

Beteiligung der Bevölkerung bei der Entwicklung und Umsetzung von Landschaftsentwicklungskonzepten – Potentiale und Schwierigkeiten

Participation de la population au développement et à la mise en oeuvre de concepts d'évolution paysagère - potentiels et difficultés

CORINA HÖPPNER

In den vergangenen Jahren wurden wichtige Weichen für eine aktive Planung und nachhaltige Entwicklung der Landschaft gestellt. Als Antwort auf diese Herausforderungen entstand das Landschaftsentwicklungskonzept, kurz LEK genannt.

Was ist ein LEK?

Die übergeordneten Ziele eines LEK sind die integrative Entwicklung verschiedener landschaftsprägender Nutzungen und der Einbezug aller damit verbundener Interessenträger (Bolliger et al. 2002, Schnetzer and Kuhn 2002). Das partizipative Kernstück eines jeden LEK ist die LEK-Kerngruppe, die sich aus einem festen Kreis von Vertretern verschiedener Landschaftsnutzungen, Planern und Behördenmitgliedern zusammensetzt. Die Kerngruppe trifft sich während der Planungsphase regelmässig und erarbeitet Ziele und Massnahmen. Darüber hinaus sollen sich direkt betroffene Bürger und die interessierte Bevölkerung an der Erarbeitung des LEK beteiligen können. Durch das Anbieten breiter Mitwirkungsmöglichkeiten soll einerseits das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten und andererseits die Akzeptanz der Massnahmen gefördert werden.

LEKs in der Praxis - Ergebnisse eines Forschungsprojektes

Angesichts dieser ehrgeizigen Ziele stellt sich die Frage, wie die Implementierung des LEK aussieht. Wichtige Fragen, die sich derzeit hinsichtlich der Praxis und der Erfolge von LEKs stellen, sind:

- 1) Wer wird wie an der Planung beteiligt?
- 2) Was hat die Beteiligung von Interessenvertretern und Bevölkerung gebracht?
- 3) Welche Probleme sind noch zu überwinden?

Diesen Fragen widmete sich ein Forschungsprojekt des Programms «Landschaft im Ballungsraum» an der Eidg. Forschungsanstalt WSL. Eine schriftliche Befragung unter den Projektleitenden von 17 kommunalen LEKs in den Kantonen Zürich, Zug und Schwyz zeigte, dass die Anzahl und die Art der eingesetzten Mitwirkungsverfahren stark zwischen den einzelnen Gemeinden variierten. Während sich in einigen Gemeinden die Mitwirkungsmöglichkeiten auf Sitzungen der LEK-Kerngruppe und Feldbegehungen mit Interessenvertretern und direkt betroffenen Personen beschränkte, fanden in einigen Gemeinden auch Workshops und verschiedene Informationsanlässe für einen breiteren Bevölkerungskreis statt.



Feldspaziergang mit interessierten Bürgern im Rahmen eines kommunalen Landschaftsentwicklungskonzeptes. Quelle: C. Höppner

Einbindung von Interessenvertretern und der Bevölkerung

Als eine Stärke der LEKs stellte sich die intensive Einbindung von Interessenvertretern aus Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd sowie Natur- und Artenschutz heraus. Hier wurden nach Angaben der Projektverantwortlichen in vielen Gemeinden grosse Fortschritte gemacht. Vertreter von Freizeit- und Erholungsaktivitäten, Quartiers- und Dorfvereinen sowie dem lokalen Gewerbe wurden hingegen nur in wenigen Fällen in die

und einer zumeist einseitigen Ausrichtung der Informationsbeiträge auf ökologische Aspekte des LEK. Letzteres trug dazu bei, dass sich nur ein sehr kleiner, an speziellen Aspekten heimischer Flora und Fauna interessierter Teil der Bevölkerung angesprochen fühlte und sich zur Teilnahme motivieren liess. Nach Angabe der befragten Experten förderte die Erarbeitung eines LEK nur in wenigen Fällen das Engagement der lokalen Bevölkerung bei der Entwicklung ihrer Landschaft.

Vertrauens in den Nutzen des LEK. Die Untersuchung zeigte auch, dass insbesondere Diskussionsveranstaltungen wie Workshops einen Einfluss auf das Vertrauen in die Projektverantwortlichen und in andere Teilnehmer haben. Ob es zu einem Vertrauensaufbau oder Vertrauensverlust kommt, ist dabei massgeblich von der Qualität dieser Veranstaltungen abhängig.

Die Vertrauensentwicklung verlief bei den einzelnen Teilnehmern sehr unterschiedlich. Während der Grossteil der Beteiligten einen Vertrauenszuwachs erlebte, verloren einige Teilnehmer Vertrauen bzw. zeigten keine Veränderung ihres Vertrauens in andere Teilnehmer und des Vertrauens in den Nutzen des LEK. Die Vertrauensbildung zwischen den Beteiligten erwies sich als wichtig für die Akzeptanz der Entscheidungen sowie für die Bereitschaft, auch zukünftig zusammen zu arbeiten. Das Vertrauen in den Nutzen des LEK ist für die Motivation, sich an den Planungen zu beteiligen, ausschlaggebend und wird stark von dem jeweiligen Verhandlungs- und Entscheidungsspielraum des LEK beeinflusst. Ein LEK, das in den Gesamtplanungskontext der Gemeinde eingebunden ist und Einfluss auf die Planungen und Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen nehmen kann, ist glaubwürdiger und motiviert eher zur Mitwirkung.

Akzeptanz und Mehrwert

Von einer Mehrheit der befragten Experten wurde das LEK als ein wichtiger Beitrag zur besseren Positionierung der Anliegen der nachhaltigen Landschaftsentwicklung innerhalb der Gemeindeplanung und -politik empfunden.

Nach Angabe der 17 Projektverantwortlichen kam es in einigen Fällen auch zu einer erhöhten Akzeptanz der erarbeiteten Massnahmen. Es stellte sich jedoch auch heraus, dass der verstärkte Einbezug von verschiedenen Interessenträgern keine Garantie für die Akzeptanz von Entscheidungen und Massnahmen sein kann. Dies sollte jedoch nicht als Schwäche der LEKs ausgelegt werden und deren Nutzen in Frage stellen. Es liegt in der Natur

Résumé

Ces dernières années, toute une série de concepts d'évolution paysagère (CEP) communaux ont été élaborés. L'évolution d'un paysage intact et attractif devrait être assurée à travers la planification intégrative de tous les utilisateurs du paysage. L'intégration renforcée de représentants, de personnes directement concernées et de la population locale devrait en outre encourager la collaboration et la confiance entre les personnes intéressées et favoriser l'acceptation des mesures. La mise en oeuvre de l'instrument CEP dans la pratique et ses effets sur les personnes intéressées ont été examinés dans le cadre d'un projet de recherches du programme «Paysage en agglomération» de l'Institut fédéral de recherches FNP. Il est ressorti qu'au cours de la plupart des CEPs, on a certes constaté une amélioration de la collaboration entre les représentants, les planificateurs et les autorités communales. Mais pour ce qui est de l'intérêt et l'engagement de la population locale élargie, force est de constater qu'ils ont très rarement pu être renforcés. Alors que dans la plupart des cas, lors de la phase de planification, on a constaté une meilleure confiance entre les personnes intéressées, l'acceptation des mesures n'a pu être améliorée sensiblement que dans certaines communes. L'étude montre que les CEPs génèrent une valeur ajoutée par leur effets positifs sur les cultures de discussion et de coopération. Afin d'assurer cette valeur au-delà de la phase de planification, il faut développer des stratégies de participation et d'information à long terme ainsi que des concepts détaillés favorisant l'intégration de cercles de population élargi dans la création et la mise en oeuvre de concepts d'évolution paysagère (CEP) communaux.

Planungen einbezogen. Die Befragung ergab, dass eine deutliche Schwäche der bisher erarbeiteten LEKs in der Einbindung nicht organisierter Landschaftsnutzer bzw. der lokalen Bevölkerung liegt. Diese wurde zwar in den meisten Gemeinden via lokale Medien, Flyer, dem Internet oder an Informationsabenden über das Konzept orientiert, jedoch nur selten direkt in die Planungs- und Umsetzungsphase einbezogen. Gründe dafür lagen unter anderem im Fehlen geeigneter Beteiligungsmöglichkeiten

Gegenseitiges Verständnis und Vertrauen

Es zeigte sich, dass sich das LEK in einem Grossteil der befragten Gemeinden positiv auf das gegenseitige Verständnis von Standpunkten und auf die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten auswirkte. Die Befragung von Teilnehmern eines LEK vor und nach der Planungsphase ergab eine deutliche Erhöhung des Vertrauens in die Zuverlässigkeit und die Offenheit anderer Teilnehmer sowie des

partizipativer Prozesse, dass zuvor unbekannte Meinungen, Themen und Probleme freigelegt werden. Während einer einmaligen partizipativen Planungsphase kann ein Thema selten abschliessend und zu aller Zufriedenheit diskutiert werden. Dies sollte aber eher als Chance denn als Problem verstanden werden. Denn durch die interaktive Verhandlung und Diskussion von Themen entsteht der eigentliche Mehrwert partizipativer und integrativer Planung: eine positive Wirkung auf die Vertrauensbeziehungen zwischen

Von der Planung zur Umsetzung

Die Untersuchung ergab, dass der Aufbau stabiler Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen eines langfristigen und kontinuierlichen Austausches zwischen den Beteiligten bedarf. Darin besteht im Moment noch eine Schwäche der LEKs. Der Übergang von der Planungs- zur Umsetzungsphase bedeutet meist noch eine Zäsur. Während in der Planungsphase relativ klar geregelt ist, wer, wann, wie beteiligt und informiert wird, ist dies für die Umsetzungsphase selten der Fall.

Dabei kann gerade ein plötzliches und völliges Entfallen von Diskussionsmöglichkeiten und das Ausbleiben von Informationen über die Umsetzung die öffentliche Wahrnehmung des Prozesses und der Verantwortlichen negativ beeinflussen. Um dies zu vermeiden und Erfolge dauerhaft zu sichern, bedarf es engagierter Personen sowie einer langfristigen Partizipations- und Informationsstrategie.

Chancen und Herausforderungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es im Laufe der Erarbeitung eines LEK oft zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit und Diskussionskultur zwischen Interessenvertretern, Planern und Behörden kommt. Eine zukünftige Herausforderung für Kantone und das Konzept des LEK besteht darin, diese positiven Wirkungen auch über die Planungsphase hinaus durch eine langfristige Partizipationsstrategie zu sichern. Wie man auch einen breiteren, nicht organisierten Bevölkerungskreis aktiv in ein LEK einbeziehen und durch Informationsbeiträge zur Teilnahme motivieren kann, ist in der Praxis noch weitgehend unbeantwortet und sollte bei einer Weiterentwicklung

des Instrumentes verstärkt berücksichtigt werden.

Allen KBNL-Inside Lesern, die sich an den Umfragen beteiligt haben, danke ich nochmals herzlich!

Weitere Informationen zur Studie

http://www.wsl.ch/forschung/forschungsprogramme/ballungsraum/projekte/Anspr_Lebensr_dt.pdf

Höppner, C. 2005: Ausgewählte Ergebnisse aus der Befragung: Das LEK als planerisches Instrument in der Landschaftsentwicklung. <http://www.lekforum.ch>

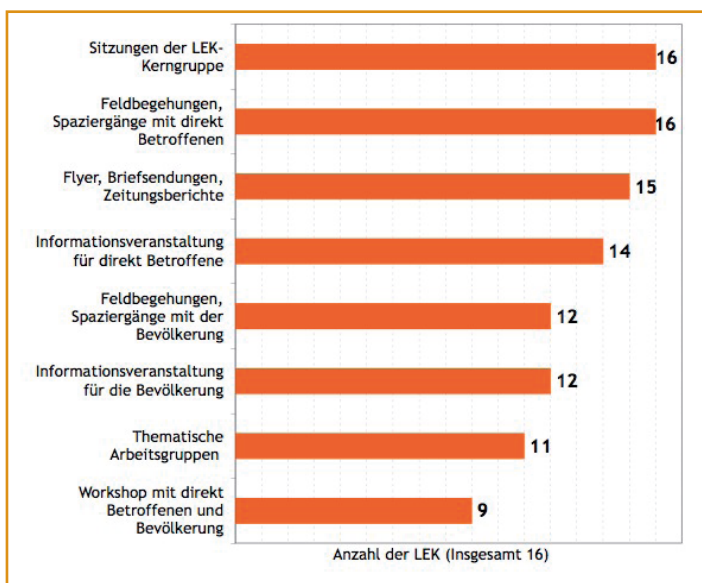
Höppner, C.; Frick, J.; Buchecker, M. (erscheint Juli 2007). Wirkungen von Partizipation in der Landschaftsplanung auf Gemeindeebene. In: Buchecker, M.; Frick, J.; Tobias, S. (Hrsg.). Gesellschaftliche Ansprüche an den Lebens- und Erholungsraum. Eidg. Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf.

Zitierte Literatur

Bolliger, P., Charollais, M. and Condrau, V., 2002. Werkzeugkasten LEK. Eine Arbeitshilfe zum Erarbeiten von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK). Lausanne, Hochschule für Technik (HSR).
Schnetzler, D. and Kuhn, U., 2002. Landschaft zusammen gestalten. UmweltPraxis, 30, 27-28.

CORINA HÖPPNER

Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
Forschungseinheit: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Zürcherstrasse 111, 8903 Birmensdorf
Tel. 044 739 25 25
www.wsl.ch/staff/corina.hoepfner
corina.hoepfner@wsl.ch



Beteiligungsformen in Landschaftsentwicklungskonzepten

den Beteiligten sowie auf die Diskussions- und Kooperationskultur. Diese Wirkungen sind oft nicht auf den ersten Blick sichtbar und ihre wissenschaftliche Untersuchung ist aufwendig. Ihr Nachweis bleibt meist der Intuition der involvierten Personen überlassen. Negative Wirkungen auf einige Teilnehmer sind sichtbarer als die positiven Wirkungen, denn sie werden zumeist durch offenen Widerspruch und durch den Rückzug aus dem Prozess ausgedrückt. Für die Verantwortlichen eines LEK besteht daher eine Schwierigkeit darin, dies nicht als Zeichen des Scheiterns eines Prozesses zu interpretieren und diesen zu früh abubrechen. Denn dadurch würden positive Effekte auf die Teilnehmer vergebend und negative Reaktionen verstärkt.