

Diss. ETH Nr. 11 701

Entscheidungsprozesse der kommunalen Richtplanung

Eine Analyse der kommunalen Richtplanungen im
Kanton Zürich Mitte der 80er Jahre

ABHANDLUNG
zur Erlangung des Titels

DOKTORIN DER NATURWISSENSCHAFTEN
der
EIDGENÖSSISCHEN TECHNISCHEN HOCHSCHULE ZÜRICH

vorgelegt von
Barbara Haering Binder
Dipl. Natw. ETH, Raumplanerin ETH / NDS
geboren am 20. September 1953
von Zürich

Angenommen auf Antrag von

Prof. Dr. Dieter Steiner
Prof. Dr. Wolf Linder

Referent
Korreferent

1996

II. Zusammenfassung

Diese Arbeit untersucht die Entscheidungsprozesse der kommunalen Richtplanungen im Kanton Zürich Mitte der 80er Jahre vor dem Hintergrund des normativen Anspruchs der halbdirekten Demokratie sowie der demokratietheoretischen Diskussionen um Eliteherrschaft und Pluralismusansatz.

In einem theoretischen Modell werden vier verschiedene Entscheidungsprozessstypen mit unterschiedlichem Konfliktniveau definiert. Gleichzeitig werden Arbeitshypothesen zu den intra- und extrasystemischen Bestimmungsgrößen dieser Entscheidungsprozesse formuliert. Diese determinierenden Faktoren werden in drei verschiedenen Dimensionen diskutiert:

- auf der Ebene der soziogeographischen Merkmale der Gemeinden,
- im Bereich der Partizipationsangebote,
- auf dem Feld der zentralen Entscheidungsinhalte.

Das Modell der Entscheidungsprozessstypen sowie die Hypothesen zu den Determinanten der Entscheidungsprozesse werden anschliessend anhand einer breit angelegten Gemeindeerhebung **empirisch** überprüft.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung unterstreichen die **dominante Bedeutung der Planungsinhalte für das Konfliktniveau der Entscheidungsprozesse zur kommunalen Richtplanung**. Als weiteres Untersuchungsergebnis ist festzuhalten, dass die kommunalen Richtplanungen mit **zunehmendem Verstärkerungsgrad der Gemeinden ein steigendes Konfliktniveau aufweisen**. Die Relevanz dieser soziogeographischen Merkmale für die kommunalen Richtplanungen ist jedoch weniger gross als erwartet.

Die im Rahmen dieser Planungsprozesse neu eingeführten Instrumente der frühzeitigen Partizipation einer breiten Öffentlichkeit an der Erarbeitung der kommunalen Richtplanung - und dabei insbesondere die in vielen Gemeinden eigens zur Vorberatung der Richtplanung eingesetzten Planungskommissionen, zeigten jedoch kaum risikomindernde Wirkung im Hinblick auf die verbindlichen Entscheide der Gemeindever-

sammlungen zum kommunalen Richtplan und auch die Nachhaltigkeit der Entscheide zur kommunalen Richtplanung konnte durch das Einsetzen einer solchen Planungskommission nicht verbessert werden. Die Untersuchung der Funktionsweise und der Wirkung der vorberatenden Planungskommissionen im Rahmen der kommunalen Richtplanungen im Kanton Zürich Mitte der 80er Jahre **belegt vielmehr die Stichhaltigkeit der** - in der Theoriediskussion bereits längst bekannten - **Pluralismuskritik**, wonach im Wettkampf der miteinander konkurrierenden Partial-Eliten langfristige Allgemeininteressen sowie die Interessen der "not haves" weniger Durchsetzungschancen haben als kurzfristige Anliegen sowie die Interessen der "haves". Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse dieser Arbeit aber, dass das **direktdemokratische Element der Gemeindeversammlung auf der kommunalen Ebene zur Korrektur von "Eliteergebnissen" im System der halbdirekten Demokratie beitragen kann**. Der Pluralismuskritik, welche in den letzten Jahren in der Schweiz sowohl in politologischen, als auch in politischen Diskussionen verstärkt zum Ausdruck gebracht wird, kann somit - zumindest für die Ebene der Gemeindepolitik - ein gewichtiges Argument entgegengestellt werden.

III. Abstract

In the eighties the municipalities of the Kanton of Zurich were called upon to formulate general strategies for their physical planning. This study examines their decision making processes in the context of the normative role of semi-direct democracy and in relation to the political debate on community power.

The postulated theoretical model distinguishes between four types of decision procedures with different levels of conflict potential. Also included are working hypotheses regarding the relevant parameters, both internal and external to the system, that bear on the decision processes. These determining factors are discussed against three different backgrounds:

- against the municipalities' socio-geographic features,
- in relation to the available options for public participation,
- in the context of the relevant issues to be decided.

Both the theoretical model describing the types of decision making processes and the hypotheses concerning the determinants of the conflict level of these decision procedures are tested against a broadly based empirical study of a representative number of municipalities (77 out of 158 = 49 %).

The results of this study demonstrate that the conflict potential inherent in a town's development plan is mainly a function of the particular issues that are actually involved ("key issues"). The degree of urbanization tends to increase the conflict potential, although such socio-geographic attributes are less important than initially expected.

The instruments enabling public participation at an early stage of the deliberations, in particular the newly created preliminary planning commissions, did not significantly mitigate the risk of opposition during the final town meetings, nor did they enhance the permanence of the final decisions about the development plan. The analysis of the functioning and of the effects of these preliminary planning commissions confirms the theoretically well-known critique on pluralism: In the conflict between various competing power elite groups, long-range goals as

well as the interests of the "have-nots" are at a disadvantage compared both to short-term goals and to the interests of the "haves". At the same time, however, the results of this study show that, in a semi-direct democracy at municipal level, the direct-democratic instrument of town meetings has a correcting influence of the decision power of elite groups.