



Schwerpunkt-Themen des Rats für Raumordnung (2012-15)

Zielkonflikte und Interessenabwägung zwischen der Raumplanung und anderen Politikbereichen

Silvia Tobias, Katharina Dobler, Heike Mayer; Dezember 2015

1. Problemstellung und Zielsetzung des Papiers

Eine der wichtigsten Aufgaben der Raumplanung ist die Koordination der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten. Diese bedingt eine sorgfältige Abwägung aller beteiligten Interessen. Gleichzeitig gehören die Interessenabwägung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten in der Praxis zu den anspruchsvollsten Aufgaben, denn in vielen Fällen gilt es Zielkonflikte zu lösen. Art. 1 RPG umschreibt die Ziele der Raumplanung:

- Gewährleistung eines haushälterischen Umgangs mit Boden;
- Ermöglichen einer geordneten Siedlungsentwicklung;
- Schutz der natürlichen Ressourcen;
- Sicherstellung der Landesversorgung.

Schon die eigentlichen Ziele der Raumplanung stehen z.T. im Widerspruch und es bedarf einer sorgfältigen räumlichen Abstimmung, um die verschiedenen Ziele gleichzeitig verfolgen zu können. Zudem sorgt der rechtliche Kontext für weitere Zielkonflikte zwischen der Raumplanung und anderen Sektoralpolitiken. Als Bundesgesetz ist das Raumplanungsgesetz der Bundesverfassung (BV) direkt untergeordnet und auf derselben hierarchischen Stufe wie die übrigen Bundesgesetze, namentlich das Umweltschutzgesetz (USG), Landwirtschaftsgesetz (LWG), Steuergesetz (STG) und das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), die in der Raumplanungspraxis am häufigsten zu Konflikten führen. Schliesslich haben verschiedene Sachpläne des Bundes einen bedeutenden Einfluss auf die Raumentwicklung.

Einige Grundsätze der BV wirken sich hemmend auf die Raumplanung aus, insbesondere die Eigentumsгарantie, der Föderalismus, die Marktfreiheit und bisweilen gar der Grundsatz der direkten Demokratie (z.B. bei Gemeindeabstimmungen über Ortsplanrevisionen). In diesen Punkten ergeben sich **effektive Konflikte** zwischen der BV und dem RPG, die über eine sorgfältige Interessenabwägung beigelegt werden müssen. In der Praxis werden in konkreten Fällen jedoch häufig Argumente aufgrund der anderen Bundesgesetze und der damit verbundenen Verordnungen eingebracht, die die Verfolgung der Raumplanungsziele stark behindern. Insbesondere Vorgaben der Lärmschutzverordnung (LSV) stehen vielerorts einer **Siedlungsentwicklung nach innen** entgegen. Wie weiter unten erläutert wird, liessen sich viele Konflikte lösen, wenn das Verursacherprinzip des USG konsequenter umgesetzt würde. Nach dem Verursacherprinzip hat z.B. die Lärmbekämpfung an der Quelle weit höhere Priorität gegenüber raumplanerischen Massnahmen wie das Zurücksetzen der Baulinie. Auch andere Konflikte zwischen der Raumplanung und anderen Politikbereichen erscheinen vordergründig, wenn beachtet wird, dass die ablaufenden Entwicklungen auch den Zielen der anderen Bundesgesetze widersprechen. Es kann z.B. nicht im Sinne des LWG sein, mit den Strukturverbesserungsbeiträgen Anreize für das Bauen ausserhalb der Bauzone zu geben und dadurch die Kulturlandfläche zu gefährden.

Somit sollte in vielen Fällen bei der Abwägung der Interessen des RPG mit denjenigen der anderen Bundesgesetze eher von **verpassten Synergien** als von eigentlichen Zielkonflikten gesprochen werden.

Das vorliegende Dokument zeigt typische Zielkonflikte anhand von Beispielen aus der Praxis auf. Dabei unterscheidet es zwischen eigentlichen Konflikten und verpassten Synergien. Anschliessend beleuchtet es den aktuellen Stand der Wissenschaft und Praxis in der Interessenabwägung und leitet den nötigen Handlungsbedarf ab. Schliesslich gibt es Empfehlungen an den Bund, wie er die Interessenabwägung im Sinne der nachhaltigen Entwicklung fördern kann.

2. Beispiele aus der Praxis

2.1 Siedlungsentwicklung nach innen und Lärm

In zentrumsnahen Lagen (auch im ländlichen Raum) sind aufgrund der hohen Verkehrsbelastung die Lärmgrenzwerte gem. Lärmschutzverordnung insbesondere für Wohnnutzungen oft überschritten. Mit gewerblichen Nutzungen alleine kann aber eine angemessene Wirtschaftlichkeit nicht erreicht werden, da die Nachfrage danach insbesondere im ländlichen Raum oft unzureichend ist. Der Umbau der bestehenden Bausubstanz bzw. Ersatzneubauten zur Verbesserung der Lärmdämmung in den Gebäuden sind aufwändig und von den betroffenen Eigentümern oft nicht zu finanzieren. So entleeren sich gerade im ländlichen Raum viele Dorfzentren und drohen zu verslumpen, während die Bautätigkeit an den Siedlungsrandern geradezu boomt (z.B. Hochdorf LU).

Auch der Bahnlärm kann die Siedlungsentwicklung an gut erschlossenen Lagen verhindern insbesondere, wenn es sich dabei um Güterverkehrslärm handelt. Beispielsweise führt eine der wichtigsten Nord-Süd-Gütertransitachsen der SBB durch das Obere Freiamt (AG). Wegen der hohen Lärmbelastung, insbesondere nachts, muss von einer Siedlungsentwicklung um die Bahnhöfe herum abgesehen werden. Gleichwohl erfährt die Region eine hohe Nachfrage nach neuem Wohnraum, die nun in den Dörfern entlang der Strassenachsen oder an Orten mit wesentlich schlechterer Erschliessung befriedigt wird.

Die Lärmbelastung kann also ausgerechnet in den am besten erschlossenen Lagen die Siedlungsentwicklung nach innen erschweren. Bei den gezeigten Beispielen handelt es sich streng genommen um **verpasste Synergien** zwischen dem USG und dem RPG. Die Lärmeindämmung selbst gehört zu den Zielen des USG, da Lärm Mensch und Umwelt stark belastet. Somit ist eine Lockerung der Lärmschutzbestimmungen sicher nicht zielführend. Doch auch Bauverbote oder technische Massnahmen an den Gebäuden zur Reduktion der Immissionen sind end of pipe-Massnahmen, die dem Verursacherprinzip des USG widersprechen. Die eigentlich richtige Massnahme ist eine noch strengere Durchsetzung der Lärmbekämpfung beim Verkehr. In diese Richtung läuft heute auch die technische Entwicklung. Gerade beim Bahn-Rollmaterial für die Personenbeförderung wurden in den vergangenen Jahrzehnten grosse Fortschritte in der Lärmreduktion erzielt. Anders verhält es sich beim Güterverkehr, der zudem zu sensiblen Zeiten stattfindet. Ausserdem kann der Verkehrslärm trotz des grossen technischen Fortschritts an vielen Orten noch nicht hinreichend eingedämmt werden, zumal das Verkehrsaufkommen stetig steigt. Somit ergibt sich auch ein **Zielkonflikt** zwischen den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und den Zielvorgaben der beiden Gesetze RPG und USG.

2.2 Fruchtfolgeflächen

Viele Kantone erreichen ihr Pflichtkontingent an Fruchtfolgeflächen (FFF) gemäss Sachplan FFF heute nur noch knapp oder liegen bereits darunter. Dazu zählen insbesondere die Kantone, die von einem starken Siedlungsdruck betroffen sind und zudem die wertvollsten FFF aus klimatischer und bodenkundlicher Sicht haben. Das Siedlungsgebiet vieler Agglomerationsgemeinden ist weitgehend von Fruchtfolgeflächen umschlossen und kann deshalb an den Siedlungsrandern nicht weiter ausgedehnt werden. Darauf reagieren viele Gemeinden mit Neueinzonungen fernab der Siedlungszentren, wo der Boden keinem besonderen Schutzstatus unterliegt. Damit wird der

Zersiedelung der Landschaft jedoch weiter Vorschub geleistet.

Auch in diesem Fall ist von **verpassten Synergien** zu sprechen. Sowohl das RPG als auch der Sachplan FFF (der schliesslich auf der RPV und damit auf dem RPG basiert) verfolgen das Ziel des haushälterischen Umgangs mit Boden, d.h. der Erhaltung einer möglichst grossen, zusammenhängenden Fläche ohne Überbauung. Deshalb muss die Siedlungsentwicklung nach innen noch konsequenter gefordert werden. Das **Argument der FFF** soll dabei durchaus für die **Siedlungsbegrenzung nach aussen** verwendet werden. Dann sähen sich die Gemeinden, insbesondere in den Agglomerationen, gezwungen, den Bauzonenbedarf primär mit innovativen Ansätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Flächenkompensation zu decken. Darunter zählen Quartierumbauten zur Steigerung der Dichte sowie der Rückbau von Brachen und deren Rekultivierung zu FFF, um die Überbauung von FFF an besser erschlossenen Lagen zu kompensieren. Andere Lösungen würden dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung widersprechen.

2.3 Siedlungsentwicklung auf Bundesarealen bzw. auf Arealen bundesnaher Betriebe

SBB, ASTRA und Armasuisse besitzen zahlreiche grosse Liegenschaften an strategisch hervorragender Lage, die heute nicht mehr genutzt werden. Diese sind aber meist blockiert und stehen für eine raumplanerisch sinnvolle Nutzung nicht zur Verfügung. Planungen über solche Areale sind oft sehr schwerfällig und dauern viel zu lange. Der Richtplan Kanton Bern bezeichnet den Standort Biel, Rangierbahnhof als ‚prioritäres Siedlungsentwicklungsgebiete Wohnen‘. Im Rahmen der Vorprüfung wies die SBB darauf hin, dass der Rangierbahnhof von wichtiger Bedeutung für die Bahnproduktion sei. Er sei deshalb aus dem Richtplan zu streichen. Im Entwicklungsschwerpunkt Bahnhof Ostermundigen will die SBB ein Interventionszentrum realisieren. Obwohl die Vorgaben der Nutzungs- und Richtplanung eine dichte, mehrgeschossige Überbauung verlangt, soll lediglich ein 1geschossiges Gebäude erstellt werden.

Die Armasuisse Immobilien besitzt ein grosses Gebiet in Wangen/Wiedlisbach, das im Richtplan des Kantons Bern seit Jahrzehnten als strategische Arbeitsplatzzone aufgeführt wird. Armasuisse Immobilien qualifiziert das Gebiet als ‚Kernbestand der Armee‘ und will dieses Areal als interne Reserve nutzen. ASTRA und Armasuisse besitzen zudem etliche Areale in Autobahnnähe (z.B. Rastplatz Oberbipp), die sich z.B. für einen Stand-, Durchgangs- oder Transitplatz für Fahrende¹ eignen. Erst nach eingehenden Verhandlungen haben ASTRA und Armasuisse 2015 dem Kanton Bern geeignete Areale für eine Nutzung als Stand-, Durchgangs- oder Transitplatz für Fahrende zur Verfügung gestellt.

Hierbei handelt es sich um einen **Zielkonflikte** zwischen der Eigentumsgarantie gemäss BV und dem raumplanerischen Ziel des haushälterischen Umgangs mit Boden. Es ist weiter ein Konflikt zwischen verschiedenen **Akteursinteressen**; der Bund als Eigentümer will die Kompetenzen über seine Grundstücke erhalten, während die Allgemeinheit von einer Umnutzung mehr profitieren könnte. Heute fehlt eine Strategie des Bundes für den Umgang mit solchen Flächen, was schon fast zu einer „staatlichen Baulandhortung“ führt. Dadurch wird offensichtlich nicht nur eine geordnete Siedlungsentwicklung in naher Zukunft, sondern auch die Zwischennutzung dieser Areale verhindert. Dabei könnten gerade Zwischennutzungen zu win-win-Situationen führen. Die Nutzergruppen erhalten ihren Raum für temporäre Nutzungen, die Gemeinden müssen keine zusätzlichen Flächen bereitstellen (und schlimmsten Falls speziell erschliessen) und die betreffenden Bundesstellen gewinnen Zeit, um eine Nachnutzungsstrategie ihrer Brachen zu entwickeln.

¹ Schweizerische Fahrende sind eine anerkannte nationale Minderheit. Mit der Ratifizierung des Rahmenabkommens des Europarates zum Schutz von nationalen Minderheiten im Oktober 1998 hat sich die Schweiz verpflichtet, die Bedingungen zu fördern, die es den Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Damit Fahrende ihre Kultur leben können, sind sie auf genügend Halteplätze angewiesen.

2.4 Steuergesetzgebung

Die Steuergesetzgebung wirkt sich oft sehr stark auf die Raumentwicklung aus. Im Rahmen des Modellvorhabens Eigenamt wurde festgestellt, dass das Steuergesetz und der NFA einen „freiwilligen“ interkommunalen oder gar regionalen Steuerertragsausgleich bei Unternehmensansiedlungen (z.B. für verkehrsintensive Nutzungen oder grosse Arbeitsplatz-Ansiedlungen) nicht zulassen. Art. 30a RPV, in Kraft seit 01.05.2014, verlangt neu, dass die Kantone für die Ausscheidung neuer Arbeitszonen eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführen, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Die überkommunale Umverteilung der Steuererträge dürfte im Zusammenhang von zentraler Bedeutung werden. Die kantonalen Steuergesetze verpflichten die Gemeinden zur Erhebung der Steuern von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, welche in ihren Gemeinden steuerlich ansässig und damit steuerpflichtig sind. Ein Verzicht zugunsten einer anderen Gemeinde ist unter dem Vorbehalt einer interkommunalen Steuerauscheidung an eine Betriebsstätte in einer anderen Gemeinde unzulässig. Dass im Steuerrecht keine politisch festgelegten Steuerertragsverschiebungen möglich sind, ergibt sich aus den für die Kantone zwingenden Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes. Dies wiederum ist ein Beispiel für **verpasste Synergien**.

2.5 Diskussion der Praxisbeispiele

Auch wenn in der Praxis häufig rechtliche Bestimmungen als Argumente gegen die Durchsetzung der raumplanerischen Ziele eingebracht werden, handelt es sich, wie die Praxisbeispiele zeigen, in den meisten Fällen nicht um eigentliche Konflikte zwischen den verschiedenen rechtlichen Bestimmungen, sondern vielmehr um verpasste Synergien. Eigentliche Konflikte ergeben sich in den konkreten Fällen einerseits zwischen den Zielsetzungen der Raumplanung selbst. So gehört zu einer geordneten Siedlungsentwicklung nicht nur die Siedlungsentwicklung nach innen, sondern auch der Lärmschutz, was bisweilen aus technischen Gründen nicht vereinbar ist. Eklatant ist auch der Konflikt zwischen Siedlungsdruck und Erhaltung der FFF. Andererseits können auch die Interessen verschiedener Akteure im Konflikt zu einander stehen, wie das Beispiel der Brachflächen von ASTRA und Armasuisse zeigt. Lösungsansätze beinhalten Strategien, um gleichläufige Zielsetzungen verschiedener Rechtsgrundlagen konsequent umzusetzen, sowie Instrumente zur Beilegung der eigentlichen Zielkonflikte, d.h. zur Interessenabwägung.

3. Interessenabwägung zur Konfliktlösung

Die Interessensabwägung ist in der Raumplanungsverordnung² verankert:

Art. 3 Interessenabwägung

1 Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:

- a. die betroffenen Interessen ermitteln;
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
- c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.

2 Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

Nach diesem Grundsatz sollen Bund, Kantone und Gemeinden die verschiedenen Interessen möglichst umfassend nach den Zielen der nachhaltigen räumlichen Entwicklung abschätzen und berücksichtigen. Das Resultat der jeweiligen Interessenabwägung führt in der Regel zur **räumlichen Abstimmung der verschiedenen Interessen** und ist in den entsprechenden **hoheitlichen Plänen** abgebildet. Diese sind die Sachpläne und Konzepte des Bundes, die Richtpläne der Kantone und die Nutzungspläne der Gemeinden. Wie diese Interessensabwägung gestaltet und durchgeführt werden kann wird allerdings in der Verordnung nicht festgelegt. Hier besteht ein sehr grosser Spielraum, der von den unterschiedlichen Akteuren noch nicht genügend ausgenutzt wird.

² Siehe: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/700.1.de.pdf>

Seit Ende der 1980er Jahre hat sich die Planungspraxis stark verändert. Das rationalistische Modell der flächendeckenden Raumplanung der 1960er und 1970er Jahre ist dem kommunikativen Modell gewichen. Heute spielen **partizipative und kooperative Ansätze**, die den frühen Einbezug verschiedener Akteure sowie die zielorientierte Aushandlung von Konflikten zum Ziel haben, eine wichtige Rolle. Innovative Instrumente können zur Lösung der vorab genannten Konflikte beitragen und gegebenenfalls verpasste Synergien offenlegen.

3.1 Stand in Wissenschaft und Praxis

Durch eine Befragung deutscher Raumplaner zeigt Diller (2010), dass die akteursbezogene Gestaltung von Planungsprozessen immer mehr ins Zentrum der Planungspraxis rückt und somit die kommunikative Planung wichtiger geworden ist. Allerdings attestiert Diller den deutschen Raumplanern auch eine „Methodenmüdigkeit“, da er in den niedrigen Nennungsraten eine fehlende Bekanntheit und einen niedrigen Einsatz der unterschiedlichen Planungsmethoden zu erkennen vermag. Deshalb ist es umso wichtiger – auch im Schweizer Kontext – innovative Planungsmethoden in der Wissenschaft und in der Praxis vermehrt zu testen und einzusetzen damit sie nicht nur bekannter werden, sondern auch in unterschiedlichen Situationen geprüft werden können. Im Folgenden sollen einige Methoden zur Interessensabwägung vorgestellt werden. Die unterschiedlichen Planungsmethoden und -instrumente können in drei Gruppen eingeteilt werden, wobei es auch viele Überschneidungen geben kann (übernommen von Diller 2010 und ergänzt):

- a) **Bewertungsmethoden** wie z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Risikoanalysen, Wirksamkeitsanalysen, Indikatoren, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Testplanungen
- b) **Prozessgestaltungsmethoden** wie z.B. Moderation, Mediation, Planungs- und Projektmanagement, Kreativitätsmethoden, Zukunftswerkstatt/Planspiel
- c) **Methoden der Zukunftsforschung und Wettbewerbe** wie z.B. Prognosen, Szenarien/Delphi-Umfragen, SWOT-Analysen, städtebauliche Entwürfe und Wettbewerbe

a) Bewertungsmethoden

Bei den **Bewertungsmethoden** werden für die verschiedenen Interessen Kriterien und Messgrößen formuliert. Diese Methoden eignen sich insbesondere für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit oder der Nachhaltigkeit eines Planungsvorhabens und wurden entwickelt, um die Interessen derjenigen Gruppen oder Umweltbereiche zu wahren, die am Planungsvorhaben nicht aktiv beteiligt, aber davon betroffen sind. Die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** ist das klassische Instrument für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und hat sich seit ihrer Einführung 1986 in der Praxis bewährt. Allerdings bezieht es sich in der Regel auf Bauvorhaben, die mindestens auf der Stufe eines generellen Projekts konkretisiert sind, und nicht auf die eigentliche Raumplanung (Richt- oder Nutzungsplanung). Zudem fokussiert die UVP auf die ökologischen Interessen und geht auf gesellschaftliche Aspekte nur am Rande ein.

Die **Testplanung** wurde für die Beurteilung von Planungsvarianten entwickelt. Im Gegensatz zur UVP ist sie ein informelles Instrument, d.h. nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die Testplanung wird vor allem dann eingesetzt, wenn routinemässige Planungsverfahren zeigen, dass die Probleme und Konflikte einer bestimmten Planung nicht mehr mit den üblichen Instrumenten (Wettbewerbe, Gutachten, etc.) zu lösen sind. Über eine Laufzeit von etwa 3 Monaten werden von mindestens drei, interdisziplinär zusammengesetzten Planungsteams in einem offenen und kooperativen Verfahren Antworten auf eine bestimmte Planungsfrage entwickelt. Die Planungsteams werden von einer speziell für diese Aufgabe eingesetzten Expertengruppe begleitet. Wichtig ist die Rollenverteilung. Die Expertengruppe setzt sich aus externen, unabhängigen und internen Fachleuten der Verwaltung und der Gemeinde zusammen. Diese Gruppe bereitet die Aufgabenstellung vor und wählt die Planungsteams aus.³ Die Begleitgruppe steuert den Prozess indem sie die Ideen der Planungsteams prüft und lenkt. Diese Begleitung ist kritisch da sie die Auswahl der Lösungen beeinflusst. Die Testplanung hat den Vorteil, dass sich verschiedene

³ Die SIA-Ordnung 143 „Studienauftrag“ führt die Testplanung unter den Ideenstudien auf und regelt das Verfahren.

Teams mit Akteuren aus unterschiedlichen Disziplinen dem „Problemknäuel“ (Jung & Schönwandt, 2007) über einen begrenzten Zeitraum annehmen und die raumbedeutsamen Probleme bzw. Konflikte herausarbeiten. Die Testplanung hat den Nachteil, dass sie sehr aufwändig ist da sie ein spezifisches Vorgehen erfordert, bei dem die Planungspraxis nicht nur die Aufgabenstellung gut definieren, sondern auch den Prozess detailliert begleiten muss.

Zu den Bewertungsansätzen gehören auch verschiedene **Indikatorensysteme** wie z.B. die Kernindikatoren des Bundes für die nachhaltige Entwicklung (cercle indicateurs), die alle Nachhaltigkeitsbereiche abdecken. Die Indikatorensysteme wurden allerdings in der Regel für das Monitoring und Controlling entwickelt und werden heute auch dafür angewendet. Dies gilt insbesondere für die Indikatoren des BAFU für die Umweltbeobachtung (Netzwerk Umweltbeobachtung Schweiz NUS www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung). Die Indikatoren werden in der Regel nicht bereits im Planungsvorgang für eine vorangehende Interessenabwägung eingesetzt. Dafür müssten Ziel- bzw. Grenzwerte für die einzelnen Indikatoren definiert werden, was im normativen Konzept eines Monitorings jedoch nicht vorgesehen ist.

b) Prozessgestaltungsmethoden

In partizipativen Planungsverfahren werden die betroffenen Akteure frühzeitig einbezogen und konsultiert. Partizipative Planungsmethoden zielen auf einen Konsens unter den Beteiligten ab, wodurch man sich eine wirkungsvolle und effiziente Umsetzung der Entscheide erhofft. Zudem werden partizipative Ansätze dort angewendet, wo institutionelle/hoheitliche Vorgehensweisen bzw. gesetzliche Grundlagen fehlen. Eine frühzeitige Beteiligung hat nicht nur den Vorteil den Rückhalt der Bevölkerung zu gewinnen, sondern es kann auch lokales Wissen in die Planung mit einbezogen werden. Es muss aber genügend Zeit für die partizipativen Prozesse eingeplant werden. Bereits in der Analysephase sollten die verschiedenen Akteure (Raumplanungsexperten, Bevölkerung, Liegenschaftseigentümer, Interessenverbände, Quartiervereine, etc.) einbezogen werden. Grosse Teile der Bevölkerung fühlen sich jedoch zu wenig kompetent, um bereits in frühen Phasen der Planung aktiv mitzureden. Demgegenüber würden sie vorziehen, wenn sie aus verschiedenen Projektvarianten auswählen könnten (Junker et al. 2007; Hoepfner et al. 2008). Dazu kann die Bevölkerung z.B. in die Evaluation städtebaulicher Wettbewerbe (vgl. unten) einbezogen werden.

Heute gibt es viele Beispiele auf Gemeindeebene, bei denen die breite Bevölkerung in die Planung einbezogen worden ist. Darunter sind Quartierplanverfahren (Zürich Bullingerplatz ca. 2002), Landschaftsentwicklungskonzepte LEK (z.B. Uster 2006, Zumikon 2008) und Zukunftswerkstätten im Zusammenhang mit Ortsplanrevisionen (z.B. Glarus Nord 2012). Die Agglomerationspolitik des Bundes nutzt die partizipativen Methoden für die Interessenabwägung zwischen Akteuren auf unterschiedlichen politischen Ebenen. Die resultierenden Entscheide sind in den Agglomerationsprogrammen abgebildet. Eine weitere Pionierleistung des Bundes war die partizipative Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz gemeinsam mit den Kantonen, Städten und Gemeinden (2007/08). Hervorzuheben ist dabei, dass dieses Dokument als Leitbild gilt, das die gemeinsam definierten Ziele festhält. So gibt das Raumkonzept Schweiz einen wichtigen Orientierungsrahmen bei Interessenabwägungen.

c) Methoden der Zukunftsforschung und Wettbewerbe

Die Entwicklung und Beurteilung von **Szenarien** kann ebenfalls zur Interessenabwägung und Konsensfindung beitragen, insbesondere bei komplexen Planungsentscheiden. Die Szenarien werden auf der Basis analytischer Grundlagen und mit Methoden der Visualisierung erarbeitet. Die Visualisierung soll dazu dienen, die Problemstellung anschaulich und intuitiv verständlich zu machen. Förster und Thierstein (2009) argumentieren, dass Visualisierungen in der Planung das Potenzial haben, die Adressaten der Planung (Politiker, Bevölkerung, etc.) über mögliche Ansätze aufzuklären und zu überzeugen. Dabei kommen Skizzen, Diagramme, Karten und interaktive Visualisierungen zum Einsatz. Dank neuer Software (GIS, CAD) und innovativen Analysemethoden ist die Visualisierung heute machbarer denn je. Förster und Thierstein (2009, S. 7) argumentieren, dass die kooperative Planung „in Visualisierungen und Bildern grosse Potenziale für Ver-

ständigkeit, Anschaulichkeit und Bewusstseinsbildung, welche grundlegend sind für das Aktivieren der Akteure“ erkennt. Im Gegensatz zu anderen Europäischen Ländern werden die Methoden der Visualisierung in der Schweiz noch wenig angewendet. Ebenso besteht Nachholbedarf in der Ausbildung auf Universitätsebene (GIS und andere Methoden).

Städtebauliche Wettbewerbe sind ein informelles Planungsinstrument, bei dem für ein bestimmtes Projekt ein Wettbewerb ausgelobt wird, durch den für eine anstehende Planungsaufgabe der optimale Entwurf gefunden werden soll. Veranstaltet werden die Wettbewerbe generell vom Bauherren. Die Auslobung legt die Rahmenbedingungen fest und definiert die Aufgabe. Es gibt verschiedene Typen von Wettbewerben (Ideenwettbewerbe, Realisierungswettbewerbe) und sie können in verschiedene Stufen aufgeteilt werden. Der Vorteil von Wettbewerben liegt in der Vielzahl der Teilnehmenden, die eine Vielfalt an Lösungsvorschlägen ausarbeiten und einreichen. So können Wettbewerbe die städtebauliche und architektonische Qualität sichern. Der Nachteil liegt oft in einem geringen Detaillierungsgrad sowie in der Beschränkung auf einen oder zwei Bearbeitungsdurchgänge. Oft sind die eingereichten Ideen auch losgelöst von den Bedürfnissen der Bevölkerung oder gar der Auftraggeber, was eine wiederholte Ausschreibung nötig macht.

In der Stadt Zürich wurden städtebauliche Wettbewerbe auch für verschiedene Stadtpärke durchgeführt (z.B. Glattpark, Hardaupark). Auch für **Quartierplanungen** wurden Wettbewerbe ausgeschrieben. Für den „Bypass Thun Nord“, einer neuen Verbindungsstrasse zur Verkehrsentlastung der Thuner Innenstadt, wurde ein Projektwettbewerb durchgeführt. Die Testplanung „Stadtzentrum Luzern Nord“ im Rahmen des Agglomerationsprogramms Luzern wurde ebenfalls als städtebaulicher Wettbewerb ausgetragen.

3.2 Anwendung der Lösungsansätze auf die Praxisbeispiele

In diesem Kapitel greifen wir die in Kapitel 2 genannten Beispiele für typische Konfliktsituationen in der Praxis auf und diskutieren mögliche Lösungsansätze mit den oben vorgestellten Methoden der Interessenabwägung.

Beispiel Siedlungsentwicklung nach Innen und Lärm

Wie bereits unter 2.1 gesagt ist die wichtigste Massnahme, das **Verursacherprinzip gemäss USG konsequent umzusetzen**, d.h. die Lärmreduktion an der Quelle einzufordern. Darunter zählen die Entwicklung von leisem Rollmaterial und Lärmschutzvorrichtungen (Wände, Wälle, Einhausungen) entlang stark befahrener Verkehrsachsen. Temporeduktoren (30 km/h) sowie ein Schwerverkehrsverbot auf Hauptstrassen im Bereich von Ortsdurchfahrten sind ebenfalls wirkungsvolle Massnahmen an der Lärmquelle. In der Praxis können derartige Verkehrsberuhigungen jedoch nur erfolgen, wenn der Durchgangsverkehr auf Umfahrungsstrassen umgeleitet werden kann. Heute fordern viele Gemeinden gerade im periurbanen Raum neue Umfahrungsstrassen, damit sie ihre Dorfzentren aufwerten und die Siedlungen nach Innen entwickeln können. Diverse Projekte werden aktuell umgesetzt.

Allerdings entstehen die Umfahrungen in aller Regel auf Kosten unverbauter Landwirtschaftsflächen. Zudem werden die Naturräume und Naherholungsgebiete ausserhalb der Siedlungen verlärmert. Somit bedarf es hier einer Interessenabwägung. Mit **Szenarien und Visualisierungen** können verschiedene Trassen und Bauweisen (Dämme, Einschnitte, Tunnels, Viadukte) entwickelt und beurteilt werden. Mit **Testplanungen** lassen sich anschliessend die Auswirkungen der favorisierten Szenarien abschätzen.

Grossräumig sind die Verkehrsachsen, insbesondere für den Güterschienenverkehr, so zu planen, dass sie auch die zukünftige Siedlungsentwicklung nicht behindern. Dafür sind das **Raumkonzept Schweiz und der Sachplan Verkehr aufeinander abzustimmen**. Auch hier eignen sich **Szenarien** für neue Trassen, damit Räume, in denen eine starke Siedlungsentwicklung zu erwarten ist, vom Güterbahnverkehr entlastet werden können.

Beispiel Fruchtfolgefleichen (FFF)

In diesem Fall empfehlen sich mehrstufige Verfahren. In einem ersten Schritt können mit **Szena-**

rien und Testplanungen die grundsätzlichen Möglichkeiten für die Innenverdichtung und die Kompensation von FFF abgeschätzt werden. Für Letzteres sollte vermehrt auch der Rückbau von Industriebrachen und obsoleten Infrastrukturanlagen in Betracht gezogen werden. In einem zweiten Schritt eignen städtebauliche Wettbewerbe für die Gestaltung der Innenverdichtung auf Quartierebene. Dabei kann auch die Bevölkerung einbezogen werden, indem sie z.B. über die drei oder fünf besten Projekte entscheiden kann.

Beispiel Siedlungsentwicklung auf Bundesarealen

Um einer staatlichen Baulandhortung entgegen zu wirken sollten der Bund und die bundesnahen Betriebe dringend eine Strategie für die Nachnutzung ihrer nicht mehr benötigten Flächen erarbeiten. Dabei sollen sie sich am Raumkonzept Schweiz orientieren. Dieses gibt die Räume vor, in denen der Bedarf nach einer sinnvollen Nachnutzung am dringendsten ist. Zudem gibt es Anhaltspunkte für die Wahl einer den Handlungsräumen entsprechenden geeigneten Nachnutzung. Mit der Umnutzung ihrer Areale können der Bund und die entsprechenden Betriebe eine Vorreiterrolle in der nachhaltigen Raumentwicklung spielen indem sie neben Wohn- und Gewerbenutzungen auch Zwischennutzungen und den Rückbau zur Wiederherstellung von Kulturland oder natürlichen Lebensräumen systematisch einbeziehen. Dadurch könnte auf diesen Arealen auch zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz beigetragen werden.

Auch in diesem Fall eignen sich Szenarien zur groben Evaluation möglicher Nachnutzungen. Konkrete Projekte sollten mit Testplanungen geprüft werden. Für die Gestaltung der Areale empfehlen sich Wettbewerbe. In dicht besiedelten Räumen kann die Partizipation der Bevölkerung die Akzeptanz der umgesetzten Projekte erhöhen.

Beispiel Steuergesetzgebung und RPG

In diesem Fall bedarf es einer besseren Koordination der Sektoralpolitiken. Insbesondere sind die Steuergesetzgebung und das Raumplanungsgesetz RPG besser auf einander abzustimmen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie die Ausführungen zeigen, kann es keine allgemein gültige Anleitung für eine erfolgreiche Interessenabwägung geben. Es ist weiterhin jeder Einzelfall für sich zu behandeln. Wichtig ist jedoch festzustellen, ob es sich im betreffenden Fall tatsächlich um einen Zielkonflikt oder vielmehr um verpasste Synergien handelt. Häufig zielen die beteiligten Interessen, die im ersten Augenblick als gegenläufig erscheinen, im Grunde in ähnliche Richtungen. Effektive Zielkonflikte verlangen eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen Interessen, wozu in jüngerer Zeit viele neue Methoden entwickelt worden sind.

Der Bund kann die Interessenabwägung bei Planungsentscheiden stark unterstützen. Insbesondere kann er viel dazu beitragen, dass es weniger zu verpassten Synergien kommt. Vorab ist das Raumkonzept Schweiz als von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitetes Planungsleitbild zu propagieren; ist es doch notabene das Produkt einer umfassenden Interessenabwägung.

Dieses Raumkonzept soll dem Bund selbst bei der Festlegung seiner Sachpläne und weiteren Konzepte als Leitbild dienen. Die bestehenden Sachpläne sollen bezüglich der Zielsetzungen des Raumkonzepts in den verschiedenen Handlungsräumen überprüft werden. Wo nötig sind die Sachpläne an die Ziele des Raumkonzepts anzupassen, insbesondere zur Erhaltung der „blauen“ (ländlichen) Räume. Das Raumkonzept ist auch als Grundlage für die räumliche Abstimmung der Biodiversitätsstrategie mit den Sachplänen zu verwenden.

Ebenso wichtig ist, dass der Bund dazu beiträgt, dass grundlegende Synergien der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen besser genutzt werden können. Im Konkreten heisst das, dass

- das Umweltschutzgesetz, insbesondere das Verursacherprinzip, konsequenter umgesetzt wird. Dies gilt vorab für den Lärmschutz, wo die Lärmbekämpfung an der Quelle noch wesentlich stärker einzufordern ist.
- der Sachplan Fruchtfolgeflächen konsequent einzuhalten ist und verstärkt zur Siedlungsbegrenzung nach aussen eingesetzt wird. Darauf soll bei der Genehmigung der kan-

tonalen Richtpläne ein stärkeres Augenmerk gelegt werden.

- die **Anreize zum Bauen ausserhalb der Bauzonen unterbunden** werden. Besonders problematisch sind die Strukturverbesserungsbeiträge für die Landwirtschaft. Hier bedarf es einer besseren Abstimmung zwischen dem Raumplanungs- und dem Landwirtschaftsgesetz.
- eine **Strategie für die Entwicklung brachliegender Bundesliegenschaften** erarbeitet wird, um einer „staatlichen Baulandhortung“ entgegen zu wirken. Hier ist die Zusammenarbeit zwischen dem UVEK, den SBB und dem VBS zu verstärken.
- die **Förderprogramme und Strategien des Bundes** in den spezifischen Handlungsräumen konsequent umgesetzt werden. Über die **Agglomerationsprogramme** in städtischen Räumen ist die Siedlungsentwicklung nach Innen zu fördern und die Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen. Mit den **Projekten der Neuen Regionalpolitik** in ländlichen Räumen soll vorab die eigene Identität der Räume gefördert werden, so dass sie sich wie im Raumkonzept Schweiz vorgesehen entwickeln können.
- das **Steuergesetz (StG)** und das **Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)** nach Hindernissen zur Erreichung der Ziele der Raumplanung analysiert werden. Diese Gesetze sind soweit zu **überarbeiten**, dass eine **überkommunale Planung möglich** wird.

Nichtsdestotrotz können **Zielkonflikte** zwischen gegenläufigen Akteursinteressen oder zwischen den Planungszielen und den technischen und praktischen Möglichkeiten nicht ausgeschlossen werden. Neue Methoden der kommunikativen Planung können die Beilegung solcher Zielkonflikte unterstützen. Um mögliche Zielkonflikte zu erkennen und ihnen vorzubeugen sind **Testplanungen** und die Planung in **Szenarien** zu fördern. Das Instrument der städtebaulichen **Wettbewerbe** ist vermehrt auch für **Quartierplanverfahren** anzuwenden. Zudem ist die Bevölkerung stärker in den Planungsprozess einzubeziehen. Mit **partizipativen Verfahren** können nicht nur mehr Interessen berücksichtigt werden, sondern die getroffenen Entscheide werden von den Beteiligten auch besser akzeptiert.

Quellen

- Berchthold, M., & Krass, P. (2009). „Stadt anders sehen“ – Visualisierung räumlicher Zusammenhänge. *Informationen zur Raumentwicklung*, 10/11, 711-726.
- Diller, C. (2010). Methoden in der Praxis der deutschen Raumplanung. *disP*, 182(3), 36-49.
- Förster, A., & Thierstein, A. (2009). Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. *Planung neu denken*
Retrieved 30. Januar, 2013, from http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/sonderausgabe_frster_thiersten.pdf
- Hoeppner C., J. Frick, M. Buchecker. (2008). : What drives people's willingness to discuss local landscape development? *Landscape Research* 33/5: 605–622.
- Jung, W., & Schönwandt, W. (2007). *Testplanungen als Instrument zur Aktivierung von Flächenpotenzial*. Paper presented at the REAL CORP 007, Vienna.
- Junker B., M. Buchecker, U. Mueller-Boeker. (2007). Objectives of public participation: Which actors should be involved in the decision-making for river restorations? *Water Resources Research* 43/10: W10438