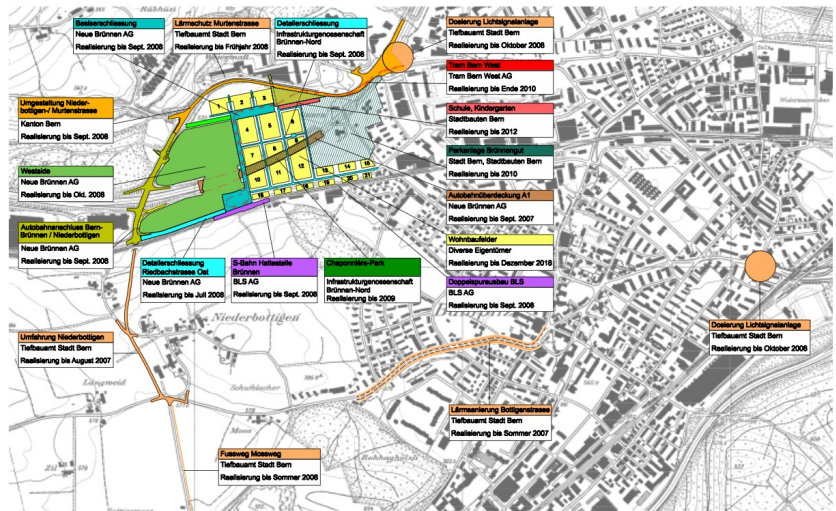
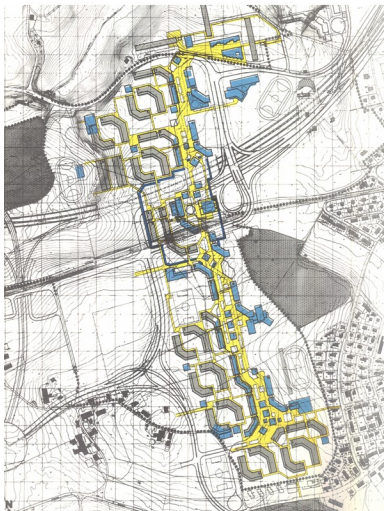


Rhythmus aus dem Takt?

Veränderte Aushandlungsprozesse in der Raumentwicklung und ihr Verhältnis zu den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen



Bildnachweis: Schärker (2008), Gesamtkoordination Brünen (2007)



Universität Zürich



Rhythmus aus dem Takt?

Veränderte Aushandlungsprozesse in der Raumentwicklung und ihr Verhältnis zu den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen

Masterarbeit in Wirtschaftsgeographie
am Geographischen Institut der Universität Zürich

Betreuung:

Dr. Joris Van Wezemael
Division of Economic Geography
Department of Geography
University of Zurich - Irchel
Winterthurerstr. 190
8057 Zürich

Stefano Wagner
Schweizerische Studiengesellschaft
für Raumordnung und Regionalpolitik
(ROREP / OEPR)
Seilergraben 22
3011 Bern

Fakultätsvertretung:

Prof. Dr. Hans Elsasser
Division of Economic Geography
Department of Geography
University of Zurich - Irchel
Winterthurerstr. 190
8057 Zürich

Verfasser:

Matthias Loepfe
Gallusstrasse 36
9500 Wil
matthias.loepfe@gmail.com

Wil, 28.11.2008

Vorwort

Auf das Thema Raumentwicklung stiess ich über das Studium der Wirtschaftsgeographie. Am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL) der ETHZ bestand zudem die Gelegenheit, mich mit den aktuellen raumplanerischen Fragen vertraut zu machen. Auch in meiner Freizeit begann ich mich vermehrt für das Thema zu interessieren. So hatte ich die Möglichkeit, an einem Stadtentwicklungsprojekt in Wil (SG) teilzunehmen. Daneben konnte ich im Zusammenhang mit einem kulturellen Treffpunkt, ein Projekt von der Idee bis zur Umsetzung mit allen Höhen und Tiefs miterleben. Schliesslich durfte ich durch meine Anstellung als studentische Hilfskraft bei der Professur Scholl (IRL) einen Einblick in grössere, komplexere Projekte nehmen. Interessant fand ich am Thema der Raumentwicklung vor allem auch die politischen und sozialen Aspekte. Deswegen hielt ich auf der Suche nach einem Thema für die Masterarbeit Ausschau nach einer Betreuungsperson, welche mir eine sozialwissenschaftliche Perspektive ermöglicht. So stiess ich schliesslich auf Joris Van Wezemaal, welcher schon länger einen sozialwissenschaftlichen Zugang zum Thema Raumentwicklung pflegt und Vorstandsmitglied der ROREP ist. Auf diese Weise entstand dann auch der Kontakt zu meiner zweiten Betreuungsperson Stefano Wagner, Präsident der ROREP.

Ich möchte an dieser Stelle allen ganz herzlich danken, welche am Projekt meiner Masterarbeit beteiligt waren. Insbesondere möchte ich mich bei Joris Van Wezemaal für die sehr gute Betreuungssituation bedanken. Ein besonderer Dank gebührt den Experten der Fallbeispiele, Joseph Sauter, Georg Schärrier sowie Stefano Wagner, letzterer auch für seine Hilfestellung bei der Suche nach den Fallbeispielen und die Vermittlung von Kontakten, welche eine Masterarbeit in dieser Form erst ermöglichte. Besten Dank auch an alle anderen Teilnehmenden der Workshops. Die Workshops waren für mich immer sehr motivierend und lehrreich. Zu guter Letzt möchte ich mich bei meinem persönlichen Umfeld für die wohlwollende Unterstützung während der Zeit des Schreibens danken.

Wil, im November 2008

Matthias Loepfe

Zusammenfassung

Aufgrund einer Komplexitätszunahme sozio-ökonomischer Beziehungen durch Globalisierung, Tertiarisierung und Individualisierung und einer verminderten staatlichen Lösungsfähigkeit im Zusammenhang mit Deregulierung und Finanzknappheit werden auch Prozesse der Raumentwicklung komplexer. Der veränderten Ausgangslage begegnet die Praxis mit neuen Lösungsversuchen, welche die erhöhte wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik auffangen und somit der Komplexität der Problemsituationen Rechnung tragen sollen. So ist in verschiedenen Debatten von einem Wandel die Rede. Vertreter der deutschsprachigen Debatte der 'Projektorientierung' (vgl. z.B. Keller et al. 1996) meinen, dass sich die öffentliche Hand vermehrt umsetzungsorientiert in Projekten engagieren soll. Die 'Aktionsplanung' von Scholl (1995) trägt der Komplexität in der Raumentwicklung insofern Rechnung, als dass betont wird, dass Organisationsformen sich nach den Aufgaben richten sollen und nicht umgekehrt. In der englischsprachigen 'Governance'-Forschung (vgl. Healey 2005) geht es vor allem um das Auftreten einer neuer 'Governance'-Form, welche neben den beiden Koordinationsmechanismen der hierarchischen Verordnung (Staat) und einer marktwirtschaftlichen Logik der Effizienz (Markt) zum Vorschein kommt: Entscheidungsprozesse folgen vermehrt einer Logik der Verhandlung. Neue (vielfach qualitative) Aufgabenstellungen wie Entwicklungen im Bestand, die Bildung von regionalen Netzwerken oder die Aktivierung von Potenzialen zeichnen sich durch einen hohen Grad von Ressourceninterdependenz aus, was eine Vielzahl an Beteiligten und dementsprechend Unsicherheiten über deren Verhalten nach sich zieht. Eine Lösung ist in diesen Fällen nur durch übergreifende Kooperation möglich. Diese erfolgt aufgrund der Ungleichheit zwischen politisch-administrativen und wirtschaftlich-funktionalen Räumen oft über die klassischen institutionellen Grenzen hinweg. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich nun mit der Frage, in welchem Verhältnis die veränderten Lösungsversuche zu den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen stehen. Dabei müssen alle möglichen raumwirksamen Gesetze in die Untersuchung miteinbezogen werden. Der Fokus wurde jedoch aufgrund der bevorstehenden Revision auf das RPG (Bundesgesetz über die Raumplanung) gelegt.

Die Fragestellung wurde anhand aktueller Fallbeispiele untersucht: Eine Siedlungsentwicklung in Brünen im Westen der Stadt Bern, eine Quartierentwicklung in Cornaredo in der Agglomeration Lugano und der Naturpark Ela in Mittelbünden. Dabei ist das Verhältnis zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und neuen Lösungsversuchen eine Frage nach der Rolle dieser Teile im betreffenden Projekt. Was bewirken sie im Planungsprozess? Die Datenerhebung fand im Wesentlichen während zwei Workshops statt, in denen die Fallbeispiele von Experten der jeweiligen Projekte vorgestellt und die Fragestellungen danach in einem erweiterten Expertengremium diskutiert wurden. In der Datenauswertung wurde mit Hilfe der Konzepte der 'Assemblage Theory' (DeLanda 2006) eine qualitative Inhaltsanalyse durchgezogen.

Die retrospektive Analyse der Fallbeispiele hat aufgezeigt, dass Planungsprozesse verschiedenste Versuche zur Aktivierung von Potenzialen darstellen. Versuche, welche sich ausschliesslich den klassischen Instrumenten bedienen, scheiterten. Erfolgreicher waren Lösungsversuche, welche der Aufgabenstellung in der Ergänzung zu den bestehenden Verfahren, mit einer projektspezifischen, temporären Organisationsform (AdHoc-Organisation) begegneten. Durch eine AdHoc-Organisation wird die Koordination zwischen der Vielzahl von dependenten Beteiligten durch eine Konzentration der projektrelevanten Prozesse möglich. Anwendung findet ebenfalls ein verändertes Prozessdesign, welches die Lösung am Anfang bewusst offen hält und zur Sache der Verhandlung macht. Die Trennung zwischen Planung und Umsetzung wird dadurch aufgesprengt, Unsicherheiten bezüglich dem Verhalten von Akteuren sowie politischen und wirtschaftlichen Prozessen werden reduziert. Das RPG manifestiert sich an dieser Stelle weder hinderlich noch förderlich, denn veränderte Aushandlungsprozesse nach Verhandlungslogik oder AdHoc-Organisationen kommen darin nicht vor. So sind die Projekte in diesen Phasen durch ihre Offenheit und durch die fehlende Rechtsgrundlage am empfindlichsten. Nach der retrospektiven Analyse wurde in der prospektiven Exploration ein möglicher Interventionsraum für ein neues Gesetz identifiziert und Anforderungen an mögliche Instrumente formuliert: Impulse könnten ab einem gewissen Schwellenwert durch ein Gefäss aufgefangen werden. Damit könnte ein Austauschprozess zwischen den Beteiligten initiiert, vorangetrieben und gesteuert werden. Das Instrument würde demnach eine unterstützende sowie eine kontrollierende Rolle spielen. Im Sinne der Aufgabenorientierung erfordern jedoch nicht alle Aufgaben solche Instrumente. Es würde sich demnach um eine Ergänzung im Sinne der Ermöglichung handeln.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Problemstellung	6
1.2	Fragestellungen	9
1.3	Aufbau der Arbeit	9
2	Grundlagen	11
2.1	Theoretische Grundlagen	11
2.1.1	Die Erfindung von (sozialer) Komplexität	13
2.1.2	'Assemblage Theory'	19
2.2	Untersuchungsgegenstand	26
2.2.1	Wandel in der Planung: Verschiedene Zugänge	26
2.2.2	Das Planungssystem Schweiz	34
2.3	Thesen und aufbereitete Fragestellungen	41
3	Methodik	45
3.1	Methodisches Vorgehen im Überblick	45
3.1.1	Identifikation von Fallbeispielen	46
3.1.2	Retrospektive Analyse	47
3.1.3	Prospektive Exploration	47
3.1.4	Synthese	48
3.2	Datenerhebung	48
3.3	Datenauswertung	50
3.3.1	Codierung	51
3.3.2	Theorie als Methode	54
4	Ergebnisse und Diskussion	55
4.1	Identifikation der Fallbeispiele	55
4.1.1	Kurzportraits	56

4.2	Retrospektive Analyse der Fallbeispiele	63
4.2.1	Planungsprozess und Kipp-Punkte	63
4.2.2	Rolle rechtlicher Rahmenbedingungen	81
4.2.3	Diskussion der retrospektiven Analyse	85
4.3	Prospektive Exploration	93
4.3.1	Möglicher Interventionsraum und Anforderungen an Gesetze	93
4.3.2	Kapazitäten möglicher Gesetze: Erfahrungen aus Italien	94
4.3.3	Diskussion der prospektiven Exploration	96
5	Synthese	99
5.1	Schlussfolgerungen	99
5.2	Ausblick	104
5.3	Reflexion von Theorie und Methode	105
	Literaturverzeichnis	109
A	Anhang RPG	113
B	Anhang Codes	119

Abbildungsverzeichnis

2.1	Planungsebenen	39
4.1	Luftbild Bern Brünnen	56
4.2	Entwurf Westside Bern Brünnen	57
4.3	Überblick Stadtquartier Bern Brünnen	58
4.4	Strassentunnel A2 und Cornaredo Lugano	59
4.5	Luftbild heute und mit Modell Cornaredo Lugano	60
4.6	Parkperimeter Parc Ela	61
4.7	Natur: Alp Flix Parc Ela	61
4.8	Kultur: Albulabahn und Origen Parc Ela	62
4.9	Projektorganisation NQC	70
4.10	Prozessdesign NQC	71
4.11	Neu-Konstruktion des Ortes Cornaredo	72
4.12	Projektorganisation Parc Ela	76
4.13	Prozessdesign Parc Ela	76
4.14	Parkkonzept Parc Ela	80

Tabellenverzeichnis

2.1	Eigene Darstellung nach Van Wezemaal (2008a)	13
2.2	Eigene Darstellung nach Law (2002)	15
3.1	Übersicht Methodik	46

1 Einleitung

Die Abbildungen auf dem Deckblatt der Arbeit zeigen zwei ganz unterschiedliche Pläne des Gebietes Brünnen bei Bern: Das so genannte Approximative Generalkonzept Brünnen von 1972 und einen Überblick zu den Teilprojekten des neuen Stadtquartiers, wie es sich heute in der Umsetzung befindet. Schon der erste Eindruck der beiden Pläne ist sehr unterschiedlich. So ist das Generalkonzept viel grossräumiger angelegt, wirkt massiver und grenzt sich von den bestehenden Nutzungen ab. Durch die fehlende Eingebundenheit hebt sich das Vorhaben schon in der Darstellung von seiner Umgebung ab, als würde es einfach darübergelegt. Dagegen konzentriert sich die neuere Planung auf ein viel kleineres Gebiet. Graphisch werden die neuen Flächen mit der bestehenden Siedlungsstruktur verbunden. Teilprojekte befinden sich sogar weit weg vom eigentlichen Planungssperimeter, mitten in der bestehenden Siedlung. Des weiteren sind verschiedenste Angaben wie diverse involvierte Akteure sowie die Realisierungshorizonte der Teilprojekte ersichtlich.

Die Pläne unterscheiden sich nicht nur graphisch, sie drücken auch eine veränderte Planungsphilosophie aus. Ein Approximatives Generalkonzept könnte man sich heute nicht mehr vorstellen. Anscheinend hat sich das Planungsverständnis in den letzten paar Jahrzehnten drastisch geändert. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich u.a. mit den Gründen für ein verändertes Planungsverständnis und möchte die veränderte Praxis begreifen. Für eine Erklärung müssen wir zwingend gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen nachvollziehen.

1.1 Problemstellung

Im planungstheoretischen Diskurs ist von einem Wandel des Planungsverständnisses die Rede (Healey 2005, Jessop 1998, Ibert 2009, Van Wezemael 2009). Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen ergeben sich im Bereich der Raumentwicklung neue Fragestellungen, entsprechend kommen veränderte Lösungsversuche zum Vorschein. Der stipulierte Wandel des Planungsverständnisses muss also in Zusammenhang mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen wie dem technologischen Wandel, der Globalisierung der Wertschöpfungsketten, dem Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft (Tertiarisierung) und der Individualisierung bzw. Heterogenisierung der Lebensstile verstanden werden. In einer zunehmend globalisierten Gesellschaft erhöht sich die Komplexität der sozio-ökonomischen Beziehungen. So zeichnet sich insbesondere der urbane Raum durch eine Überlagerung und eine Verflechtung von unterschiedlichsten Netzwerken des Handelns, der Produktion, des Kapitals, des Alltags, der Kommunikation oder der Migration aus. Diese haben sich in ihrer Zahl, Reichweite und Dynamik verändert, so dass sich eine neue Ausgangslage für die Planung ergibt (Schmid 2007 in: Van Wezemael 2009: 1-2). Auf der anderen Seite wird der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand durch die Legitimationskrise des modernen Staates (Deregulierung, New Public Management) und die angespannte Haushaltsslage des Staates zunehmend eingengt (Ibert 2003). Die Komplexitätszunahme der Problemsituationen und die Abnahme der staatlichen Lösungsfähigkeit führt schliesslich dazu, neue Steuerungsformen zum Vorschein kommen, um Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen und zu erweitern. So findet Politik zunehmend in kooperativen und selbstorganisierten Prozessen statt, erfolgt dezentraler und segmentierter und bezieht mächtige Akteure mit ein. (Rommelspacher 1999: 157-158). Im Zusammenhang mit kollektiven Formen der Entscheidungsfindung ist häufig von 'Governance'¹ die Rede.

Entsprechend muss sich auch die Planung mit veränderten Rahmenbedingungen und Aufgabenbereichen konfrontieren. Ibert (2003) sieht z.B. die Bewältigung des Strukturwandels, Planungen im Bestand, die soziale Stabilisierung, durch die zunehmende Konkurrenz der Standorte auftretenden Fragen des Standortmanagement und -marketings, die Erzeugung ja gar die Organisation von Innovation als neue Aufgabenbereiche. Des

1 Siehe Kapitel 2.2.1

weiteren sind aufgrund vermehrt überregionaler Aufgabenstellungen die Bildung von regionalen Netzwerken in den politischen Agenden verschiedener Gemeinden festzustellen. Schliesslich gehört auch eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung zu neueren Aufgaben im Feld der Planung. Zusammenfassend sind die aktuellen Fragestellungen eher qualitativer statt quantitativer Art: Es geht vermehrt um die Änderung von Verhaltens- und Denkweisen statt um materielle Infrastruktur. Scholl (1995) stellt fest, dass in vielen Fällen Aufgaben oder Probleme erst erkundet werden müssen. Die Situationen zeichnen sich also durch Unsicherheit hinsichtlich Zielen, Verfahren und Akteuren aus. Generell zeichnen sich die neuen Aufgabenstellungen oft durch Ressourceninterdependenz aus, das heisst die zur Lösung der Aufgabe nötigen Ressourcen sind über verschiedenste Akteure verteilt, wodurch eine Kooperation einer Vielzahl von Beteiligten mit unterschiedlichsten Problemwahrnehmungen nötig wird. Weitere Merkmale sind eine erhöhte räumliche Konfliktdichte aufgrund der Knappheit der Ressource Boden sowie häufig überlappende Zuständigkeiten, welche sich durch die Ungleichheit zwischen funktionalen und politisch-administrativen Räumen ergeben.

Gerade beim Beispiel der Umsetzung einer Strategie der nachhaltigen Entwicklung wird deutlich, dass die klassischen Instrumente der hierarchischen Verordnung oft nicht mehr problemadäquat sind. Erfolgsversprechender ist die jeweilige ortsgebundene und spezifische Aushandlung der verschiedenen Interessen. Auch bei den anderen genannten neuen Aufgabenfeldern sind traditionelle hierarchische Steuerungsformen oft ineffektiv (Siebel et al. 1999: 166). Aus diesem Grund treten auch bei veränderten Fragestellungen im Bereich der Planung neuartige Lösungsversuche mit veränderten Organisationsformen und Prozessdesigns auf. In der planungstheoretischen Debatte wird versucht, sich die veränderte Praxis in der Raumentwicklung zu verstehen und zu konzeptualisieren. Dabei ist auch in der Planung - vor allem in der angelsächsischen Debatte - das Konzept 'Governance'² zu finden. Dabei geht es im Wesentlichen um das Auftreten eines durch Verhandlungslogik geprägten Koordinationsmechanismus verschiedener Ansprüche in der Gesellschaft. Die deutschsprachige Planungsdebatte verschafft sich den Zugang zu neueren Phänomene in der Raumentwicklung anhand der Konzepte 'Aktionsplanung' (Scholl 1995) oder 'Projektorientierung' (Keller et al. 1996, Mayer & Siebel 1998, Gatzweiler 1999, Rommelspacher 1999, Ibert 2003). Gemeinsam ist den Ansätzen, dass sie ein neues Planungsverständnis postulieren, nämlich eine prozess-, umsetzungs- und aufga-

2 Siehe Kapitel 2.2.1

benorientierte Planungsphilosophie. Dabei wird insbesondere im Verständnis der 'Projektorientierung' betont, dass Planung mehr durch Aktionen und Projekte, statt durch Programme und Pläne erfolgen soll. (Gatzweiler und Strubelt 1999: I). Mit Projekten soll die Trennung von Planung (durch den Staat) und Umsetzung (durch Private) überwunden werden. Die Diskurse decken verschiedene Merkmale der veränderten Praxis in der Raumentwicklung auf. So ist in allen Debatten festzustellen, dass sich die Rolle der Planenden (insbesondere der öffentlichen Hand) verändert hat. Aufgrund einer Vielzahl beteiligter Akteure, Ressourceninterdependenz und überlappenden Zuständigkeiten, muss Planung kooperativ erfolgen. Die Koordination der Aufgabe erfolgt nach der Logik von 'heterarchic governance' und ist im Wesentlichen eine auf die Realisierung eines gemeinsamen Produktes gerichtete Verhandlung. (Mayntz 1993a: 11 in Jessop 1998: 33).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen auch die Prozesse der Raumentwicklung komplexer geworden sind. Auf der anderen Seite vermindert sich die staatliche Lösungsfähigkeit. Der veränderten Ausgangslage begegnet die Praxis mit neuen, veränderten Lösungsversuchen, welche die erhöhte wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik auffangen und somit der Komplexität der Problemsituationen Rechnung tragen sollen.

Die vorliegende Arbeit untersucht nun die Frage, in welchem Verhältnis die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu den veränderten Lösungsversuchen stehen. Ist der veränderte Rhythmus noch im Takt? Insbesondere ist von Interesse, wie das RPG (Bundesgesetz über die Raumplanung) in den Prozessen der Raumentwicklung involviert ist und ob es den Ansprüchen der veränderten Lösungsversuche genügt. Wichtig ist zu wissen, wie die Entscheidungsfindungsprozesse unter bestehenden Rahmenbedingungen von statten gehen und wo sich das Reglement des RPG aus der Sicht des Projektes positiv oder negativ manifestiert, sprich was es im konkreten Planungsprozess bewirkt. Diese Fragen sind insofern relevant, als dass sich das RPG des Bundes zur Zeit in einem Revisionsprozess befindet.

Die Arbeit hat das Ziel, einen Beitrag zur Debatte über die Revision des RPG zu liefern. Sie dient der ROREP (Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik) als Grundlage für eine Empfehlung an das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), ob und wie eine 'Projektorientierung' in ein neues Gesetz miteinfließen soll.

1.2 Fragestellungen

Es werden folgende Fragestellungen untersucht:

- In welchem Verhältnis zu den rechtlichen Rahmenbedingungen stehen die neuen Lösungsversuche mit ihren veränderten Prozessdesigns? Welche Elemente wirken fördernd bzw. hindernd?
- Welche Anforderungen an rechtliche Rahmenbedingungen bestehen?
- Ist eine Änderung des RPG nötig, um die Lösungsversuche zu unterstützen?

Der Fächer wird in der ersten Fragestellung bewusst offen gehalten, das heisst, dass alle möglichen Gesetze in die Analyse miteinbezogen werden. Bei der letzten Fragestellung wird der Fokus auf das RPG als 'Herzstück der Planerschaft' gelegt, nicht zuletzt wegen der aktuellen politischen Relevanz.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in die Kapitel Grundlagen, Methodik, Ergebnisse und Diskussion und Synthese. Im Kapitel Grundlagen wird in einem ersten Schritt auf die theoretischen Grundlagen eingegangen. In einem zweiten Schritt wird unter dem Titel Untersuchungsgegenstand der eingangs erwähnte Wandel in der Raumentwicklung nochmals aufgegriffen und nachvollzogen. Dies soll insbesondere dazu dienen, sich im Feld der verschiedenen Zugänge zu positionieren. Anschliessend werden die Prinzipien des Planungssystems Schweiz dargelegt. Aufgrund der erarbeiteten theoretischen und fachlichen Grundlagen werden die Fragestellungen nochmals neu formuliert und erste Thesen aufgestellt, welche für die Analyse der Fallbeispiele hilfreich sind.

Im Kapitel Methodik werden die einzelnen Schritte des methodischen Vorgehens genauer erläutert. Insbesondere wird detailliert auf die Datenerhebung und die Datenauswertung eingegangen. Im Kapitel Ergebnisse und Diskussion, welches sich nach den methodischen Schritten gliedert, werden die Ergebnisse der Datenerhebung bzw. Datenauswertung dargestellt und diskutiert. Zusammenfassend werden in der Synthese, Schlussfolgerungen gezogen und in einem Ausblick offene Fragen angesprochen.

2 Grundlagen

Im folgenden Kapitel werden für die Fragestellung relevante Grundlagen zusammengestellt. Während der erste Teil einen allgemeinen theoretischen Hintergrund liefert (Kapitel 2.1), wird im zweiten Teil (Kapitel 2.2) speziell auf den Untersuchungsgegenstand Raumentwicklung eingegangen. Dabei geht es in erster Linie darum, sich einen Überblick über die verschiedenen Zugänge zur veränderten Praxis zu verschaffen und mit der theoretischen Perspektive zu positionieren. Zudem versuche ich die Perspektive mit dem Untersuchungsgegenstand Raumentwicklung u.a. mittels eines fiktiven Beispiels zu verknüpfen. In einem letzten Punkt wird genauer auf das Planungssystem Schweiz und die dazugehörigen gesetzlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Resultat des Kapitels Grundlagen bildet schliesslich erste Thesen zum Untersuchungsgegenstand und eine konkretisierte Fassung der eingangs formulierten Fragestellungen. In einer Synthese des Kapitels Grundlagen werden diese in einem abschliessenden Unterkapitel aufgeführt und bilden zusammen mit den theoretischen Ausführungen die Grundlage für den empirischen Teil meiner Arbeit (Kapitel 2.3).

2.1 Theoretische Grundlagen

Der erste Teil dieses Kapitels beschäftigt sich mit der Frage, anhand welcher Theorien und Konzepte wir einen Zugang zu veränderten Prozessen in der Raumentwicklung finden und die aktuelle Praxis erklären können. Da Prozesse der Raumentwicklung eng mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen verknüpft sind, möchte ich mich in einem ersten Schritt mit der eingangs postulierten veränderten sozialen Realität beschäftigen. Ausgehend von der These, dass gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse und demnach auch Prozesse der Raumentwicklung komplexer geworden sind, stellt sich die Frage, ob angemessene Theorien und Methoden vorhanden sind, um einen Zugang zur veränderten Realität zu schaffen. Auf der Suche nach einer geeigneten Perspektive ist es wichtig, fundamentale Grundannahmen über 'die' Realität offen zu legen. Die anfangs sehr abstrakte Forschungsperspektive wird im Verlaufe des Kapitels soweit

konkretisiert, bis es mir möglich wird, einen angemessenen Werkzeugkasten für die Untersuchung von Prozessen der Raumentwicklung zusammenzustellen (siehe Kapitel 3).

Auch nach Law & Urry (2004: 7, 10) hat sich die soziale Realität verändert. Die so genannte Globalisierung meint, dass politisch-administrative Einheiten und territoriale Grenzen bei sozialen Phänomenen weniger eine Rolle spielen. Vielmehr geht es um meistens überterritoriale Verknüpfungen und fließende Veränderungen verschiedener Systemzustände. So sind globale Realitäten im 21. Jahrhundert oft flüchtig oder instabil: Ein Phänomen taucht heute auf, verschwindet morgen wieder und erscheint am übernächsten Tag wieder. Zudem haben wir es oft mit nicht-linearen Zusammenhängen zu tun, weswegen es schwieriger bis unmöglich wird, Vorhersagen zu treffen.

Law & Urry (2004: 5) sehen Realität als relationalen Effekt, welche durch zugleich soziale und/oder materielle Interaktion produziert und stabilisiert wird. Dabei werden laufend verschiedene, multiple Realitäten geschaffen, wobei einige davon einfacher zu produzieren sind als andere. Realitäten werden von alleine laufend generiert (Metapher des 'Fließens'), es ist aber auch möglich, sie mit Anstrengung absichtlich zu schaffen. Wird dieser Gedanken nun konsequent weiterverfolgt, beschreiben wissenschaftliche Methoden die Realität nicht nur, vielmehr wird durch ihre Anwendung Realität geschaffen. Zum Tragen kommt auch hier die relationale Sichtweise: Die Realität wird durch die Interaktion zwischen Untersuchungsobjekt und Methoden bzw. Forschenden emergent³. Die Realität ist somit nicht unabhängig von den Methoden begreifbar, durch die Vielfalt der Methoden entstehen verschiedene, multiple Wahrheiten, auch wenn sie selbstverständlich nicht völlig unabhängig voneinander sind. Wir haben es also nicht mit verschiedenen Perspektiven auf eine singuläre Realität zu tun, vielmehr werden durch verschiedene Perspektiven verschiedene Realitäten produziert⁴. Wir produzieren ein 'Pluriversum', im Gegensatz zu einem singulären Universum (Law & Urry 2004: 8). Somit müssen sich Wissenschaftler die Frage stellen, welche Realitäten sie schaffen oder stabilisieren wollen ('ontological politics'). Laut Law & Urry (2004: 9) gibt es dabei keine unschuldige Methode: jede Methode trägt ihre 'Schuld' an der durch sie geschaffenen Realität.

3 Emergenz bezeichnet den Effekt, den die Interaktion von Elementen generiert (Van Wezemaal 2009: 9). Das Ganze ist mehr als die Summe ihrer Teile: Gewisse Eigenschaften kommen demnach erst durch die Beziehungen der Teile untereinander zum Vorschein (werden emergent).

4 In der Wissenschaft geht es deshalb vielmehr um Fragen der Ontologie (Was wir wissen, wurde auch auf verschiedene Weise produziert) anstatt der Epistemologie (Was wir wissen, hängt von unserer Perspektive ab).

Nach Law & Urry (2004: 5, 7) tendieren die herkömmlichen Methoden dazu, eine singuläre und euklidische Realität zu generieren. Beschreibung, Voraussage und Kategorisierung sind typische Merkmale klassischer Sozialwissenschaften. Während deren euklidische Kategorien im 19. und 20. Jahrhundert mehr oder weniger produktiv waren, seien sie für die globalen Realitäten im 21. Jahrhundert weniger geeignet. So müssten sich parallel zu sozialen und physischen Veränderungen in der Welt auch Theorien und Methoden des Sozialen verändern.

2.1.1 Die Erfindung von (sozialer) Komplexität

Als einen Event in Bezug auf die Veränderung der Theorien und Methoden des Sozialen kann die Erfindung von 'Komplexität' gesehen werden (Van Wezemaal 2008d: 1). Für die Einführung des Begriffes in den Sozialwissenschaften sorgte in den 90er Jahren der 'Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences' (Law & Urry 2004: 8). Soziologe Immanuel Wallerstein (Leiter der Kommission) und Nicht-Linearitäts-Wissenschaftler Ilya Prigogine empfahlen, dass wissenschaftliche Analysen auf den Dynamiken von Ungleichgewichtszuständen und der Betonung von multiplen Zukünften, Bifurkationen, historischer Pfadabhängigkeit und intrinsischer Unsicherheit beruhen müssten. Da sich Natur- UND Sozialwissenschaften mit Komplexität auseinandersetzen müssen, seien die Grenzen dazwischen nicht mehr bedeutend.

Die Grundkonzepte von Komplexität brechen fundamental mit dem konventionellen linearen Denken von Struktur und 'action/agency' (Law & Urry 2004: 8).

Linearität	Nicht-Linearität / Komplexität
large changes in causes produce large changes in effects	small causes can produce large effects and vice versa
same causes always produce same effects	same cause can produce qualitatively different kinds of effect in specific circumstances
> <i>proportionality between 'causes' and 'effects'</i>	> <i>no necessary proportionality between 'causes' and 'effects'</i>
	individual and statistic levels of analysis are not equivalent
	system effects do not result from the simple addition of individual components

Tabelle 2.1: Eigene Darstellung nach Van Wezemaal (2008a)

Nach Law & Urry (2004: 8-10) untersucht Komplexitätstheorie die emergenten Eigenschaften von Populationen und deren Selbstorganisation. In der Komplexitätstheorie können Populationen oder Gesellschaften als vielfältige Systeme gesehen werden, welche komplex mit den jeweiligen, spezifischen Umgebungen verknüpft sind. Diese Systeme stehen im Austausch, wobei nicht nur Materielles sondern auch die Zirkulation von Information eine Rolle spielt (Van Wezemaal 2009: 6). Die engen Verbindungen der Teile innerhalb von Populationen und von Populationen untereinander haben zur Folge, dass Ursache und Wirkungen nicht mehr proportional miteinander verknüpft sind, im Gegenteil räumlich und zeitlich weit auseinander liegen können. Zudem können gleiche Ursachen, ganz unterschiedliche Effekte zur Folge haben (siehe Tabelle 2.1). Positive Rückkopplungsmechanismen führen dazu, dass sich Systeme weiter weg von einem Gleichgewichtszustand bewegen und sich somit Disparitäten gegenseitig verstärken können. Des weiteren sind Populationen als sich selbstorganisierende globale Netzwerke immer in Bewegung (Metapher des 'Fließens') und befinden sich in permanenter Instabilität. Deshalb ist der Wandel der Normalzustand, Stabilität und Ordnung muss erklärt werden (Van Wezemaal 2009). Ein weiteres Merkmal komplexer Systeme sind sogenannte Phasenübergänge oder tipping points (Durlauf 2005 in Van Wezemaal 2009: 8), welche qualitative Übergänge oder eine Art Schwelle eines dynamischen Systems markieren, deren Erreichen zu qualitativ veränderten Beziehungen der Komponenten führt und dementsprechend qualitativ modifizierte Eigenschaften emergent werden lassen. Aufgrund dieser Eigenschaften und der Sensitivität der Systeme werden Veränderungen in Systemen irreversibel und unvorhersehbar: Komplexitätstheorie kann die emergenten Eigenschaften von nicht-linearen Systemen beschreiben, jedoch nicht voraussagen. Als Beispiel zur Illustration dient der Versuch ein Korn zuoberst auf einen Haufen Sand zu legen (Ursache). Dies kann verschiedene Effekte zur Folge haben: Entweder es bleibt alles unverändert oder das Korn produziert eine kleinen 'Erdrutsch'. Auch die Grösse des Effektes (Grösse des 'Erdrutsches') kann sehr unterschiedlich sein und lokal stark variieren. Wir haben es mit einem System zu tun, welches sich selbst organisiert und keiner zentralen Steuerung folgt. Es ist demnach unmöglich vorzusehen, wie das System auf die Ursache reagieren wird (Law und Urry 2004: 9).

Im Folgenden möchte ich zwei grundlegend verschiedene Zugänge zu sozialer Komplexität einander gegenüberstellen: Romantische und Barocke Komplexität⁵. In meinen Ausführungen beziehe ich mich dabei im Wesentlichen auf Law (2002) und Van Wezemaal (2008a). Im Sinne des oben eingeführten Realitätsverständnis stellen die verschiedenen Perspektiven keine Sicht auf eine einzige Realität dar, vielmehr werden durch die unterschiedlichen Perspektiven verschiedene Realitäten produziert. Um die jeweiligen Zugänge zu verdeutlichen, werden die unterschiedliche Zugänge jeweils mit meinem Untersuchungsgegenstand verknüpft. Diese Überlegungen werden anhand der Durchführung eines Forums in Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen kommunalen Richtplanung (fiktives Beispiel) angebracht. Tabelle 2.2 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Merkmale der beiden Zugänge.

Romantic	Baroque
looking up	looking down
complexity emergent	complexity within
complexity big	complexity small
holism	non-coherence
making explicit	accepting implicit
homogeneity	heterogeneity
abstraction	specifity
centering view	no overview

Tabelle 2.2: Eigene Darstellung nach Law (2002)

Romantische Komplexität⁶, 'relations of interiority' und Linearität

Ausgangspunkt des romantischen Zugangs zur sozialen Komplexität ist ein abgeschlossenes, gegebenes Ganzes, welches durch das Zusammenspiel seiner Bestandteile emergent wird (z.B. Planungssystem). Die Eigenschaften der Teile (z.B. Planungsamt, Private)

5 Die metaphorische Unterscheidung zwischen romantischer und barocker Komplexität stammt von Chunglin Kwa (Law 2002: 2).

6 Die Grundannahmen des romantischen Zugangs zur 'Komplexität' widersprechen den oben geschilderten Grundannahmen von 'Komplexität' nach Law und Urry (2004). Dies weist darauf hin, dass der Begriff 'Komplexität' in unterschiedlichen Debatten verschieden definiert wird. Van Wezemaal (2008a) vermutet, dass in einer romantischen Sichtweise der Begriff 'komplex' als sehr kompliziert, aber durch herkömmliche Methoden immer noch durch Modelle fassbar definiert wird, während im barocken Zugang anerkannt wird, dass Komplexität nie vollständig fassbar ist.

reduzieren sich in dieser Betrachtungsweise auf die Funktion, welche die einzelne Komponente im Ganzen (System) hat (z.B. Planungsamt macht Pläne, Private setzen um). Diese Funktion ist die wesentliche, konstitutive Eigenschaft des entsprechenden Teils. Auf der anderen Seite erfüllt ein Bestandteil eine wichtige Funktion im Ganzen (System). Aufgrund dieses logischen, funktionalen Zusammenhangs können die Relationen zwischen den Teilen deduktiv vom Ganzen abgeleitet werden. Um die 'Komplexität' der Beziehungen zwischen den Teilen zu begreifen, muss demnach zuerst das Ganze verstanden werden. Der Rest erschliesst sich durch logisches Denken. Obwohl innerhalb des Ganzen eine 'Komplexität' von Beziehungen der Teile untereinander ausmachen ist, kann diese als Ganzes begriffen werden. Die Beziehungen zwischen Teilen können in einer solchen Betrachtungsweise als 'relations of interiority' bezeichnet werden (DeLanda 2006: 9). Eine interiore Betrachtungsweise impliziert, dass Teile von einem Ganzen nicht weggenommen werden können, da sie dann ihre konstitutive Eigenschaft, die Funktion im Ganzen, verlieren würden. Umgekehrt würde das Ganze (System) ohne die Teile mit ihren entsprechenden Funktionen nicht mehr funktionieren.

Erst wer das Ganze begreift, kann die Komplexität der Teile verstehen ('look up in order to look down' (Van Wezemaal 2008a: 4)). Die Strategien im romantischen Ansatz bestehen folglich darin, das Ganze, welches durch das Zusammenspiel seiner Teile emergent wird, explizit zu machen. Dies geschieht anhand von Formalisierungen (z.B. Typologien, Modelle). Indem nun versucht wird, anhand des explizierten Modells die Relationen der Teile von oben herab zu verstehen, produziert die Methode automatisch Kohärenz: Beispielsweise wird durch die Annahme eines Planungssystems einer umfassenden Entwicklungsplanung die Rolle und Funktion eines Planungsamtes als Planersteller oder der Privaten als Umsetzer im Vorherein schon definiert. Wer ein widerspruchsfreies Planungsmodell (ein Ganzes) als gegeben voraussetzt und damit an die Planungspraxis herangeht, wird der/die Planende (das Teil) immer als einen funktionellen Teil desselben, vordefinierten Planungssystems (dem Ganzen) begreifen und produziert damit automatisch Kohärenz. Um allgemeingültige Modelle aufzustellen, wird es nötig, individuell verschiedene Relationen zwischen Teilen eines Ganzen zu abstrahieren und zu homogenisieren. So werden Relationen miteinander vergleichbar gemacht. Abstraktion und Homogenisierung machen die Welt vorausschaubar, daraus können beispielsweise politische Massnahmen zur Veränderung der Beziehungen zwischen den Teilen abgeleitet werden, welche auf verschiedene Orte übertragbar sind. Basis der geschilderten Überlegungen ist eine lineare Denkweise. Die Annahmen von linearen Prozessen (siehe Tabelle

2.1) machen es möglich, Voraussagen zu treffen und Interventionen zu begründen.

***Beispiel Forum** Aufgrund der romantischen Sichtweise wäre es logisch, ein partizipatives Verfahren wie ein Forum als Massnahme zur Akzeptanzsteigerung einer kommunalen Richtplanung in einer Gemeinde anzuwenden, da es bei einer vergleichbaren Gemeinde effektiv war. Diese Herangehensweise missachtet jedoch die Komplexität der jeweiligen Situation. So sind Faktoren wie die politische Zusammensetzung des Gemeinderates, 'Feinheiten' bei der Durchführung wie beispielsweise die Redegewandtheit des Moderierenden oder die Stimmung in einem Workshop, welche durch Querulanten leicht beeinflusst werden kann, schlussendlich entscheidend für den Erfolg der Massnahme. Diese Komplexität ist nicht modellierbar und demnach durch einen romantischen Zugang auch nicht fassbar. Der Erfolg einer solchen Massnahme kann nicht vorausgesehen werden.*

Barocke Komplexität, 'relations of exteriority' und Nicht-Linearität

Ausgangspunkt der barocken Betrachtungsweise sind die Relationen zwischen den Teilen, welche ein Ganzes generieren (looking down to find the world within (Van Weeze-mael 2008a: 8)). Im Gegensatz zur romantischen Perspektive eines kohärenten Ganzen entfaltet sich durch 'das Herunterschauen' eine bruchstückhafte, im besten Fall nur partiell kohärente Realität. Im Gegensatz zur romantischen Strategie, in welcher zum Verständnis der Komplexität zuerst ein Ganzes konstruiert oder modelliert werden muss, geht die barocke Perspektive davon aus, dass alles schon innerhalb des zu untersuchen- den Phänomens zu finden ist. Die Strategie ist demnach nicht Abstraktion, Homogenisierung und die Modellierung eines Gesamtbildes, vielmehr geht es darum, detailliert nach 'unten' zu schauen, um dort den Relationen zu folgen und dadurch Komplexität zu entdecken und zu entfalten. Dadurch erschliesst sich eine komplexe und nicht unbedingt kohärente Welt: unerwartete und oft weit von einander entfernte Dinge oder Orte sind in sich zusammengefaltet.

***Beispiel Forum** Durch die einzelnen Teilnehmenden werden viele verschiedene Welten in sich zusammengefaltet, Teile davon manifestieren sich dann auch aktuell in einer Sitzung und werden relevant: Spannungen zwischen Parteien aufgrund aktueller nationaler politischer Vorlagen, ein Leserbrief eines Teilnehmers über Verkehrsunsicherheit, das Geschäftsmodell der Planungsfirma, die persönlichen Probleme einer Stadträtin, rechtliche Normen, eine Umfahrungsstrasse etc.*

Im Gegensatz zur interioeren Betrachtungsweise einer romantischen Komplexität werden

Beziehungen zwischen Teilen als 'relations of exteriority' definiert (DeLanda 2006: 10). Diese exteriore Betrachtungsweise gesteht den einzelnen Teilen eine gewisse Autonomie vom Ganzen zu: Die Eigenschaften der Teile reduzieren sich nicht auf die zugewiesene Funktion eines postulierten Modells, sondern die Teile sind für sich selbst 'subsistent'. Ein Teil ist aus diesem Grund niemals vollständig definiert durch seine Beziehungen. Beziehungen zwischen Teilen sind demnach zwar vorübergehend obligatorisch, jedoch nicht logisch gesehen notwendig (DeLanda 2006: 10). Das heisst, dass ein Teil für ein bestimmtes System momentan eine sehr wichtige Rolle spielt, jedoch die Funktion des Teils nicht von Anfang an durch ein vordefiniertes System so festgelegt wurde. Das System hätte sich auch in eine andere Richtung entwickeln können und kann sich in Zukunft auch verändern. Nichts ist von sich aus gegeben, alles ist prinzipiell möglich. Veränderungen von Relationen zwischen Teilen werden im Gegensatz zu einer interioeren Betrachtungsweise, wo Beziehungen zwischen Teilen deduktiv vom Ganzen abgeleitet werden, möglich. Zudem sind die Teile immer in multiple Relationen eingebunden. Im Gegensatz zur romantischen Denkweise anerkennt die barocke Sichtweise Nicht-Linearität (siehe Tabelle 2.1). Aus diesem Grund können die auf der Annahme von Linearität beruhenden romantischen Strategien wie Homogenisierung und Abstraktion nicht mehr angewandt werden.

***Beispiel Forum** Die Teilnehmenden eines Forums sind für sich selbst 'subsistent', erfüllen keine bestimmte Funktion in einem vordefinierten System. So wird ein Forum in verschiedenen Gemeinden einen ganz individuellen Verlauf nehmen. Zudem sind die Teilnehmer in multiple Relationen eingebunden: Jeder bringt ganz verschiedene Perspektiven mit sich, z.B. als Familienvater, Verkehrsteilnehmer, Quartierbewohner, Nutzer der öffentlichen sportlichen Anlagen etc.*

Wie im fiktiven Beispiel bereits angedacht wurde, lassen sich durch 'das Herunterschauen' bruchstückhafte und komplexe Realitäten entdecken. Es stellt sich nun die Frage, wie mit der Komplexität der Dinge umzugehen ist, ohne sich in den Details zu verlieren. Die grosse Herausforderung ist es, Komplexität adäquat zu reduzieren. Van Wezemael (2008a: 11) versteht unter 'adäquat', dass die Reduktion der Komplexität ohne Homogenisierung und Abstraktion auf der Basis von 'relations of exteriority' erfolgen sollte. Wir benötigen also eine Theorie über Soziale Komplexität, welche die Beziehungen zwischen den einzelnen (barocken) Elementen als 'relations of exteriority' konzeptualisiert und der Nicht-Linearität Rechnung trägt. Einen entsprechenden Zugang zu Sozialer Komplexität stellt die 'Assemblage Theory' von Manuel DeLanda (2006) dar.

2.1.2 'Assemblage Theory'

Die 'Assemblage Theory' von Manuel DeLanda (2006) betrachtet Prozesse der Kreation und Transformation von sozialen 'Assemblages'. Sie beruht auf den Arbeiten des französischen Philosophen Gilles Deleuze. 'Assemblages' sind keine vorgegebenen Einheiten, sondern stellen eine abstrakte Konstruktion eines Ensembles dar. Sie bestehen aus einzelnen Teilen, welche im Sinne von 'relations of exteriority' für sich selbst 'subsistent' sind und daher eine gewisse Autonomie gegenüber dem 'Assemblage' besitzen. Durch die Beziehungen der Teile untereinander wird ein 'Assemblage' emergent. Eine exteriore Betrachtungsweise macht es möglich, Teile von einem 'Assemblage' zu entfernen und mit einem anderen 'Assemblage' zu verknüpfen. Ebenso können sich die Relationen ändern, ohne dass die Eigenschaften der einzelnen Teile verändert werden, sprich ein einzelnes Teil ist nie vollständig durch seine Beziehungen zum Ganzen ('Assemblage') definiert. Jedoch kann nichts absolut isoliert werden, denn ein Teil ist immer involviert in eine Vielzahl von Relationen, welche die Einheit dazu veranlassen können, sich zu verändern. Werden 'Assemblages' durch die Interaktion ihrer Teile emergent, wirken sie auch wieder auf ihre Einzelteile zurück: So werden beispielsweise Ressourcen zur Verfügung gestellt oder Beschränkungen verfügt (DeLanda 2006: 34). Dies bringt einen top-down Aspekt in den bottom-up Ansatz (Van Wezemaal 2008d: 7). Beziehungen werden in dieser Theorie bewusst ganz offen definiert, es handelt sich deshalb nicht nur um Beziehungen zwischen Personen, sondern auch Materielles kann in Zusammenspiel mit anderen Teilen eine Rolle für eine 'Assemblage' spielen und dabei etwas generieren.

DeLanda (2006) beschäftigt sich nun vorwiegend mit sozialen 'Assemblages'. Dies können z.B. Einzelpersonen, Familien, Vereine, Netzwerke, Gemeinden, Regionen, Verbände, Städte oder auch Nationen sein. Alle diese Beispiele bestehen aus (für sich selbst 'subsistenten') Teilen und werden durch die Beziehungen zwischen den Teilen emergent. Ebenso sind sie alle ontologisch gleichartig: es handelt sich um Individuen, welche durch historische Prozesse geformt wurden. Auf jeder 'Ebene' der Betrachtung stellen sich dieselben Fragen: Wie ist das Individuum entstanden? Wie wurde seine Identität stabilisiert oder destabilisiert? Der Fokus richtet sich demnach auf den Prozess des Entstehens und der Transformation, weniger auf Fragen des Seins (Ontogenese statt Ontologie). Für DeLanda gibt es keine Essenzen oder Kategorien (DeLanda 2006: 27). So bilden z.B. einzelne Zebras zusammen eine Sippe, alle Sippen bilden zusammen die Art, sprich die gesamte Population. Auf jeder Ebene stellen sich wiederum die gleichen Fragen der

Ontogenese. Ob ein einzelnes Zebra, eine Sippe oder eine ganze Population, jedes davon wird als einzigartiges und singuläres Individuum verstanden, jedoch mit einer jeweils anderen räumlich-zeitlichen Grösse. Dabei gibt es sehr viele verschiedene 'Ebenen' der Emergenz, nicht nur eine Mikro- und eine Makroebene, womit wir uns von der Idee lösen, dass soziale Prozesse nur auf zwei Ebenen (individuell oder gesellschaftlich) stattfinden (DeLanda 2006: 32). Da 'Assemblages' ineinander verschachtelt sind, sprich Teile von 'Assemblages' wiederum 'Assemblages' darstellen, ist die Frage nach der Mikro- oder Makro-Perspektive relativ (Van Wezemaal 2009: 12).

Prozesse der Kreation und Transformation von 'Assemblages' sind wiederkehrend. (DeLanda 2006: 16). Beispielsweise ist der Erneuerungszyklus eines Organismus dadurch gekennzeichnet, dass einzelne Zellen sich laufend erneuern, ohne dass der Organismus dadurch massgebend eingeschränkt wird. Zu verschiedenen Zeitpunkten befindet sich der Organismus jedoch in unterschiedlichen intrinsischen Zeitformationen (Van Wezemaal 2008d: 17), was aufgrund multipler Relationen zu ganz unterschiedlichen Effekten führen kann. Auch im Feld der Planung finden wir Teile, welche sich in ihrem eigenen Zeitzyklus befinden und sich somit in unterschiedlichen Systemzuständen befinden können. So befinden sich z.B. Parlamente in einem Zyklus der Wahlen, Städte in einem wirtschaftlichen Strukturwandel oder Gesetze im Revisionsprozess. Werden die Teile zueinander in Beziehung gesetzt, so werden die unterschiedlichen Systemzustände insofern relevant, als dass Chancen zu gewissen Zeitpunkten nicht gegeben sind, sich Gelegenheiten zu anderen Zeitpunkten aber zwischen den gleichen Teilen aufgrund unterschiedlicher Systemzustände ergeben können. Somit ergeben sich ganz unterschiedliche, kaum prognostizierbare Potenziale in ein und derselben Kombination von Teilen.

Nun ist es wahrscheinlich, dass Teile in Beziehung zu verschiedenen 'Assemblages' stehen (multiple Relationen, siehe Kapitel 2.1.1). Gewisse Relationen werden in einem bestimmten Moment relevant und werden als Eigenschaften emergent, andere Relationen bleiben zu diesem Zeitpunkt im Verborgenen, haben aber auch das Potential zu einer gegebenen Situation (Zeit und Ort) zum Vorschein zu kommen. Das Konzept, welches hinter diesem Gedanken und implizit in der Theorie steckt, ist die Aufteilung der Realität in virtuell und aktuell. So können Eigenschaften virtuell vorhanden sein, ohne dass sie momentan eine Rolle spielen. Unter bestimmten Umständen werden gewisse Eigenschaften aktualisiert, andere bleiben virtuell, aber alle Eigenschaften – die virtuellen, welche das Potential haben irgendwann aktualisiert zu werden und die momentan ak-

tualisierten – bilden zusammen die Realität. Aktualisierungen sind dabei als Effekte der Relationalität zu verstehen, erfolgen demnach nur, wenn gewisse Teile miteinander in Beziehung gesetzt werden. Das Konzept der Virtualität, im Sinne der Möglichkeiten von verschiedenen Aktualisierungen in Zeit und Raum ermöglicht uns, das Verhältnis eines dynamischen Systems zu all seinen potenziellen Formen bzw. Zuständen zu verstehen. In den Fokus der Betrachtung geraten somit auch momentan nicht aktualisierte Tendenzen eines Systems, welche vielleicht von der aktuellen Erscheinungsform verdeckt werden.

Das Virtuelle wird ausgehend von den Teilen und Relationen gedacht und ist nicht völlig amorph (Van Wezemaël 2008d: 16), sondern besitzt aufgrund unterschiedlicher Wahrscheinlichkeiten von Möglichkeiten eine gewisse Struktur. Punkte oder Bereiche des Virtuellen, bei welchen eine Aktualisierung wahrscheinlicher ist als bei anderen, werden Attraktoren genannt. Van Wezemaël (2008a: 14) spricht in diesem Zusammenhang vom Konzept der Singularitäten als unaktualisierte Tendenzen. Singularitäten müssen in Zusammenhang mit Freiheitsgraden⁷ betrachtet werden, nicht zuletzt um die Wahrscheinlichkeit einer Aktualisierung abschätzen zu können. Je offener ein System, desto mehr Freiheitsgrade und dementsprechend auch Unsicherheiten weist es auf und desto schwieriger ist es zu kontrollieren (Van Wezemaël 2009: 9). Das Virtuelle erscheint in diesem Fall als sehr unstrukturiert. Trotzdem sind auch bei diesen Systemen Singularitäten zu identifizieren, welche dem Virtuellen eine Struktur geben. So stellt beispielsweise die Ressourceninterdependenz ein Problem dar, mit dem sich alle Projekte in der Raumentwicklung auseinandersetzen müssen. Van Wezemaël (2008a) spricht deshalb auch von universellen Singularitäten. Hingegen stellt eine individuelle Singularität eine spezifische Herausforderung eines bestimmten Projektes dar und generiert deshalb spezifische Aushandlungshandlungsprozesse zur Lösung der Ressourceninterdependenz. Das virtuelle Problem ist dabei dasselbe, die individuelle Antwort sind spezifische Governance-Prozesse, welche in ihrer Erscheinung sehr unterschiedlich sein können (verschiedene Qualitäten, räumlich-zeitliche Ausdehnung). In Zusammenhang mit Attraktoren bzw. Singularitäten stehen Katalysatoren, welche für die Aktualisierung eines spezifischen Potentials förderlich sein können und damit die Aktualisierung eines anderen Potentials weniger wahrscheinlich machen oder gar verunmöglichen. Ein solcher Katalysator

⁷ Ein Freiheitsgrad bezeichnet ein Parameter eines Systems. Unter einem Freiheitsgrad eines physikalischen Systems beispielsweise versteht man eine Koordinate, mit der das System beschrieben werden kann. (Van Wezemaël 2009: 9).

für die spätere Aktualisierung eines Potenzials kann z.B. ein Plan darstellen.

Aus der Folge von Aktualisierungen, virtuellen Veränderungen, neuen möglichen und verunmöglichten Aktualisierungen wird verständlich, dass sich Veränderungen mit einer hohen Dynamik abspielen. Durch multiple Relationen und einem hohen Grad von Vernetzung verschiedenster Teile wird klar, dass die Veränderung der Beziehungen innerhalb eines 'Assemblages' immer eine Folge für andere 'Assemblages' haben kann. Das Potential eines 'Assemblages', auf andere zu wirken oder von ihnen beeinflusst zu werden und mit ihnen Relationen einzugehen, wird als Kapazität definiert (DeLanda 2006: 11). Dabei können auch materielle Teile Kapazitäten aufweisen, sprich sie können bei anderen Teilen etwas auslösen oder bewirken (Van Wezemaal 2009: 12).

DeLanda definiert 'Assemblages' entlang zweier Dimensionen. Die erste Dimension beschreibt die Rollen, welche Komponenten eines 'Assemblages' spielen können (analytische Seite), die zweite Dimension beschreibt die Prozesse, in welchen die Komponenten involviert sind und welche die Identität eines 'Assemblages' stabilisieren oder destabilisieren (synthetische Seite). In folgenden Abschnitten sollen diese beiden Dimensionen kurz erläutert und mit Beispielen verdeutlicht werden.

Materielle und Expressive Rollen

Die erste Dimension, stellt die Frage nach den Relationen beziehungsweise den Rollen, welche die Teile gegeneinander einnehmen. Teile von 'Assemblages' können reine materielle oder expressive Rollen spielen, in vielen Fällen spielt jedoch eine Komponente eine materielle UND eine expressive Rolle, wir haben es also mit Mischformen zu tun.

***Beispiel Forum** Materielle Teile des Forums wären z.B. die verschiedenen beteiligten Personen, die physische Arbeit und Energie, welche in das Projekt gesteckt wird (für die Organisation und Durchführung der verschiedenen Meetings), Informationsblätter, die technischen Einrichtungen für die Präsentation, aber auch Essen (kleine Zwischenverpflegungen) oder die Mehrzweckhalle der Gemeinde, in der das Treffen stattfindet.*

Expressive Rollen können linguistisch oder nicht-linguistisch sein. Beispiele für linguistische Expressivität beim Forum sind in der Präsentation eingesetzte Texte oder die gesprochene Sprache. Nicht zu vergessen sind die expressiven nicht-linguistischen Rollen: Beispiele dafür sind die Gestik und Postur des Moderierenden im Forum, graphische Aspekte (Layout, Schriftart etc.)

der Informationsblätter oder die Architektur des Gebäudes, in welchem das Treffen stattfindet (ein Treffen in einem Sitzungszimmer des Rathauses drückt etwas anderes aus als dasjenige in der Turnhalle). All diese Elemente tragen zum Ruf oder Image des Projektes bei. Eine wichtige expressive Komponente bei interpersonellen Netzwerken ist der Ausdruck von Solidarität, bei hierarchischen Organisationen jene der Legitimität. In beiden Fällen kann der Ausdruck linguistisch durch gesprochene Sprache sowie auch nicht-linguistisch durch Verhalten ohne Worte ausgedrückt werden (DeLanda 2006: 13).

Stabilisierende / Destabilisierende Prozesse oder De-, (Re-)Territorialisierung

Die zweite Dimension beschreibt Prozesse, in welchen die Komponenten eines 'Assemblages' involviert sind, die ihre Identität stabilisieren oder destabilisieren. Gilles Deleuze und Félix Guattari sprechen hierbei auch von De-, bzw. (Re-)territorialisierung (Van Wezemaal 2008c: 167). Prozesse der Territorialisierung (bzw. Stabilisierung) können in erster Linie räumlich gesehen werden und sind demnach Prozesse, welche räumliche Grenzen aktueller Territorien definieren und festigen.

Auf der anderen Seite kann Territorialisierung (bzw. Stabilisierung) aber auch mit nicht-räumlichen Prozessen zu tun haben, welche die interne Homogenität eines 'Assemblages' steigern. Dies sind häufig Prozesse, welche die Aufnahme bzw. den Ausschluss von gewissen Leuten in bzw. aus einer Organisation steuern. Ein weiteres Beispiel dafür sind Segregationsprozesse, welche die ethnische Homogenität eines Quartiers steigern. Das Gegenteil passiert bei Prozessen der Deterritorialisierung (bzw. Destabilisierung): hier geht es um Prozesse, welche räumliche Grenzen destabilisieren oder die interne Heterogenität von 'Assemblages' steigern. Van Wezemaal (2008c: 167) beschreibt Deterritorialisierung allgemein als Prozesse, welche feste Beziehungen lockern. Eine Aktualisierung oder ein Event hat immer stabilisierende und destabilisierende Prozesse zur Folge. So führt beispielsweise die vermehrte Nutzung des Internets dazu, dass räumliche Grenzen verwischt werden (Destabilisierung). Andererseits können sich dadurch soziale Bewegungen organisieren und ihre Beziehungen stärken (Stabilisierung). Eine Reterritorialisierung ist eine auf eine Deterritorialisierung folgende Territorialisierung. Prozesse der De-, (Re-)Territorialisierung finden in einer Welt, welche von Populationen von 'Assemblages' bevölkert ist, laufend statt: Es handelt sich um Systeme, welche selten im Gleichgewicht sind. Wurde ein 'Assemblage' durch die Interaktion seiner Teile emergent, versucht es seine Identität aufrecht zu erhalten, wodurch gleichzeitig auch destabilisierende Prozesse eingeleitet werden.

DeLanda (2006: 14) erwähnt einen zusätzlichen synthetischen Prozess, in welchem so genannte spezialisierte expressive Einheiten involviert sind. Solche Einheiten sind Gene und Worte, welche ebenfalls als 'Assemblages' begriffen werden können⁸. (De-)stabilisierende Prozesse, in welchen Gene oder Worte eine wichtige Rolle spielen, werden 'Decoding' bzw. 'Coding' genannt. So spielen 'Codes' in hierarchisch organisierten Gesellschaften eine wichtige stabilisierende Rolle. In einer traditionellen Gesellschaft läuft 'Coding' über gemeinsame Erzählungen, welche den Ursprung der heiligen Autorität erklären, in modernen Staaten spielen 'Codes' wie die Verfassung eine zentrale Rolle: Sie legitimieren und stärken die hierarchische Organisationsform (DeLanda 2006: 16). 'Decoding' findet statt, wenn Aktualisierungen ausserhalb von bestehenden 'Codes' stattfinden. Ein Beispiel dafür wäre eine informelle Konversation zwischen befreundeten Geschäftsleuten, welche – anstatt in einer formellen geschäftlichen Sitzung – in einem Café stattfindet. Der firmenspezifische 'Code', dass Geschäfte innerhalb bestimmter Sitzungen zu besprechen sind, verliert dadurch an Bedeutung.

Die Sprache spielt also insofern mit, als dass sie an diesem zusätzlichen synthetischen Prozess namens 'Coding' beteiligt ist. Sie ist aber in den wenigsten Fällen die Ursache, sondern spielt vielmehr eine katalytische Rolle. 'Assemblages' wurden durch spezifische historische Prozesse gebildet, Prozesse in welchen die Sprache zwar eine wichtige, aber nicht eine konstitutive Rolle spielte (DeLanda 2006: 3).

Beispiel Forum Falls an dem erwähnten Forum Vertreter von angrenzenden Gemeinden der gleichen Agglomeration teilnehmen, kann dies als eine Deterritorialisierung der kommunalen politisch-administrativen Einheit gesehen werden. Zugleich werden die Beziehungen eines neuen 'Assemblage' (das wir Agglomeration nennen können) gestärkt. Hier finden also Prozesse der Territorialisierung statt. Aufgrund der äusserst heterogenen Zusammensetzung und der Offenheit des Verfahrens kann davon ausgegangen werden, dass ein derartiges Forum ein sehr offenes, fragiles System darstellt, welches schwierig zu kontrollieren ist. Das erarbeitete Konzept oder schlussendlich der kommunale Richtplan dient als 'Code' für die Stabilisierung des 'Assemblages' und bewirkt mit der Festlegung gemeinsamer Ziele und Massnahmen eine Stärkung der internen Beziehungen des 'Assemblage'. Durch die heterogene Zusammensetzung im Forum ist grundsätzlich vieles möglich. Je nach Situation werden unterschiedliche virtuelle Eigenschaften

8 Die Sprache kann auch als 'Assemblage' begriffen werden. Sie unterliegt ebenfalls Prozessen der Territorialisierung und entfaltet seine Wirkung dadurch, dass ihre Teile (Wörter) zueinander in Beziehung gesetzt werden.

der Teilnehmenden aktualisiert. So könnte eine Diskussion im Plenum dazu führen, dass sich die gewohnten politischen Meinungsführer dazu äussern und die Diskussion in den herkömmlichen Schützengräben geführt wird. Auf der anderen Seite würde eine Mischung und eine Diskussion in kleineren Gruppen neuartige Resultate ermöglichen, das kreative Potenzial könnte aktiviert werden. Möglichkeiten (das Virtuelle) werden durch die Teilnehmenden erkundet, wobei das Virtuelle schliesslich durch den 'Code' Richtplan strukturiert wird: Die vorgeschlagenen Konzepte und Massnahmen widerspiegeln virtuelle Attraktoren oder Singularitäten. Der Plan ist somit ein Katalysator für die spätere Aktualisierung von gewissen Potentialen.

Zusammenfassend werden in der 'Assemblage Theory' von Manuel DeLanda (2006) Fragen grundsätzlich auf eine andere Weise gestellt als bei einem romantischen Ansatz. Dabei geht es grundsätzlich darum, den Fokus auf Prozesse zu richten, welche Aktualitäten produzieren: Welche Teile sind für eine 'Assemblage' relevant? Welche (materiellen und expressiven) Rollen spielen sie? Wie entsteht eine 'Assemblage'? Wie wird seine Identität aufrechterhalten (De-(Re-)Territorialisierung)? Schliesslich spielt es weniger eine Rolle was ein 'Assemblage' ist, sondern mehr was es tun oder bewirken kann (Kapazitäten). (Wezemael2008a: 14). Die 'Assemblage Theory' hilft uns, Komplexität entlang von Eigenschaften und Kapazitäten von 'Assemblages' zu reduzieren während romantische Strategien wie Homogenisierung der Unterschiede vermieden werden.

"Therefore it does not destroy the baroque gardens, but it re-arranges them. Baroque complexity is a voyage along and across exterior relations of assemblages. As the parts are assemblages themselves one may rediscover the metaphor of looking down."(Van Wezemael 2008a: 13)

2.2 Untersuchungsgegenstand

Bevor wir uns dem empirischen Teil der Arbeit zuwenden, möchte ich im Kapitel Untersuchungsgegenstand den Wandel im Planungsverständnis nachvollziehen, in dem verschiedene Zugänge aktueller planungstheoretischer Debatten aufgegriffen und einander gegenübergestellt werden. In diesem Feld versuche ich mich mit der zuvor in Kapitel 2.1 dargelegten theoretischen Perspektive zu positionieren und aufzuzeigen, inwiefern sie den Ansprüchen des Untersuchungsgegenstandes genügt. Ziel des ersten Teils ist es auch, Merkmale veränderter Praxis festzustellen, welche bei der Identifikation von Fallbeispielen hilfreich sind. In einem zweiten Teil des Kapitels Untersuchungsgegenstand werden die Grundlagen zum Planungssystem in der Schweiz erarbeitet, deren Prinzipien im nominalen Raumplanungsrecht, insbesondere im RPG ausgedrückt werden.

2.2.1 Wandel in der Planung: Verschiedene Zugänge

Healey (2005) beschreibt den Wandel als Re-Konfiguration von Governance-Formen und Kapazitäten, welche sich durch neue Beziehungen und eine veränderte Praxis ausdrückt. Die veränderten Beziehungen verknüpfen die unterschiedlichen Sphären von Staat, Markt und Zivilgesellschaft auf eine neuartige Art und Weise, welche die Institutionen des klassischen Staates manchmal herausfordern. Gemäss Gualini (2005: 285) hat die Governance-Forschung dazu geführt, dass wichtige Prozesse der Re- oder De-Territorialisierung in den Fokus gerückt sind, anhand derer der Wandel begriffen werden kann. Gestützt auf die theoretischen Grundlagen meiner Untersuchung (siehe Kapitel 2.1) müssen wir Territorialisierung folglich nicht nur als ein räumliches Phänomen betrachten, sondern können den Wandel allgemein als Lockerung bisheriger Verbindungen zwischen und innerhalb von Verwaltungen politisch-administrativer Räume zu betrachten. Zudem deckt sich die Perspektive von Healey (2005) insofern mit meiner Ansicht, dass der Wandel nicht nur in der Praxis sondern auch in der Forschungsperspektive festzustellen ist. Demnach hat es Netzwerke⁹ schon immer gegeben, neu ist nur, dass diese im Fokus der Betrachtung stehen. Laut Healey (2005) kann es nun gut sein, dass in Phasen intensiver Governance-Rekonfiguration (institutionen-)übergreifende Verbindungen mehr Ge-

9 Ein Netzwerk ist ein Netz von sozialen Relationen, welche durch Normen, Werte und Praxis definiert wird, mit mehr oder weniger fluider Dynamik und einem variablen Grad von Eingebundenheit ('boundedness') (Berry et al. 2004, Booher and Innes 2002, Hajer 2003, Kickert et al 1997, Roberts 2004 in: Healey 2005: 309)

wicht erhalten als die Beziehungen innerhalb einer Institution. Dabei müssen wir vorsichtig mit der Metapher Netzwerk umgehen: Es handelt sich um Populationen von Governance-Formen mit individuell spezifischen Ausprägungen. Governance-Prozesse sind demnach nur im Rückblick beschreibbar (Van Wezemael 2009).

Ich stütze mich in meiner Arbeit auf eine Definition von Governance¹⁰ in einem weiteren Sinne ab. So sind mit Governance-Formen verschiedene Formen des organisierten kollektiven Handelns gemeint (Healey 2005)). Während der klassische Staat nach der Logik der hierarchischen Verordnung auf Basis rationaler Legitimität (wissen was gut ist) funktioniert, regelt der Markt nach marktwirtschaftlichen Kriterien (Effizienz). Der dritte Koordinationsmodus wird repräsentiert durch das Netzwerk: Hier gilt der 'zwanglose Zwang des besseren Argumentes' (Habermas 1981) (was gut ist, ist Sache der Verhandlung). Nach Healey (2005) ersetzt diese dritte Form von Governance nicht die bisherigen Koordinationsmechanismen, vielmehr haben wir es mit einer Kombination verschiedener Modi zu tun.¹¹

Nun haben wir schon in Kapitel 1 festgestellt, dass klassische hierarchische Steuerungsmechanismen bei den veränderten Fragestellungen in der Raumentwicklung häufig an ihre Grenzen stoßen (Siebel et al. 1999: 166). Insbesondere eine Vielzahl beteiligter Akteure, welche durch Ressourceninterdependenz aneinander gebunden sind, führt schlussendlich dazu, dass Lösungen ausgehandelt und kooperativ erarbeitet werden müssen. So sind die Ressourcen, welche für die Lösung anspruchsvoller Aufgaben relevant werden, nicht an einen bestimmten Beteiligten gebunden, vielmehr sind sie über verschiedene Akteure verteilt: Verfahrenskompetenz, Weisungsbefugnis, Know-How, Investitionskapital, Positionen in machtvollen Netzwerken. Die Lösung ist eine zielgerichtete, kooperative Aushandlung verschiedener Ansprüche und keineswegs eine hierarchische Verordnung (Jessop 1998). So zeichnen sich veränderte Lösungsversuche in der Raumentwicklung durch eine übergreifende Zusammenarbeit aus: Horizontal zwischen Äm-

10 Governance wird auf unterschiedliche Weise definiert. Grundsätzlich unterschieden werden normative und analytische Konzepte. Laut Healey (2005) gibt jedoch keine der Autoren in Albrechts & Mandelbaum (2005) Unterstützung für eine normative Verwendung des Konzeptes. Die Netzwerk Metapher sei ein nützliches deskriptives Werkzeug, um den Fokus auf die relationale Dynamik und die Verknüpfungen von Governance Prozessen and Formen zu legen. Jedoch gebe es kein Grund, weshalb ein informelles Netzwerk eine öffentliche Aufgabe besser erledigen kann als eine formelle staatliche Organisation (Healey 2005: 311).

11 Die Governance Definition im engeren Sinne bezieht sich nur auf den dritten Koordinationsmechanismus (selbst organisierende Heterarchien, vgl. Jessop 1998).

tern, Fachdisziplinen, Kantonen und Gemeinden und vertikal zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Auf diese kooperativen Aushandlungsprozesse wird laut Jessop (1998) nicht deswegen eingegangen, weil die Akteure vom zwanglosen Zwang des besseren Argumentes überzeugt wären, sondern weil jeder Beteiligte auf Kooperation angewiesen ist, um sein Ziel zu erreichen. Neben dem Zugang zu Ressourcen, spielt auch die Reduktion von Unsicherheiten beteiligter Akteure eine Rolle (Jessop 1999 in: Van Wezemaal (2009: 5). Schliesslich befinden sich die dependenten Akteure in unterschiedlichen Systemzuständen und Rhythmen, was die Komplexität der Situation weiter erhöht und die Koordination zusätzlich erschwert.

Eine Re-Konfiguration von Governance-Formen impliziert, dass sich die Rollen aller Beteiligten verändern, insbesondere auch diejenige der öffentlichen Hand. So befindet sich die öffentliche Planung vermehrt in einer aktiven Rolle. Die Rede ist von den Planenden als 'Katalysator', 'Mediator', 'Manager' ja sogar als 'Choreographen'. Die öffentliche Hand ist somit höchstens Mitgestalter, die zur Erreichung der Ziele andere Akteure anregt, überzeugt, und auf ihr kooperatives Verhalten angewiesen ist. (Buchmüller et al. 2000) Die Begriffsvielfalt zeigt auf, dass sich die öffentliche Planung in ihrer Rolle neu definieren muss und auch verschieden definiert wird. Andererseits gehe ich davon aus, dass aufgrund verschiedener Aufgaben immer noch verschiedene Governance-Formen zur Anwendung kommen, weshalb sich die Planenden je nach Situation in unterschiedliche Rollen ausdifferenzieren (vgl. Multiple Planungen von Ibert (2009)). Dies bringt hohe Anforderungen an die Kompetenz der Planerschaft mit sich (Keller et al. 1996: 37). Das heisst aber nicht, dass die traditionelle Rolle des Planenden durch den Wandel aufgehoben wird.

Des weiteren hat die Re-Konfiguration Konsequenzen für die klassische Trennung von Planung (durch die öffentliche Hand) und der Umsetzung (durch Private)¹². Dieses Modell wird durch eine vermehrte Anwendung der Verhandlungslogik aufgesprengt. Neu plant nicht nur die öffentliche Hand, vielmehr wird die Lösung bewusst mit allen Beteiligten ausgehandelt. In einem neuartigen Projekt beschäftigen sich öffentliche Hand und Private gemeinsam mit Planung und Umsetzung. Zudem erfolgt die Lösungssuche weniger nach dem klassischen Phasenmodell der Raumplanung¹³. Aktuelle Raument-

12 Vgl. Klassisches Phasenmodell der Planung von Luhmann (1971: 67): Planung wird als 'über Entscheidungen entscheiden' definiert. Die Planung gerät damit ins Spannungsfeld zwischen Politik und rein fachlicher Verwaltung, weil sie Entscheidungsprämissen für Dritte festlegt. (Van Wezemaal 2009: 3)

13 Situationsanalyse, Problembeschreibung, Massnahmen, Umsetzung

wicklung hat demnach eine unsichere Autorenschaft. So definieren Keller et al. (1996: 41) ein Projekt nicht nur als 'räumliche, zeitliche und sachliche Bündelung der Ressourcen öffentlicher Steuerung', sondern sehen in einem Projekt die Überwindung der Trennung von Planung und Umsetzung, von Rahmensetzung und Ausfüllung. Im Gegensatz zur Rahmensetzung einer klassischen Angebotsplanung versucht die öffentliche Hand in einem Projekt, den Prozess der Umsetzung durch Dritte frühzeitig aktiv zu beeinflussen und zu steuern. Betont wird die Schnittstelle zwischen privat und öffentlich, wo die öffentliche Planung mit Akteuren aus anderen 'Sphären' kooperativ Konzepte entwickelt und umsetzt.

In folgenden zwei Abschnitten möchte ich versuchen zwei in der deutschsprachigen Debatte prominente Begriffe zu erläutern und die obigen Überlegungen einzuordnen. Beide Begriffe zeigen wichtige Prozesse des Wandels auf.

Projektorientierung

In der deutschsprachigen Planungsliteratur ist die Diskussion über den Wandel im Wesentlichen durch den Begriff 'Projektorientierte Raumentwicklung' geprägt. 'Projektorientierung' beschreibt eine Konzentration auf Projekte im Sinne der obigen Definition eines Projektes nach Keller et al. (1996), in denen die öffentliche Hand über rahmensetzende Pläne hinaus unmittelbar bei der Umsetzung von Vorhaben mitwirken. Kern der 'Projektorientierung' ist demnach eine veränderte Rolle der öffentlichen Hand in neuen Aufgabenstellungen der Raumentwicklung. Ebenfalls betont wird der kooperative Ansatz und die Verhandlungslogik (Rommelspacher 1999). Somit weist die Debatte der 'Projektorientierung' auch auf veränderte Governance-Formen hin. Das Konzept der 'Projektorientierung' unterscheidet sich jedoch insofern von demjenigen der Governance nach Healey (2005), als dass es stark durch die Perspektive der öffentlichen Hand geprägt und auch anhand dieser zu verstehen ist. So ist der Wandel im wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass sich die öffentliche Hand neu an Projekten orientiert. Die Debatte wird dabei sehr häufig auf eine normative Art und Weise geführt, sprich es wird debattiert, ob die öffentliche Planung projektorientiert arbeiten soll oder nicht¹⁴

14 Vgl. Buchmüller et al. (2000) mit dem Titel 'Planen Projekte Stadt': Der Titel weist schon darauf hin, dass Autorenschaft unsicher geworden ist: Wer plant denn überhaupt? Da in neueren Projekten eine andere Logik als die der hierarchischen Verordnung besteht, führt eine Projektorientierung zwangsläufig zu einer anderen Logik der Umsetzung. Die Eigendynamik, welche sich entwickeln kann, kann als Verlust staatlicher Kontrolle gewertet werden, was Ängste auslöst.

Vielfach ist auch die Rede von einer Abkehr des traditionellen Instrumentariums der Pläne. Laut Siebel et al. (1999: 166) beschreibt projektorientierte Planung jedoch einen dritten Weg zwischen dem geschlossenen Modell einer umfassenden Entwicklungsplanung und dem offenen Modell der Stückwerktechnik, zwischen 'hochgemuter Realitätsferne und ziellosem Pragmatismus', welche die Fehler der beiden anderen Ansätze meidet und ihre Stärken nutzt. Auch Keller et al. (1996: 40) gehen davon aus, dass das regulative Instrumentarium weiterhin Bestand haben müsse und durch neue Koordinationsmechanismen lediglich ergänzt und erweitert werden könne. Als Praxisbeispiel dient in der Debatte der 'Projektorientierung' oft die IBA Emscher Park (vgl. Rommelspacher 1999, Siebel et al. 1999, Ibert 2003). Chancen und Risiken einer 'projektorientierten' Herangehensweise werden dabei ausgiebig diskutiert (vgl. Mayer 2004).

Aktionsplanung

Aktionsplanung (Scholl (1995) stellt ein weiteres Konzept in der deutschsprachigen Literatur dar, welcher im Zusammenhang mit dem Wandel im Planungsverständnis verstanden werden kann. Scholl (1995) trägt der Komplexität in der Raumentwicklung insofern Rechnung (Formen des Handelns stark situations- bzw. akteursabhängig. (Keller et al. 1996: 37), als dass er betont, dass Organisationsformen (oder Prozessdesigns) sich nach den Aufgaben richten sollen und nicht umgekehrt. In Ergänzung zur Umsetzungsorientierung der 'Projektorientierung' kommt also noch hinzu, dass Lösungen in der Raumentwicklung aufgabenorientiert entwickelt werden sollen. Insofern handelt es sich um ein normativ gefärbtes Konzept. Scholl (1995) entwirft eine Aufgabentypologie mit entsprechenden Grundregeln zur Organisation, welche als Heuristik praktische Hinweise zur Erfüllung verschiedener (auch neuartiger, komplexer) Aufgabenstellungen in der Raumentwicklung liefert. Des Weiteren unterstreicht der Begriff 'Aktionsplanung' die Bedeutung der Organisation von Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess, welcher bei zunehmend qualitativen Fragestellungen in einem komplexen sozioökonomischen Umfeld relevant werden. Als empirische Grundlagen für seine Überlegungen dienen Fallbeispiele aus Wien (vgl. Wiener Modell in Freisitzer & Maurer (1985)), Hannover (vgl. EXPO Hannover in Scholl (1995)) und Frankfurt (vgl. Rahmenplanung der Olympischen Spiele Frankfurt am Main in Heer et al. (1990: 231)).

Die Anforderungen neuer Aufgabenstellungen brachten spezifische neue Formen von Planung zum Vorschein wie z.B. die IBA Emscher Park oder die Planung Donauebereich

Wien. In diesen Fällen wurden neue Methoden erprobt und dabei versucht, Erkenntnisse für die Durchführung anderer Projekte zu ziehen. Die Debatten über 'Projektorientierung' oder 'Aktionsplanung' sind als Resultat wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit diesen Fallbeispielen veränderter Praxis zu verstehen.

Zusammenfassung, Positionierung und Verknüpfung mit theoretischer Grundlage

Ich begreife den Wandel in der Planung wie Healey (2005) als Re-Konfiguration von Governance-Formen. In der Debatte der 'Projektorientierung' wird behauptet, dass Raumentwicklung neu in Projekten stattfindet. Die Konsequenz davon ist, dass sich die öffentliche Hand in Projekten aktiv einbringen muss, um im 'Geschäft' der Raumentwicklung zu bleiben. Aus meiner Sicht hat jedoch Raumentwicklung schon immer in Projekten stattgefunden, mit dem Unterschied dass früher die Koordination der verschiedenen Interessen meistens nach der Logik der hierarchischen Verordnung funktionierte und vielleicht einfacher war. Das romantische System der Raumplanung, wo Verantwortlichkeiten und Abläufe (vor)definiert sind (vgl. Trennung von Planung (durch öffentliche Hand) und Umsetzung (durch Private) sowie Klassisches Phasenmodell der Raumplanung) schien für gewisse Aufgabenstellungen zu funktionieren. Anscheinend ist heute eine Koordination wegen einer Vielzahl an Beteiligten, einer hohen Konfliktdichte und Ressourceninterdependenz, welche durch Finanzknappheit der öffentlichen Hand und Anforderungen qualitativer Fragestellungen verstärkt wird, schwieriger. Dies zeigt die planungswissenschaftliche Literatur eindeutig auf. Die Koordination der Interessen erfolgt in konkreten Projekten, folgt aber vermehrt der Logik einer Verhandlung und weniger derjenigen einer hierarchischen Verordnung. Das heisst aber nicht, dass andere Governance-Formen dadurch ausgehebelt werden (sollen). Vielmehr wird die Lösung aufgabenspezifisch entsprechend des Komplexitätsgrades der Situation generiert. Je komplexer das Problem desto komplexer muss die Antwort darauf sein: Eine Steuerung eines Systems benötigt grundsätzlich mindestens ebenso viele Elemente wie es mögliche Systemzustände gibt (Van Wezemaal 2009: 9). Somit wird über den Komplexitätsgrad der Situation auch der kollektive Akteur bestimmt, welcher das System

steuern kann¹⁵. Die Situationsabhängigkeit der Lösung hat zur Folge, dass Rollen neu definiert werden, was teilweise zu einer Aufhebung der Trennung zwischen Planung und Umsetzung und der Sprengung des klassischen Phasenmodells führt. Ganz im Gegenteil sind Verantwortlichkeiten und Abläufe bei gewissen Aufgabenstellungen nicht mehr vordefiniert sondern werden aufgabenorientiert angepasst.

Raumentwicklung fand aber immer schon innerhalb konkreter Projekte statt, neu ist jedoch, dass der Fokus in der Wissenschaft wie auch in der Politik auf Projekte gelegt wird. In meiner theoretischen Perspektive lege ich den Fokus auf Projekte, nämlich im Speziellen auf Teile, welche durch ein Projekt miteinander in Beziehung gesetzt werden und auf Prozesse der Kreation, Stabilisierung bzw. Destabilisierung. Aus diesem Grund wird beispielsweise ein Plan erst relevant, wenn er sich in einem spezifischen Projekt manifestiert (z.B. in dem er gewisse Möglichkeiten der Entwicklung begünstigt).

Aufgrund meiner Überlegungen verstehe ich den Wandel nicht nur als Re-Konfiguration von Governance-Formen sondern auch als Wandel der Perspektive, wie Raumentwicklung begriffen werden kann: Neu wird der Fokus auf Beziehungen ('Assemblage Theory'), Netzwerke (Governance), Handlungen und Entscheidungen ('Aktionsplanung') oder eben auf Projekte ('Projektorientierte Planung'¹⁶) gelegt. Es ist schwierig zu sagen, ob die erwähnten Beziehungen alle neu sind oder ob sie durch die erhöhte Aufmerksamkeit einfach neu in unser Blickfeld geraten. Sicher ist jedoch, dass die veränderte Perspektive andere Realitäten produziert als früher.

Wir sollten uns deshalb überlegen, welche Realitäten wir produzieren und einen bewussten Umgang mit Theorien und Methoden pflegen. Ein bewusster Umgang meint, zu reflektieren, ob die verwendete Theorie den Anforderungen des Untersuchungsgegenstandes genügt.

15 Der Begriff des 'kollektiven Akteurs' drückt aus, dass ein Akteur im Sinne der verschiedenen Emergenzebenen von 'Assemblages' unterschiedliche Ausprägungen haben kann wie z.B. eine Einzelperson, eine Gruppe oder eben eine Vielzahl von dependenten Beteiligten, welche aufgrund einer Aufgabenstellung relevant werden. In meiner Arbeit beziehe ich mich mit dem Begriff 'Akteur' im Sinne eines 'Assemblage' auf verschiedene Emergenzniveaus und versuche ihn deshalb für die Verständlichkeit jeweils zu benennen.

16 Bei der 'Projektorientierung' wird von einer Änderung des Fokus der öffentlichen Hand gesprochen, nicht von einer veränderten theoretischen Perspektive.

Die Theorie muss in erster Linie der Komplexität aktueller Prozesse der Raumentwicklung Rechnung tragen. Diese verlaufen vielfach nicht-linear, zeichnen sich durch Unsicherheiten sowie plötzliche Umbrüche und Momente aus, welche überraschende Dynamiken auslösen können. Diese werden durch Prozesse generiert, welche ausserhalb des Planungssperimeters stattfinden. Die 'Assemblage Theory' entspricht diesen Anforderungen, da sie Nicht-Linearität anerkennt und durch den Fokus auf die generativen Prozesse und die verborgenen, unaktualisierten Tendenzen eines Systems Umbrüche und überraschende Dynamiken erklären kann. Der Wandel und insbesondere das Auftauchen von neuartigen Kooperationen kann durch die Konzepte der De-, (Re-)territorialisierung erfasst werden. Des weiteren anerkennt sie, dass Planungsprozesse individuell verschieden ablaufen und aus der Situation generiert werden (Situationsabhängigkeit, Aufgabenorientierung der Planung). Durch Offenheit der Konzepte und 'relations of exteriority' sucht die 'Assemblage Theory' nicht nach vordefinierten Verantwortlichkeiten und Abläufen, sondern lässt eine situationspezifische Zuteilung der Rollen der Beteiligten zu. Jedes Projekt ist somit einzigartig. Die 'Assemblage Theory' kann dabei mit einer grossen Varietät umgehen, wie sie in der aktuellen Praxis zu finden ist. Dabei steht aber nicht die jeweilige Erscheinungsform im Vordergrund, sondern die virtuellen Prozesse des Entstehens, worüber ein Vergleich zwischen den Projekten möglich gemacht wird. Schliesslich legt die 'Assemblage Theory' in ihrer relationalen Sichtweise der Dinge den Fokus auf Beziehungen und soziale Prozesse. Der Wandel kann ohne gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse nicht nachvollzogen werden. Dasselbe trifft auf aktuelle Projekte in der Raumentwicklung zu. Vielmehr müssen die Projekte durch das Zusammenspiel verschiedener Elemente und Prozesse, welche auch ausserhalb der klassischen Planung anzusiedeln sind, verstanden werden.

Aufgrund dieser Überlegungen wird deutlich, dass die 'Assemblage Theory' sehr gut zum Untersuchungsgegenstand und zur Fragestellung passt. Eine angemessene, ebenso offene Methode wird im Kapitel 3 vorgestellt.

Im Sinne der 'Assemblage Theory' werden durch die Re-Konfiguration von Governance-Formen 'Assemblages' verändert, durch die Veränderung der Beziehungen neue Möglichkeitsräume geschaffen und Prozesse der (De-)Territorialisierung ausgelöst. So werden durch die häufigere Nutzung von nicht-formalisierten Instrumenten, neuartigen Kooperationen oder eine überregionale Denkweise alte Beziehungen gelockert und neu territorialisiert. Als wichtige universelle Singularität, welche Prozesse der Raumentwicklung generiert und steuert, kann die Ressourceninterdependenz gesehen werden. Die-

se wird insbesondere bei qualitativen Fragestellungen verstärkt, was eine Kooperation über eine Vielzahl von Beteiligten nötig macht. Diese findet aber nicht nur innerhalb klassischer Strukturen und politisch-administrativen Einheiten statt und löst deshalb Prozesse der Territorialisierung aus. Eine Vielzahl von Beteiligten bedeutet immer auch mehr Möglichkeiten, jedoch ist die Situation auch durch grössere Unsicherheiten geprägt.

Diese Überlegungen sind jedoch noch sehr allgemein, und müssen unbedingt an konkreten Prozessen der Raumentwicklung konkretisiert werden. Dazu sollen Fallbeispiele herangezogen werden. Sie sollen die bisher sehr theoretischen Überlegungen mit Inhalt füllen und verständlicher machen. Zudem ist die Untersuchung der Fragestellung nur durch eine empirische Untersuchung möglich. Da es in der Hauptfragestellung um das Verhältnis der veränderten Praxis zu den rechtlichen Rahmenbedingungen geht, soll sich das nächste Kapitel mit dem Planungssystem im Untersuchungsraum Schweiz und bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen.

2.2.2 Das Planungssystem Schweiz und die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen

Ein Planungssystem zeichnet sich im Wesentlichen durch verschiedene 'Codes' aus, welche bestimmte Vorgehensweisen in der Praxis ermöglichen bzw. stärken. Diese 'Codes' umfassen Grundsätze, Ziele sowie Prinzipien und finden Niederschlag in den bestehenden Gesetzgebungen. Während die Grundsätze und Ziele sich vorwiegend auf das Oberziel der haushälterischen Bodennutzung (siehe Art 75. BV) beziehen, machen Prinzipien Aussagen über die Organisation und die Aufgabenteilung zwischen den drei verschiedenen politischen Ebenen. Sie sind keine Erfindung der Raumplanung, sondern tragen die Merkmale des politischen Systems der Schweiz und werden aus diesem Grund vom föderalistischen Grundgedanken¹⁷ durchdrungen.

Nach Lendi & Elsasser (1991) ist Raumplanung die vorwegnehmende Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten und deren Steuerung über längere Zeit. Die Raumplanung umfasst alle räumlichen Planungen der öffentlichen Hand auf allen Staatsebenen und in allen raumrelevanten Sachgebieten wie Verkehr, Umwelt, Wirtschaft usw. und ist

¹⁷ Föderalismus bezeichnet eine horizontale und/oder vertikal gegliederte (politisch-staatliche oder auch gesellschaftliche) Ordnung, in der die Mitglieder des Bundes über eigene Rechte, Kompetenzen und Legitimität verfügen. (Nohlen und Schultze 2002: 233)

eine staatliche Aufgabe. Es handelt sich demnach um eine horizontale und vertikale Querschnittsplanung. Ziel der Raumplanung ist es, die vielen, unterschiedlichen Bedürfnisse an unseren Lebensraum aufeinander abzustimmen und so für eine nachhaltige, das heisst ökonomisch, ökologisch und sozial ausgewogene Entwicklung des Raumes Schweiz zu sorgen (VLP-ASPAN 2006: 12). Die Raumplanung wird als eine steuernde und lenkende staatliche Aufgabe gesehen, in dem sie Restriktionen verfügt oder räumliche Entwicklungen fördert und so zu einer gewollten räumlichen Ordnung hinführt (Schmid & Schilter 2004: 22). Wie die räumliche Entwicklung ein laufender und dynamischer Prozess ist, ist auch die Raumplanung eine dauernde Aufgabe, welche der Dynamik räumlicher Entwicklung Rechnung tragen muss. Konkret geschieht dies im Schweizerischen Planungssystem anhand des Prinzips der 'Rollenden Planung': Nach der Formulierung und Implementierung eines Plans folgt die Reformulierung. Ein Plan wird also aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus der Implementierung in bestimmten Zeitabständen überarbeitet, aktualisiert und konkretisiert (Van Wezemael 2008d).

Im folgenden werden in erster Linie die grundlegenden Prinzipien des Planungssystems Schweiz dargestellt, welche durch die bestehende Gesetzgebung (insbesondere durch das RPG) widerspiegelt werden. Ausgehend davon soll kurz auf das nominale Raumplanungsrecht eingegangen werden, wobei der Fokus auf die Aufgabenteilung und die Regelung des Zusammenspiels zwischen den verschiedenen Planungsebenen gelegt und auf eine detaillierte Darstellung der Instrumente verzichtet wird. Vielmehr soll herausgehoben werden, nach welcher Logik das Schweizerische Planungssystem funktioniert. Ergänzend soll auch der Bedeutung des funktionalen Raumplanungsrecht Rechnung getragen werden. Ich möchte das RPG also nicht isoliert von anderen raumwirksamen Gesetzen betrachten. Ebenso bewusst ist mir, dass das RPG in seiner Anwendung nicht als mechanistisches Vehikel zu verstehen ist, vielmehr lässt es eine breite Palette von Lösungsmöglichkeiten offen.

Subsidiaritäts-, Kooperations- und Gegenstromprinzip

Das **Subsidiaritätsprinzip** gilt auch für die Raumplanung. Dieses besagt, dass der Staat oder übergeordnete Instanzen sich nur um Aufgaben zu kümmern haben, die nicht besser durch untere Einheiten bewältigt werden können. Das heisst, es werden auf der übergeordneten Ebene nur diejenigen Kompetenzen angesiedelt, die in eigener Verantwortung von der untergeordneten Ebene nicht wahrgenommen werden können. Aus diesem

Grund haben sich alle politischen Ebenen in der Schweiz (Bund, Kanton und Gemeinden) mit Fragen der Raumplanung auseinander zu setzen. (Schmid & Schilter 2004: 17).

Nach dem **Kooperationsprinzip** haben alle Behörden auf allen Stufen und Private in der Raumplanung miteinander zu kooperieren. Auch die Mitwirkung der Öffentlichkeit und der Betroffenen ist ein grundlegendes Anliegen der Raumplanung. Neben der fächer- und ämterübergreifenden horizontalen Kooperation hat Raumplanung demnach auch einen vertikalen Querschnittscharakter. Diese Querschnittsfunktion der Raumplanung ist schwierig zu erfüllen, da sektorale Interessen sehr oft den Gesamtträumlichen entgegenstehen. (Schmid & Schilter 2004: 21)

Das **Gegenstromprinzip** besagt, dass weder allein von oben nach unten (top-down) noch von unten nach oben (bottom-up) geplant wird, sondern zugleich von oben nach unten sowie von unten nach oben. Dieses Prinzip verlangt demnach eine Planabstimmung, 'nicht im Sinne der Widerspruchsfreiheit, aber doch im Sinne einer gesamthafte Übereinstimmung in der Auffassung und Betrachtung der Raumordnungsaufgabe.' (Schmid & Schilter 2004: 18) Die Planabstimmung beinhaltet im Kern die Koordination der raumrelevanten Nutzungsansprüche. Das RPG sieht als Instrumente für die Planabstimmung die kantonale Genehmigungspflicht für kommunale Nutzungspläne sowie auf Bundesebene die Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat. (Schmid & Schilter 2004: 18)

Nominales und funktionales Raumplanungsrecht

Während das nominale Raumplanungsrecht das Bundesgesetz über die Raumplanung, die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze sowie die Bau- und Zonenordnungen auf der Ebene der Gemeinden darstellt, beinhaltet das funktionale Raumplanungsrecht alle raumwirksamen Gesetze wie z.B. das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), das Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz (NHG), das Bundesgesetz über Umweltschutz (USG) oder das Gewässerschutzgesetz (GSchG). Auf kantonaler Ebene fällt auf, dass das nominale Raumplanungsrecht oft mit dem Baurecht, sprich mit einem weiteren Teil des funktionalen Raumplanungsrechtes verbunden ist (Schmid & Schilter 2004: 15).

Grundlage des nominalen Raumplanungsrechts stellt Art. 75 der Bundesverfassung dar, welcher 1969 darin aufgenommen wurde. Der Artikel gibt dem Bund die Kompetenz

zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung. Die Erarbeitung und konkrete Umsetzung der Pläne ist dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone. Neben der Grundsatzgesetzgebung fördert und koordiniert der Bund die Raumplanung der Kantone und berücksichtigt auch bei seinen eigenen Aufgaben die 'Erfordernisse' der Raumplanung. Das RPG und die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV) konkretisieren diese Regelung von Zuständigkeiten, indem den verschiedenen Planungsebenen Instrumente und Verfahren zur Verfügung gestellt werden. Der folgende Abschnitt gibt darüber einen kurzen Überblick. Genauere Angaben (insb. Ziele und Planungsgrundsätze) sind dem Gesetzestext des RPG im Anhang zu entnehmen. In den folgenden Erläuterungen folge ich im Wesentlichen VLP-ASPAN (2004), falls nicht anderst angegeben.

Planungsebenen und Instrumente

Die Gemeinwesen aller politischer Ebenen unterstehen der Planungspflicht. Während der Bund die Planungen der Kantone auf der Grundlage der 'Grundzüge der Raumordnung Schweiz' sowie der Konzepte und Sachpläne koordiniert, liegt die Hauptverantwortung für die Raumplanung nach Art. 75 BV bei den Kantonen. Sie koordinieren mit der Richtplanung alle raumwirksamen Handlungsbeiträge ihres Gebietes. Mittels Nutzungsplänen, welche die Gemeinden erlassen, wird Raumplanung schlussendlich umgesetzt. Zur Lösung überkommunaler Aufgaben haben sich Gemeinden in verschiedenen Kantonen zu Planungsverbänden zusammengeschlossen. Die Kantone bestimmen schlussendlich welche Aufgaben die Regionen übernehmen können. (Gilgen 2006: 91). Im Bundesstaat sind jedoch die Planungsträger Bund, Kantone und Gemeinden vorgegeben. Andere Rechtsformen können nur dann die Planung als hoheitliche Aufgabe wahrnehmen, wenn sie durch das Gesetz beauftragt sind. (Gilgen 2006: 93) Das Gewicht der einzelnen Planungsebenen wird weitgehend durch das Staatsrecht vorgezeichnet. In Kantonen mit ausgeprägter Gemeindeautonomie ist die Raumplanungsverantwortung der Gemeinden grösser als in zentralistisch organisierten Kantonen. (Gilgen 2006: 93)

Der **Bund** hat sich auf eine Grundsatzgesetzgebung zu beschränken, die den Kantonen genügend Spielraum lässt. Eine Ausnahme bilden Bereiche, welche direkt von der Bundesverfassung abgeleitet werden, wie z.B. der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet. Die bundesrechtlichen Grundsätze beinhalten Aussagen zu Zielvorstellungen und Planungsgrundsätzen, zu Planungsinstrumenten sowie den dazugehörigen Verfahrensregeln und zu Einzelfragen, welche für die Funktion der Raum-

planung wichtig sind, wie z.B. die Bewilligungspflicht für alle Bauten und Anlagen, die Grösse der Bauzonen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen oder die Sicherstellung der Erschliessung des Baulandes. Die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes sind Konzepte und Sachpläne, welche er für Sachgebiete erstellt, bei denen er weitgehend alleine zuständig ist. Damit soll die kantonale Planung gefördert und koordiniert werden. Zudem legt der Bund damit offen, nach welchen Kriterien der Bundesrat bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Tätigkeiten handelt. Neben den Sachplanungen versucht der Bund seiner Koordinations-, Kooperations- und Förderfunktion gerecht zu werden, indem er die räumliche Entwicklung laufend beobachtet und Vorstellungen über die nationale Raumordnung entwickelt. Diese kommen in den 'Grundzügen der Raumordnung Schweiz' zum Ausdruck. (Gilgen 2006: 94) Schliesslich ist der Bund bei all seinen Aufgaben dem Raumplanungsgesetz verpflichtet, zudem ist er im Sinne des Gegenstromprinzips auch an das kantonale Recht und die darauf gestützten Planungen gebunden. Die Kompetenz, eine Art 'Bundesraumplan' zu erlassen, steht dem Bund also nicht zu. Er hat jedoch über den Erlass von Planungsgrundsätzen im Rahmen des RPG die Möglichkeit, die Raumplanung aller Ebenen zu beeinflussen. (Gilgen 2006: 94)

Den **Kantonen** obliegt – nach dem Text der Bundesverfassung – die eigentliche 'Schaffung' der Raumplanung. Die Kantone spielen mit dem Erlass der Ausführungsgesetzgebung (kantonales Raumplanungs- und Baugesetz) eine zentrale Rolle im schweizerischen Raumplanungssystem. Diese weichen in den verschiedenen Kantonen bezüglich Regelungsumfang und Begrifflichkeit deutlich voneinander ab. Das zentrale Planungsinstrument der Kantone ist der behördenverbindliche Richtplan, welcher vom Bundesrat genehmigt werden muss. Im Richtplan wird aufgezeigt, wie die verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden auf dem Gebiet des Kantons aufeinander abgestimmt werden. Ebenfalls zum Richtplaninhalt gehören Angaben zum Zeitpunkt und zu den Mitteln, wie diese Aufgaben erfüllt werden. Der kantonale Richtplan trägt der prozesshaften Ansicht von Planung insofern Rechnung, indem er nicht ein Entwurf eines gewünschten Endzustandes sondern ein Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Schritte einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung darstellt. Konflikte und Widersprüche werden im Verlauf des Richtplanverfahrens sichtbar, welche aber durch die vorgegebenen raumplanerischen Verfahren gelöst werden können. Im Sinne einer 'Rollenden Planung' werden Richtplaninhalte laufend den Entwicklungen angepasst und mindestens alle zehn Jahre revidiert. Die Koordination einzelner Vorhaben erfolgt in der Regel in Form von Objektblättern.

Es gibt dabei Angaben zum Stand der Koordination: Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung. Schliesslich müssen die Kantone dafür besorgt sein, dass Sachplanungen des Bundes in die kantonale Richtplanung einfliessen. Ebenso sind sie dafür verantwortlich, dass kommunale Planungen auf die kantonale Planung abgestimmt sind und umgekehrt (Koordinations- und Gegenstromprinzip).

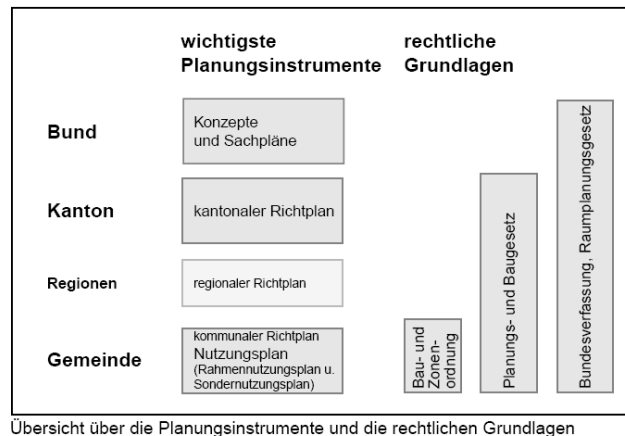


Abbildung 2.1: Ebenen, rechtliche Grundlagen und Instrumente (VLP-ASPAN 2004)

Da die meisten Kantone einen ausgeprägten Gemeindeföderalismus haben, wird in der Raumplanung häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton den behördenverbindlichen Richtplan erstellt, überlässt er den **Gemeinden** die grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung. Diese besteht insbesondere in der Abgrenzung des Baugebiets vom Nicht-Baugebiet und der Festlegung der Art und Intensität der Nutzung. Diese Festlegungen sind parzellenscharf. Dabei sind Planungsziele und -grundsätze und die bundesrechtlich festgelegte Grösse der Bauzonen zu beachten. Weitere wichtige Aufgaben der Gemeinden sind die Erschliessung, die Herstellung der Bau-reife und deren Finanzierung. Grössere Gemeinden erarbeiten als Grundlage für die Nutzungsplanung oft kommunale Richtpläne. Ebenfalls häufig sind Sondernutzungspläne, welche detaillierter als die Nutzungsplanung konkrete Bauvorhaben regeln (z.B. Gestaltungsplan, Überbauungsordnung etc.). Auch wenn die Gemeinden in der Nutzungsplanung eine gewisse Autonomie haben, müssen sie die Pläne der übergeordneten Ebene beachten. Kontrollinstrument ist die Genehmigung der Nutzungspläne durch den Kanton. Die Überarbeitung der Nutzungspläne ist nicht genau festgelegt und erfolgt in der Regel dann, wenn sich die 'Situation erheblich geändert hat' (Art. 21 RPG).

Zusammenfassung: Umfassende Entwicklungsplanung vs. Föderalismus

Das Planungssystem der Schweiz entspricht mehr oder weniger dem Modell einer umfassenden Entwicklungsplanung (vgl. Siebel et al. 1999). Folgendes Zitat von Thomas Pfisterer bringt dies treffend auf den Punkt:

"Die Sicht des Richtplanes ist diejenige vom höchsten Berg im Kanton aus. Von dort vermag man zwar den Dorfbrunnen und die einzelnen Menschen nicht mehr zu erkennen. Dagegen fallen grosse Zustände und Ereignisse wie die Siedlungen, Wälder oder der Lärm von der Nationalstrasse auf. Aus dieser Distanz kann man die Zusammenhänge überblicken und über die kommunalen, regionalen und kantonalen Grenzen hinaus eine Gesamtschau entwickeln, gestützt auf die dann einzelne Massnahmen getroffen werden können."(Pfisterer 1986: 286 in: VLP-ASPAN 2004: 24)

Raumplanung ist eine vertikal, alle Planungsebenen erfassende und wegen ihres Querbezugs zu allen raumrelevanten Fachplanungen auch horizontal durchgehende Planung. Sie erfasst den Gesamtraum (nicht nur Bauzonen) und ist wegen ihres Prozesscharakters eine dauernde Aufgabe des Staates. (Schmid & Schilter 2004: 17). Ein Modell einer umfassenden Entwicklungsplanung, welches auf der hierarchischen Verordnung basiert, kann aber nicht eins zu eins auf die Schweiz übertragen werden. Denn aufgrund des Föderalismus ist es in der Regel nicht möglich, Pläne von der jeweils oberen Ebene herab top-down durchzusetzen (Ausnahmen gewisse Aufgaben mit Bundeskompetenz > aufführen!!). Um dem Anspruch einer umfassenden Entwicklungsplanung trotzdem einigermaßen gerecht zu werden, wird über das Koordinations- und Gegenstromprinzip sowie die Planungspflicht aller Ebenen versucht, aufeinander Rücksicht zu nehmen und gemeinsam an einer umfassenden Entwicklungsperspektive zu arbeiten und diese umzusetzen. Der Widerspruch zwischen einer durchgehenden und dynamischen Planung und dem Prinzip einer Planhierarchie nach Planungsebenen wird dadurch versucht aufzuheben. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Kanton, welcher jedoch im Sinne des Subsidiaritätsprinzip Aufgaben an die Gemeinden weitergibt. Es kann also nicht von einem reinen Prinzip der hierarchischen Verordnung gesprochen werden. Grundsätzlich handelt es sich um ein funktionales System mit klar definierten Abläufen und Verantwortlichkeiten, welche jedoch in den unterschiedlichen Kantonen durchaus verschieden sein können sowie ineinandergreifenden Plänen, welche als Bausteine einer Gesamtperspektive dienen sollen. Die Pläne sind die wesentlichen Instrumente in der Schweizerischen

Raumplanung. Pläne als etwas Statisches stehen grundsätzlich im Widerspruch zur Prozesshaftigkeit der Raumentwicklung. Durch die laufende Überarbeitung der Richtpläne nach dem Prinzip der 'Rollenden Planung' wird versucht mit dem Dilemma zwischen der in der Dynamik der Raumentwicklung nötigen Flexibilität und der Schaffung von Rechtssicherheit umzugehen. Zudem können Nutzungspläne nur geändert werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Obwohl innerhalb des Planungssystems der öffentlichen Hand das Prinzip der hierarchischen Verordnung aufgrund des Föderalismus nicht konsequent zur Anwendung gelangt, basiert das System dennoch auf dem klassischen Phasenmodell, das heisst der Trennung zwischen Planung durch die öffentliche Hand und Umsetzung durch Private. Hier kommt das Prinzip der hierarchischen Verordnung definitiv zum Tragen, wobei es zu erwähnen gilt, dass das Prinzip der Mitwirkung in Art. 4 RPG festgehalten ist. So sollten die Bevölkerung und Private frühzeitig in den Planungsprozess miteinbezogen werden. Einsprachemöglichkeiten?

2.3 Thesen und aufbereitete Fragestellungen

Im Sinne meiner theoretischen Perspektive sehe ich das Planungssystem Schweiz, so wie ich es oben dargestellt habe, als (romantisches) Modell, wie Planung funktionieren soll. Das funktionale und nominale Raumplanungsrecht, insbesondere das RPG, sehe ich als 'Code', welcher die Beziehungen zwischen verschiedenen Teilen eines 'Assemblage' regelt und beeinflusst. Aus der Perspektive eines Projektes sind gewisse Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der verschiedenen beteiligten Akteure zum Vornherein festgelegt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen natürlich noch Spielräume für die Organisation offen, Aufgaben in der Raumentwicklung sollten aber durch diese Festlegung besser gelöst werden können. Die Koordination der Interessen mit dem Oberziel der haushälterischen Bodennutzung als eine Herausforderung in jeder planerischen Aufgabe sollten durch die zur Verfügung gestellten Instrumente ermöglicht und erleichtert werden.

Aufgrund zunehmender Ressourceninterdependenz muss die Koordination nun über eine grössere Zahl von Beteiligten, welche sich in unterschiedlichen Systemzuständen und Rhythmen befinden, stattfinden. Eine Koordination ist deshalb schwieriger geworden. Die veränderte Praxis zeichnet sich durch das Auftreten von verschiedenen Governance-Formen aus. Insbesondere scheint zur Lösung der komplexen neueren Aufgaben ein Koordinationsmechanismus, welcher auf Verhandlungslogik basiert, vermehrt aufzutreten.

Es finden vermehrt Aushandlungsprozesse über die klassischen institutionellen Grenzen hinweg statt. Des Weiteren wird durch eine Umsetzungsorientierung der öffentlichen Hand und kooperativen Planungen die Trennung zwischen Planung (durch die öffentliche Hand) und Umsetzung (durch Private), welche auf der Logik der hierarchischen Verordnung basiert, aufgesprengt. Die Koordination scheint teilweise nicht mehr über die klassischen Instrumente ('Codes') zu laufen, vielmehr werden nicht-formalisierte Verbindungen relevant. Dadurch werden Prozesse der Territorialisierung eingeleitet.

An dieser Stelle möchte ich die Fragestellung meiner Arbeit aufgreifen, auf der theoretischen Ebene kurz diskutieren und schliesslich für die empirische Arbeit konkretisieren. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen und veränderter Praxis lässt sich schlussendlich nur aufgrund einer empirischer Untersuchung beantworten. Trotzdem können wir bereits erste Thesen formulieren. Aufgrund der Erkenntnisse aus der theoretischen Debatte, ist die These naheliegend, dass die für die Koordination nötig gewordenen Aushandlungsprozesse nicht über die klassischen Instrumente laufen, insbesondere da die klassischen Instrumente an politisch-administrative Räume gebunden sind. Das nominale Raumplanungsrecht stellt nämlich keine Gefässe für Aushandlungsprozesse zur Verfügung. Zudem widerspricht die Trennung zwischen Planung (durch die öffentliche Hand) und Umsetzung (durch Private), welche das Prinzip der hierarchischen Verordnung widerspiegelt und im nominalen Raumplanungsrecht zum Ausdruck kommt, der Logik der Verhandlung, welches in den Aushandlungsprozessen zum Tragen kommt. Es ist also mindestens in der Logik ein Widerspruch zwischen dem 'Code' und der Praxis feststellbar. Übersetzt in meine theoretische Perspektive heisst dies, dass durch die Logik der Verhandlung ein 'Decoding' des RPG stattfindet und auftretende Aushandlungsprozesse nicht codiert, sprich nicht-formalisiert sind¹⁸. Vor dem empirischen Teil meiner Arbeit möchte ich die Fragestellung nochmals etwas konkretisieren. Um die Frage nach dem Verhältnis zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und veränderten Lösungsversuchen zu untersuchen, muss zuerst verstanden werden, wie der Planungsprozess eines konkreten Projektes abgelaufen ist bzw. abläuft.

18 Dies wäre natürlich nur der Fall, wenn Aufgabenstellungen solche Aushandlungsprozesse erfordern. Ich gehe aber nicht davon aus, dass dies alle Aufgaben tun. So möchte ich an dieser Stelle nochmals betonen, dass ich mir bewusst bin, dass verschiedene Aufgaben und Problemsituationen unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten erfordern. Es ist nicht Teil meiner Untersuchung zu beurteilen, welcher Koordinationsmechanismus für welche Aufgabe angebracht ist, obwohl dies sicherlich eine wichtige Aufgabe ist (Stichwort Meta-Governance). Meiner Meinung nach bedeutet das Auftreten eines neuen Koordinationsmechanismus keineswegs eine Abkehr von traditionellen Instrumenten.

Dann muss untersucht werden, wann (in welcher Phase des Prozesses) und wie sich ein Gesetz im Planungsprozess manifestiert. Im Sinne der theoretischen Perspektive stellen rechtliche Rahmenbedingungen nur Teile dar, welche in Beziehung zu anderen Teilen gesetzt werden und so ihre Wirkung entfalten. Das Verhältnis zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und neuen Lösungsversuchen ist eine Frage nach der Rolle dieser Teile im jeweiligen Projekt. Wie wirken sie, was bewirken sie und was könnten sie bewirken?

3 Methodik

In diesem Kapitel werden die einzelnen Schritte des methodischen Vorgehens genauer ausgeführt. Ebenfalls werden Erläuterungen zur Datenerhebung und zur Datenauswertung gemacht. Die Fragestellung meiner Arbeit soll anhand von Fallbeispielen untersucht werden. Anwendung findet dabei ein offener, qualitativer Ansatz, welcher der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes gerecht wird und aufgrund der Offenheit der theoretischen Konzepte sinnvoll und konsistent erscheint. Der Grossteil der Datenerhebung findet in zwei Workshops statt, deren Konzeption ebenfalls im folgenden Kapitel dargelegt wird. Ausgangspunkt der Datenauswertung bilden wiederum Konzepte der 'Assemblage Theory'. Das genaue Vorgehen bei der Auswertung des gewonnenen Datenmaterials wird erläutert: Implizites Kodieren soll explizit gemacht werden.

3.1 Methodisches Vorgehen im Überblick

Die Fragestellung wird anhand von Fallbeispielen untersucht. Das methodische Vorgehen beinhaltet in groben Zügen die vier Schritte 'Identifikation der Fallbeispiele', 'Retrospektive Analyse', 'Prospektive Exploration' und 'Synthese'. Dabei bildet die 'Retrospektive Analyse der Fallbeispiele' den Hauptteil meiner Arbeit. Tabelle 3.1 gibt eine Übersicht über das methodische Vorgehen und beinhaltet die genannten Schritte, die Erhebungsphasen, die angewandten Methoden sowie den Inhalt der Erhebungen. Im folgenden Abschnitt werden als Erstes die einzelnen Schritte zur Übersicht kurz erläutert. Die verwendeten Methoden werden dabei nur kurz angesprochen und im darauf folgenden Kapitel ausgeführt.

Vorgehen	Erhebungsphase	Methoden	Inhalt
Identifikation Fallbeispiele		Literaturrecherche	
Retrospektive Analyse	Phase 1	Workshop 1	Präsentation Fallbeispiele
		Datenauswertung	
	Phase 2	Workshop 2	Validierung Ergebnisse, Diskussion
		Datenauswertung	
Prospektive Exploration	Phase 3	Experteninterview	Möglichkeit der Prozessunterstützung
		Datenauswertung	
Synthese			

Tabelle 3.1: Übersicht Methodik

3.1.1 Identifikation von Fallbeispielen

In einem ersten Arbeitsschritt wurden Beispiele von Projekten innerhalb der Schweiz identifiziert. Wichtige Auswahlkriterien waren Merkmale neuer Aufgabenstellungen (siehe Kapitel 2.2) wie eine Vielzahl an Beteiligten, einen hohen Grad an Ressourceninterdependenzen und Lösungsversuche, welche sich durch eine übergreifende vertikale und horizontale Kooperation auszeichnen. In den ausgewählten Projekten sollte sich also eine anspruchsvolle Problemstellung zeigen, welche die bestehende institutionelle Ordnung herausfordert¹⁹. Zudem sollte die Auswahl einen möglichst breiten Fächer an verschiedenen Themen reflektieren. Es wurde deshalb nicht versucht, aus phänomenologischer Hinsicht möglichst ähnliche Projekte zu finden, sondern Projekte, deren Aufgabenstellungen sich inhaltlich unterscheiden. Schliesslich stellten auch die Verfügbarkeit der Daten und die Aktualität der Beispiele wichtige Kriterien zur Auswahl dar.

¹⁹ Ich bin mir bewusst, dass deshalb nur Fallbeispiele in den Fokus geraten, welche sich durch eine 'neuere', komplexere Fragestellung auszeichnen. Dies will nicht heissen, dass es die anderen weniger komplexen Aufgaben nicht mehr gibt. Aus diesem Grund ist es mir nicht möglich, Schlüsse für eine andere Art Aufgabenstellung zu ziehen. Aus der planungstheoretischen Debatte (siehe Kapitel 2.2 geht jedoch eindeutig hervor, dass es vermehrt 'neuere' Aufgabenstellungen gibt, was eine Untersuchung derselben unterstützt.

3.1.2 Retrospektive Analyse

In der Analyse der Fallbeispiele ging es darum, den jeweiligen Planungsprozess nachzuvollziehen und zu erklären. Insbesondere interessierte, wie Projekte durch das Zusammenspiel verschiedener Elemente und Prozesse entstehen. Für die Untersuchung relevant waren dabei auch Relationen, welche in ihrer Reichweite weit über den Planungsumfang des Projektes hinausreichen. Dadurch wird klar, dass der Untersuchungsumfang eines Projektes viel grösser als sein Planungsumfang sein muss. Vor dem Hintergrund der Fragestellung ist zudem bedeutend, wie und wann sich rechtliche Elemente im Projekt manifestierten. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf das nominale Raumplanungsrecht (insbesondere das RPG) gelegt. Läuft die Koordination der projektspezifischen Prozesse über die bestehenden Instrumente? Die Datenerhebung erfolgte über ein Workshopverfahren, an dem ausgewählte Experten Inputbeiträge zu den einzelnen Projekten lieferten. Die Fragestellungen wurden anschliessend von einem erweiterten Expertengremium diskutiert. Die Auswertung erfolgte anhand einzelner Konzepte der 'Assemblage Theory'. Aufgrund der offenen Konzepte und dem Fokus auf die Prozesse, welche die Projekte generieren wurde es möglich, Vergleiche zwischen den heterogenen Projekten zu machen. Die Ergebnisse der Auswertung wurden in einem zweiten Workshop den Experten der Fallbeispiele vorgelegt und kritisch hinterfragt.

3.1.3 Prospektive Exploration

In einem dritten Schritt ging es darum, einen möglichen Interventionsraum für Gesetze zu identifizieren und aus den bisherigen Erkenntnissen generelle Anforderungen an Gesetze zu formulieren. Zur Abschätzung der Kapazitäten möglicher Gesetze und zur Inspiration wurde ein Blick ins Ausland geworfen. Dabei wurde der Frage nachgegangen, in welcher Weise sich durch neue Instrumente Möglichkeiten verändern. Konkret handelte es sich dabei um die italienischen Instrumente 'Conferenza di Servizi' und 'Accordi di Programma'. Das Prinzip dieser Instrumente wurde im zweiten Workshop vorgestellt und diskutiert. In einem weiteren Schritt wurde im Rahmen einer ROREP Veranstaltung ein Experteninterview mit einer italienischen Juristin geführt. Aufgrund der zeitlichen Begrenzung einer Masterarbeit konnte dieses Interview aber nicht vollständig ausgewertet werden, weshalb die Erkenntnisse nur am Rande in die Arbeit miteinfließen²⁰.

²⁰ Die ursprüngliche Idee, war die italienische Expertin für den zweiten Workshop einzuladen. Dies war jedoch am vereinbarten Termin kurzfristig nicht möglich.

3.1.4 Synthese

In der Synthese verknüpfte ich die wichtigsten Ergebnisse der retrospektiven Analyse und der prospektiven Exploration miteinander. Ich zeigte auf, wo Planungsprozesse am empfindlichsten sind, wie mit den Unsicherheiten umgegangen wird und welche Rolle aktuelle Gesetze in den Planungsprozessen spielen. Schliesslich möchte ich mich auch mit der Rolle der Planenden in den gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen beschäftigen. Abschliessend in einem Ausblick Gedanken über Kapazitäten möglicher Gesetze angebracht. Im Zusammenhang mit der Frage der Revision werde ich in diesem Kapitel auch offene Fragen der Implementierung ansprechen.

3.2 Datenerhebung

Dieses Kapitel dient dazu, auf die Methoden zur Datenerhebung genauer einzugehen. Grundsätzlich wurde entsprechend der offenen Konzepte der 'Assemblage Theory' und der Offenheit des Untersuchungsgegenstandes ein bewusst qualitativer Ansatz gewählt, welcher exploratives Forschen ermöglicht. Der Vorteil explorativen Forschens liegt darin, bei den Erhebungssituationen flexibel zu reagieren und relevante Punkte vertieft zu behandeln. Der Grossteil der Erhebung fand innerhalb zweier Workshops statt, deren Konzeption nun dargelegt werden soll.

Die Datenerhebung erfolgte in drei Phasen, wobei die Auswertung der Ergebnisse der einen Phase wiederum Basis der darauffolgenden Erhebungsphase darstellte. In einem ersten Workshop (1. Phase) wurden Daten zu den einzelnen Fallbeispielen erhoben und die Fragestellung an den Fallbeispielen diskutiert. Danach wurden die Daten ausgewertet und strukturiert. Die Ergebnisse der Analyse werden der Expertengruppe in Form von Thesen nochmals im Rahmen eines zweiten Workshops (2. Phase) zur Validierung präsentiert. Bei dieser Gelegenheit wurde der italienischen Instrumente 'Conferenza di Servizi' sowie 'Accordi di Programma' vorgestellt und diskutiert. Die dritte und letzte Phase der Datenerhebung stellte ein Experteninterview mit einer italienischen Juristin dar²¹. Dieses konnte wie oben schon erwähnt nicht vollständig ausgewertet werden, weshalb im Folgenden auch nicht genauer darauf eingegangen wird. Tabelle 3.1 gibt

21 Die Idee, eine Meinung privater Investoren wie Aldi, Lidl oder McDonalds zu Möglichkeiten der Prozessunterstützung einzuholen, musste mangels Interesse von Seiten der jeweiligen Geschäftsleitung verworfen werden.

einen Überblick über das Methodische Vorgehen, die einzelnen Erhebungsphasen sowie die angewandten Methoden.

Workshopverfahren

Das Workshopverfahren ermöglichte mir eine effiziente Datenerhebung zu den Fallbeispielen. Gleichzeitig konnte die Fragestellung unmittelbar an den Fallbeispielen von verschiedenen Experten diskutiert werden. Das Ziel der Workshops war es, aus den Fallbeispielen vergleichend zu lernen.

Im ersten Workshop lieferten Georg Schärler von Partner Nüesch Development AG²², Stefano Wagner von Studi Associati SA Lugano²³ und Joseph Sauter von Hartmann & Sauter Chur²⁴ Beiträge zu den Fallbeispielen Cornaredo Lugano, Bern Brünnen und Parc Ela Graubünden. Ihnen wurde zu einem früheren Zeitpunkt zur Vorbereitung des Referats eine Art Leitfaden mit offenen Fragen geschickt. Zuvor erläuterte ich in einer kurzen Einführung Thema und Fragestellung, welche nach den Beiträgen an den Fallbeispielen diskutiert wurde. Weitere Teilnehmende waren Martin Boesch von der Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumordnungspolitik der Universität St.Gallen, Andrea Näf vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St.Gallen, Jude Schindelholz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Joris E. Van Wezemaal vom Centre for Cultural Studies in Architecture (ETH Wohnforum Zürich).

Im zweiten Workshop wurden die Auswertungen der Fallbeispielen in Form von allgemeineren Thesen von mir präsentiert und mit den anwesenden Experten der Fallbeispiele diskutiert. Anschliessend stellte Stefano Wagner von Studi Associati SA Lugano das Prinzip der italienischen Instrumente 'Accordi di Programma' sowie 'Conferenza di Servizi' vor.

22 Nachfolgend Experte A genannt

23 Nachfolgend Experte B genannt

24 Nachfolgend Experte C genannt

3.3 Datenauswertung

Die Workshopgespräche sowie das Experteninterview wurden aufgezeichnet. Ergänzend dazu wurden während den Veranstaltungen jeweils Notizen zum Inhalt wie auch zum Kontext gemacht. Diese Daten bildeten zusammen mit den Handouts und den Originaldokumenten der Referenten die Datengrundlage für die Analyse der Fallbeispiele. Falls nötig, wurden bei den einzelnen Fallbeispielen bestimmte Dokumente wie Pläne, Konzepte, rechtliche Grundlagen oder die entsprechende Website konsultiert. Für einzelne Verständnisfragen wurden die Experten zu einem späteren Zeitpunkt telefonisch kontaktiert.

Mit den Daten wurde eine qualitative Inhaltsanalyse durchgezogen. Ziel der Analyse war eine Strukturierung der Daten der einzelnen Fallbeispiele, die es ermöglichte, Vergleiche über die drei Fallbeispiele hinaus zu machen. Dies ist nur möglich und sinnvoll, wenn wir den Fokus nicht auf die phänomenologische Gestalt sondern auf die generativen Prozesse legen und konsequent im Sinne der 'Assemblage Theory' denken. Aus diesem Grund möchte ich an dieser Stelle nochmals ein paar theoretische Überlegungen aufgreifen:

Da Teile der jeweiligen Projekte sich gleichzeitig in verschiedenen 'Assemblages' befinden, werden über sie verschiedene Prozesse miteinander verknüpft. Durch diese Überlagerung der Prozesse entsteht erst das Potenzial, dass Projekte generiert werden. Veränderungen in verknüpften Prozessen können nun dazu führen, dass Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilen, 'Assemblages' oder Systemen sich qualitativ verändern, was zu qualitativ veränderten, sichtbaren Eigenschaften des Projektes führen kann. Diese Momente der Veränderung markieren sogenannte Kipp-Punkte oder Tipping-Points, welche wir als Aktualisierungen veränderter Eigenschaften wahrnehmen können. Ein Beispiel für einen Kipp-Punkt wäre eine politische Abstimmung, der Eintritt eines neuen Players oder eine neue Idee einer innovativen Persönlichkeit. Ausgangspunkt der Betrachtung ist zwangsläufig die aktuelle Veränderung, die virtuellen Prozesse, welche dahinterstecken, müssen aber in jedem Fall auch mitbedacht werden. Wir müssen den Planungsprozess nicht nur als lineare Abfolge von verschiedenen Milestones begreifen, sondern uns immer wieder fragen, wie (durch die Veränderung in welchen verknüpften Prozessen) diese Zustände gekommen sind. Nur so können teilweise überraschende Wendungen in den Projekten erklärt werden. Übergeordnete Frage bei der Analyse ist deshalb: Warum ist das (End-)Produkt so wie es ist und nicht anders? Diese Frage kann

nur durch das Zusammenspiel verschiedenster Elemente und Prozesse, welche auf den ersten Blick nicht direkt mit dem Projekt in Zusammenhang stehen, erklärt werden. Das folgende Kapitel soll sich nun systematisch mit diesem Gedanken auseinandersetzen.

3.3.1 Codierung

Tipping-Points

In der Analyse der Planungsprozesse wurden aus der Perspektive des derzeitigen Projektstandes Punkte identifiziert, welche für das Projekt besonders bedeutend waren. Es handelt sich dabei um Momente (Aktualisierungen), welche den Prozess auf eine entscheidende Art und Weise beeinflusst haben, so dass sie zur Erklärung der Entstehung des (End-)Produktes unverzichtbar sind. Die Frage, welche wir uns also als erstes stellen müssen ist:

1. Was wurde an diesen (Kipp-)Punkten²⁵ generiert?

Danach wurde eine erste inhaltliche Codierung der identifizierten (Kipp-)Punkte vorgenommen. Dabei stellt das Codieren ein interaktiver und iterativer Prozess dar, da in mehreren Durchläufen immer wieder Korrekturen oder Ergänzungen gemacht werden. Der Prozess wurde so lange fortgesetzt bis die Codierung genügend differenziert war, die Eigenheiten des Planungsprozesses der einzelnen Fallbeispiele in groben Zügen abzubilden, jedoch genügend abstrakt war, erste Gemeinsamkeiten zwischen den Projekten zu sehen. Die Codierung befindet sich ebenfalls im Anhang. Die Abfolge der codierten (Kipp-)Punkte stellt für mich schliesslich eine Übersicht dar, was den Einstieg in die Analyse und Interpretation des Planungsprozesses vereinfachte. Zudem wurden bereits gewisse Muster und Überlagerungen im Prozess sichtbar.

Counter-Actualisation

Um den Planungsprozess auch virtuell zu verstehen, stellte ich mir an jedem der Punkte folgende Fragen:

²⁵ Der erste Teil des Begriffes (Kipp-)Punkt wurde in Klammer gesetzt, da bei den identifizierten Punkten noch zu prüfen ist, ob in diesen Momenten tatsächlich etwas für das Projekt entscheidendes 'kippt', sprich Möglichkeiten sich entscheidend verändern oder andere Wege ('lines of actualisation', siehe weiter unten) eingeschlagen werden.

2. Wie ist es entstanden?

Durch die Verknüpfung von welchen Assemblages (oder Systemen) in welchen Systemzuständen, über welche bestimmten Teile und damit durch eine Überlagerung von welchen Prozessen wurde es generiert?

3. Was hat es bewirkt? Was kippt?

Welche Prozesse der Territorialisierung wurden ausgelöst?

Welche Optionen wurden geöffnet, welche verschlossen?

Welche Unsicherheiten bestehen?

Was bedeutet dies für den Aushandlungsprozess und Austausch von zwischen verschiedenen 'Assemblages'?

Neben diesen Fragen galt es ein Augenmerk auf die Rolle der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Entstehung zu legen. Auch hier war relevant, wann sich ein Gesetz im konkreten Planungsprozess manifestiert und was ein Gesetz als einen Teil unter vielen an dieser Stelle bewirkte. Wenn wir ein Gesetz als 'Code' begreifen, stellt sich zudem die Frage, welche Beziehungen sie innerhalb eines 'Assemblage' regeln. Aufgrund der Relevanz des RPG in meiner Untersuchung möchte ich zudem die Rolle des RPGs kritisch hinterfragen. Deshalb interessiert mich besonders, ob die Koordination bei neueren Aufgabestellungen noch mit den klassischen Instrumenten und Aufgabenteilung zu bewerkstelligen ist. Was ist durch die bestehenden Codes nicht geregelt? Welche neue Regelungen werden nötig? Insbesondere da der Aushandlungsprozess sich nur abspielen kann, wenn die Beteiligten untereinander zu kommunizieren beginnen, stellt sich die Frage, ob die Beteiligten (Systeme) aufgrund eines Gesetzes beginnen zu kommunizieren oder nicht.

Während das Problem der Ressourceninterdependenz als generatives Konzept hinter Prozessen der Raumentwicklung bei allen Projekten relevant ist, lässt es wie gesagt eine breite Palette von Lösungsmöglichkeiten offen. Welche Möglichkeiten nun im konkreten Fall wahrscheinlich sind, kann nur durch projektspezifische Prozesse erklärt werden.

In meiner Analyse möchte ich mich vor allem mit diesem Teil des Virtuellen beschäftigen. Dabei unterscheide ich zwischen **Potenzialen und Möglichkeiten**. Während die Potenziale denjenigen Teil des Virtuellen darstellen, welcher durch alle potenziellen Beziehungen aktiviert werden könnte, beziehen sich Möglichkeiten auf das zu einem bestimmten Zeitpunkt Mögliche. Potenziale können zwar nicht zu diesem Zeitpunkt, wohl

aber durch z.B. die Kooperation mit anderen (bisher virtuellen Beteiligten) freigesetzt oder aktiviert werden. An Kipp-Punkten verändert sich nun der Möglichkeitsraum eines Projektes: Gewisse Möglichkeiten eröffnen sich oder werden wahrscheinlicher, andere werden verschlossen oder werden weniger wahrscheinlicher. So kann ein Planungsprozess auch mit einem relativen, kontinuierlichen Öffnen und Schliessen des Möglichkeitsraumes beschrieben werden.

Wenn ich von Möglichkeiten rede, dann meine ich in Zusammenhang mit Projekten in der Raumentwicklung nicht nur verschiedene Lösungsalternativen im Sinne von Projektentwürfen sondern auch verschiedene Lösungswege. **Lösungswege** möchte ich in meiner Arbeit synonym zu **'lines of actualisation'** brauchen. Dabei gibt es in der Raumentwicklung eine breite Palette von verschiedenen Lösungswegen: Auf der einen Seite gibt es die gewohnten, routinierten Wege mit formalisierten Instrumenten, Methoden und vordefinierten Verantwortlichkeiten und Abläufen. Auf der anderen Seite werden vor allem bei ungewohnten Aufgaben häufig neue Wege beschritten, in dem man sich z.B. immer häufiger nicht-formalisierte Verfahren bedient. Wichtig ist, einen bestimmten Lösungsweg als Möglichkeit zu sehen. Diese Möglichkeit besteht aber nur, wenn bestimmte Teile zueinander in Beziehung gesetzt werden. Ein Lösungsweg beschreibt den Mechanismus der Umsetzung, an welchem verschiedenste Teile involviert sind. Er besteht dabei aus einer Abfolge von Punkten, welche die Umsetzung möglich machen. Prozesse der Territorialisierung können sich nun auch auf gewisse Lösungswege beziehen. Durch die erwähnten Kipp-Punkte kann der eingeschlagene Weg entweder stabilisiert oder destabilisiert werden. Dabei bedeutet eine Destabilisierung eines Lösungsweges immer eine Destabilisierung der Elemente und deren Beziehungen, welche zur Aufrechterhaltung des Lösungsweges nötig sind. Der Punkt, bei dem bisherige Weg destabilisiert und in Frage gestellt wird, ist ein spezieller Kipp-Punkt in Bezug auf die möglichen Lösungswege. Solche Kipp-Punkte lösen meistens Lernprozesse aus. An dieser Stelle setzt man sich mit möglichen neuen Lösungswegen auseinander, welche durch bisher virtuelle Verknüpfungen möglich werden könnten.

Teils bezogen sich mehrere Aussagen zu verschiedenen Zeitpunkten des Referats auf einen bestimmten Kipp-Punkt. Mit Hilfe des Programms ATLAS.ti zur Analyse qualitativer Daten war es mir möglich, verschiedene Aussagen einem (Kipp-)Punkt zuzuordnen und mit Notizen zu versehen. Die Ablage und der Zugriff auf einen (Kipp-)Punkt mit den dazugehörigen Aussagen wurde durch das Programm stark vereinfacht.

3.3.2 Theorie als Methode

In Kapitel 2.2.1 wurde aufgezeigt, dass die theoretische Perspektive den Anforderungen des Untersuchungsgegenstandes Raumentwicklung genügt. Insbesondere werden Unsicherheiten, plötzliche Umbrüche und Veränderungen durch eine relationale Sichtweise und den Fokus auf generative Prozesse nachvollziehbar. Die Theorie kann deshalb mit einer grossen Varietät umgehen. Eine weitere Stärke der Theorie ist, dass sie ohne die Annahme von vordefinierten Verantwortlichkeiten oder Abläufen an den Untersuchungsgegenstand herantritt und gewissermassen unvoreingenommen ist. Durch die Offenheit der Theorie stellt sich nun die Frage, wie wir methodisch mit ihr umgehen, um die erhobenen Daten zu strukturieren und schliesslich zu brauchbaren Erkenntnissen zu gelangen.

Im vorangegangenen Kapitel habe ich versucht die sehr abstrakte Konstruktion der 'Assemblage Theory' auf den Untersuchungsgegenstand herunter zu brechen. Dies gelang mir schliesslich über die sogenannten Kipp-Punkte, welche mir den Einstieg in die Analyse der jeweiligen Projekte erleichtern. Die Theorie hilft uns an dieser Stelle weiter, für das Verständnis des jeweiligen Projektes relevante Fragen zu stellen: Was wurde generiert? Wie ist es entstanden? Was hat es bewirkt? Wenn wir uns diese Fragen konsequent bei jedem der Kipp-Punkte überlegen, dann wird es möglich, die projekt-relevanten Teile und Prozesse zu finden, welche das jeweilige Projekt ausmachen, die Daten zu strukturieren und die Komplexität auf eine angemessene Weise zu reduzieren. Die anfangs abstrakte Konstruktion eines Ensembles wird konkret. Wir haben also nicht nur einen dem Untersuchungsgegenstand angemessenen, sondern empirisch auch anwendbaren Werkzeugkasten zusammengestellt.

4 Ergebnisse und Diskussion

Das Kapitel Ergebnisse und Diskussion gliedert sich nach den Schritten des methodischen Vorgehens: Identifikation der Fallbeispiele, Retrospektive Analyse und Prospektive Exploration. Der Hauptteil meiner Arbeit lag in der retrospektiven Analyse der Fallbeispiele. Dies deckt sich auch mit dem Arbeitsaufwand, welcher in die Datenerhebung und -auswertung gesteckt wurde und drückt sich schliesslich in der Länge der einzelnen Unterkapitel aus.

4.1 Identifikation der Fallbeispiele

Die Kriterien zur Auswahl der Fallbeispiele wurden schon in Kapitel 3.1.1 dargelegt. Es zeigten relativ viele Projekte mindestens einige der Merkmale, wie sie sich in Kapitel 2.2 herauskristallisierten. Ein entscheidendes Auswahlkriterium war schlussendlich die Verfügbarkeit und die Motivation der ExpertInnen, sich an einem Workshop mit der Fragestellung meiner Arbeit auseinander zu setzen. Insbesondere zeigte sich bei einzelnen ExpertInnen eine grundlegende Skepsis gegenüber einer RPG-Revision. Auch der Begriff der 'Projektorientierung' löste teilweise Zurückhaltung aus, was ich auf die normative Verwendung des Begriffes in der Planungsdebatte zurückführe.

Die Auswahl fiel schlussendlich auf die drei Fallbeispiele Cornaredo Lugano, Bern Brünen und Parc Ela Graubünden. Mit Georg Schärner von Partner Nüesch Development AG (Projektleiter Bau Westside²⁶), Stefano Wagner von Studi Associati Lugano SA (Project Manager NQC Nuove Quartiere Cornaredo) und Joseph Sauter von Hartmann&Sauter Chur (Projektleiter Machbarkeit- und Konzeptphase Parc Ela) konnten schliesslich drei kompetente und motivierte Persönlichkeiten für die Masterarbeit gewonnen werden.

²⁶ Bis zur Rechtskraft der Baubewilligung

4.1.1 Kurzportraits

Im folgenden werden die Fallbeispiele in einem Kurzportrait in beschreibender Art vorgestellt, um einen ersten Eindruck von den Projekten zu vermitteln. Es findet dabei bewusst noch keine explizite Verknüpfung mit meinen theoretischen Konzepten statt. Die Projekte werden in meiner Arbeit in alphabetischer Reihenfolge behandelt. Sie ist demnach rein zufällig und soll keine Wertung implizieren²⁷.

Bern Brünnen

Das Gebiet Brünnen liegt im Westen der Stadt Bern und ist laut der Gesamtkoordination Brünnen (2007) eines der wichtigsten Entwicklungsgebiete der Gemeinde²⁸. Die Planung auf diesem Gebiet hat schon eine fast 40 jährige Geschichte, Planungsvorhaben sind schon mehrmals gescheitert. Nun sind jedoch bereits Teile der vom Volk Ende 1999 angenommenen Überbauungsordnung realisiert oder in Umsetzung.



Abbildung 4.1: Flugaufnahme Brünnen(<http://www.bern.ch>; Zugriff: 28.09.2008)

²⁷ Ich bin mir bewusst, dass meine Darstellung aus der Perspektive der Planenden erfolgt. Widerstände zeigen sich bei vielen Projekten und weisen darauf hin, dass jedes Projekt auch negative Auswirkungen hat und die Folgen aus verschiedenen Perspektiven anders wahrgenommen und bewertet werden. Deren Beurteilung ist aber nicht Bestandteil meiner Arbeit. Dass Ängste und Bedenken von direkt Betroffenen hier nicht explizit aufgegriffen werden, will nicht heissen, dass es sie nicht gibt oder sie nicht berechtigt sein würden.

²⁸ Seit der Eingemeindung der Gemeinde Bümpliz in die Stadt Bern 1919 liegt das gesamte Gebiet innerhalb der Gemeinde Bern. Ebenfalls auf dem Gemeindegebiet liegen die Siedlungen Riedbach, Nieder- und Oberbottigen und Matzenried. Es gibt im Westen der Stadt Bern also noch weitere Reserven für Aussenentwicklung.

Herausragendes Element des Projektes ist ein vom Architekten Daniel Libeskind gestaltetes Freizeit- und Einkaufszentrum mit rund 800 Arbeitsplätzen und einem Kundenpotenzial von 3.5 Mio pro Jahr. Daneben wird Wohnraum für 2600 Personen gebaut, welcher durch Grün- und Erholungsräume (Parkanlage Brünnergut, Grünzug Autobahnüberdeckung) aufgewertet wird. Das Gebiet wird durch eine neue S-Bahn-Haltestelle auf der Linie Bern - Neuenburg, das Tram Bern West (ab 2010) und die Autobahn sehr gut erschlossen. Ebenfalls Teil des Projektes sind flankierende Massnahmen zum Lärmschutz sowie zur Verkehrsentlastung zur Reduktion der Auswirkungen auf die Anwohnerquartiere Bümpliz und Bethlehem.



Abbildung 4.2: Freizeit- und Einkaufszentrum Westside (www.bern.ch; Zugriff: 28.09.2008)

Erwähnenswert ist die spezielle Lage an der Autobahn A1 Bern - Lausanne, welche mitten durch das Entwicklungsgebiet führt. Eine besondere Bedeutung erhält dadurch die Verlängerung der Autobahnüberdeckung auf einer Länge von gut 500 Metern. Damit konnte der Lärmschutz gewährleistet und mehr Fläche zur Nutzung freigegeben werden. Deshalb bildet sie auch die bauliche Voraussetzung zur Realisierung der Gesamtüberbauung Brünnen. Der Baustart zur Autobahnüberdeckung und zugleich Spatenstich für die Realisierung der Gesamtüberbauung Brünnen erfolgte am 11. Juni 2004. Anfangs Oktober 2008 hat das Freizeit- und Einkaufszentrum Westside seine Tore geöffnet, gleichzeitig wurden die ersten Wohnüberbauungen bezugsbereit. Die folgende Abbildung soll einen Überblick über die verschiedenen Teilprojekte und deren Realisierungshorizonte geben. Zudem wird ersichtlich, dass im Projekt eine Vielzahl von Beteiligten mitspielen, sowohl von privater Seite als auch von der öffentlichen Hand. Das heutige Bern Brünnen wurde in dieser Art nur durch eine öffentlich-private Kooperation möglich. Detailliertere Informationen zu den verschiedenen Teilprojekten und zum

aktuellen Projektstand sind auf <http://www.bruennen.ch> zugänglich.

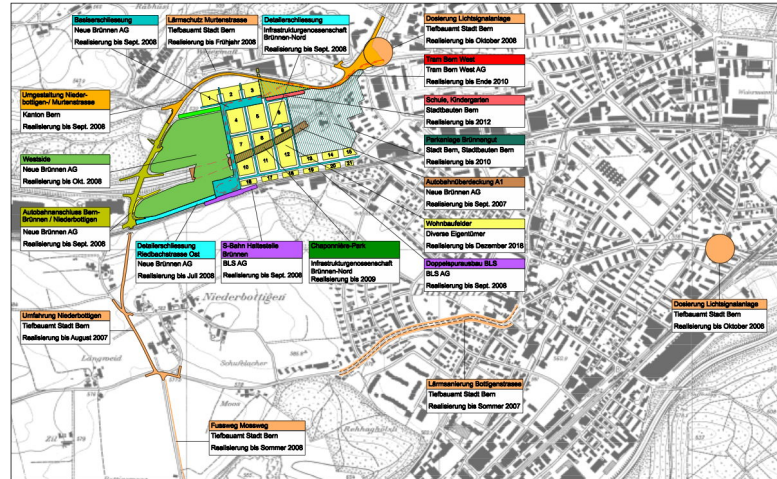


Abbildung 4.3: Das neue Stadtquartier im Überblick (Gesamtkoordination Brünnen 2007)

Cornaredo Lugano

Das Gebiet von Cornaredo in der Agglomeration Lugano liegt auf den drei verschiedenen Gemeinden Canobbio, Porza und der Stadt Lugano. Bis 2004 war die Gemeinde Pregassona zusätzlich involviert, bevor sie von der Gemeinde Lugano eingemeindet wurde. Der Standort wurde 1997 durch den kantonalen Entscheid aufgewertet, das Stadtzentrum Luganos durch einen neuen Strassentunnel mit der Autobahn zu verbinden (vergleiche Abbildung 4.4). Durch den Bau des Tunnels eröffnen sich für das Gebiet neue Perspektiven der Entwicklung: Der bisherige 'Hinterhof' Luganos wird durch die neue Erschliessung vielmehr zum 'Eingangstor' der Stadt und weist ein hohes Entwicklungspotenzial auf. Um ein attraktives Gestaltungskonzept zu finden, welches die funktionalen Mobilitätsanforderungen erfüllt und eine hohe städtebauliche Qualität aufweist, wurde 2004 ein internationaler Ideenwettbewerb durchgeführt. Das Resultat des Ideenwettbewerbs wurde in einem Masterplan ausgeführt, welcher wiederum als Basis für einen gemeindeübergreifenden Nutzungsplan diente.

Momentan befindet sich das Projekt in der Genehmigungsprozedur eines interkommunalen Nutzungsplans, welcher ein wichtiger Bestandteil der Umsetzungsstrategie darstellt. Zudem wird die Umsetzung über eine öffentlich-rechtliche Agenzia Nuovo Quartiere Cornaredo und über einzelne PPPs für die grossen Investitionsprojekte laufen.

Leitgedanken für die Entwicklung des Quartiers ist ein 'Quartiere di eventi'. Die bestehenden Nutzungen wie das Fussballstadion, die Eishalle, ein Multiplex Kino und die Fachhochschulen sollen in das neue Quartier integriert werden. Neu entstehen soll ein Messestandort mit Freizeit- und Sportmöglichkeiten. Entsprechend viel Wert soll auch auf den öffentlichen Raum gelegt werden: Es entstehen Grünräume und eine Art Allmend (Parco fluviale, Piazza sul fiume, Pratone di Trevano). Für das Mobilitätsmanagement ist unter anderem ein intermodaler Verkehrsknoten geplant, welcher ein Park&Ride mit 1500 Parkplätzen beinhaltet. Auf einer Gesamtfläche von ca. 75 Hektaren entstehen um die 5000 Arbeitsplätze, zudem steht für ca. 1000 Einwohner neuer Wohnraum zur Verfügung (<http://www.cornaredo.ch>; Zugriff: 29.09.2008). Detailliertere Informationen zu den einzelnen Projektphasen sind auf <http://www.cornaredo.ch> abrufbar.

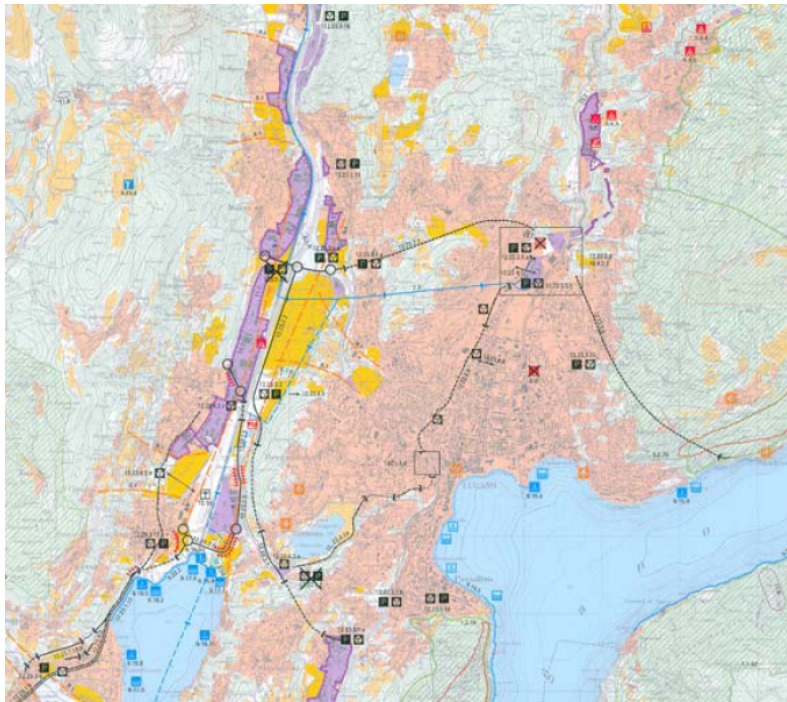


Abbildung 4.4: Verbindungstunnel A2 und Cornaredo (Wagner 2008)

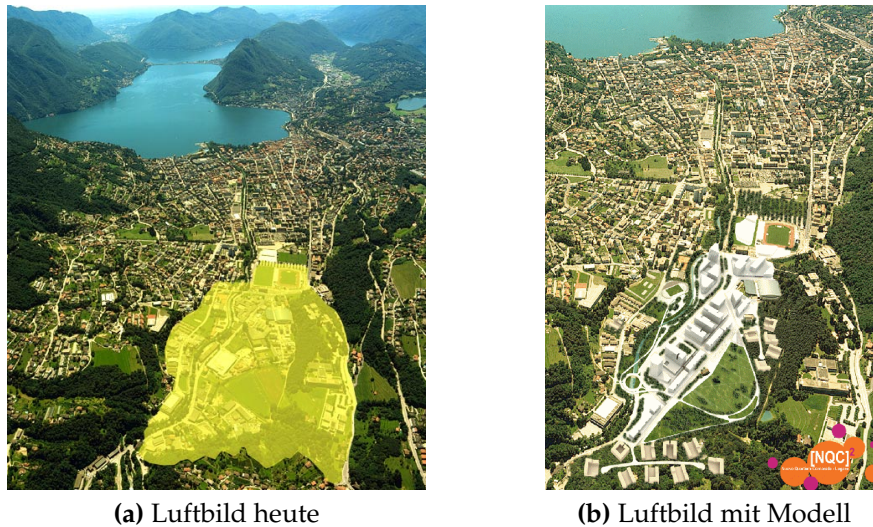


Abbildung 4.5: Luftbild heute und mit Modell (Wagner 2008)

Parc Ela Graubünden

Im Zuge der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) wurde eine Pärkeverordnung (PäV) erarbeitet, in welcher neu drei Kategorien von Pärken nationaler Bedeutung definiert werden: Nationalpärke, Regionale Naturpärke und Naturerlebnispärke. Laut Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist der Regionale Naturpark ein teilweise besiedeltes, ländliches Gebiet, das sich durch hohe Natur- und Landschaftswerte auszeichnet und dessen Bauten und Anlagen sich in das Landschafts- und Ortsbild einfügen²⁹. Die Errichtung eines Naturparks hat zum Ziel, endogene Potenziale wie Kultur- und Naturwerte einer ländlichen Region zu aktivieren. Mit einem Naturpark sollen Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden, gleichzeitig sollen wertvolle Lebensräume von Tieren und Pflanzen, Landschaften und Kulturdenkmäler geschützt werden. Es geht also um das Gleichgewicht von Schutz und Nutzung lokaler Ressourcen. Dabei soll die Zusammenarbeit innerhalb der Region gefördert werden.

²⁹ Die anderen zwei Kategorien werden folgendermassen definiert: 'Nationalpärke bieten unberührte Lebensräume für die einheimische Flora und Fauna sowie für die Eigenentwicklung der Naturlandschaft. Sie gliedern sich in eine Kern- und eine Umgebungszone. Bei Naturerlebnispärken handelt es sich um naturnahe Ausgleichsräume in der Nähe dicht besiedelter Gebiete. Hier soll sich die städtische Bevölkerung erholen und die Natur geniessen können.' (<http://www.bafu.admin.ch>; Zugriff: 29.09.2008)

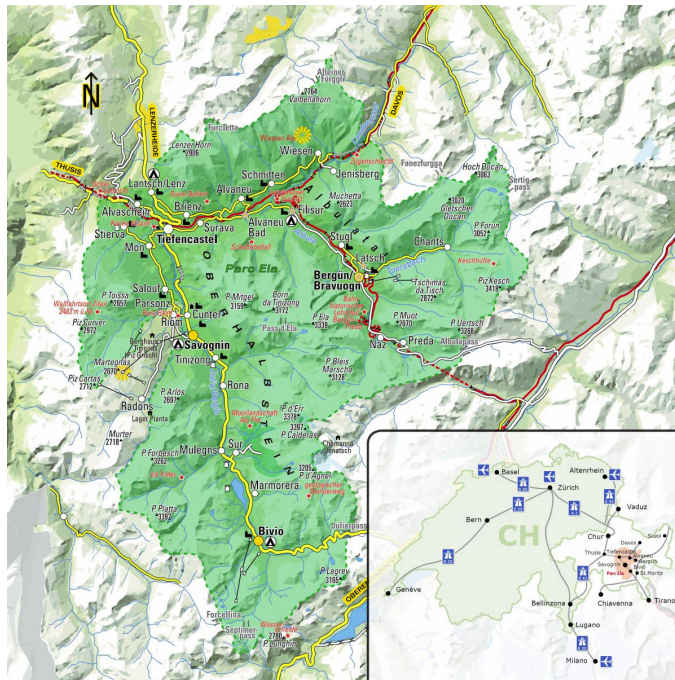


Abbildung 4.6: Parkperimeter (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 28.09.2008)



Abbildung 4.7: Natur: Alp Flix (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 28.09.2008)

Auf Initiative des Regionalverbandes Mittelbünden hat ein Projektteam ein Konzept für den Naturpark Ela erstellt. Das Parkgebiet umfasst insgesamt 21 Gemeinden in den zwei Talschaften Albula und Surses³⁰. Es handelt sich insgesamt um eine Fläche von ca. 600 km², davon 150 km² besondere Lebensräume wie ein eidgenössisches Jagdbanngebiet, Moorlandschaften, Auengebiete, Trockenwiesen, Waldreservate und Landschaftsschutzgebiete. Weitere 200 km² stellen eine naturnahe, weitgehend unberührte und nicht genutzte Landschaft dar. Innerhalb des Parkgebietes werden drei verschiedene 'Kulturen' und Sprachen unterschieden (romanisch, deutsch und italienisch), wichtige Kulturwerte sind die Kirche in Mistail, die Burganlage Riom und die Ruine Belfort sowie die Albulabahn (UNESCO Kulturwelterbe). Der Parc Ela befindet sich momentan in einem Probetrieb (bis 2011) und ist ein Kandidat für das Label Naturpark, hat dieses also noch nicht erhalten. Im September 2008 wurde der Probetrieb vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) bewilligt und ein jährlicher Beitrag von rund 250'000 Franken in Aussicht gestellt. Laut Trägerschaft reicht dieser aber nicht aus, um über die Runden zu kommen. Der Verein hofft nun, dass der Kanton für einen Teil der Kosten aufkommt (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 29.09.2008).



(a) Albulabahn



(b) Origen - Festival Cultural im Surses

Abbildung 4.8: Kultur: Albulabahn und Origen (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 28.09.2008)

³⁰ Die Parkgemeinden sind: Alvaschein, Alvaneu, Bergün, Bivio, Brienz/Brinzauls, Cunter, Filisur, Lantsch/Lenz, Marmorera, Mon, Mulegns, Riom-Parsonz, Tinizong-Rona, Salouf, Savognin, Schmitten, Stierva, Sur, Surava, Tiefencastel und Wiesen. (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 29.09.2008)

4.2 Retrospektive Analyse der Fallbeispiele

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Resultaten der retrospektiven Analyse. Nachdem der Planungsprozess in einem ersten Abschnitt nachgezeichnet wird, dient der zweite Abschnitt dazu, die Rolle der rechtlichen Rahmenbedingungen zu untersuchen. Schliesslich werden in einem dritten Schritt Gemeinsamkeiten der drei Fallbeispiele diskutiert und weniger projektspezifische, sondern allgemeinere Thesen daraus abgeleitet.

4.2.1 Planungsprozess und Kipp-Punkte

Der Planungsprozess wurde anhand Veränderungen des Möglichkeitsraumes und Prozessen der Territorialisierung an wichtigen (Kipp-)Punkten im Projekt nachgezeichnet. Das Vorgehen wurde schon in Kapitel 3 erläutert. Ziel der theoriegeleiteten Analyse war es, Vergleiche zwischen den Projekten möglich zu machen, ohne sie zu stark zu vereinfachen, das heisst ohne dass die individuelle Struktur der einzelnen Projekte verloren geht. Das Zusammenspiel verschiedenster Elemente und Prozesse, welche die Komplexität der Projekte ausmacht, soll in folgendem Kapitel zur Geltung kommen. Die einzelnen (Kipp-)Punkte und die entsprechenden Codes liegen in tabellarischer Form vor und können dem Anhang entnommen werden.

Bern Brünnen

Im sogenannten 'Approximativen Generalkonzept Brünnen' wurde 1972 die Idee der Stadterweiterung im Westen von Bern erstmals in einem Plan verankert. Theoretisch gesehen wurde damit ein erster Katalysator für die spätere Aktualisierung einer Überbauung geschaffen und die Idee der Siedlungsentwicklung im Westen gestärkt. Doch ein Katalysator nützt nichts, wenn die für die Reaktion notwendigen Stoffe wie finanzielle Mittel und eine Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum fehlen: Aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse wie der Rezessionsphase in der Ölkrise, der Trendwende zur Suburbanisierung (Haus auf dem Grünen) und Individualisierung (erhöhte spezifische Wohnfläche) landete der Plan vorerst im Archiv. Eine redimensionierte Fassung der Idee wurde vom Gemeinderat 1978 wieder aufgenommen. Der entsprechende Zonenplan wurde jedoch 1984 vom Volk abgelehnt. Die Idee der Gesamtüberbauung wurde destabilisiert, indem sie keine politische Legitimation erhielt. Grüne Kreise und andere Interessensgruppen verstärkten diese Tendenz, in dem sie die Aus-

Potenzial der
Siedlungsent-
wicklung:
Versuche
klassischer
Planung
scheitern

zonung des Gebietes forderten. Mit der Idee der Redimensionierung wurde ein Prozess der Reterritorialisierung des Gebietes eingeleitet. Die Bevölkerung ging 1989 in einer Grundsatzabstimmung mehrheitlich mit dem Gegenvorschlag des Gemeinderates einig, welcher die Auszonung von Brünnen Süd und die Beibehaltung der Bebaubarkeit von Brünnen Nord beinhaltet. Das Gebiet wurde durch eine politische Abstimmung reterritorialisiert, die Idee der Gesamtüberbauung Brünnen Nord und Süd definitiv verunmöglicht, jedoch die Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung auf dem nördlichen Gebiet offengehalten. Damit wurde einer veränderten Nachfrage sowie den Forderungen der grünen Bewegung Rechnung getragen. Mit der Annahme der Überbauungsordnung durch das Stimmvolk 1991 wurde die Idee der Teilüberbauung zusätzlich gestärkt und das 'Projekt-Assemblage' stabilisiert. Der physischen und baulichen Realisierung war von planerischer und politischer Seite also nichts mehr entgegenzusetzen. Der Prozess der Umsetzung wurde durch einen Architekturwettbewerb eingeleitet, worauf für zwei Baufelder Baubewilligungen für Wohnbauten ausgestellt wurden. An dieser Stelle manifestierte sich ein bisher virtueller Prozess auf eine hinderliche Weise im Projekt: Der Zusammenbruch des Immobilienmarktes führte dazu, dass keine Investoren gefunden wurden. Die Bodenpreise mussten nach unten korrigiert werden. Dem gegenüber standen hohe Kosten für Lärmschutzmassnahmen wie der Autobahnüberdeckung, welche durch die Lage an der Autobahn und die Lärmschutzverordnung (LSV) für eine Überbauung zwingend notwendig war. Durch die Zahlungsunfähigkeit zweier Mitglieder der Eigentümergemeinschaft (u.a. Brünnen AG), welche die teure Infrastruktur finanziell tragen sollten, wurde eine Realisierung im Sinne der geplanten Überbauungsordnung immer unwahrscheinlicher.

Zahlungs-
unfähigkeit
zweier Mitglieder
der Eigentümer-
gemeinschaft

Verschiedene Versuche, eine Siedlungsentwicklung mit einer geschlossenen, top-down Planung auszulösen scheiterten also, weil die Pläne die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse (wie z.B. die Trendwende zur Suburbanisierung oder die Immobilienkrise) nicht berücksichtigten oder falsch prognostizierten und somit nicht adäquat mit den Unsicherheiten des Planungsprozesses umgingen. Die aufgrund der LSV dringend notwendige Autobahnüberdeckung, schränkte die Möglichkeiten für eine Siedlungsentwicklung mit Wohnbauten stark ein. Ohne dass jemand grosse Mengen an finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellt, können die Potenziale für Siedlungsentwicklung auf diese Weise nicht aktiviert werden. Zudem wurde der Prozess durch die Zahlungsunfähigkeit zweier Mitglieder der Eigentümergemeinschaft blockiert. Das aktuelle 'Projekt-Assemblage' war handlungsunfähig und hatte unter diesen Umständen

nicht die Möglichkeiten, eine Bebauung zu realisieren. Das Projekt konnte nur noch durch die Aktivierung anderer, bisher vorwiegend virtueller Beziehungen gerettet werden. Eine wichtige Verbindung zum Bund und zur Stadt Bern war über die zahlungsunfähigen Eigentümergesellschaften gegeben, bei denen Bund und Stadt mit einer Bürgerschaft beteiligt waren. So gerieten beide unter Handlungsdruck. Besonders der Bund, welcher via das Wohneigentumsförderungsgesetz (WEG) beteiligt war, musste handeln, da dieses zu dieser Zeit politisch stark unter Beschuss war.

Die verfahrenre Situation löste eine Reihe von Aktivitäten zwischen der öffentlichen Hand, Immobilienfirmen, Ökonomen und Architekten im lokalen Umfeld der Stadt aus. Zu diesem Zeitpunkt ist denn auch ein für das Projekt sehr wichtiger **Kipp-Punkt** auszumachen, an welchem der Prozess durch private Initiative in eine andere Richtung gelenkt wurde. So bringt sich ein mit dem vorgängigen Projekt vertrauter Ingenieur (H. Reinhard) mit einer tragbaren Lösung für die Tunnelfinanzierung in die Diskussion mit ein. Die Idee beinhaltet im Wesentlichen, neben den Wohnflächen eine grössere kommerzielle Nutzfläche zu realisieren, in dem der Tunnel nur ein wenig verlängert wird. Des weiteren hat ein lokaler Immobilienentwickler (K.P. Nüesch) die Idee von einem überregionalen Freizeit- und Einkaufszentrum und überzeugt einen starken Investor (Genossenschaft Migros Aare (GMA)) davon. In Kenntnis dieser zwei Elemente kauften Bund und Stadt die zahlungsunfähigen Immobiliengesellschaften auf, um diese vor dem Konkurs zu retten und die Kontrolle über das Projekt nicht zu verlieren.

Mit der Schaffung von neuen Bedingungen für die Entwicklung von Dienstleistungsfläche und damit attraktiveren Bedingungen für die Investoren, wird die Siedlungsentwicklung im Gebiet Bern Brünnen wieder möglich. An diesem Punkt beginnt das bisherige 'Projekt-Assemblage' (öffentliche Hand) mit einem anderen Assemblage (privater Investor) auf Basis der Idee des Ingenieurs und den veränderten Möglichkeiten zu kommunizieren, was einen Austauschprozess und eine Dynamik im Entwicklungsprozess auslöst. Durch den Miteinbezug und Einstieg eines privaten, finanzstarken Investors verändern sich die Möglichkeiten der Entwicklung insofern, als dass eine Siedlungsentwicklung wieder möglich, jedoch eine Überbauung mit Wohnbauten im bisherigen Ausmass eingeschränkt wird. Eine Realisierung wird nicht nur möglich sondern auch wahrscheinlich, da Unsicherheiten bezüglich der Realisierung durch die Zusage eines finanzstarken Investors reduziert werden. Dadurch werden veränderte Prozesse der Terri-

Innovative Ideen
und Verbindung
zu einem
finanzstarken
Player

Prozesse der
Territorialisie-
rung:
Einkaufszentrum
als Motor

torialisierung³¹ des Gebietes eingeleitet: Zum einen wird der bisherige Lösungsweg dadurch destabilisiert, zum anderen werden Verbindungen zwischen den Planenden, der öffentlichen Hand und dem privaten Investor schon in der Anfangsphase des Projektes und nicht erst bei der Umsetzung relevant. Das bisherige Wohngebiet wird durch die Verbindung mit diesen neuen Elementen schon in der Anfangsphase des Projektes virtuell neu generiert: Die Identität ist nicht mehr die eines reinen Wohnquartiers, sondern die eines Entwicklungsgebietes mit einem Freizeit- und Einkaufszentrum von überregionaler Ausstrahlung. Das Freizeit- und Einkaufszentrum spielt dabei eine bedeutende expressive und materielle Rolle: Das Gebiet hat eine überregionale Ausstrahlung und die Autobahnüberdeckung, welche zur Deblockierung der Wohnbaufelder nötig ist, kann finanziert werden. Es kann deshalb als Motor für die Entwicklung des Gebietes und den bevorstehenden Planungsprozess gesehen werden.

Aushandlungs-
prozess

Nach der GMA fand zwischen den verschiedenen Beteiligten ein Aushandlungsprozess statt. Die Immobiliengesellschaften wurden in die Neue Brünnen AG übergeführt, die Migros Aare übernahm das Land von Bund und Stadt und erklärte sich bereit, als Bauherr für grosse Teile der Infrastruktur aufzutreten und für diese eine Vorfinanzierung zu leisten. Durch das Freizeit- und Einkaufszentrum konnten die teuren Lärmschutzmassnahmen finanziert, die Wohnbaufelder entlastet und damit deblockiert werden.

Organisation:
PPP, ESP und
Gesamt-
koordination
Brünnen

Das Resultat des Aushandlungsprozesses zwischen GMA, Miteigentümer und Behörden war ein Public-Private-Partnership (PPP)³², welches im Wesentlichen eine Überbauungsordnung und die Regelung der Finanzierung beinhaltete und vom Berner Stimmvolk 1999 in einer Abstimmung gut geheissen wurde. Der neue Lösungsweg wurde damit stabilisiert, das 'Projekt-Assemblage' in seiner Handlungsfähigkeit erweitert. Schliesslich wurde das Projekt in den Richtplan eingetragen und vom Kanton als Entwicklungsschwerpunkt (ESP)³³ eingestuft, was u.a. die Koordination mit dem Kanton vereinfachte. Das Projekt wurde durch die Ordnung kantonsinterner Verfahrensabläufe und die

31 Es findet gleichzeitig eine Deterritorialisierung des reinen Wohngebietes und eine Re-Territorialisierung des Gebietes als Erlebniszentrum statt.

32 Der Begriff wurde zu dieser Zeit noch nicht verwendet.

33 Der Kanton Bern versucht mit der Einstufung von Gebieten als wichtige wirtschaftliche kantonale Entwicklungsschwerpunkte Verkehrs-, Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik aufeinander abzustimmen. Er hat das Ziel, 'in enger Zusammenarbeit mit den Standortgemeinden und weiteren Interessierten die Bewirtschaftung, Aktualisierung und Realisierung der Standortentwicklung für wirtschaftliche Aktivitäten von kantonaler Bedeutung aufeinander abzustimmen.' (Richtplan des Kantons Bern) Zudem dient dies dazu, die Lärmschutzverordnung (LSV) und Luftreinhalteverordnung (LRV) einzuhalten, in dem gewisse Auflagen an die Projekte gemacht werden.

Bestimmung eines eindeutigen Ansprechpartners stabilisiert. Die Koordination lief über eine Projektorganisation namens Gesamtkoordination Brünnen, deren Leitung der Stadt-Ingenieur der Gemeinde Bern hatte.

Eine wichtige expressive Rolle für Bern Brünnen spielt das Einkaufs- und Freizeitzentrum und vor allem die Architektur von Daniel Libeskind, dem Gewinner des Architekturwettbewerbes in dem es das Bild des Erlebnisentrums nach aussen transportiert. Laut Experte A wurde mit einem international bekannten Architekten versucht, über die Gemeindegrenze hinaus zu wirken und das Image der Stadt Bern als verschlafene Beamtenstadt aufzupolieren. Des Weiteren spielt auch die Integration der bestehenden Quartiere sowie auch die Schaffung von Grünräumen für die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle in der Konstruktion des neuen Ortes. Erwähnenswert sind dabei auch die flankierenden Massnahmen, welche über das Projekt finanziert wurden. Eine wichtige Verbindung in die Stadt ist mit dem Tram Bern West geplant, welches 2007 in einem zweiten Anlauf durch das Stimmvolk legitimiert wurde. Diese Elemente spielen nicht nur materielle sondern vor allem auch expressive Rollen. Bern Brünnen soll als Teil der Stadt Bern wahrgenommen werden. Dieser Gedanke kommt auch im Namen Westside zum Ausdruck. Die verschiedenen Elemente sollen zu einem positiven Image beitragen, nicht zuletzt da es eine Möglichkeit ist, auf die unsicheren politischen Prozesse zu wirken, welche sich über Einsprachemöglichkeiten in den laufenden Prozess einbringen können.

Expressive
Rollen und
Image

Diese Möglichkeit wurde von diversen Anwohnern (getragen von einem Mitglied des Nationalrates) genutzt. So wurde der laufende Prozess der Umsetzung durch eine Einsprache gegen die Errichtung des Freizeit- und Einkaufszentrum Westside aufgerüttelt. Die Einsprache wurde bis vor die letzte Rekursinstanz des Bundesgerichtes weitergezogen, die Beschwerde aber schlussendlich vomselben abgewiesen. Dies wirkte schlussendlich stabilisierend, da die Anwendung des umstrittenen Fahrtenbeschränkungen nach dem Berner Fahrleistungsmo-
delld nun durch einen gerichtlichen Entscheid gestützt wurde und das Vorhaben als mit den Raumplanungs- und Umweltschutzrecht vereinbar eingeschätzt wurde.

Einsprache
Baubewilligung

Cornaredo Lugano

Neuer
Strassentunnel:
veränderte
Potenziale

Entscheidend für die Entwicklung des neuen Quartiers Cornaredo war, dass 1994 im Zusammenhang mit einem neuen regionalen Verkehrsplan beschlossen wurde, Luganos Nordseite mittels eines Strassentunnels mit der Autobahn zu verbinden. Der Kanton Tessin war zu dieser Zeit zusammen mit regionalen Verkehrskommissionen ('Commissione di regionale dei trasporti') aktiv an einer Verkehrsplanung mit gesamtheitlichem Konzept und gemeinsamer Finanzierung. Damit wurde schon früh ein Denken in funktionalen Räumen und Agglomerationen gefördert (Prozess der Reterritorialisierung³⁴). Schliesslich wurde mit dem Entscheid über die genaue Linienführung 1996 die Situation für Cornaredo drastisch geändert.

Komplexe
Ausgangslage
für Planung

Die Verbindung zur Autobahn führt dazu, dass Luganos Hinterhof mit den Sportanlagen, dem Friedhof und Abstellflächen für Bauunternehmen quasi zum Eingangstor wird und so die Planung und die bisherige städtische Struktur auf den Kopf gestellt wird. Die neue Erschliessung und die erhöhte Standortqualität ermöglicht völlig neue Perspektiven der zukünftigen räumlichen Entwicklung. Über das neue Element des Tunnels und die veränderten Potenziale des Gebietes Cornaredo geraten verschiedene Teile auf veränderte Weise miteinander in Beziehung und in Austausch wie z.B. die 'Hügelgemeinden' und Lugano sowie der Kanton Tessin. Des Weiteren werden auch andere Teile wie z.B. potenzielle Investoren auf die veränderte Qualität der Lage aufmerksam. Hinsichtlich der Aktualisierung der veränderten Entwicklungspotenziale im Gebiet entsteht eine intensive Situation, welche durch einen hohen Grad der Ressourceninterdependenz, eine Vielzahl von Beteiligten und Unsicherheiten bezüglich der Richtung der Entwicklung gekennzeichnet ist. Durch die Ressourceninterdependenz, welche in diesem Fall durch die gemeindeübergreifende Anlage des Gebietes noch verstärkt wird, ergibt sich ein Zwang zur Kooperation. Nur stehen aufgrund des gemeindeübergreifenden Gebietes keine offensichtlichen formalisierten Instrumente für die Entwicklung bereit. Die Frage ist deshalb nicht nur was entwickelt werden soll, sondern auch wie. Auf welche Weise findet die Koordination und Aushandlung der verschiedenen Interessen statt?

³⁴ Als Coding dieses Prozesses kann die Studie von Angelo Rossi über die funktionale Region Luganos interpretiert werden (1982)

Das System wurde in Bewegung gebracht, in dem der Kanton Tessin auf Basis eines Richtplaneintrages des Strassenprojektes begann, Entwicklungskonzepte für das Gebiet zu erstellen. Der Kanton setzte seinen Lösungsweg in der Logik der hierarchischen Verordnung top-down und sektoriell aus der Verkehrsperspektive fort, wie es bei der Aufgabe der Verkehrsplanung funktionierte und zum Erfolg führte. Mit seiner Initiative löst er eine aus seiner Sicht ungewollte Dynamik aus. Die Gemeinden fühlen sich durch die aktive Planung des Kantons in ihrer Kompetenz beschnitten, was schliesslich zu Rekursen gegen die Pläne des Kantons führte. Kanton und Gemeinden begannen miteinander zu kommunizieren, jedoch nur über formalisierte Wege wie Rechtsverfahren oder politische Instrumente. Kommunikation war in diesem Fall nicht Kooperation: Die bis anhin übrigens sehr erfolgreiche Planung des Kantons war in der Entwicklung der Gebiete gescheitert, der bisherige Lösungsweg destabilisiert und der Planungsprozess vorübergehend gestoppt.

Erster
Lösungsversuch
des Kantons
endet in
'chaotischer'
Situation

Zu diesem Zeitpunkt wurden bisher virtuelle Prozesse relevant, welche hier zur Erklärung des Planungsprozesses aufgegriffen werden müssen. Schlüsselfigur A (Rico Maggi), welche sich als neuer Professor für Wirtschaft an der neuen Universität in Lugano an der Schnittstelle von verschiedenen lokalen wirtschaftlichen und politischen Prozessen und damit auch in einer bevorzugten Position eines Netzwerkes befindet, bringt sich durch Anfrage der Gemeinden ins Spiel und initiiert einen andersartigen Planungsprozess. Seine Idee bestand darin, die Entwicklung des Gebietes mit der Organisation eines runden Tisches anzupacken, welcher aus den Exekutiven der betroffenen Gemeinden, einem Project Manager (Experte B) und einem Supervisor (Schlüsselfigur A) bestand. Damit wurde ein Prozess der Selbstorganisation unter den Gemeinden eingeleitet. Die Stelle markiert einen **Kipp-Punkt**: bisher virtuelle lokale Prozesse wie z.B. die Gründung der Universität Lugano sowie lokale politische und wirtschaftliche Prozesse generieren in ihrer räumlich-zeitlichen Überlagerung Potenziale zur Selbstorganisation. Durch die mindestens aus der Sicht der Gemeinden so wahrgenommene Fehlplanung des Kantons wurden die Gemeinden gewissermassen stimuliert, dieses Potenzial zu nutzen. Eine Schlüsselfigur in einem lokalen Netzwerk wurde im 'richtigen' Moment von den Gemeinden angefragt und versuchte mit einem veränderten Ansatz zur Organisation und Prozessablauf ein neues Element ins Spiel zu bringen. Dadurch bringt er wichtige Entscheidungsträger des Netzwerkes zusammen, welche durch ihr Wissen über lokale Prozesse und Entscheidungskompetenzen ein handlungsfähiges 'Assemblage' bilden. Der neue Lösungsweg zeichnet sich durch eine Logik der Verhandlung aus. Der Ansatz einer

Innovative Idee
zur Selbstorga-
nisation: Neuer
Lösungsweg

projektspezifischen AdHoc-Organisation ist neu und nicht formalisiert. Dadurch eröffnet sich eine breite Palette an verschiedenen Möglichkeiten der Entwicklung. Es wird versucht, der Komplexität des Problems Rechnung zu tragen, indem durch die Vertretung der Gemeindeexekutiven Unsicherheiten über das Verhalten der verschiedenen Beteiligten reduziert und projektspezifische Prozesse konzentriert werden. Dadurch wird eine effizientere Abstimmung der Prozesse und Koordination der Interessen möglich. Der Kipp-Punkt zeichnet sich also in erster Linie durch einen veränderten Lösungsweg aus, welcher bisher unbeteiligte Akteure (Gemeinden) in einer anderen Logik (Verhandlung) in den Prozess der Entscheidungsfindung einbindet. Der bisherige Lösungsweg inkl. der Komponenten, welche diesen überhaupt möglich machten wie z.B. der Kanton, das Prinzip der hierarchischen Verordnung, die Strassenplanung, das Richtplanobjekt sowie das Entwicklungskonzept Cornaredo wurde destabilisiert³⁵. Durch die Schaffung des Tavolo als neues Instrument zur Steuerung von Raumentwicklungsprozessen veränderte sich auch der Möglichkeitsraum insofern, als dass durch die Plattform Möglichkeiten zur Kooperation und damit zur Aktivierung von Potenzialen geschaffen wurden. Probleme konnten auf den Tisch gelegt und diskutiert werden, wodurch der Prozess der Entscheidungsfindung vorangetrieben werden konnte. Der Entscheid eine gemeindeübergreifende Nutzungsplanung zu machen, stabilisierte den eingeschlagenen Weg.

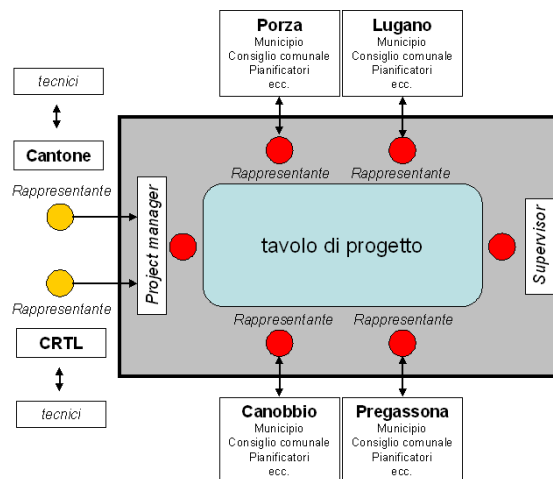


Abbildung 4.9: Projektorganisation NQC (Wagner 2008)

³⁵ Der Kanton war nicht in der Projektorganisation vertreten. In der Jury des anschliessenden Ideenwettbewerbs erhielt er jedoch einen Platz, sowie auch die Umweltverbände vertreten waren.

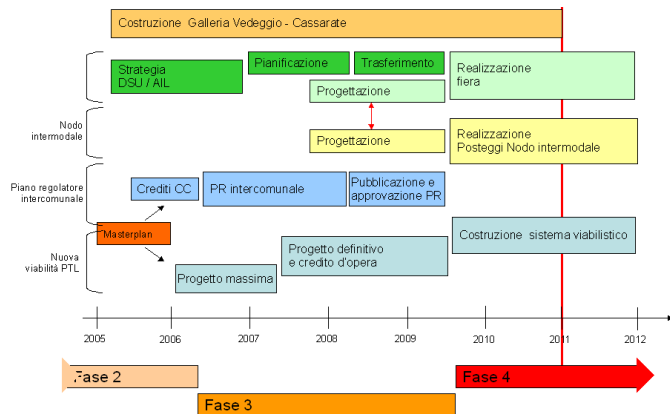


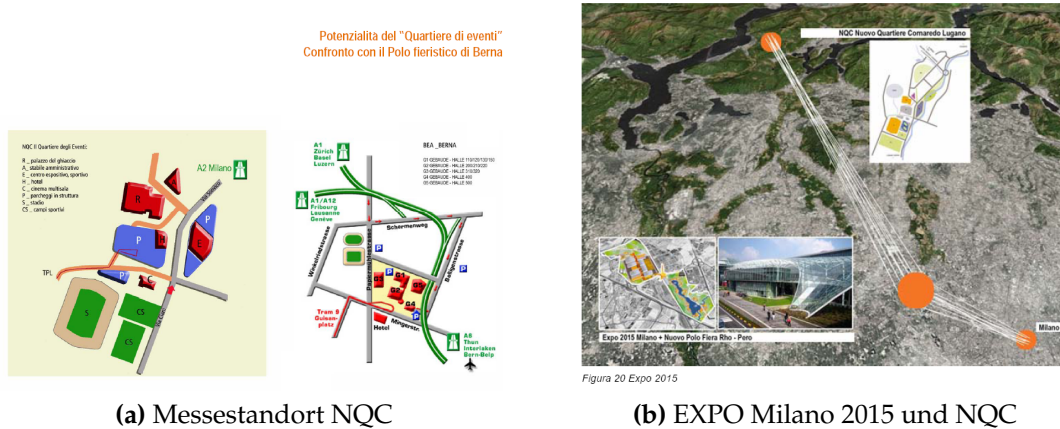
Abbildung 4.10: Prozessdesign (Wagner 2008)

Neben veränderten Vorstellungen zur Organisation wurden durch den Project Manager (Experte B) neue Ansätze zum Prozessablauf hineingebracht: Nach einer Festlegung der strategischen Ausrichtung (Fase 0), soll der Prozess auf der Suche nach Lösungen bewusst offen gehalten werden (Fase 1). Fase 2 beinhaltet dann die Nutzungsplanung und Fase 3 die Realisierung. Um die Möglichkeiten der Entwicklung zu erkunden, wurde in der Fase 1 ein internationaler Ideenwettbewerb durchgeführt³⁶, wobei das Siegerprojekt in einem Masterplan konsolidiert wurde. Der Masterplan beinhaltet im Wesentlichen eine Aufgabenverteilung und diente dazu, das Gesamtkonzept weiterzuführen und die Umsetzung vorzubereiten. Dieser Prozess kann theoretisch als eine Erkundung des Möglichkeitsraumes (Ideenwettbewerb) und ein Coding des Siegerprojektes (Masterplan) gesehen werden. Der Möglichkeitsraum wurde also zuerst geöffnet, dann wird durch das Coding eine Strukturierung desselben vorgenommen, indem gewisse Alternativen weniger wahrscheinlich werden oder sogar ausgeschlossen werden und für eine gewisse Richtung ein Katalysator für die spätere Aktualisierung geschaffen wurde. Dieser Katalysator ist der Leitgedanke des 'Quartiere di Eventi'. Die bestehenden Nutzungen wie das Fussballstadion, die Eishalle, ein Multiplex-Kino und die Fachhochschulen sollen in das neue Quartier integriert werden. Neu entstehen soll ein Messestandort mit Freizeit- und Sportmöglichkeiten. Als Teil Luganos und somit einer Partnerstadt Milanos an der EXPO 2015 (Weltausstellung) erhält Cornaredo eine internationale Verbindung und grössere Aufmerksamkeit. Diese expressive Rolle, welche die EXPO 2015 für

Ideenwettbewerb,
Masterplan:
Die Identität des
Ortes wird
virtuell neu
generiert

36 Die Jury wurde geleitet von Schlüsselfigur A, vertreten waren die Gemeinden, der Kanton Tessin und die Umweltverbände.

Cornaredo spielt, stärkt den Leitgedanken und stabilisiert Cornaredo als Messestandort. Das Image wird auf diese Weise weit über das Gebiet hinausgetragen. Cornaredo ist längst nicht mehr der Hinterhof Luganos, durch die neuen Teile wie z.B. die EXPO 2015, welcher mit dem Gebiet in Beziehung gesetzt werden, wird Cornaredo neu konstruiert und entfaltet ein veränderte expressive Wirkung.



(a) Messestandort NQC

(b) EXPO Milano 2015 und NQC

Abbildung 4.11: Neu-Konstruktion des Ortes Cornaredo

Gemeinde-
übergreifende
Nutzungs-
planung

Der Prozess der Reterritorialisierung des Gebietes im Sinne der Idee des Masterplanes wurde konsequent fortgesetzt, in dem mit einer gemeindeübergreifenden Nutzungsplanung versucht wurde, eigentümergebundene Festlegungen zu machen. Diese wurde dann auch über den Weg einer politischen Abstimmung in den Gemeinden Porza und Canobbio legitimiert. Auch die Stadt Lugano hat sich kürzlich zu einem positiven Entscheidung durchgerungen. Dies stellte jedoch einen **potenziellen Kipp-Punkt** im Prozess dar: Durch die Genehmigungspflicht der Pläne werden politische Prozesse relevant, wodurch es möglich wird, dass aufgrund schwankender politischer Stimmungen (insbesondere aufgrund von Zyklen der Wahlen), Projekte 'kippen'. Dies war nicht der Fall, die Rekursfrist für die genehmigte Nutzungsplanung ist jedoch noch nicht abgelaufen.

Umsetzung und
Realisierung:
öffentlich-private
Kooperation

Das Projekt steckt momentan in der Vorbereitung der Realisierung (Fase 3). Der Kanton Tessin, welcher beim veränderten Prozessdesign nur am Rande als Geldgeber für den Strassentunnel involviert ist³⁷, bringt sich in dieser Phase der Umsetzung durch die Einführung eines neuen Gemeindegesetzes (Legge organica comunale) 2008 wieder ins Spiel. Die Norm ist das Resultat eines Prozesses der Restrukturierung der Gemeinden.

³⁷ Im Übrigen wird der Tunnel als Nationalstrassenprojekt durch den Bund mitfinanziert.

Dadurch veränderten sich die Möglichkeiten der Realisierung insofern, als dass neu eine sogenannte 'Agenzia' (öffentlich-rechtliche Gesellschaft mit Leistungsauftrag und Gesamtbudget möglich wird. Eine besondere Herausforderung bei der Finanzierung stellte die gemeindeübergreifende Planung dar. Aus diesem Grund war eine Aushandlung eines bestimmten Verteilungsschlüssels im Rahmen einer Finanzplanung nötig. Offene Fragen gibt es auch bei der Umsetzung des Park&Ride, welche eine Auflage des Bundes war, damit die Beiträge an das Nationalstrassenprojekt geleistet werden. Die Idee der Projektorganisation wäre, die Umsetzung mit einem Public-Private-Partnership (PPP) anzugehen. Die Ressourceninterdependenz wird vor allem in der Frage der Umsetzung sichtbar, verschiedenste Parteien wie Gemeinden, Kanton Tessin, Bund und Private müssen finanzielle Ressourcen zum Projekt beisteuern und erhalten so auch wieder mehr Gewicht im Prozess. Nachdem der Möglichkeitsraum am Anfang des alternativen Lösungsweges erstmal weit geöffnet wurde, wird er durch die Verteilung der Ressourcen über die verschiedenen Akteure und die zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel stark strukturiert, wobei es zu erwähnen gilt, dass durch die Einführung des neuen Gemeindegesetzes die Möglichkeit der privat-öffentlichen Kooperation vereinfacht wird.

Parc Ela Graubünden

Kipp-Punkte, an denen der bestehende Lösungsweg vollständig destabilisiert wurde und der Planungsprozess in eine völlig andere Richtung gelenkt wurde, gab es beim Fallbeispiel Parc Ela nicht. Trotzdem sind auch in diesem Projekt Punkte zu finden, wo das Projekt zu kippen drohte. Diese sind ebenfalls einer Untersuchung wert. Zuerst aber zur Anfangsphase des Projektes:

Bestehendes
regionales
Netzwerk löst
Prozesse der
Selbst-
organisation und
der Territorial-
sierung
aus

Losgetreten wurde der Prozess beim Fallbeispiel Parc Ela 2001 durch eine Informationsveranstaltung des Regionalverbandes Mittelbünden (RVM). Mit der Veranstaltung bot das bestehende, formalisierte regionale Netzwerk des Regionalverbandes eine Plattform für den Austausch zwischen verschiedenen Akteuren der Region.³⁸ Die Offenheit der Veranstaltung ermöglichte das Zusammentreffen unterschiedlichster Vertreter aus dem weiteren, nicht-formalisierten Netzwerk der Region und somit den Austausch diverser 'Assemblages' (Organisationen, Talschaften, Gemeinden, Landwirte, Jäger, Privatpersonen etc.). So begannen die unterschiedlichsten Kreise miteinander über die Zukunft der Region zu kommunizieren. Dabei ging es in erster Linie um das Verständnis und die Kommunikation der Idee eines Parks. Der Regionalverband stützte sich dabei auf die Idee eines Regionalparks, wie sie sich zu dieser Zeit im Entlebuch bereits in Umsetzung befand. Er war denn auch im Austausch mit dem Biosphärenreservat Entlebuch und Pro Natura. Beide trugen im Rahmen eines Vortrages zur Informationsveranstaltung bei und konfrontierten das regionale Netzwerk mit der Idee des Regionalparks.³⁹ Diese beinhaltet, dass zwar gewisse Anforderungen an die Qualität gestellt werden, jedoch die Gemeinden den Inhalt selbst bestimmen und so den Naturpark kreieren. Zudem wurden gewisse Grundsätze wie z.B. die Wirtschaftlichkeit und das Gleichgewicht zwischen Schutz und Nutzung festgelegt. Zu den Grundsätzen gehörten auch 'Spielregeln' zur Organisation, welche später in die so genannte Charta einfließen.

³⁸ Es gilt anzumerken, dass die Regionalverbände im Kanton Graubünden sich schon längere Zeit etabliert haben. Zudem wird auch schon lange mit Regionalen Richtplänen gearbeitet, was die Bedeutung einer regionalen Denkweise unterstreicht.

³⁹ Der Begriff des Naturparks wurde noch nicht verwendet. Das BAFU war zu dieser Zeit in Ausarbeitung der Pärkeverordnung und stand im Austausch mit der Projektorganisation. Der Prozess der NHG-Revision verlief parallel zum Planungsprozess des Parc Ela. Dabei trugen die Erkenntnisse aus dem Beispiel Parc Ela wesentlich zur Entstehung und Formulierung des neuen 'Codes' bei. Da sich die Projektverantwortlichen auf die Idee des Naturparks gemäss Päv stützte und dementsprechend auf die finanzielle Untertützung des Bundes hoffte, wurde der Prozess der Revision für das Projekt direkt relevant. Da dieser vorwiegend auch ein politischer Prozess ist, ist er mit grosser Unsicherheit behaftet.

Der Prozess der Reterritorialisierung der Region als Park und der Aushandlungsprozess über den Inhalt des Parkes zeichnet sich dadurch aus, dass es in erster Linie nicht um die Produktion neuer Materialitäten sondern um die Neu-Konfiguration und einem 'Coding' der bestehenden Bestandteile der Region geht. Diese hat das Ziel, eine qualitativ veränderte expressive Wirkung zu entfalten. Um dies zu erreichen, wird versucht, bewusst bestimmte bestehende Teile als wertvolle Bestandteile des Naturparks Ela zu bezeichnen (Labelling) und diese so anzuordnen (Produkte bündeln), dass sie die gewünschte Wirkung der Region entfalten. Die Ausgangslage ist durch einen hohen Grad an Ressourceninterdependenz und dementsprechend eine hohe Anzahl von Beteiligten charakterisiert. So sind die wichtigsten Ressourcen, die kulturellen und die landschaftlichen Werte, über die ganze Region verteilt. Der Möglichkeitsraum ist durch die hohe Anzahl an Beteiligten und dementsprechend sich überlagernden lokalen Prozessen grundsätzlich als gross einzuschätzen (endogene Potenziale). Eine mögliche expressive Wirkung ist aber immer von den Motiven der anderen 'Assemblages' (z.B. potenzielle Zielgruppen) abhängig. Zudem sind die Möglichkeiten der Entwicklung durch die grundlegend niedrigere Standortqualität für wertschöpfungsintensive Branchen nicht mit denjenigen eines städtischen Gebietes zu vergleichen.

Der initiierte Prozess wurde gestützt durch den Aufbau einer Projektorganisation, welche aus einem breit abgestützten Projektteam⁴⁰, Fachberatern (Berater bei rechtlichen Fragen und eine Marketingfachperson⁴¹) und einer Projektleitung bestand. Der Prozess wurde in die Phasen Machbarkeit, Konzept und Umsetzung gegliedert, wobei mit der obigen Projektorganisation die ersten beiden Phasen bestritten wurden. Träger dieser Projektorganisation war der Initiator, der Regionalverband Mittelbünden (RVM), welcher zusammen mit Pro Natura auch die Finanzierung in der Phase der Machbarkeit sicherte. Der frühe Miteinbezug diverser Interessensvertreter und der Bevölkerung sowie die enge Verknüpfung mit der Projektorganisation ist nötig, da es nur durch die Verbindung zu den bestehenden Netzwerken der Region möglich wird, die endogenen Potenziale zu erschliessen und zu aktivieren. Der Aushandlungsprozess und damit

Coding: Projektorganisation und Prozessdesign

40 Es wurde jeweils nur ein Vertreter einer bestimmten 'Partei' zugelassen: Der Kanton musste selbst entscheiden, welches Amt die Vertretung wahrnimmt und dementsprechend als Koordinationstelle fungiert, die verschiedenen Bauernverbände mussten sich auf eine Person einigen, pro Talschaft konnte eine Vertretung der Gemeinden bestimmt werden etc.

41 Die Marketingfachperson wurde erst bei der Konzeptphase beigezogen, wo die Entwicklung von Produkten relevant wurde.

der Austausch von Information ist dadurch effizienter möglich. Der Möglichkeitsraum wurde dadurch erweitert und durch die organisatorische Festlegung strukturiert, jedoch zeichnet er sich dadurch aus, dass er in Bezug auf inhaltliche Festlegungen bewusst sehr unstrukturiert ist. Inhalte sollen im Verlauf des Prozesses kreiert und festgelegt werden.

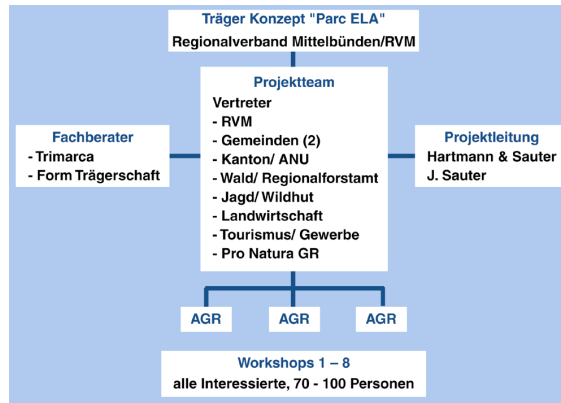


Abbildung 4.12: Projektorganisation Parc Ela (Sauter 2008)

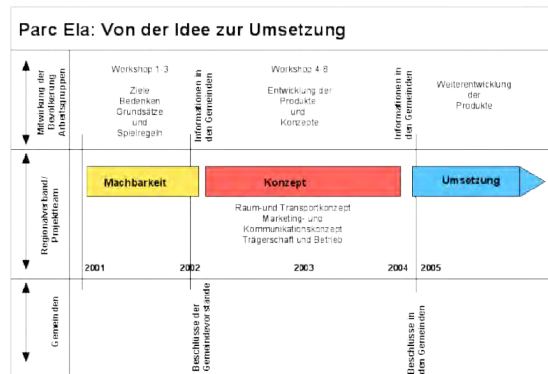


Abbildung 4.13: Prozessdesign Parc Ela (Sauter 2008)

Machbarkeit,
Konzeptphase,
Workshops

In der anschliessenden Phase der Machbarkeit ging es vor allem darum, die Potenziale der Region zu erkunden und die politische bzw. gesellschaftliche Tragfähigkeit zu prüfen. Die Machbarkeitsstudie beschäftigte sich unter anderem auch mit der Frage, ob allenfalls auch die Möglichkeit der Realisierung eines Nationalparks besteht. In der Studie sprach man sich aber schlussendlich gegen eine solche Variante aus. Theoretisch

kann dies als 'Coding' der Idee des Naturparks interpretiert werden. Am Schluss dieser Phase wurden Workshops mit der Bevölkerung durchgeführt, in denen die Ängste, Bedenken und Ziele erhoben und diskutiert wurden. Es fand also von Anfang an ein sehr offener Planungsprozess statt. Durch den kooperativen Ansatz wurde es erst möglich, die endogenen Potenziale des Gebietes zu erfassen und zu aktivieren. Die Bevölkerung entwickelt gemeinsam die Ideen, bestimmt den Inhalt und schafft somit den Park. Der Möglichkeitsraum, wie der Park werden soll, wird durch das gewählte kooperative Verfahren und die Heterogenität der Beteiligten weit geöffnet. Er ist jedoch wie schon erwähnt bezüglich der Inhalte weitgehend unstrukturiert. Aus diesem Grund besteht dann auch die Gefahr, dass sich in einem offenen Verfahren Widerstände prominenter manifestieren können wie z.B. beim Parc Ela die Bedenken der Förster, Landwirtschaft und Jäger. Im Gegenzug besteht die Chance, dass Ängste und Widerstände früh erkannt, diskutiert und ausgeräumt werden können. Die Phase der Machbarkeit wurde mit dem Beschluss des Gemeinderates abgeschlossen, die Idee des Parks in der Konzeptphase weiter zu konkretisieren, was als eine Stabilisierung des Projektes und damit auch des bestehenden Lösungsweges zu interpretieren ist. Insbesondere konnte auch die Finanzierung der Konzeptphase durch Beiträge von Gemeinden, Kanton, Regionalverband, Pro Natura und Lotteriefonds ZH gesichert werden. Zudem wurde das Projekt durch den Bund als RegioPlus-Projekt eingestuft, was einen weiteren finanziellen Beitrag ausmachte und das Projekt stabilisierte.

In der Konzeptphase ging es im Wesentlichen um die gemeinsame Entwicklung von Produkten und einem Parkkonzept, welches aus einem Raum- und Wegkonzept, einem Mobilitätskonzept, Aktionsprogrammen und einem Marketing- und Kommunikationskonzept bestand. Zudem ging es um die Vorbereitung der Trägerschaft und des Betriebs in der Umsetzungsphase. Zusammen mit der Bevölkerung wurden mittels Werkstätten und kleineren Wettbewerben Möglichkeiten für Angebote erkundet. Resultat der Konzeptphase war eine so genannte Charta, welche die interne Organisation unter den Parkgemeinden regelt⁴².

Coding durch
Charta

⁴² Die verschiedenen Punkte der Charta sind Ziel und Zweck, die Trägerschaft (Aufbau des Vereins), die Finanzierung, Bestandteile des Parkkonzeptes und die Umsetzungsinstrumente.

Unsicherheiten
über
NHG-Revision
und über eine
wichtige
materielle
Komponente

Ein wichtiger 'Code' für das Projekt stellte auch die provisorische Pärkeverordnung (PäV) dar, an welcher man sich bei der Erarbeitung der oben genannte Konzepte hielt. Dazu gab das BAFU auch ein Handbuch mit detaillierteren Angaben zu den Anforderungen eines Naturparks raus. Die Verordnung war zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht in Kraft getreten. Die Unsicherheiten bezüglich der Anforderungen an einen Naturpark stellten deshalb während des ganzen Prozesses ein Problem dar, insbesondere da man sich durch die Anerkennung als Naturpark einen wichtigen finanziellen Beitrag durch den Bund erhoffte. Die unsichere Situation verschärfte sich noch weiter, als 2004 die Inkraftsetzung des NHG und der dazugehörigen Pärkeverordnung vom Bundesrat in neuer Zusammensetzung aufgrund finanzpolitischer Überlegungen aus der Legislaturplanung gestrichen hatte. Dieser Entscheid löste im Parlament einen heftigen Protest aus. Nicht weniger als fünf Parlamentarische Initiativen wurden von Vertretern diverser Parteien eingereicht und verschiedene NGOs sowie Pärke übten politischen Druck aus, was den Bundesrat dazu bewegte 2005 die Botschaft zur Revision des NHG doch noch vorzulegen.

Diese Stelle markiert einen **potentiellen Kipp-Punkt** im Planungsprozess. Der Prozess kippte jedoch trotz Destabilisierung nicht in eine andere Richtung und wurde aufrecht erhalten. Trotz grosser Ungewissheit über die zukünftige finanzielle Unterstützung von Seiten des Bundes beschloss die Projektorganisation, das Projekt weiterzuverfolgen. Auch die Gemeinden stellten sich hinter das Projekt, in dem sie in Volksabstimmungen anfangs 2005, noch bevor die Botschaft zur Revision im Parlament vorgelegt wurde, ohne Gegenstimme der Charta des Parc Ela zustimmte. Diese beinhaltete eine Regelung der Finanzierung, welche ohne die Beiträge des Bundes auskam⁴³. Der Planungsprozess konnte also trotz zwischenzeitlicher Destabilisierung durch die Unsicherheit einer wichtigen materiellen Komponente weitergeführt werden. Dies weil man die Möglichkeit hatte, die Lücke mit Geldern vom Kanton, den Gemeinden und Privaten zu schliessen. Diese Möglichkeit hatte man schliesslich auch nur aufgrund des eingeschlagenen Lösungsweges, also des bisherigen erfolgreichen kooperativen Planungsprozesses, der Vernetzung in der Region und dem Rückhalt in den Gemeinden und in der Bevölkerung.

43 Bis zum Inkrafttreten des NHG beruht die Finanzierung auf Beiträgen des Kantons, von Organisationen, Privaten und den Gemeinden. Zudem wurde festgehalten, dass die Gemeinden maximal mit 100'000 Franken jährlich belastet werden. Diese Regelung gelte bis zur Inkraftsetzung des NHG und müsse spätestens 2008 neu überdacht werden. Die gleiche Regelung wurde 2008 von den Gemeindeversammlungen nochmals bestätigt.

Der Übergang zur Umsetzungsphase stellt gleichzeitig einen Übergang zu einer veränderten Organisationsform dar. Zu diesem Zeitpunkt ist ein weiterer **potenzieller Kipp-Punkt** festzustellen. Auch hier veränderten sich die Beziehungen zwischen den Teilen nicht derart, dass der Prozess kippte, trotzdem sind destabilisierende Elemente erkennbar. Diese kommen folgendermassen zustande: Beim Übergang von der Konzept- zur Umsetzungsphase verändern sich die Beziehungen zwischen den Teilen des Projektes, da es sich bei der Umsetzung auch um eine veränderte Aufgabe mit veränderten Ansprüchen an die Organisation handelt. Zudem werden in einer neuen Organisationsform auch andere 'Assemblages' (insbesondere Netzwerke) vertreten sein, welche immer von Personen vertreten werden. Personen können sich gleichzeitig in verschiedenen 'Assemblages' befinden, wobei nicht alle ihre Beziehungen für den Moment relevant sind. Auch wenn Personen entsprechend ihrer Netzwerkzugehörigkeit für eine Stelle in der neuen Projektorganisation ausgewählt werden, können sich in Kombination mit anderen (neuen) Teilen oder Personen, bisher virtuelle Relationen in einer konkreten Situation wie z.B. in einer Sitzung manifestieren (Andere Sichtweise, Konflikt) und das bisherige Projekt destabilisieren. Durch die neue Trägerschaft kamen bisher unbeteiligte Personen ins Spiel, welche sich teilweise kritisch gegenüber dem erarbeiteten Projekt äusserten. Insgesamt konnte nur ein Mitglied des Projektteams für die Teilnahme am Trägerverein gewonnen werden. Die Gemeinden, welche bisher durch das sehr offene Verfahren gut in der Projektorganisation verankert waren und deren Bevölkerung auch wesentlich an der Entwicklung von Ideen beteiligt war, mussten sich mit neuen projektkritischen Leuten auseinandersetzen⁴⁴. Die Konflikte, bei denen es sich im Wesentlichen um unterschiedliche Prioritätensetzungen der verschiedenen Produkte handelte, wurden jedoch im Fall des Parc Ela ausdiskutiert und gelöst, was sich schlussendlich wieder stabilisierend auf das Projekt auswirkte.

Schliesslich wurde durch neue Köpfe ein neuer Möglichkeitsraum aufgespannt, dadurch entstehen auch neue Chancen. So konnte z.B. für das Präsidium der Trägerschaft ein WTO-Botschafter gewonnen werden, welcher die Verbindung zu einem internationalen Netzwerk darstellt. Die Möglichkeiten, dass der Parc Ela überregional oder sogar international seine expressive Wirkung entfalten kann, wurden dadurch erweitert.

Übergang zur Umsetzungsphase: Konflikte und Chancen

⁴⁴ Es gilt anzumerken, dass die Gemeinden in der Trägerschaft Hauptträger sind und über eine Art Vetorecht verfügen, womit die Gemeindeautonomie gewahrt werden kann

Stabilisierung
durch Integration
konformer
Produkte,
Desintegration
projektfremder
Elemente

Bereits bestehende Vorhaben, welche in der Philosophie des Naturparks liegen, wurden in das Projekt mittels Kooperationsverträgen integriert. Ein Beispiel dafür ist das Kulturfestival im Surses (Origen). Durch die Integration von Teilen, welche die Identität eines Naturparks stärken und den Ausschluss von Teilen, welche der Idee des Naturparks widersprechen, wird das Projekt stabilisiert. Eine Schwierigkeit liegt darin, beim Tourismus klare Grenzen zu ziehen. Laut Experte C hat das Projekt beim Thema Tourismus noch keine gemeinsame Haltung, was sich längerfristig destabilisierend auf das Projekt auswirkt. Der Ausschluss projektfremder Elemente bringt das Projekt zudem in Konflikt mit dem BAFU, welches gestützt auf die PÄV im Grundsatz nur ganze Gemeindegebiete für einen Park vorsieht.

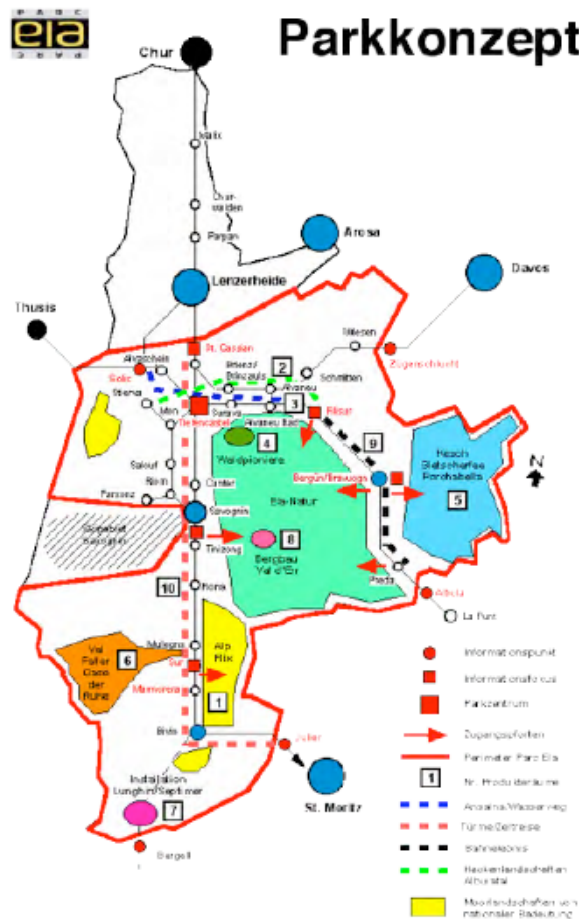


Abbildung 4.14: Konstruktion des Parkes (<http://www.parcela.ch>; Zugriff: 28.09.2008)

Schliesslich trat die Pärkeverordnung 2007 doch noch in Kraft. Der Parc Ela reichte darauf ein Dossier für die Errichtungsphase mit Managementplan beim Bundesamt für Umwelt ein. Im September 2008 wurde über die Finanzierung des Pilotprojektes (2011) entschieden (siehe Kapitel 4.1.1). Der Entscheid über die Anerkennung als Naturpark ist jedoch noch ausstehend. Bei der Labelvergabe wird sich zeigen, ob das BAFU weiterhin am Grundsatz der Gemeindegrenzen als Parkperimeter festhält. Im Gegensatz dazu gliedert sich der Parc Ela nach naturräumlichen Gegebenheiten. Es sind also noch einige Unsicherheiten auszustehen. Stabilisierend ist hingegen die starke und positive expressive Rolle, welche die Albulabahn durch die kürzliche Anerkennung als UNESCO Kulturwelterbe für den Parc Ela spielt.

Weitere
'Codings':
PäV in Kraft,
Albulabahn

4.2.2 Rolle rechtlicher Rahmenbedingungen

Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, welche Rolle die rechtlichen Rahmenbedingungen in den dargestellten Planungsprozessen spielten. An dieser Stelle möchte ich nochmals auf den Werkzeugkasten in Kapitel 2.3 verweisen und kurz einige Gedanken aufgreifen:

Im Sinne der theoretischen Perspektive möchte ich Gesetze als Teil des Planungsprozesses sehen wie es z.B. Investoren, Planer oder eine Infrastruktur auch darstellen. Gesetze manifestieren sich in den Projekten als 'Codes'. Diese 'Codes' regeln die Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilen des 'Assemblage' wie z.B. die Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

In folgenden Abschnitten möchte ich darstellen, in welchen Phasen des Projektes und zu welchen Zeitpunkten sich Gesetze konkret manifestieren und was sie an dieser Stelle bewirken. Die Wirkung kann abgeschätzt werden, in dem aufgezeigt wird, welche Beziehungen sich dadurch wie verändern und welche Möglichkeiten dadurch wahrscheinlich oder weniger wahrscheinlich werden. Auch Prozesse der Territorialisierung sind einer Untersuchung wert: Einerseits geht es um Prozesse, welche durch das Gesetz eingeleitet werden, aber andererseits auch um die Prozesse, welche das Gesetz und die entsprechenden 'Codes' destabilisieren. Schliesslich interessiert, ob die Koordination über die bestehenden Instrumente des nominalen Raumplanungsrechtes abgelaufen ist.

Bern Brünnen

LSV:
Eingeschränkte
Möglichkeiten
der Entwicklung
der
Wohnbaufelder

Rechtliche Rahmenbedingungen spielten in der Geschichte von Bern-Brünnen insofern eine prominente Rolle, als dass durch die Lärmschutzverordnung (LSV) eine kostenintensive Überdeckung der Autobahn nötig war, um eine Realisierung von Wohnbauten zu ermöglichen. Dies führte schliesslich dazu, dass das Gebiet für Investoren unattraktiv blieb und die genehmigte Überbauungsordnung nie umgesetzt wurde. Da eine Entwicklung von Wohnbaufeldern aufgrund der teuren Lärmschutzmassnahmen nicht möglich war, wurden andere Möglichkeiten der Entwicklung wie die Idee von einer erhöhten Dienstleistungsfläche erst in Betracht gezogen. Insofern hat die LSV (zusammen mit der Autobahn und der teuren Überdeckung) den Prozess der Reterritorialisierung als Einkaufs- und Freizeitzentrum entscheidend beeinflusst und ist für die Diskussion um alternative Möglichkeiten der Entwicklung mitverantwortlich.

WEG:
Verbindung zu
einer politischen
Debatte

Im Zusammenhang mit rechtlichen Rahmenbedingungen erwähnenswert ist sicherlich auch das Wohneigentumförderungsgesetz (WEG), aufgrund dessen der Bund in einem der am Ende zahlungsunfähigen Eigentümergesellschaften beteiligt war. Dieses war zu jener Zeit politisch unter Beschuss, was unter anderem den Bund dazu motivierte, sich zur Vermeidung schlechter Publicity in Zusammenhang mit dem WEG in der Eigentümergesellschaft finanziell einzubringen, um diese zu retten. In Kenntnis der neuen Möglichkeiten der Entwicklung kaufte der Bund die betreffende Gesellschaft dann schlussendlich auch auf.

Privatrecht
Überbauungs-
ordnung

In der für das Projekt entscheidenden Phase der Aushandlung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Player spielten Gesetze keine Rolle. Erst das Resultat des Prozesses wurde in Form von privat-rechtlichen Verträgen und einer Überbauungsordnung (Public-Private-Partnership) niedergeschrieben und diese zusammen mit der Regelung der Finanzierung erfolgreich durch eine politische Abstimmung geführt, was eine grundeigentümerverbindliche Festlegung bewirkte. Schliesslich wurde das Projekt als Richtplanobjekt in den kantonalen Richtplan eingetragen und vom Kanton als Entwicklungsschwerpunkt (ESP) eingestuft. Die ESP sind in erster Linie ein Instrument zur Einhaltung der Luftreinhalteverordnung (LRV) und der LSV. Die Einstufung als ESP bewirkte u.a. eine vereinfachte Kommunikation und Koordination mit dem Kanton Bern.

Richtplanobjekt
und
Entwicklungsschwerpunkte
(ESP)

Bau- und
Zonenordnung
Gemeinde Bern

Im Zusammenhang mit rechtlichen Rahmenbedingungen nicht unerwähnt bleiben darf das Baubewilligungsverfahren. Dieses soll sicherstellen, dass das Projekt gesetzeskonform gebaut und in die Umgebung eingegliedert wird. Es besteht die Möglichkeit, dass

gegen die Baubewilligung von Anwohnern Einsprache erhoben werden. Durch diese Tür können sich bisher Unbeteiligte in den Prozess einbringen. Die Möglichkeit der Einsprache ist eine Unsicherheit, welche unter anderem ein Grund für die Informationskampagnen sind, welche generell in solch grossen Projekten eingesetzt werden. Schliesslich wurde das Projekt in der Umsetzungsphase durch eine Einsprache tatsächlich verunsichert und der Prozess gestoppt, bis die Rechtssicherheit durch einen positiven Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes wieder hergestellt war.

Cornaredo Lugano

Das Strassenprojekt (Tunnel) wurde in der Anfangsphase in ein Richtplanobjekt eingetragen, auf deren Grundlage der Kanton Tessin begann, Entwicklungskonzepte für das Gebiet in Cornaredo zu erarbeiten. Das Richtplanobjekt ist wesentlicher Bestandteil des geschilderten Lösungsweges und spielte im Planungsprozess des Kantons eine katalytische Rolle. Mit den Entwicklungskonzepten ging dann der Kanton aus der Sicht der Gemeinden einen Schritt zu weit, so dass die Gemeinden mittels Rekursen gegen die Planung des Kantons vorgehen. Das RPG in Form des Richtplans war also direkt am gescheiterten Prozess des Kantons Tessin beteiligt, welcher stimulierend auf die darauffolgende Selbstorganisation der Gemeinden wirkte.

Richtplanobjekt
und Entwick-
lungskonzepte

Der Prozess wird in der darauffolgenden Phase der Selbstorganisation von keinem Gesetz gestützt. Die Idee des runden Tisches, der Ideenwettbewerb und der Masterplan befinden sich auf wackligen Beinen, falls das Projekt politisch unter Beschuss kommen würde. So ist die Projektorganisation vor der Gemeindelegislative im Erklärungsnotstand, da die Erarbeitung eines Masterplans oder die Durchführung eines Ideenwettbewerbs finanziell aufwändig ist, jedoch streng genommen keine rechtliche Basis vorliegt.

Um zu eigentümergebundlichen Festlegungen zu gelangen, wurde in der Umsetzung das Instrument des gemeindeübergreifenden Nutzungsplanes eingesetzt. Dieser ist laut RPG möglich und wurde erfolgreich durch den politischen Prozess der Genehmigung geführt. Er stellt die Basis für die Realisierung des Projektes dar. Diese wird wahrscheinlich durch eine öffentlich-rechtliche Agenzia erfolgen, welche durch das neu eingeführte 'Legge organica comunale' des Kantons Tessin möglich wird. Durch die Einführung dieses Gesetzes sollte die Kooperation zwischen Privaten und der öffentlichen Hand vereinfacht werden.

Gemeinde-
übergreifende
Nutzungsplanung

Legge organica
comunale TI

Parc Ela Graubünden

PäV bewirkt Austauschprozess zwischen BAFU und Parc Ela	Das Projekt ist insofern ein Spezialfall, als dass es sich lange Zeit auf ein in der Revision befindliches Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) und die dazugehörige Pärkeverordnung (PäV) stützte und mit einer unsicheren rechtlichen Lage umgehen musste. Das BAFU, welches sich mit der Revision beschäftigte, und die Projektorganisation standen über die PäV so dann auch im Austausch. Der Austauschprozess war dabei zweiseitig: Während das BAFU in Form eines Handbuches die voraussichtlichen Anforderungen der zukünftigen PäV erarbeitete und zur Verfügung stellte, lernte das Bundesamt vom 'Fallbeispiel' Parc Ela und liess die Erfahrungen in den Revisionsprozess miteinfließen.
NHG-Revision verunsichert	So manifestierte sich die PäV an verschiedenen Punkten im Planungsprozess. Destabilisierend wirkte es in Bezug auf das Projekt insbesondere an dem Punkt als die Revision beim Bund während der Konzeptphase weiter hinausgeschoben wurde. Damit wurde die zukünftige Finanzierung der Umsetzung und des Parkbetriebes unsicher. Aufgrund einer seit Beginn laufenden Kooperationsstrategie, welche zu einem guten Rückhalt in der Bevölkerung führte und einer Regelung der Finanzierung, welche unabhängig vom Bund funktionierte, wurde das Projekt aber trotzdem weiterverfolgt. Die Pärkeverordnung hat sich im Fallbeispiel Parc Ela im Projekt also vorwiegend negativ manifestiert: Es bestand eine grosse Unsicherheit bezüglich der Anforderungen an einen Naturpark, damit auch bezüglich der Labelvergabe und der Finanzierung. Die Pärkeverordnung ist schlussendlich 2007 doch noch in Kraft getreten, trotzdem sind die Fragen der Finanzierung nur teilweise geklärt und die Labelvergabe noch immer offen.
Projektstützende Elemente	Es gilt aber anzuerkennen, dass die in Kraft getretene PäV durchaus in den Phasen der Errichtung und des Betriebes durchaus projekt-unterstützend wirken kann, indem sie bezüglich Organisation gewisse Anforderungen wie den Aufbau einer Parkträgerschaft und die Erstellung einer Charta stellt. So müssen beispielsweise die Gemeinden massgeblich in der Trägerschaft vertreten sein und die Trägerschaft soll die Mitwirkung der Bevölkerung sowie interessierten Unternehmen und Organisationen der Region sicherstellen bzw. ermöglichen (Art. 25 PäV). Die Charta über den Betrieb und die Qualitätssicherung ist eine Vereinbarung zwischen den verschiedenen Gemeinden, worin unter anderem auch die Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten der Gemeinden auf die Anforderungen an den Park geregelt wird (Art. 26 PäV). Die Vorgaben fördern gewissermassen einen kooperativen Lösungsweg und stabilisieren einen Aushandlungsprozess zwischen den Gemeinden, welcher nach der Logik der Verhandlung funktioniert. Die Angaben in der Pärkeverordnung beschränken sich jedoch grösstenteils auf die Phasen

der Errichtung und der Umsetzung, zur Vorbereitung dieser Phasen in der Konzeptphase wird nichts gesagt. Das Gesetz wirkt zum einen unterstützend, zum anderen aber auch initiiierend: Durch den Anreiz finanzieller Unterstützung und der Vergabe von Labels werden auch in anderen Regionen Aushandlungsprozesse zur Aktivierung von endogenen Potentialen ausgelöst.

Die formalisierten Verfahren des RPG spielten für die Phasen der Machbarkeit und des Konzepts keine Rolle. Bei der Umsetzung wurde das Projekt jedoch in den regionalen Richtplan eingetragen, was eine Auflage der PÄV ist. Da für die Umsetzung keine grösseren baulichen Massnahmen notwendig sind, erfolgt in der Regel auch keine Änderung auf der Stufe der Nutzungsplanung⁴⁵.

Richtplanung
und Nutzungs-
planung

4.2.3 Diskussion der retrospektiven Analyse

Im folgenden Kapitel sollen Ergebnisse der Analyse der Fallbeispiele miteinander verglichen werden. Die Hauptfragestellung meiner Arbeit – das Verhältnis der rechtlichen Rahmenbedingungen zu veränderten Aushandlungsprozessen in der Raumentwicklung – soll anhand der Erkenntnisse aus den Fallbeispielen beantwortet werden.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Über die drei Fallbeispiele hinaus betrachtet können wir Raumentwicklung als Abfolge von verschiedenen Prozessen der Territorialisierung und veränderten Möglichkeiten verstehen. Der Planungsprozess selbst ist dabei der Versuch, Prozesse der Territorialisierung aufzufangen und mit dem Ziel einer Aktualisierung zu steuern. Raumentwicklung ist dabei ein zugleich virtueller und aktueller Prozess, wobei das eine nicht unabhängig vom anderen betrachtet werden kann. Im folgenden soll dieser Prozess detaillierter dargestellt werden.

Prozesse der Territorialisierung geschehen aufgrund des hohen Grades der Vernetzung verschiedenster Teile laufend und in einer hohen Dynamik. So bewirkten Veränderungen in einem verknüpften System wie z.B. die Verkehrsplanung des Kantons Tessin, die NHG-Revision beim Bund oder die Immobilienkrise eine Störung bzw. Veränderung im System des betreffenden Projektes. Diese Störung kann aufgrund veränderter Beziehun-

Veränderungen
im System: De-
Territorialisierung
und neue
Potentiale

⁴⁵ Einzig das Informationszentrum des Parks erforderte eine Änderung im Zonenplan.

gen zwischen bestehenden Teilen als Prozess der De-Territorialisierung betrachtet werden. Die Folge ist in erster Linie eine Veränderung der (virtuellen) Potentiale wie z.B. neue oder eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten sowie veränderte Möglichkeiten zur Organisation oder zur Finanzierung, was verschiedenste Versuche zur Aktivierung der Potentiale auslöste. Das System des betreffenden Projektes reagierte also ab einem gewissen Schwellenwert auf veränderte Potenziale.

Die Reaktion auf veränderte (oder neu wahrgenommene) Möglichkeiten in Form von verschiedenen Versuchen, Potentiale zu aktivieren, kann als aktiver Prozess der Reterritorialisierung verstanden werden. So geht es schlussendlich immer um die Neu-Anordnung von verschiedenen materiellen und expressiven Elementen auf einem begrenzten Planungssperimeter. Es gilt zu beachten, dass Reterritorialisierung nicht nur räumlich und vor allem nicht begrenzt auf den Planungssperimeter zu verstehen ist, sondern dass in Prozessen der Raumentwicklung immer auch Beziehungen zwischen Elementen ausserhalb des Planungssperimeters relevant sind. In Folge eines Projektes können sich z.B. die persönlichen Beziehungen zwischen gewissen Beteiligten festigen. Da durch ein Projekt vieles neu angeordnet und verändert wird, wird klar, dass es häufig kontrovers diskutiert wird und viele betroffen sind. Auslöser eines Versuches zur Aktivierung können verschiedene Akteure sein wie z.B. der Regionalverband Mittelbünden, der Kanton Tessin oder die Gemeinde Bern. In der Dynamik der lokalen Beziehungen ist vielfach auch nicht genau auszumachen, wer oder was schlussendlich den Ausschlag gibt. Ein Planungsprozess stellt schlussendlich immer einen Aushandlungsprozess zwischen einer Vielzahl von Beteiligten dar, welche sich in den Planungsprozess einbringen (können). Der Grad der Mitbestimmung wird durch den Grad der Ressourceninterdependenz bestimmt: Für die Aktivierung der Potenziale wird durch die Ressourceninterdependenz eine Kooperation von verschiedenen Akteuren nötig. Insbesondere bei qualitativen Fragestellungen steigt der Grad der Ressourceninterdependenz: Wissen über lokale Produkte im Parc Ela ist über eine Vielzahl von Personen verteilt, zur Aktivierung der endogenen Potenziale müssen Planende also kooperieren⁴⁶. Der Grad der Ressourceninterdependenz muss immer im Zusammenhang mit einer Aufgabenstellung bzw. mit der Aktivierung eines Potentials gesehen werden. Er unterscheidet sich also von Projekt zu Projekt, aber auch innerhalb der Projekte verändert sich der Grad der Ressourceninter-

Reaktion des
Systems:
Versuche zur
Aktivierung der
Potentiale

⁴⁶ Es gilt anzumerken, dass der Prozess in diesem Fall auch ein wichtiges Ziel darstellt, eine gemeinsame Identität in der Region zu bilden.

dependenz. So benötigt ein Projekt in der Konzeptphase vor allem Wissen über die beteiligten Prozesse, in der Umsetzungsphase finanzielle Ressourcen. Dementsprechend werden auch Verbindungen zu anderen Akteuren relevant. Es bestehen demnach für die Planung als Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten hohe Anforderungen. So ist für die Realisierung eines gemeinsamen Projektes eine Bündelung und Koordination wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Prozesse nötig. Insbesondere wirtschaftliche aber auch gesellschaftliche Prozesse sind nun dynamischer geworden, was zu grösseren Unsicherheiten führt und die Koordination schwieriger macht. Je höher der Grad der Ressourceninterdependenz, desto mehr Unsicherheiten, desto schwieriger die Koordination.

In den untersuchten Fallbeispielen fanden wir eine durch Ressourceninterdependenz gekennzeichnete und dementsprechend komplexe Ausgangslage wieder. Dabei zeigte sich, dass die Ressourcen über klassische institutionelle Grenzen hinweg verteilt sind, was die Kooperation und Koordination über klassische territorial organisierte Instrumente erschwerte.

Ressourcen-
interdependenz:
hohe
Anforderungen
an Koordination

In Bern Brünnen und in Cornaredo Lugano scheiterten die ersten Planungsversuche. In Brünnen war der erste Plan überdimensioniert, auch der zweite Anlauf scheiterte vor dem Volk und ein dritter Versuch hatte zwar politischen Rückhalt, es wurden aber schliesslich keine Investoren gefunden⁴⁷. Die Versuche zeichnen sich alle dadurch aus, dass wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse wie die Immobilienkrise oder die Trendwende zur Suburbanisierung zu wenig Rechnung getragen wurden. Klassische top-down Planungsversuche in der Logik der hierarchischen Verordnung sind in diesem Fall gescheitert. Auch in Cornaredo scheiterte ein erster Planungsversuch. Hier zeigte sich der Kanton in einer aktiven Rolle, schliesslich wurde die Planung jedoch von den Gemeinden mittels Rekursen verhindert. Auch hier hatte ein klassischer top-down Planungsansatz also nicht zur Lösung geführt. Die unbeteiligten aber zugegebenermassen bisher auch untätigen Gemeinden fühlten sich in ihrer Autonomie verletzt. Gemeinsam ist den gescheiterten Lösungsversuchen, dass sie der Ressourceninterdependenz und der damit verbundenen Unsicherheiten zu wenig Rechnung getragen haben. Akteure, von deren Ressourcen das Projekt abhängig ist, nicht in den Planungsprozess in irgendeiner Form miteinzubinden, erhöht das Risiko des Scheiterns. Insbesondere da es in der

De-
Territorialisierung:
Klassische
Versuche
scheitern

⁴⁷ Beim Parc Ela ist kein Versuch mit klassischen Instrumenten auszumachen. Inspirierend waren die Lösungswege des Entlebachs und die provisorische Päv.

Schweiz zahlreiche Möglichkeiten gibt, ein Projekt zu stoppen.

Gescheiterte
Versuche führen
zu neuem
Prozess der Re-
territorialisierung:
Kooperation und
Aushandlung

An dieser Stelle war bei den Projekten ein bedeutender Kipp-Punkt auszumachen. Die Deterritorialisierung des Scheiterns führte zwar zu einer oft chaotischen Situation, jedoch auch zu einer gewissen Offenheit gegenüber neuen Ideen und damit zu Lernprozessen. Eine Rolle spielte bei den Fallbeispielen auch der zunehmende Handlungsdruck wie z.B. der bevorstehende Konkurs der Immobiliengesellschaften bei Bern Brünnen, die Eröffnung des Tunnels bei Cornaredo Lugano oder die Abwanderung beim Parc Ela. Aber nicht nur der Problemdruck, sondern auch die Erkennung eines Potenzials und die Wahrnehmung der Situation als Aufgabe spielten eine Rolle. Der gescheiterte Versuch löste schliesslich Prozesse der Selbstorganisation im bestehenden Netzwerk aus, wobei bisher virtuelle Verbindungen relevant wurden wie z.B. die GMA bei Bern Brünnen, die Universität Lugano bei Cornaredo Lugano oder das Entlebuch bei Parc Ela. In dieser Phase der Selbstorganisation spielten Köpfe mit Ideen für innovative Lösungsversuche eine wichtige Rolle. Diese hatten durch eine besondere Position in einem bestehenden Netzwerk die Möglichkeit, ihre Ideen in die Diskussion einzubringen. Die Gelegenheit wurde durch die Überlagerung von verschiedenen bisher virtuellen Prozessen generiert. Der Kipp-Punkt markiert eine Stelle, wo ein anderer Lösungsweg mit veränderter Organisationsform und neuem Prozessdesign eingeschlagen wurde. Dieser trägt dem hohen Grad an Ressourceninterdependenz insofern Rechnung, als dass die Koordination der projektspezifischen Verfahren und Zuständigkeiten sowie die Aushandlung der Interessen in einer eigens geschaffenen, nicht-formalisierten und aufgabenorientierten AdHoc-Organisation erfolgte. Das Prozessdesign zeichnete sich dadurch aus, dass Lösungen in der ersten Phase offen gehalten und zwischen diversen Beteiligten ausgehandelt werden. Zur Erkundung des Möglichkeitsraumes wurden Wettbewerbsverfahren angewendet. Durch die AdHoc-Organisation wurde versucht, mit Unsicherheiten bezüglich politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen umzugehen. So stellt die enge Kooperation mit der Bevölkerung und die Vertretung von Schlüsselpersonen in der Projektstruktur ein Versuch dar, gesellschaftliche und politische Prozesse zu kontrollieren. In Bern Brünnen wurde die Realisierung durch eine Kooperation mit der GMA gesichert und in Cornaredo Lugano wurden mit den Exekutiven gewissermassen Spezialisten politischer Prozesse in die Projektstruktur hineingeholt. Die Konzentration und vor allem das Wissen über diese Prozesse ermöglichte eine optimierte Koordination und effektivere Aktivierung der Potentiale. Eine bessere Kontrolle der Prozesse erhöhte die Wahrscheinlichkeit der Realisierung. Der Erfolg des neuen Lösungsweges zeigt, dass

AdHoc-
Organisationen,
Umgang mit
Unsicherheiten

der Ansatz mit Unsicherheiten und der Komplexität der Situation umgehen kann. Durch die fehlende rechtliche Abstützung aber auch durch die grundsätzliche Offenheit ist er jedoch sehr fragil und politisch angreifbar.

Katalytisch im Prozess der Reterritorialisierung wirken 'Motoren' wie das Freizeit- und Einkaufszentrum in Bern Brünen oder der Leitgedanke des 'Quartiere di Eventi' in Cornaredo. Sie treiben den Prozess vorwärts und spielen eine wichtige Rolle in der virtuellen Neu-Konstruktion des Ortes als Erlebniszentrum oder als Ort für Freizeitaktivitäten. Die Identität wird durch diese expressiven Elemente gestärkt, so dass die Orte überregional ihre Wirkung entfalten. Beim Parc Ela gibt es nicht den einen 'Motor', vielmehr geht es um eine Kombination von Elementen, welche ihre Wirkung nach aussen tragen. Eine herausragende Rolle spielt dabei sicherlich das UNESCO Weltkulturerbe der Albulabahn.

Katalysatoren für den Prozess der aktiven Reterritorialisierung

Voraussetzung für die Physische Umsetzung ist eine Fortsetzung des Prozesses der Reterritorialisierung auf der Stufe der Eigentümer. Dabei geht es um eigentümerverbindliche Festlegungen von Art und Intensität der Nutzungen. An dieser Stelle besteht mittels Bewilligungsverfahren des Zonenplans durch den Kanton bzw. Einsprachemöglichkeiten die Möglichkeit von planerischer bzw. politischer Seite in den Prozess einzugreifen. Dies stellt einen potenziellen Kipp-Punkt im Planungsprozess dar. Insbesondere wenn das Projekt nur unter einem Teil der Beteiligten koordiniert wurde, besteht die Gefahr, dass sich bisher Unbeteiligte negativ im Projekt manifestieren. Der Prozess der Reterritorialisierung bleibt beim Parc Ela im Wesentlichen auf der Ebene der Behörden, es gibt nur wenige Eingriffe in materielle Eigentum, da es vorwiegend um die Aktivierung expressiver Kapazitäten geht.

Reterritorialisierung auf Eigentümerebene

Materielle Komponenten des Ortes werden umgesetzt und entfalten zusammen mit dem zuvor generierten Image ihre ebenfalls beidseitig materielle und expressive Wirkung. Hier besteht die Möglichkeit über das Baugenehmigungsverfahren Einsprache zu erheben, was ebenfalls einen potenziellen Kipp-Punkt darstellt. Der Übergang zur Phase der Umsetzung bringt vielfach aufgrund der veränderten Anforderungen der Aufgabenstellung eine veränderte Organisationsstruktur. Dies stellte beim Parc Ela einen zusätzlichen potenziellen Kipp-Punkt dar.

Realisierung

Rolle rechtlicher Rahmenbedingungen

Funktionales
Raumplanungs-
recht

Die Untersuchung der Fallbeispiele zeigte, dass sich in den jeweiligen Projekten wie erwartet verschiedenste Gesetze des funktionalen Raumplanungsrechts manifestieren und somit raumwirksam sind. So spielte die LSV im Planungsprozess von Bern Brünnen eine entscheidende Rolle, da zur Entwicklung der Wohnbaufelder eine kostenintensive Autobahnüberdeckung nötig wurde und deshalb alternative Entwicklungsmöglichkeiten diskutiert wurden. Ebenfalls raumwirksam wurde das WEG, da es den Bund zur Rettung eines Mitgliedes der Eigentümergemeinschaft veranlasste, mit der die Möglichkeit einer Entwicklung offen gehalten wurde. In Cornaredo Lugano besteht durch ein neu eingeführtes Gemeindegesezt die Möglichkeit den gemeindeübergreifenden Nutzungsplan über eine öffentlich-rechtliche Körperschaft umzusetzen. Des Weiteren wurde die gemeinsame Planung von Gemeinde und GMA in Bern Brünnen mittels privat-rechtlichen Verträgen geregelt. In den beiden letzten Fällen spielen Gesetze eine unterstützende Rolle, in dem sie verbindliche Festlegungen bezüglich Umsetzung und Realisierung ermöglichen. Spezialfall ist wiederum der Parc Ela, wo das NHG und die dazugehörige Päv ein sehr wichtiges Gesetz darstellt. Durch den möglichen finanziellen Beitrag und die Aussicht auf ein Naturpark-Label wirkt die Päv initiierend. Aufgrund des Anreizes hat es die Kapazität, Prozesse der Selbstorganisation und Reterritorialisierung auszulösen⁴⁸. Des Weiteren kann die Päv durch gewisse Vorgaben während des Planungsprozesses durchaus unterstützend wirken, in dem sie bezüglich Organisation gewisse Anforderungen wie den Aufbau einer Parkträgerschaft und die Erstellung einer Charta stellt. Dadurch wird ein kooperativer Lösungsweg in der Logik der Verhandlung gefördert und unterstützt.

Nominales
Raumplanungs-
recht

Einig waren sich die Experten darüber, dass das RPG für die jeweiligen Projekte weder hinderlich noch förderlich war. In der Phase der Umsetzung spielten bei allen Fallbeispielen die Nutzungspläne eine wichtige Rolle, welche dazu dienten, eigentümerverbindliche Festlegungen bezüglich Art und Intensität der Nutzung zu machen. Das kommunale Baurecht ist über die Baubewilligung in die Projekte involviert⁴⁹. Es besteht also ein wichtiges Kontrollinstrument zur Einbettung des jeweiligen Projektes (oder Teilpro-

⁴⁸ Beim Parc Ela hat es dies streng genommen nicht, da sich die Päv zu diesem Zeitpunkt noch in Bearbeitung befand. Trotzdem hat die Päv laut Experte C dieses Potenzial.

⁴⁹ Beim heutigen Stand der Projekte war dies bisher nur bei Bern Brünnen der Fall. Bei Cornaredo Lugano ist der Prozess noch nicht soweit fortgeschritten, beim Parc Ela werden wenige bis gar keine Änderungen im Nutzungsplan nötig

jektes) in die Umgebung.

Die Rolle des Richtplans muss etwas differenzierter betrachtet werden. Das Projekt Bern Brünnen wurde schon während den ersten Anläufen in den kantonalen Richtplan eingetragen. Für die Koordination der projektspezifischen Prozesse spielte es während dem ganzen Verfahren keine wichtige Rolle, ausser dass der Kanton Bern das Gebiet in einem späteren Zeitpunkt – nach der politischen Abstimmung über die Überbauungsordnung und das PPP – als Entwicklungsschwerpunkt (ESP) einstuft. In Cornaredo Lugano spielte der Richtplan insofern eine Rolle, als dass der Kanton begann, auf der Basis des Richtplanobjektes Pläne für die Entwicklung des Gebietes zu erstellen, was die Gemeinden jedoch nicht gutierten. Der Richtplan war also katalytisch an diesem ersten gescheiterten Planungsprozess beteiligt. Beim Parc Ela wird die Koordination mit der Raumplanung am Schluss des Prozesses der Errichtung mit einem Eintrag in den (regionalen) Richtplan sichergestellt. Eine wesentliche Rolle bei der Koordination der projektrelevanten Prozesse spielte das Instrument des Richtplanes also nicht. Es gilt aber zu anerkennen, dass der Richtplan als Kontrollinstrument bei Änderungen des Nutzungsplan zum Einsatz kommt und damit indirekt Auswirkungen auf die Projekte hat.

In der Phase der Projekte, in welchen die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Interessen erfolgt, spielten Gesetze keine Rolle. Vielmehr liefen die Koordination und die Aushandlungsprozesse über nicht-formalisierte AdHoc-Organisationen. Diese entscheidenden Phasen sind demnach rechtlich wenig abgestützt und finden ausserhalb der bestehenden formalisierten Verfahren statt. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Absicherung bestand vor allem in Cornaredo Lugano das Problem der Rechtfertigung der zur Aufrechterhaltung der Projektorganisation nötigen finanziellen Ressourcen. Die gescheiterten Planungsversuche legen nahe, dass die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Prozessen nicht über die klassischen Instrumente und Verfahren herzustellen ist. Sie konnten nicht adäquat mit der Komplexität der Situation wie der Ressourceninterdependenz, der Vielzahl der Beteiligten und den sich daraus ergebenden Unsicherheiten umgehen. Wenn die Kooperation der dependenten Akteure über klassische institutionelle Grenzen hinweg (auch zwischen Privaten und öffentlicher Hand) stattfinden muss, dann sind die bestehenden Instrumente des RPG ungenügend. Eine Ergänzung mit anderen, nicht-formalisierten Instrumenten wurde bei den untersuchten Fallbeispielen zwingend nötig.

Fazit der retrospektiven Analyse

Die Retrospektive Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, dass jedes der Projekte eine eigene individuelle Geschichte aufweist. Diese ist komplex: Eine Vielzahl von Prozessen und Elementen müssen in Betracht gezogen werden, um die Entstehung zu erklären. Trotzdem können Gemeinsamkeiten in der Genese der Projekte festgestellt werden: Auslöser von Raumentwicklung sind meistens veränderte oder verändert wahrgenommene Potentiale, welche eine Reihe von Versuchen von verschiedenen Akteuren auslösen, diese zu aktivieren. In den untersuchten Fallbeispielen scheiterten diese in den ersten paar Anläufen. Die Herangehensweise war in diesen Fällen immer eine geschlossene, top-down Planung in der Logik einer hierarchischen Verordnung. Involviert waren die klassischen Instrumente des Richtplans und des Nutzungsplans. Erfolgreiche Versuche zeichneten sich durch Kooperation verschiedenster Akteure über die klassischen institutionellen Grenzen hinweg und eine Koordination politischer und wirtschaftlicher Prozesse aus. Es wurde versucht, den Bedingungen der Ressourceninterdependenz gerecht zu werden und die Unsicherheiten über projekt-relevante Prozesse sowie das Verhalten von wichtigen Akteuren zu reduzieren, in dem die Prozesse und das Wissen über diese in einer nicht-formalisierten AdHoc-Organisation gebündelt wurden. In diesem Gefäß fanden wichtige Aushandlungsprozesse zur Lösung der Ressourceninterdependenz statt. Diese sind durch die Logik der Verhandlung geprägt. Aktuelle Gesetze spielten in dieser Phase der Projekte keine Rolle. Instrumente der Umsetzung wie die Nutzungsplanung werden erst später relevant. Könnte das RPG neben der regulativen in der Umsetzungsphase nicht auch eine unterstützende Rolle in den oben geschilderten, meist sehr sensiblen und fragilen Phasen spielen?

4.3 Prospektive Exploration

Im folgenden Kapitel möchte ich mir die Frage stellen, welche Rolle Gesetze im Planungsprozess spielen könnten. In einem ersten Schritt geht es darum, den möglichen Interventionsraum von Gesetzen in einer abstrakten Art und Weise abzustecken und daraus Anforderungen an mögliche Gesetze abzuleiten. Diesen Anforderungen möchte ich in einem zweiten Schritt eine konkrete Möglichkeit der Prozessunterstützung aus Italien gegenüberstellen. Insbesondere interessiert, wie die italienischen Instrumente den Planungsprozess beeinflussen, welche Möglichkeiten sich dadurch ergeben oder verschließen.

4.3.1 Möglicher Interventionsraum und Anforderungen an Gesetze

Aus der Analyse der Fallbeispiele geht hervor, dass für die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren aufgabenspezifische AdHoc-Organisationen nötig werden. Dabei handelt es sich nicht um formalisierte Instrumente. Aufgrund der rechtlich unsicheren Lage und der Offenheit der Verfahren sind die Projekte in dieser Phase besonders verletzlich. AdHoc-Organisationen sind bestimmt nicht verboten, jedoch besteht die Möglichkeit, dass ihnen von politischer Seite vorgeworfen wird, dass die so genannte 'rechtliche Grundlage' dazu fehle. Das führt dazu, dass es schwierig wird, die Finanzierung einer Projektorganisation zu rechtfertigen. Des Weiteren ist nicht definiert, wer genau wie an einem derartigen Prozess teilnimmt, was die Frage nach der demokratischen Legitimität dieser Gefässe aufwirft. Wir können an dieser Stelle der Planungsprozesse also einen ersten möglichen Interventionsraum identifizieren.

Ein zweiter möglicher Interventionsraum befindet sich ganz am Anfang der jeweiligen Prozesse. Hier könnten Gesetze über Anreize initiierend wirken und Planungsprozesse auslösen. Die Päv wirkt heute bereits schon über die Anreize der finanziellen Beteiligung durch den Bund und die Labelvergabe initiierend. Auch während des Planungsprozesses wirkt die Päv unterstützend. Sie ist jedoch als spezifisches regionalpolitisches Instrument für ländliche Regionen zu betrachten und kann nicht unreflektiert auf urbanisierte Räume übertragen werden.

Im folgenden möchte ich mich auf die unterstützende Rolle in der Phase der Koordination beschränken, da dort in Bezug auf Unsicherheiten die in einem Projekt fragilste Phase ist. Zudem scheiterten die untersuchten Projekte nicht aufgrund der fehlenden

Anreize, sondern weil sie zwischen den dependenten Akteuren ungenügend koordinierten und fahrlässig mit Unsicherheiten umgingen. Die Destabilisierung des Projektes Parc Ela durch die Verschiebung der NHG-Revision ist ein weiteres Argument für die Wichtigkeit des Gesetzes in einer solchen Phase. Zugebenermassen spielen die richtigen Köpfe in dieser Phase der Projekte eine entscheidende Rolle. Dies ist nur schwer durch ein Gesetz zu beeinflussen. Die Rolle der Planenden oder eben der Köpfe ist in dieser Phase heute schon katalytisch und prozessunterstützend. Vielleicht könnten die Planenden durch ein legitimiertes Instrument in ihrer Rolle unterstützt werden.

Gesetze könnten in dieser Phase also eine unterstützende aber auch eine kontrollierende Rolle haben. Eine Steuerung könnte stattfinden, in dem Impulse aufgefangen und beeinflusst werden. Die Aufgabe der öffentlichen Hand wäre es in diesem Falle, nicht unbedingt Prozesse auszulösen, sondern mit den vorhandenen Impulsen 'richtig' umzugehen. So müsste ein unterstützendes Gesetz einen Impuls ab einer gewissen Stärke in einem Gefäss auffangen können. Der Schwellenwert könnte z.B. über Machbarkeitsstudien, einem öffentlichen Interesse oder ein Nachweis der Komplexität, dass die Aufgabe nicht über klassische Verfahren zu lösen ist, definiert werden. Die kooperative Steuerung des initiierten Prozesses der Territorialisierung und die Aushandlung zwischen den verschiedenen Akteuren könnte in diesem Gefäss erfolgen. Damit könnte ein Austauschprozess zwischen den Beteiligten initiiert, vorangetrieben und gesteuert werden. Die Koordination der verschiedenen Prozesse müsste dadurch effizienter werden, ein 'fine-tuning' der Prozesse ermöglicht eine Projektoptimierung. Trotz erhöhter Rechtssicherheit müsste das Verfahren flexibel sein, sprich der Rhythmus und die Zusammensetzung der Akteure müsste aufgabenspezifisch festgelegt werden.

4.3.2 Kapazitäten möglicher Gesetze: Erfahrungen aus Italien

In einem weiteren ROREP Workshop vom 24. 10. 2008 bestand die Möglichkeit, sich mit der italienischen Juristin Lucia D'Ettore aus Milano auszutauschen. Insbesondere wurden die Prinzipien und Erfahrungen zweier wichtiger italienischer Instrumente diskutiert, welche nicht nur in der Raumentwicklung Anwendung finden, sondern auch bei nicht-raumwirksamen Bereichen eine Rolle spielen. Es gilt zu beachten, dass es in Italien keine eigentliches Raumplanungsgesetz gibt, sondern generelle Gesetze zur Koordination von Verfahrensabläufen. Im folgenden sollen die beiden Instrumente kurz dargestellt werden.

Prinzip 'Conferenza di Servizi' (Legge 241/90)

Das Instrument der Behördenkonferenz kommt zur Anwendung, wenn ein Vorhaben zwischen verschiedenen Behörden koordiniert werden muss. Das Verfahren wird durch ein konkretes Projekt wie z.B. den Bau einer Tankstelle, aber auch grösserer Projekte wie einem Autobahnnetz oder Hochwasserschutzprojekte ausgelöst, in dem der Private ein Gesuch bei der betreffenden Behörde einreicht (in den meisten Fällen bei der Gemeinde). Die Behörde ist verantwortlich für die Einberufung der teilnehmenden Behörden, welche sich je nach Aufgabe unterscheiden und meistens verschiedene politisch-administrative Ebenen repräsentieren (Provinz, Region, Gemeinde). Grundsätzlich befindet sich jedoch bei der Behördenkonferenz im Gegensatz zur 'Accordi di Programma' nur ein Entscheidungsträger am Tisch, es ist also quasi eine Anhörung diverser Beteiligter, insbesondere auch des Privaten gegen Ende des Verfahrens. Dabei kann das Projekt auch während des Verfahrens optimiert werden, wie z.B. bei einer Baubewilligung. Durch die Behördenkonferenz kommen verschiedene bisher sektoriell organisierte Aufgabenbereiche und damit auch unterschiedliche Ansichten zu einem konkreten Projekt zusammen. Dadurch wird eine Projektoptimierung und eine Koordination zwischen den verschiedenen projektspezifischen Verfahren möglich. Das Einhalten von festgelegten Fristen macht das Verfahren effizient. Jedoch hat dieser zwingende Charakter vor allem bei komplexeren Aufgaben auch seinen Nachteil: Unter Zeitdruck werden wichtige Elemente der Projekte, welche zum Zeitpunkt des Entscheidens noch ungewiss sind, auf eine spätere Phase des Projektes hinausgeschoben. Ein weiterer Nachteil des Verfahrens liegt laut den Erfahrungen von Lucia D' Ettore darin, dass durch Routineaufgaben die Möglichkeit der problemspezifischen Lösung durch institutionelle Verkrustung eingeschränkt wird. Da bei verschiedenen Aufgaben immer wieder die gleichen Leute am Tisch sitzen, werden die Diskussionen eher von alten Streitfällen bestimmt, als dass sachlich und problemorientiert vorgegangen würde. Zudem werden durch den Einstimmigkeitsanspruch des Entscheidungsträgers Machtspiele möglich, da dann faktisch jeder Teilnehmende über ein Vetorecht verfügt.

Prinzip 'Accordi di Programma' (D.Lgs. 267/2000)

Das Instrument der 'Accordi di Programma' kommt zur Anwendung, wenn in einem Vorhaben ein starkes öffentliches Interesse involviert ist. Auch hier handelt es sich nicht unbedingt um raumwirksame Politikbereiche. Im Unterschied zur 'Conferenza di Servizi' existiert während des Verfahrens neben einem fachlich-technischen Gremium ('Secre-

teria Tecnica') eine politische Vertretung ('Collegio di Vigilanza'). 'Accordi di Programma' kommen beispielsweise bei der Entwicklung von städtischen Industriebrachen zur Anwendung. Ziel des Verfahrens ist es, zwischen verschiedenen Entscheidungsträgern zu Festlegungen bezüglich der Strategie und der Planung eines bestimmten Projektes zu kommen. Diese werden schliesslich in Form eines Verfahrensabkommens verabschiedet. Dabei kommt es häufig vor, dass aufgrund knapper finanzieller Ressourcen auch Private in den Prozess miteingebunden werden. Durch das Instrument besteht schliesslich die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Verträge zwischen der öffentlichen Hand und Privaten zu schliessen. Des weiteren ist die Koordination der verschiedenen projektspezifischen Verfahren durch die Konzentration der Prozesse in einer AdHoc-Organisation vereinfacht. So ist beispielsweise die Änderung eines Nutzungsplanes über die 'Accordi di Programma' einfacher und schneller möglich. Gegen ein Verfahrensabkommen kann bei der regionalen Judikative (Tribunale amministrative regionale) Rekurs eingelegt werden.

4.3.3 Diskussion der prospektiven Exploration

Durch die 'Conferenza di Servizi' ergibt sich die Möglichkeit einer flexiblen Projektoptimierung und Aushandlung durch die aufgabenspezifische Konzentration der Akteure und Prozesse in einer Behördenkonferenz. Das Instrument der 'Accordi di Programma' stellt die Formalisierung einer AdHoc-Organisation dar. Sie kommt zum Einsatz, wenn ein starkes öffentliches Interesse ausgewiesen werden kann. In dieser ist neben einem fachlich-technischen Gremium auch die politische Seite vertreten. Kooperationen zwischen Privaten und öffentlicher Hand vor dem Hintergrund eines öffentlichen Interesses werden durch effiziente Verfahrenskoordination und öffentlich-rechtliche Verträge möglich. Zudem können projektspezifische Verfahren dadurch beschleunigt werden.

Die Instrumente erfüllen die oben erwähnte Anforderung der rechtlichen Grundlage. Durch den AdHoc-Charakter ist eine aufgabenspezifische Zusammensetzung, eine Konzentration der projektrelevanten Prozesse und dadurch auch eine Projektoptimierung möglich. Lucia D'Ettore betonte jedoch, dass mit der Zeit auch degenerative Prozesse in den Verfahren zum Vorschein kommen. So führt eine häufige Benutzung des Instrumentes der Behördenkonferenz in der gleichen Akteurskonstellation zur Verkrustung des ursprünglich produktiven AdHoc-Charakters. Die zwingende Benutzung der Instrumente bei jeglichen Aufgaben ist meiner Meinung nach der Grund dafür. Schliesslich stellen die beiden Instrumente die einzigen Möglichkeiten dar, die Koordination eines

Projektes sicherzustellen. Aufgabenstellungen unterscheiden sich jedoch in ihrem Komplexitätsgrad und erfordern dementsprechend unterschiedliche Lösungswege. AdHoc-Organisationen zur Lösung von Routineaufgaben wie einer einfachen Baubewilligung sind bestimmt nicht problemadäquat.

5 Synthese

5.1 Schlussfolgerungen

Ausgangslage: Konkrete Planung als Antwort auf ein Problem

Die Untersuchung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass Planungsprozesse nicht linear verlaufen und sehr komplex sind. Um Raumentwicklung zu begreifen, müssen wir das Zusammenspiel diverser Elemente und Prozesse verstehen, welche sich teilweise ausserhalb des Planungssperimeters befinden und abspielen. Projekt-relevant sind beispielsweise politische Prozesse wie der Zyklus der Wahlen oder die Revision eines Gesetzes, wirtschaftliche Prozesse wie der Geschäftsgang von Unternehmen oder der Prozess der Tertiarisierung sowie gesellschaftliche Prozesse wie der Diskurs über Nachhaltigkeit, die Individualisierung der Lebensstile, eine zunehmende Mobilität oder eine veränderte regionale Denkweise. Diese Prozesse befinden sich alle in unterschiedlichen Rhythmen und sind vielfältig miteinander verknüpft. Dadurch entstehen Potenziale. So ergibt sich aus der Überlagerung des Diskurses der Nachhaltigkeit, dem Prozess der Tertiarisierung und der Individualisierung der Lebensstile das Potenzial, auf Industriebrachen neuen Wohnraum zu schaffen. Nun muss Raumentwicklung im Zusammenhang mit sich verändernden Potenzialen verstanden werden: Im Fallbeispiel Cornaredo Lugano wurde beispielsweise aufgrund einer neuen Verkehrsplanung auf regionaler Ebene der Entscheid gefällt, Luganos Nordseite mittels eines Strassentunnels mit der Autobahn zu verbinden, was dazu führte, dass sich die Standortqualität des Gebietes drastisch verbesserte und so die städtische Struktur förmlich auf den Kopf gestellt wurde. Änderungen in verknüpften System führen also laufend zu veränderten Potenzialen und damit neuen Gelegenheiten. Solche Impulse lösen ab einem gewissen Schwellenwert Versuche aus, die Potentiale zu aktivieren und die wahrgenommene Aufgabe anzupacken. Zur Lösung der Aufgabe werden verschiedenste Ressourcen relevant wie z.B. technisches Know-How, Wissen über lokale politische und wirtschaftliche Prozesse sowie finanzielle Ressourcen oder die Stimmen der Bevölkerung. Diese Ressourcen sind insbesonde-

re bei qualitativen Fragestellungen über verschiedenste Akteure verteilt. Deshalb kann ein Potential nur durch Kooperation aktiviert werden. Nun befinden sich auch die Akteure in unterschiedlichsten Prozessen, Rhythmen und Systemzuständen, was eine Kooperation sowie eine Koordination der verschiedenen Tätigkeiten und Interessen mit dem Ziel der Realisierung eines gemeinsamen Projektes schwierig macht. Zudem muss die Kooperation aufgrund des Unterschiedes zwischen wirtschaftlich-funktionalen und politisch-administrativen Räumen vielfach über klassische institutionelle Grenzen hinweg erfolgen. Zu beachten gilt es auch, dass durch sich verändernde Anforderungen an Ressourcen während des Projektes entsprechend andere Verbindungen relevant werden. So geht es in der Konzeptphase vor allem darum, fachliches und organisatorisches Wissen zugänglich zu machen, während in der Umsetzungsphase vor allem finanzielle Fragen relevant werden. Der Grad der Ressourceninterdependenz als Merkmal der Aufgabe bestimmt somit die relevanten Akteure und dementsprechend die Beteiligten des Prozesses. Je höher die Ressourceninterdependenz, desto höher die Anzahl der Beteiligten und desto höher der Grad der Komplexität. Insbesondere mit der Zahl der Beteiligten wird auch der Grad der Unsicherheiten über deren Verhalten und damit über die projekt-relevanten Prozesse zunehmen. Je nach Problemstellung unterscheiden sich deshalb auch die Anforderungen an die Lösungsversuche, mit den Unsicherheiten umzugehen. Ein erfolgreicher Lösungsversuch muss sich deshalb an der jeweiligen Aufgabenstellung orientieren.

Klassische Lösungsversuche reichen als Antwort nicht aus

Meine Untersuchung hat gezeigt, dass sogar 'kleinräumige' Aufgabenstellungen wie punktuelle städtebauliche Entwicklungen einen sehr hohen Grad an Komplexität aufweisen. Der begrenzte Planungssperimeter darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass über klassische institutionelle Grenzen hinweg eine Vielzahl von Relationen relevant sind. Auch hier muss mit einer Vielzahl von Beteiligten und damit mit grossen Unsicherheiten umgegangen werden. Es bestehen demnach hohe Anforderungen an die Koordination. Erste Lösungsversuche mit den Merkmalen einer klassischen, geschlossenen top-down Planung tragen der Komplexität und damit den Unsicherheiten politischer und wirtschaftlicher Prozesse zu wenig Rechnung und scheitern mit einer grossen Wahrscheinlichkeit. Dies hat sich in Bern Brünnen wie auch in Cornaredo Lugano gezeigt. Die Anwendung der klassischen Instrumente reichte in diesen Fällen demnach nicht aus, um das Problem der Ressourceninterdependenz zu lösen.

Neue Lösungswege

Bei komplexeren Fragestellungen wie den untersuchten Fallbeispielen werden in Ergänzung zu den bestehenden Verfahren projektspezifische temporäre Organisationsformen – sogenannte AdHoc-Organisationen – nötig, um die Aufgabenstellung auf angemessene Art und Weise anzugehen und der Komplexität der Situation Rechnung zu tragen. Diese Lösungsversuche zeichnen sich im Wesentlichen durch eine übergreifende Kooperation und eine Koordination über die Logik der Verhandlung aus, wobei der Spielraum durch gesetzliche Vorgaben (Logik der hierarchischen Verordnung) und durch wirtschaftliche Überlegungen (marktwirtschaftliche Logik) begrenzt wird. Die Zusammensetzung erfolgt aufgabenspezifisch und es findet eine Konzentration der projektspezifischen Prozesse statt. Fragen der Organisation wie Zuständigkeiten und Abläufe sowie die Finanzierung sind nicht zum Vornherein festgelegt und müssen ausgehandelt werden. Es findet also gewissermassen ein zweistufiger Aushandlungsprozess statt: Einerseits muss die Organisationsform, andererseits die Lösung ausgehandelt werden. Die Lösungsversuche zeichnen sich dabei nicht nur durch eine spezielle Organisationsform aus, sondern auch durch ein verändertes Prozessdesign. In den Fallbeispielen werden am Anfang des Prozesses bewusst offen gehalten. So dient der Planungsprozess dazu, den Raum möglicher Lösungen zu erkunden. Dies geschieht vielfach über Wettbewerbsverfahren. Durch die AdHoc-Organisation ist es möglich, Unsicherheiten über das Verhalten der Beteiligten zu reduzieren, da sie wie z.B. Investoren darin vertreten sind oder gewisse Vertreter über ein Wissen über projekt-relevante Prozesse verfügen wie z.B. Gemeindepräsidenten als Experten lokaler politischer Stimmungen. Mit den Unsicherheiten wird also umgegangen, in dem die Trennung zwischen Planung und Umsetzung aufgebrochen wird.

Rolle rechtlicher Rahmenbedingungen

Es hat sich in der Untersuchung eindrücklich gezeigt, dass funktionales Raumplanungsrecht raumwirksam sein kann. So kann die Entwicklung in Bern nicht ohne die LSV erklärt werden. Sieht man von der Unsicherheit bezüglich der Revision des NHG und der dazugehörigen PäV ab, spielt die PäV beim Parc Ela eine unterstützende Rolle, indem sie die Koordination zwischen den aufgabenrelevanten Akteuren durch gewisse Vorgaben zur Organisation sicherstellt. Durch die PäV wird ein kooperativer Lösungsweg in der Logik der Verhandlung gefördert und unterstützt. Dies ist beim RPG nicht unbedingt der Fall. Während es mit der Nutzungsplanung in der Umsetzung gute Instrumente

bereitstellt, spielt es in den wesentlichen Phasen keine grosse Rolle und wirkt weder hinderlich noch förderlich. Veränderte Aushandlungsprozesse wie sie sich in AdHoc-Organisationen abspielen kommen im RPG nicht vor. Dementsprechend ist auch deren Prozessablauf nicht definiert. Der Takt des RPG läuft also quasi an den Rhythmen der Praxis vorbei. So sind die Projekte aufgrund der grundsätzlichen Offenheit des Planungsprozesses und der fehlenden rechtlichen Grundlage bezüglich der Unsicherheiten an dieser Stelle am empfindlichsten. Da dementsprechend auch keine finanziellen Mittel dafür festgelegt sind, kommt die Projektorganisationen leicht unter Rechtfertigungsdruck.

Möglicher Interventionsraum und Anforderungen an Gesetze

Wir können in dieser Phase also einen möglichen Interventionsraum für neue Gesetze identifizieren. Gesetze könnten an dieser Stelle nicht nur eine unterstützende sondern auch eine kontrollierende Rolle spielen. Eine Steuerung könnte stattfinden, in dem Impulse in einem definierten Gefäss aufgefangen und beeinflusst werden. Die Aufgabe der öffentlichen Hand wäre in diesem Falle nicht unbedingt Prozesse auszulösen, sondern mit den vorhandenen Impulsen richtig umzugehen. Das heisst, dass ab einem gewissen Schwellenwert ein Austauschprozess zwischen den Beteiligten initiiert, vorangetrieben und auch gesteuert werden könnte. Trotz erhöhter Rechtssicherheit durch die rechtliche Grundlage müsste das Verfahren flexibel sein, sprich der Rhythmus und die Zusammensetzung der Akteure innerhalb des Gefässes müsste aufgabenspezifisch festgelegt werden können. Die Rolle dieses Gesetzes wäre eine katalytische: Sie beschleunigt eine Reaktion, verringert die Aktivierungsenergie und wirkt selektiv auf bestimmte Reaktionen, welche im öffentlichen Interesse liegen.

Rolle der Planenden

Eine Aufgabenorientierung meint, dass je nach Problemstellung andere Lösungsversuche nötig werden. So wird auch verständlich, dass die Planung jeweils aufgabenspezifisch andere Rollen einnimmt. Der Wert der klassischen Instrumente und die traditionelle Rolle werden dadurch keinesfalls aufgehoben, sondern allenfalls durch andere Instrumente und Rollen ergänzt. In diesem Sinne ist sicherlich auch der Takt nicht in allen Fällen neben dem Rhythmus (oder Rhythmus neben dem Takt). Eine Aufgabenorientierung in der Raumentwicklung macht eine generelle Rolle von Planenden jedoch schwierig, im Gegenteil sie fordert eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an aufgabenspezi-

fische Anforderungen. Bei den Planenden stellt sich die gleiche Frage wie bei einem möglichen neuen Gesetz: Wann können/sollen sie sich wie im Prozess einbringen? Die Untersuchung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass sich Planende vielfach in der Rolle eines Katalysators befinden. Planende können also einen Austauschprozess zwischen den diversen Beteiligten eines Projektes initiieren und auch steuern. Während die Fragen nach Möglichkeiten und Optionen einer (nachhaltigen) Entwicklung sicherlich immer noch relevant sind, geht es in der neuen Rolle zusätzlich um Fragen der Organisation: Wie kann eine Koordination stattfinden? Wie können wir mit Unsicherheiten umgehen? Planende spielen also eine wichtige Rolle in der Koordination der projekt-relevanten Prozesse und der Kooperation der verschiedenen Beteiligten. Sie bringen dabei verschiedene Systeme wie Fachdisziplinen, die Politik und die Wirtschaft dazu, mit dem Ziel der Aktivierung von (endogenen) Potenzialen miteinander zu kommunizieren. Zugegebenermassen hat der Begriff des Katalysators etwas Inaktives, Machtloses an sich. Auch wenn Planende keine Manager mit hierarchischer Durchsetzungskraft sind, sind sie bestimmt nicht inaktiv und können bestimmt auch etwas bewirken. So geht es bei neuen Aufgabenstellungen weniger um die Einschränkung von Möglichkeiten, sondern darum, diese zu erkunden und aufzuzeigen. Anstatt zu reagieren, werden Impulse früh vorausschauend erkannt, aufgefangen und beeinflusst. So befindet sich der Planende weniger in einer verwaltenden Rolle sondern vermehrt in der Rolle eines Prozessgestalters, eines Choreographen oder eines Komponisten. Die Planenden nehmen heute schon die Rolle eines Komponisten ein und versuchen mit den verschiedensten Rhythmen der Beteiligten gestalterisch umzugehen. Dies ist eine sehr schwierige Aufgabe. Möglicherweise wäre dies einfacher möglich, wenn sie dazu noch eine Art 'Taktstock' in Form eines adäquaten, formalisierten Instrumentes in der Hand hätten. Für die öffentliche Hand wäre dies ein Hilfsmittel, um steuern zu können und handlungsfähig zu bleiben, für die private Seite wäre ein Takt eine Orientierung und damit eine Rechtssicherheit. Auf jeden Fall sollte ein neues RPG als 'Herzstück der Planerschaft' den veränderten Anforderungen der neuen Aufgabenstellungen, den neuartigen Aushandlungsprozessen und schliesslich auch den veränderten Rollen der Planenden Rechnung tragen.

5.2 Ausblick

Es stellt sich nun die Frage, in welcher Form den veränderten Aushandlungsprozessen Rechnung getragen wird. Die Schaffung eines formalisierten projektspezifischen Gefäßes für Aushandlungsprozesse stellt eine Möglichkeit dar. Dabei sollen die bestehenden Verfahren keineswegs ersetzt oder ausgehebelt werden. Es würde sich also um eine Ergänzung im Sinne der Ermöglichung handeln. Aufgaben erfordern je nach Komplexitätsgrad andere Lösungswege. AdHoc-Organisationen zur Lösung von Routineaufgaben wie einer einfachen Baubewilligung sind dabei nicht problemadäquat. Die Erfahrungen aus Italien zeigen, dass u.a. durch die zwingende Benutzung des Instrumentes bei jeglichen Aufgaben der produktive AdHoc-Charakter verloren geht und zu einer Verkrustung führt. Mögliche degenerative Prozesse müssten jedoch genauer untersucht werden.

Die Prüfung der Möglichkeit einer Formalisierung muss sich mit Fragen der Implementierung auseinandersetzen. So bringt eine Formalisierung sicherlich eine höhere Rechtssicherheit mit sich, jedoch geht diese mit dem Verlust an Flexibilität einher. Wie weit würde eine solche Festlegung gehen?

Wenn wir davon ausgehen, dass Private wie auch die öffentliche Hand derartige Verfahren auslösen könnten, dann stellt sich die Frage nach der Höhe des Schwellenwertes, welcher genau definiert werden müsste. Um eine ineffiziente Nutzung des Instrumentes zu verhindern, ging es neben dem Beweis der Machbarkeit und einem öffentlichen Interesse auch um den Nachweis eines gewissen Grades an Komplexität der Aufgabe (z.B. indem nachgewiesen wird, dass ein Weg über klassische Instrumente alleine nicht möglich ist). Wohl die politisch brisanteste Frage stellt die Zusammensetzung und die Kompetenzen der verschiedenen Vertretungen im Gefäß selbst dar. Im unauflösbaren Dilemma zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität muss ein Mittelweg gefunden werden: Ein Planungsprozess sollte sich gegenüber gewissen Schwankungen immunisieren, jedoch auf gewisse auch flexibel reagieren können. Dies ist schlussendlich nicht nur eine Frage des gewählten Lösungsweges und der Organisation, sondern es geht eben auch darum, während des Prozesses robuste inhaltliche Lösungen zu finden, welche den sich verändernden Rahmenbedingungen standhalten können.

5.3 Reflexion von Theorie und Methode

Durch den theoretischen Hintergrund und die Methode konnten aktuelle Prozesse der Raumentwicklung zugänglich gemacht werden. Aufgrund der relationalen Sichtweise und den Fokus auf generative Prozesse werden plötzliche Umbrüche und Veränderungen im Prozess sichtbar und können erklärt werden. Die Unvoreingenommenheit der Theorie lässt es zu, jedes Projekt als Individuum zu behandeln, trotzdem werden über die generativen Prozesse Vergleiche möglich. Durch die relationale Sichtweise wird der Planungssperimeter aufgesprengt und projekt-relevante Teile und Prozesse ausserhalb geraten ins Blickfeld. Die Identifikation von Kipp-Punkten stellte dabei ein Einstieg dar, die verknüpften Prozesse und damit den Planungsprozess zu verstehen. So konnte das Datenmaterial auf eine sinnvolle Art und Weise strukturiert werden.

Die komplexen Zusammenhänge wurden somit fassbar. Die Schwierigkeit liegt in der Frage, wie weit wir den Relationen folgen können/müssen, ohne uns in der Komplexität der Details zu verlieren. Die Frage nach der Relevanz und der Gewichtung der verschiedenen Prozesse stellte deshalb eine Schwierigkeit für mich dar. Wichtig waren aus diesem Grund die Gespräche mit den Experten. So konnte besser abgeschätzt werden, was relevant ist. Insbesondere die Validierung der Ergebnisse innerhalb des zweiten Workshops war sehr hilfreich und stellte einen wichtigen Punkt im Forschungsprozess dar.

Eine Stärke der Theorie ist der Miteinbezug materieller Elemente. In den Fallbeispielen zeigte sich, dass der Verlauf des Planungsprozesses ohne den Tunnel in Cornaredo oder die Autobahnüberdeckung in Bern Brünnen nicht erklärt werden kann. Eine sozialwissenschaftliche Theorie sollte sich diesen Elementen also keinesfalls verschliessen, insbesondere wenn wir uns mit dem Untersuchungsgegenstand Raumentwicklung beschäftigen. Indem wir prüfen, was einzelne Teile im Projekt bewirken, decken wir projekt-relevante Prozesse auf. Neben materiellen müssen unbedingt auch expressive Rollen mitbedacht werden, denn diese waren bei allen untersuchten Projekten relevant. Somit war auch dies ein sehr nützliches Konzept.

In Möglichkeiten und nicht in nur in aktuellen Gegebenheiten zu denken, ist eindeutig eine fruchtbare Perspektive. Insbesondere in der Retrospektive lassen sich während des Planungsprozesses verändernde Möglichkeitsräume gut nachzeichnen. In der Prospektive ist diese Denkweise sicherlich auch sehr nützlich, obwohl sie sehr abstrakt ist und

deshalb weniger geeignet ist, um konkrete Möglichkeiten der Prozessunterstützung zu generieren. Dies ist aufgrund der Komplexität in der Raumentwicklung auch schwierig.

Die Datenerhebung mittels der Workshops erwies sich als sehr effizient. So wurden die Experten in der begrenzten Zeit dazu gezwungen, sich an die wesentlichen Punkte zu halten. Einzelne Nachfragen waren zu einem späteren Zeitpunkt telefonisch möglich. Sicher wäre es auch interessant gewesen, verschiedene Perspektiven zu ein und denselben Projekte zu hören. Dies wäre innerhalb einer Masterarbeit aber nicht möglich gewesen. Hilfreich waren auch die Diskussionen der Experten über die Fragestellung der Arbeit, da die Experten dann auch auf die anderen Fallbeispiele Bezug nehmen konnten. Dies wäre in Einzelinterviews nicht in diesem Ausmass möglich gewesen. Aufgrund der Dynamik, welche sich in Diskussionen ergeben können, war es teilweise schwierig, im richtigen Moment nachzuhaken. Insgesamt würde ich das Workshopverfahren aber als sehr effizientes, auch für die Experten gewinnbringendes Verfahren anschauen.

Literaturverzeichnis

ALBRECHTS, L. UND MANDELBAUM, S. J. (2005): A New Context for Planning?, Kapitel Introduction. London and New York: Routledge, S. 1–6.

BUCHMÜLLER, L., KELLER, D. A. UND KOCH, M. (2000): Planen Projekte Stadt? Weitere Verständigungen über den Wandel in der Planung. In: DISP, 141, S. 55–60.

DELANDA, M. (2006): A New Philosophy of Society. London: Continuum.

FREISITZER, K. UND MAURER, J. (1985): Das Wiener Modell - Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung, Empirische Befunde aus einem Grossprojekt. Wien: Compress Verlag.

GATZWEILER, H.-P. (1999): Raumordnung als projektorientierte Raumentwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3/4, S. 173–181.

GATZWEILER, H.-P. UND STRUBELT, W. (1999): Projektorientierte Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3/4, S. I–III.

GESAMTKOORDINATION-BRÜNNEN (2007): Brünnen: das neue Stadtquartier im Westen Berns. In: http://www.bruennen.ch/media/de/informationen/fact_sheets_bruennen.pdf; Zugriff: 29.11.2008.

GILGEN, K. (2006): Kommunale Richt- und Nutzungsplanung: ein Lehrbuch. Zürich: vdf Hochschulverlag.

GUALINI, E. (2005): Reconnecting Space, Place, and Institutions: Inquiring into 'Local' Governance Capacity in Urban and Regional Research. In: Albrechts, L. und Mandelbaum, S. J. (2005): A New Context for Planning? London and New York: Routledge, S. 285–306.

HABERMAS, J. (1981): The Theory of Communicative Action. London: Beacon Press.

- HEALEY, P. (2005): *Governance Capacity, Policy Networks, and Territorial Specificities*. In: Albrechts, L. und Mandelbaum, S. J. (2005): *A New Context for Planning?* London and New York: Routledge, S. 307–311.
- HEER, E., SCHOLL, B. UND SIGNER, R. (1990): *Aspekte der Raumplanung in Europa*. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- IBERT, O. (2003): *Innovationsorientierte Planung - Verfahren und Strategien zur Organisation von Innovation*. Opladen: Leske + Budrich.
- IBERT, O. (2009): *Von "der" Planung zu multiplen Planungen, oder: Zur Rationalität irrationaler Entscheidungen*. In: *Geographica Helvetica*, 2.
- JESSOP, B. (1998): *The rise of governance and the risks of failure: the case of the economic development*. In: *ISSJ*, 155, S. 29–44.
- KELLER, D. A., KOCH, M. UND SELLE, K. (1996): *Planung und Projekte*. In: *DISP*, 126, S. 37–46.
- LAW, J. (2002): *And if the Global Were Small and Non-Coherent? Method, Complexity and the Baroque*. In: *Environment and Planning D*, 22(1), S. 13–26.
- LAW, J. UND URRY, J. (2004): *Enacting the Social*. In: *Economy and Society*, 33(3), S. 390–410.
- LENDI, M. UND ELSASSER, H. (1991): *Raumplanung in der Schweiz - Eine Einführung*. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- MAYER, H.-N. (2004): *Projekte in der Stadtentwicklung - Chancen und Risiken einer projektorientierten Planung*, In: *Jahrbuch StadtRegion (2003): Schwerpunkt: Urbane Regionen*. Leverkusen: Leske + Budrich, S. 133–143.
- MAYER, H.-N. UND SIEBEL, W. (1998): *Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover*. In: *DISP*, 134, S. 4–11.
- NOHLEN, D. UND SCHULTZE, R.-O. (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft*. München: C.H. Beck.
- ROMMELSPACHER, T. (1999): *Das Politikmodell der IBA Emscher Park*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 3/4, S. 157–162.

- SAUTER, J. (2008): Präsentation ROREP-Workshop Projektorientierte Raumentwicklung, Zürich 4.6.2008.
- SCHMID, W. UND SCHILTER, R. (2004): Vorlesungsskript Planung Grundzüge. ETH Zürich.
- SCHOLL, B. (1995): Aktionsplanung: Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- SCHÄRRER, G. (2008): Präsentation ROREP-Workshop Projektorientierte Raumentwicklung, Zürich 4.6.2008.
- SIEBEL, W., IBERT, O. UND MAYER, H.-N. (1999): Projektorientierte Planung - ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung, 3/4, S. 163–172.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2008a): The Contribution of Assemblage Theory and Minor Politics for Democratic Network Governance. In: Planning Theory, 7 (2), S. 165–185.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2008b): 'Empty, Swept and Garnished': the Public Finance Initiative case of Throckley Middle School. In: Space and Polity, 12 (2), S. 157–181.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2008c): Housing studies between romantic and baroque complexity. In: Housing, Theory and Society, S. 25.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2008d): Urban Governance and Social Complexity. In: De Roo, G. and Silva, E. A (2008), A Planner's meeting with Complexity.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2009): Raumentwicklung ohne Autorenschaft? In: Berichte zur Deutschen Landeskunde, 1.
- VLP-ASPAN (2004): Raumplanung in der Schweiz. In: <http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/raumplanung.pdf>; Zugriff: 29.11.2008.
- WAGNER, S. (2008): Präsentation ROREP-Workshop Projektorientierte Raumentwicklung, Zürich 4.6.2008.

A Anhang RPG

vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. August 2008)

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 22^{quater} und 34^{sexies} der Bundesverfassung^{2,3}
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1978⁴,
beschliesst:*

1. Titel: Einleitung

Art. 1 Ziele

- ¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.
- ² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,
- a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
 - b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
 - c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landes- teilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
 - d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
 - e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

AS 1979 1573

¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).
² [AS 1969 1249, 1972 1481]. Den genannten Bestimmungen entsprechen heute die Art. 41, 75, 108 und 147 der BV vom 18. April 1999 (SR 101).
³ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).
⁴ BBl 1978 I 1006

1

Art. 4 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.

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

- ¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.
- ² Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.
- ³ Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.

2. Titel: Massnahmen der Raumplanung

1. Kapitel: Richtpläne der Kantone

Art. 6 Grundlagen

- ¹ Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.
- ² Sie stellen fest, welche Gebiete
- a. sich für die Landwirtschaft eignen;
 - b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;
 - c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.
- ³ Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung
- a. der Besiedlung;
 - b. des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.
- ⁴ Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Art. 7 Zusammenarbeit der Behörden

- ¹ Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit ihre Aufgaben sich berühren.
- ² Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann das Bereinigungsverfahren (Art. 12) verlangt werden.

3

Art. 2 Planungspflicht

- ¹ Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab.
- ² Sie berücksichtigen die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit.
- ³ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

Art. 3 Planungsgrundsätze

- ¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze:
- ² Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen
- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben;
 - b. Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen;
 - c. See- und Flusssufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
 - d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
 - e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.
- ³ Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen
- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein;
 - b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
 - c. Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
 - d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
 - e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.
- ⁴ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen
- a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;
 - b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
 - c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

2

- ³ Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.

Art. 8 Mindestinhalt der Richtpläne

- Richtpläne zeigen mindestens
- a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
 - b. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Art. 9 Verbindlichkeit und Anpassung

- ¹ Richtpläne sind für die Behörden verbindlich.
- ² Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst.
- ³ Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet.

Art. 10 Zuständigkeit und Verfahren

- ¹ Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren.
- ² Sie regeln, wie die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen nach Artikel 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁵ und nach Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966⁶ über den Natur- und Heimatschutz beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.⁷

Art. 11 Genehmigung des Bundesrates

- ¹ Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie diesem Gesetz entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.
- ² Für den Bund und die Nachbarkantone werden Richtpläne erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich.

Art. 12 Bereinigung

- ¹ Kann der Bundesrat Richtpläne oder Teile davon nicht genehmigen, so ordnet er nach Anhören der Beteiligten eine Einigungsverhandlung an.

⁵ SR 814.01
⁶ SR 451
⁷ Fassung gemäss Ziff. II 2 des BG vom 20. Dez. 2006, in Kraft seit 1. Juli 2007 (AS 2007 2701 2709; BBl 2005 5351 5391)

4

² Für die Dauer der Einigungsverhandlung verfügt er, dass nichts unternommen wird, was ihren Ausgang nachteilig beeinflussen könnte.

³ Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat, spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat.

2. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

Art. 13 Konzepte und Sachpläne

¹ Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

² Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.

3. Kapitel: Nutzungspläne

1. Abschnitt: Zweck und Inhalt

Art. 14 Begriff

¹ Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens.

² Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutz-zonen.

Art. 15 Bauzonen

Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und

- a. weitgehend überbaut ist oder
- b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

Art. 16⁸ Landwirtschaftszonen

¹ Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das:

- a. sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird; oder
- b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.

⁸ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

5

Art. 17 Schutz-zonen

¹ Schutz-zonen umfassen

- a. Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer;
- b. besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;
- c. bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler;
- d. Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen.

² Statt Schutz-zonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen.

Art. 18 Weitere Zonen und Gebiete

¹ Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen.

² Es kann Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird.

³ Das Waldareal ist durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt.

Art. 18¹⁵ Solaranlagen

In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonalen oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

Art. 19 Erschliessung

¹ Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.

² Bauzonen werden durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen.¹⁶ Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

³ Erschliesst das Gemeinwesen Bauzonen nicht fristgerecht, so ist den Grundeigentümern zu gestatten, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts zu bevorschussen.¹⁷

¹⁵ Eingefügt durch Ziff. II des BG vom 22. Juni 2007, in Kraft seit 1. Jan. 2008 (AS 2007 6095 6107; BBl 2006 6337).

¹⁶ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. April 1996 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).

¹⁷ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. April 1996 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).

7

³ Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessene Rechnung.

Art. 16⁹ Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

¹ Zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Vorbehalten bleibt eine engere Umschreibung der Zonenkonformität im Rahmen von Artikel 16 Absatz 3.

^{1bis} Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, können auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Die Bewilligungen sind mit der Bedingung zu verbinden, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.¹⁰

² Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, sind zonenkonform. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.¹¹

³ Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, können als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird.

Art. 16^{b12} Benutzungsverbot und Beseitigung¹³

¹ Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung im Sinne der Artikel 24–24d nicht zulässig ist, dürfen nicht mehr benutzt werden. Dieses Verbot entfällt, sobald sie wieder zonenkonform genutzt werden können.

² Wurde die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt, so sind die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen, und der frühere Zustand ist wiederherzustellen.¹⁴

⁹ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

¹⁰ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

¹¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

¹² Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

¹³ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

¹⁴ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

6

Art. 20 Landumlegung

Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern.

2. Abschnitt: Wirkungen

Art. 21 Verbindlichkeit und Anpassung

¹ Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich.

² Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst.

Art. 22 Baubewilligung

¹ Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden.

² Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass

- a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und
- b. das Land erschlossen ist.

³ Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

Art. 23 Ausnahmen innerhalb der Bauzonen

Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht.

Art. 24¹⁸ Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

¹⁸ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

8

Art. 24a¹⁹ Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

¹ Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen keine baulichen Massnahmen im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn:

- a. dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen; und
- b. sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.

² Die Ausnahmebewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird.

Art. 24b²⁰ Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen

¹ Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991²¹ über das bäuerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen, so können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden.²² Die Anforderung nach Artikel 24 Buchstabe a muss nicht erfüllt sein.

^{1bis} Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzeinkommens können Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden; dafür können massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht.²³

^{1ter} Bei temporären Betriebszentren können bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen und nur für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden.²⁴

^{1quater} Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen genügen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in den Bauzonen.²⁵

² Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes beziehungsweise von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe nach Absatz 1^{bis} angestellt werden.

¹⁹ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

²⁰ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

²¹ SR 211.412.11

²² Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

²³ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

²⁴ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

²⁵ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

9

² Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn:³³

- a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind; und
- b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

³ Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn:³⁴

- a. die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist;
- b. die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben;
- c. höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwälzt werden;
- d. die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht gefährdet ist;
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

3. Abschnitt: Zuständigkeit und Verfahren**Art. 25** Kantonale Zuständigkeiten

¹ Die Kantone ordnen Zuständigkeiten und Verfahren.

^{1bis} Sie legen für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen Fristen und deren Wirkungen fest.³⁵

² Die zuständige kantonale Behörde entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann.³⁶

³³ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

³⁴ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

³⁵ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 6. Okt. 1995 (AS 1996 965; BBl 1994 III 1075).

Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

³⁶ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

11

In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.²⁶

³ Die Existenz des Nebenbetriebs ist im Grundbuch anzumerken.

⁴ Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bilden Bestandteile des landwirtschaftlichen Gewerbes und unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach den Artikeln 58–60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991²⁷ über das bäuerliche Bodenrecht.

⁵ Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht betreffend die nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe finden auf die Nebenbetriebe keine Anwendung.

Art. 24c²⁸ Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

¹ Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

² Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.

Art. 24d²⁹ Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung, hobbymässige Tierhaltung und schützenswerte Bauten und Anlagen³⁰

¹ In landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden.³¹

^{1bis} Bauliche Massnahmen können zugelassen werden in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine besonders tierfreundliche Haltung gewährleisten. Neue Aussenanlagen können zugelassen werden, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Der Bundesrat legt fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Absatz zu denjenigen nach Absatz 1 und nach Artikel 24c stehen.³²

²⁶ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

²⁷ SR 211.412.11

²⁸ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

²⁹ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

³⁰ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

³¹ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

³² Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

10

Art. 25a³⁷ Grundsätze der Koordination

¹ Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt.

² Die für die Koordination verantwortliche Behörde:

- a. kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen;
- b. sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen;
- c. holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;
- d. sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

³ Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten.

⁴ Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar.

Art. 26 Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde

¹ Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen.

² Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen.

³ Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich.

Art. 27 Planungszonen

¹ Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.

² Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen.

Art. 27a³⁸ Einschränkende Bestimmungen der Kantone zum Bauen ausserhalb der Bauzonen

Auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung können einschränkende Bestimmungen erlassen werden zu den Artikeln 16a Absatz 2, 24b, 24c Absatz 2 und 24d.

³⁷ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).

³⁸ Eingefügt durch Ziff. 1 des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

12

3. Titel: Bundesbeiträge**Art. 28³⁹****Art. 29** Beiträge an Entschädigungen für Schutzmassnahmen

Der Bund kann an Entschädigungen für besonders bedeutsame Schutzmassnahmen nach Artikel 17 Beiträge leisten.

Art. 30 Voraussetzung für andere Beiträge

Der Bund macht die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach andern Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen.

4. Titel: Organisation**Art. 31** Kantonale Fachstellen

Die Kantone bezeichnen eine Fachstelle für Raumplanung.

Art. 32 Fachstelle des Bundes

Fachstelle des Bundes ist das Bundesamt für Raumentwicklung⁴⁰.

5. Titel: Rechtsschutz**Art. 33** Kantonales Recht

¹ Nutzungspläne werden öffentlich aufgelegt.

² Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen.

³ Es gewährleistet

- a.⁴¹ die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht;
- b. die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde.

³⁹ Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 13. Dez. 2002 (AS 2003 1021; BBl 2002 6965).

⁴⁰ Bezeichnung gemäss nicht veröffentlichtem BRB vom 17. Mai 2000.

⁴¹ Fassung gemäss Anhang Ziff. 64 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 173.32).

13

zonen (Art. 27) zu bestimmen und einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 27a) zu erlassen.⁴⁹

³ Solange keine Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht, gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone.

Art. 37 Vorübergehende Nutzungszonen

¹ Sind besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete, besonders bedeutsame Landschaften oder Stätten unmittelbar gefährdet und werden innerhalb einer vom Bundesrat festgesetzten Frist die erforderlichen Massnahmen nicht getroffen, so kann der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen bestimmen. Innerhalb solcher Zonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung nachteilig beeinflussen könnte.

² Sobald Nutzungspläne vorliegen, hebt der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen auf.

Art. 37a⁵⁰ Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen

Der Bundesrat regelt, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.

Art. 38⁵¹**Art. 39** Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 1980⁵²

⁴⁹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

⁵⁰ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. Sept. 2000 (AS 2000 2042 2046; BBl 1996 III 513).

⁵¹ Aufgehoben durch Ziff. II 27 des BG vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, mit Wirkung seit 1. Aug. 2008 (AS 2008 3437 3452; BBl 2007 6121).

⁵² BRB vom 14. Nov. 1979 (AS 1979 1582)

15

⁴ Für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden, auf welche Artikel 25a Absatz 1 Anwendung findet, sind einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen.⁴²

Art. 34⁴³ Bundesrecht

¹ Für die Rechtsmittel an Bundesbehörden gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

² Kantone und Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen über:

- a. Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5);
- b. die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen;
- c. Bewilligungen im Sinne der Artikel 24–24d und 37a.⁴⁴

6. Titel: Schlussbestimmungen**Art. 35** Fristen für Nutzungspläne⁴⁵

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass

- a. ...⁴⁶
- b. die Nutzungspläne rechtzeitig erstellt werden, spätestens jedoch acht Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorliegen.

² ...⁴⁷

³ Nutzungspläne, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes gültig sind, bleiben nach kantonalem Recht in Kraft bis zur Genehmigung durch die zuständige Behörde.⁴⁸

Art. 36 Einführende Massnahmen der Kantone

¹ Die Kantone erlassen die für die Anwendung dieses Gesetzes nötigen Vorschriften.

² Solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet, sind die Kantonsregierungen ermächtigt, vorläufige Regelungen zu treffen, insbesondere Planungs-

⁴² Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 965 966; BBl 1994 III 1075).

⁴³ Fassung gemäss Anhang Ziff. 64 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 173.32).

⁴⁴ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. Sept. 2007 (AS 2007 3637 3639; BBl 2005 7097).

⁴⁵ Fassung gemäss Ziff. II 27 des BG vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, in Kraft seit 1. Aug. 2008 (AS 2008 3437 3452; BBl 2007 6121).

⁴⁶ Aufgehoben durch Ziff. II 27 des BG vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, mit Wirkung seit 1. Aug. 2008 (AS 2008 3437 3452; BBl 2007 6121).

⁴⁷ Aufgehoben durch Ziff. II 27 des BG vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, mit Wirkung seit 1. Aug. 2008 (AS 2008 3437 3452; BBl 2007 6121).

⁴⁸ Fassung gemäss Ziff. II 27 des BG vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, in Kraft seit 1. Aug. 2008 (AS 2008 3437 3452; BBl 2007 6121).

14

16

B Anhang Codes

Brünnen

Kipp-Punkt	Code
B0: Gemeindefusion Bümpliz	Abstimmungen: Zustimmung Gemeindefusion
B1: Generalkonzept Brünnen	Plan
B2: Ablehnung Zonenplan	Abstimmungen: Ablehnung
B3: Aufteilung Brünnen Nord und Süd > Überbauungsordnung Brünnen Nord	Redimensionierung > Plan
B4: Bewilligung Überbauungsordnung Brünnen Nord	Abstimmungen: Zustimmung Plan
B5: Architekturwettbewerb 1. Baufeld	Wettbewerbsverfahren
B6: Kein Investor gefunden > Zahlungsunfähigkeit Brünnen AG u.a.	Wirtschaftliche Krise
B7: Reinhard und Nüesch	Köpfe und innovative Ideen
B8: Kauf der Brünnen AG durch Bund und Stadt	Aktive Rolle öffentlicher Hand Integration Akteure
B9: Einstieg Migros Aare	Neuer Player: Finanzen
B10: Politische Absegnung Überbauungsordnung/PPP etc.	Abstimmungen: Zustimmung Plan + PPP
B11: Einstufung als ESP durch Kanton, Richtplanobjekt	Eintrag Richtplan, Einstufung ESP
B12: Architekturwettbewerb > Libeskind	Wettbewerbsverfahren > Image
B13: Einspruch Waber	Einspruch
B14: Baubewilligung rechtskräftig	Gerichtssentscheid positiv
B15: Politische Absegnung Tram Bern West	Abstimmungen: Zustimmung Tram
Bz: Eröffnung Westside 2008	
Bz: Rückgang Infrastrukturen an öff. Hand	

Cornaredo

Kipp-Punkt	Code
C1: Studie Angelo Rossi > funktionale Räume	Studie, Köpfe und innovative Ideen
C2: Verkehrsplan Lugano > Entscheidung Tunnel (Nationalstrassenprojekt)	Plan > Abstimmungen: Zustimmung Tunnel (Einstufung als förderliches Projekt durch Bund)
C4: Richtplanobjekt > Kanton macht Entwicklungskonzepte	Plan > Aktive Rolle Kanton
C5: Ricco Maggi: Idee des Projectmanagers > Stefano an Gemeinden / Tavolo	Köpfe und innovative Ideen > Runder Tisch
C6: Gemeindefusion Lugano	Abstimmungen: Zustimmung Gemeindefusion
C7: Internationaler Ideenwettbewerb	Wettbewerbsverfahren Image
C8: Masterplan	Plan
C9: Gemeindeübergreifende Nutzungsplanung Genauere Info nötig!	Plan
C10: Politische Absegnung NP Porza / Canobbio	Abstimmungen: Zustimmung Plan
C11: Gemeindewahlen Lugano	Abstimmungen: Neue Zusammensetzung Legislative
Cz: Neues Gemeindegesetz in Kraft	Abstimmungen: Neues Gesetz
Cz. Politische Absegnung NP Lugano	
Cz. Gründung Agenzia: Realisierung und Finanzierung	
Cz. Idee Park und Ride	
Cz. Quartierplan?	
Cz. Partnerstadt Milano EXPO 2015	

Ela

Kipp-Punkt	Code
E1: Infoveranstaltung Regionalverband	Aktive Rolle Regionalverband
E2: Machbarkeitsstudie (Potentiale, politische Tragfähigkeit) > Workshops mit Bevölkerung	Studie Runder Tisch: Mitwirkung
E3: Politische Absegnung 1. Schritt (Gemeindevorstände)	Abstimmungen: Zustimmung
E4: Bildung des Projektteams für Konzeptphase > Regioplusprojekt > Regelung Finanzierung (Bund, Kanton, Regionalverband, Lotteriefonds ZH, ProNatura)	Leitung? Einstufung als förderliches Projekt durch Bund
E6: NHG und PV unter dem Tisch	Unsicherheit über sich verändernde Rahmenbedingungen: Gesetze
E7: Workshop: Konzept, Charta, Statuten, Regelung Finanzierung Umsetzung, Vorbereitung Trägerschaft	Runder Tisch Arbeitsgruppen Wettbewerbsverfahren
E9: Politische Absegnung Finanzierung d. Gemeinden > Unterstützung Kanton (Amt für Tourismus) genauere Info erforderlich!	Abstimmungen: Zustimmung Finanzierung
E10: Gründung Trägerschaft (Verein) > neuer Vorstand	Trägerschaft > neuer Player
E10b: Neue Geschäftsstelle (Umweltwissenschaftler statt Savognin Tourismus) genauere Info erforderlich!	Neuer Player
E11: Inkrafttreten PV	Neues Gesetz
E12: Objektblatt Richtplan (+Verankerung Regionaler Richtplan)	Plan
E13: RhB Unesco	Image
Ez. Entscheid Bund über Finanzierung	
Ez. Neue Leistungsvereinbarung Savognin Tourismus (Konflikt Schutz und Tourismus)	
Ez. Integration bestehender Projekte mittels Kooperationsverträgen	