Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 91 (1996)

Heft: 3

Artikel: Erleichtert Mitwirkung das Planen? : Erfahrungen mit der Bevölkerung an der Front

Autor: Michel, Suzanne

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175742

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: 17.07.2025

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

Erfahrungen mit der Bevölkerung an der Front

Erleichtert Mitwirkung das Planen?

von Suzanne Michel, Geografin, Niederwangen

Das Bundesgesetz über die Raumplanung schreibt vor, die Bevölkerung sei in geeigneter Weise an der Planung zu beteiligen. Für die Planungsverantwortlichen in den Gemeinden bedeutet dies eine Herausforderung und Notwendigkeit zugleich. Denn einerseits müssen sie die von den politischen Behörden kommenden Vorgaben umsetzen und andererseits die Interessen der Bevölkerung wahren. Eine Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung galt daher der Frage der «Bevölkerungsbeteiligung in der Ortsplanung». An dieser brachte die Autorin des folgenden Beitrages ihre Erfahrungen mit der Bevölkerungsmitwirkung ein.

Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf Erfahrungen, die man im Kanton Bern mit der Mitwirkung der Bevölkerung in der Ortsplanung gemacht hat – dies im Rahmen eines Forschungsprojektes am Beispiel von sieben Ortsplanungsrevisionen kleiner und mittlerer Gemeinden mit unterschiedlicher Vorgehensweise bezüglich der Mitwirkung. Für das Verständnis ist es dabei wichtig zu wissen, dass die letzte Ortsplanungs-Revisionsrunde im Kanton Bern für viele Gemeinden keine Bagatellen, sondern ein zentrales Geschäft und Anlass zu einer Standortbestimmung war.

Ein Standardverfahren

In den Gesprächen mit Mitarbeitern des Raumplanungsamtes und auch in den Beispielen zeigte sich, dass sich im Kanton Bern so etwas wie ein Standardverfahren für die Information und Mitwirkung der Bevölkerung entwickelt hat, das in sehr vielen Gemeinden zur Anwendung gelangt. Dieses sieht etwa folgendermassen aus: Man beginnt die Planung mit den Zielen, macht Konzepte dazu, dann erfolgt die erste Mitwirkung, meist in Form einer Ausstellung, möglicherweise Fragebogen, Informationsabend. Die Leute können schriftlich Stellung nehmen oder direkt am Informationsabend Fragen stellen und Anmerkungen machen. Dann folgt die Konkretisierungsphase, wo Zonenplan und Baureglement erarbeitet werden. Vor der Vorprüfung durch den Kanton findet das zweite Mitwirkungsverfahren statt. Die Parteien und Interessengruppen werden speziell zur Vernehmlassung eingeladen. Die Planungskommission ist in der Regel parteiparitätisch zusammengesetzt. Im folgenden wird es darum gehen, wie sich dieses «Standardverfahren» in der Behebung von Konflikten und als Mittel, Planung demokratisch zu machen, bewährt und was man bezüglich der Mitwirkung allenfalls besser machen könnte.

Hindernis oder Erleichterung?

Ist nun die Mitwirkung ein Hindernis für einen raschen Verfahrensablauf oder erleichtert sie die Planung? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten. Die Vorschrift, die Bevölkerung an der Planung zu beteiligen, führt sicher zu einer Verzögerung des Abschlusses der Planung, den die Information der Bevölkerung, die Fristen zur Stellungnahme und die Bearbeitung der Mitwirkungseingaben hervorrufen; dies alles kostet Zeit und auch Geld. Die Mitwirkung verzögert also den Abschluss von Planungen, diese Verzögerungen sind aber berechenbar. Viel unberechenbarer und für die Planung lähmender sind Einwände, die im Rahmen des Einspracheverfahrens gemacht werden. Sie können, wenn sie weitergezogen werden, das Inkrafttreten von Planungen um Jahre hinauszögern. Und hier verspricht man sich ja einiges von der Mitwirkung der Bevölkerung, indem

a) Konflikte und Interessengruppen, die eine Volksabstimmung gefährden können, frühzeitig ausgelöst werden sollen, und
b) Konflikte mit Grundeigentümern frühzeitig geortet und geregelt werden und Einsprachen so verhindert werden sollen.

Die Erwartung, dass sich Konflikte mit dieser Art von Mitwirkung frühzeitig aus dem Weg schaffen lassen und Planung dadurch effizienter wird, hat sich in den Beispielen, die wir im Kanton Bern untersucht haben, leider nur bedingt erfüllt. Sehen wir uns dazu den Fall der Gemeinde Krattigen oberhalb des Thunersees an. Die erste Mitwirkung verläuft bestens, auf den Fragebogen wird positiv reagiert. Bei der zweiten Mitwirkung macht sich plötzlich eine Gruppierung bemerkbar, die die Umsetzung der Resultate der ersten Runde bemängelt und teils massive Kritik übt. Kritikpunkte: Ausdehnung der Hotelzone, die Ausnützungsziffern, die Definition der Gewerbezone als reine Gewerbezone. Mit ihrer Kritik stechen die Opponenten sozusagen ins Bienennest: Die Revision der Ortsplanung steht zeitlich unter Druck, nach der mühsamen Phase der Erarbeitung des Baureglements hat die Planungskommission Mühe und vor allem keine Lust mehr, konstruktiv mit der «Fundamentalkritik» der Gruppierung umzugehen. Der Konflikt eskaliert, ist sachlich kaum mehr zu begründen, es brechen sozusagen die gesammelten Dorfgeschichten der letzten 20 Jahre über die Planungsrevision herein. Es kommt zu ganz unbernischen Unterschriftensammlungen.

Das Ganze endet damit, dass auf Antrag der Oppositionsgruppe an der Gemeindeversammlung artikelweise über das Baureglement abgestimmt wird. Ein Riesentheater, das erst in der Dorfbeiz sein versöhnliches Nachspiel findet.

Das Beispiel ist sehr krass. Es zeigt aber schön, dass auch nach einer harmonischen ersten Mitwirkung Konflikte über eine Revision hereinbrechen und im Extremfall das Projekt sogar gefährden können. Dass die Geschichte so eskalieren kann, hängt mit Kleinigkeiten zusammen, die in anderen Gemeinden häufig genau gleich gelöst werden, ohne dass etwas passiert:

- Die in der ersten Mitwirkung vorgestellten Ziele waren so allgemein, dass sich alle damit einverstanden erklären konnten. Erst bei der zweiten Runde wurden die Gewinner und Verlierer der Revision sichtbar,
- In der Planungskommission sassen zwar Vertreter von Gewerbe, Tourismus und Landwirtschaft. Sie gehörten aber alle der «alten Garde» des Dorfes an, die vielen Neuzuzüger waren schlecht vertreten. Auf den unterschwelligen Konflikt zwischen Alteingesessenen und Neuzuzügern wurde nicht Rücksicht genommen.
- In der Planungskommission sass nur ein einziger Gemeinderat. Im Streit mit den Opponenten wurde er sozusagen zum Blitzableiter, da auf der Seite der Op-

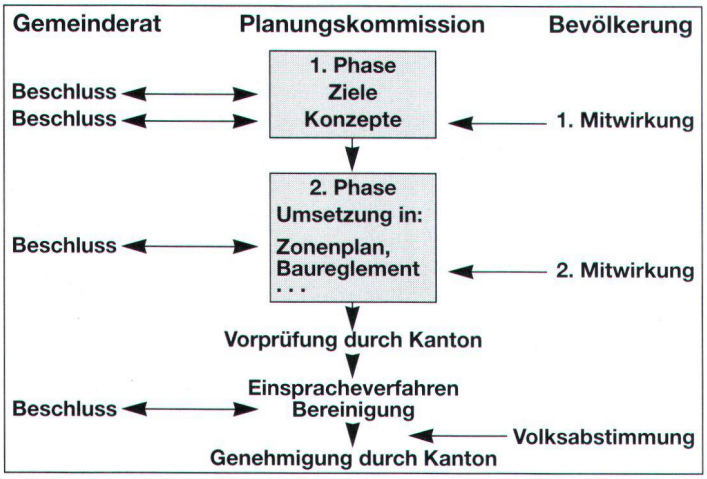
ponenten gewichtige Dorffiguren zu finden waren, hat sich der Konflikt schnell zu einem Streit zwischen Personen entwickelt. Auf der sachlichen Ebene ging man kaum noch aufeinander ein, obwohl es dafür gute Gründe gegeben hätte. Dies hätte vermieden werden können durch mehrere Gemeinderäte in der Planungskommission. Die Planung wäre dadurch viel mehr zum Projekt der Gesamtbehörde geworden.

- Die Dynamik des Konfliktes hat auch die Behörden selbst praktisch verhandlungsunfähig gemacht. Weiterer wichtiger Punkt: Das Beilegen von Konflikten setzt aber verhandlungswillige Akteure voraus. Das ist nicht immer gegeben. Für grosse Planungsverzögerungen sind oft Einsprachen von Grundeigentümern verantwortlich. Da nützt die schönste Mitwirkung der Bevölkerung nichts.

Macht Mitwirkung demokratischer?

Die Mitwirkung der Bevölkerung ist kein Allerheilmittel, um eine Planung schlank über die Runden zu bringen, das ist aber auch nicht ihr vordringliches Ziel. In Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes steckt vor allem die Idee, dass die

Ablaufschema eines Planverfahrens unter Mitwirkung der Bevölkerung.
Schéma d'une procédure de planification qui se déroulera avec participation de la population.



Expériences de participation de la population

Facilite-t-elle la planification?

par Suzanne Michel, géographe, Niederwangen (résumé)

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que la population participe de manière appropriée à l'établissement des plans. Pour les responsables dans les communes, cela représente à la fois un défi et une nécessité. Ils doivent, d'une part, mettre en pratique les décisions des autorités politiques et, d'autre part, sauvegarder les intérêts de la population. Récemment, l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) a consacré un colloque à la question de la «participation de la population à l'aménagement local». A cette occasion, Suzanne Michel a fait part de son expérience en la matière.

L'observation de la procédure de participation lors de la révision des plans d'aménagement de sept communes du canton de Berne a permis de dégager quelques éléments importants. Les entretiens avec les collaborateurs du Service cantonal de l'aménagement du territoire ont montré que la procédure d'information et de participation est en quelque sorte standardisée. La planification commence par la définition des buts et l'élaboration d'une conception. La première participation de la population se fait le plus souvent dans le cadre d'une exposition, avec la distribution d'un questionnaire et l'organisation d'une séance d'information. Les personnes donnent leur avis écrit ou oral, le jour de la séance d'information. Il faut ensuite élaborer le plan de zones et le règlement des constructions. La deuxième procédure de participation a lieu avant l'examen préalable du canton. Les partis et les associations sont invités à la consultation. La commission d'aménagement a en général une composition politique paritaire.

Le processus de participation de la population ralentit certes la planification, mais peut éviter des retards considérables si les divers conflits ont pu être réglés dans le cadre de la participation avant que les parties n'aient songé à déposer des recours. Malheureusement, l'expérience montre que cette attente n'est pas toujours vérifiée. Il arrive que la deuxième participation ne se passe pas aussi bien que la première et que les parties s'enferrent dans leurs raisonnements. Pour éviter ce type de situation, il faut dès la première étape présenter des buts qui ne soient pas trop généraux, veiller à une représentation appropriée au sein de la commission d'aménagement et ne pas focaliser le projet sur une seule personne.

C'est dans un souci démocratique que la participation de la population au processus d'aménagement a été prévue à l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Force est toutefois de constater que Madame et Monsieur Tout le monde ne participent guère. Ce sont essentiellement les partis, les associations, les groupements d'intérêts et les propriétaires fonciers concernés qui s'intéressent à ce processus. Pourtant, une procédure de participation qui s'est bien déroulée n'apporte que des avantages, un grand gain de temps et une bonne assise démocratique. L'exemple de Grindelwald est à cet égard éloquent. Cette localité touristique doit, pour préserver son avenir, maîtriser notamment la construction de résidences secondaires, les transports et les places de parcage. Grâce à une participation réussie, Grindelwald a pu se doter d'un plan d'aménagement local bien accepté par la population parce qu'il n'enlève rien à l'identité ou à la culture locales.

Une large participation de la population exige que les autorités:

- jouent le jeu de la transparence et de la réciprocité;
- facilitent la réaction du public;
- diversifient leurs moyens d'information et utilisent un langage compréhensible;
- encouragent le dialogue permanent entre les spécialistes et le public;
- fassent montre d'une grande volonté d'informer et de faire participer.

Mitwirkung Planung demokratischer machen soll. Sie soll den Einbezug der Bevölkerungsgruppen erleichtern, die nicht einspracheberechtigt sind, die Identifikation der BürgerInnen mit ihrer Gemeinde fördern. Möglichst viele Leute sollen auf die Planung Einfluss nehmen können. Am Beispiel der untersuchten Berner Gemeinden hat sich gezeigt, dass die Mitwirkung, so wie sie heute meist gemacht wird, die Bürgerinnen und Bürger kaum zur Mitarbeit motiviert. Wenn man sich ansieht, wer in der Regel an einem Mitwirkungsverfahren teilnimmt, ist die Bilanz eher ernüchternd. Es sind die Parteien, Verbände und Interessengruppen und betroffene Grundeigentümer, die zur Ortsplanung Stellung nehmen, aber Herr und insbesondere Frau Schweizer machen von ihrem Recht zur Mitwirkung eigentlich kaum direkt Gebrauch. Gründe: Sprache der Planung, aus Plänen und Artikeln gehen die dahinterstehenden Überlegungen zur Zukunft der Gemeinde nicht hervor, Betroffenheiten nicht nachvollziehbar. Was die Leute wirklich beschäftigt, ist oft nicht direkter Gegenstand der Planung.

Die Mitwirkung funktioniert also vor allem als Vernehmlassung bei Parteien und Verbänden und als Vorwarnung, seitens welcher Grundeigentümer mit Einsprachen zu rechnen ist. Sie funktioniert aber kaum als ein Anlass, an dem die Bürgerinnen und Bürger sich mit der Zukunft ihrer Gemeinde auseinandersetzen und ihre Identität mit ihrem Wohnort gestärkt wird. Aber ist das überhaupt nötig? Warum soll man ausgerechnet zu Planungsfragen Fragebogen verschicken und Veranstaltungen machen, die dann doch niemanden interessieren? Um es vorwegzunehmen: Eine breit angelegte Mitwirkung ist nicht nur die Sache von Idealisten. Es gibt für die Gemeindebehörden gute Gründe, aus demokratischen Überlegungen in Planungsfragen Wert auf eine breite Mitwirkung zu legen. Die Mitwirkung der Bevölkerung ist vielleicht nicht so wichtig, wenn es um kleinere Änderungen des Zonenplanes oder um Anpassungen des Grundeigentümer-Beitragsreglementes geht, aber sie ist eine riesige Chance, wenn mit der Ortsplanungsrevision eine Standortbestimmung vorgenommen wird und Weichen für die Zukunft gestellt werden.

Nehmen wir ein anderes konkretes Beispiel: Grindelwald. Die Entwicklung dieser Tourismusgemeinde und die Zukunftsperspektiven ihrer Bewohner sind ganz eng mit Ortsplanungsfragen verknüpft. Zonenplan steuert Zweitwohnungsbau. Einfluss auf das Arbeitsvolumen der Baubranche, aber auch auf die Konkurrenz zu einheimischen Ferienwohnungen. Instrument des Zweitwohnungsanteils beeinflussen Chancen der Einheimischen auf Wohnungsmarkt, Verkehrsführungs- und Parkierentscheide beeinflussen das Verhältnis zwischen Tages- und Ferientourismus und damit wiederum die Höhe und Verteilung der Einnahmen aus dem Tourismus usw. Stark divergierende Interessen bezüglich der Entwicklung. Ortsplanungsentscheide von grosser Bedeutung. Als Voraussetzung dazu hat sich die Gemeinde Grindelwald in einem breiten Mitwirkungsprozess ein Leitbild zur touristischen Entwicklung gegeben. Wegen dieser intensiven Diskussionsphase (72 einbezogene Organisationen und Vereine) wird das Leitbild heute von breiten Kreisen getragen, obwohl es eine klare Stossrichtung hat und für bestimmte Akteure auch klar zu wirtschaftlichen Einbussen führt. Dieses Leitbild funktioniert nur daher so gut als Führungsinstrument der Gemeinde, weil die Mitwirkung dazu so intensiv war.

Nicht in allen Gemeinden steht so viel auf dem Spiel wie in Grindelwald. Trotzdem sollten Gemeindebehörden nicht vergessen, dass die Ortsplanungsrevision eine der seltenen Anlässe ist, wo sich die Bürgerinnen und Bürger Gedanken zur Entwicklung ihrer Gemeinde machen und diese mitgestalten können, wo sie ihre Identifikation mit dem Wohnort erleben und in ein politisches Engagement umsetzen können. Behörden, die in die Mitwirkung der Bevölkerung in der Ortsplanung investieren, investieren damit auch ins politische Leben und in die politische Kultur ihrer Gemeinde.

Tips zur offenen Planung

Aus den obigen Beispielen und den Erfahrungen in andern Gemeinden lassen sich folgende Leitsätze für eine breite Mitwirkung der Bevölkerung und damit für eine offene Planung ableiten:

1. Die Behörden müssen bereit sein, Zeit und Geld einzusetzen und sich auf ein Experiment einzulassen, müssen die Mitwirkungsbeiträge ernst nehmen, auch wenn diese ihren Ansichten und Absichten widersprechen, und sollten transparent über die Mitwirkungsergebnisse und deren Verwendung informieren. Partizipation heisst, ein Stück weit Macht abgeben, weil die Behörden in ihren Entscheidungen Bezug auf die Mitwirkung nehmen müssen.
2. Die Behörden müssen auf die Bürger und Bürgerinnen zugehen. Sie sollen nicht nur auf Reaktionen warten, sondern diese auch suchen. Dabei soll namentlich der Start möglichst breit angelegt sein (Fragebogen, Diskussionsveranstaltungen, Zukunftswerkstatt), um herauszufinden, wo überhaupt der Schuh drückt. Ein solches Vorgehen erleichtert interessierten Bürgerinnen und Bürgern den Einstieg in die Planung und ermöglicht eine Auslegeordnung.
3. Nötig sind auch ein vielfältiges Informations- und Mitwirkungsangebot sowie eine angepasste Sprache.
4. Unumgänglich für eine offene Planung sind sodann kompetente Gesprächspartner, wünschenswert ist auch ein kontinuierlicher Dialog. Neben den Mitwirkungsmöglichkeiten für die gesamte Bevölkerung wäre es zudem sinnvoll, aus Bürgerinnen und Bügern zusammengesetzte Begleitergruppen vorzusehen, die sozusagen auf Abruf Stellung nehmen und dies durch ihre intensivere Zusammenarbeit qualifizierter machen können. Dafür bieten sich folgende Lösungen an:

- *Erweiterte Planungskommission*

Vorteile: Mitentscheid, direkte Einflussnahme; Nachteile: wenig Beteiligte, politische Legitimation

- *Arbeitsgruppen*

Sie erarbeiten gewisse Planungsgrundlagen und nehmen zu den Entscheiden der Planungskommission Stellung; Vorteile: Einbezug vieler Personen möglich; Nachteile: grösserer Aufwand, Informationsverlust, Frustrationsgefahr, wenn die Gruppen nicht ernst genommen werden. In beiden Fällen ist auf eine ausgewogene Zusammensetzung zu achten (Frauen, junge und ältere Personen). Auch sollen die erweiterte Planungskommission und die Arbeitsgruppen die herkömmliche Mitwirkung im Rahmen von Ausstellungen, Informationsveranstaltungen, Fragebogen usw. nicht ersetzen, sondern ergänzen.

5. Mitwirkung bedarf weiter klarer Spielregeln. Welches Gremium hat welche Kompetenzen? Wer hat welche Pflichten zur Information?
6. Schliesslich ist der breit erarbeitete Konsens zu respektieren.

Freilich: Verglichen mit dem einfachen Aufhängen von Plänen, verlangt die oben skizzierte Art von Mitwirkung einiges an Engagement. Man sollte dieses aber als eine Investition in die politische Kultur der Gemeinde auffassen.