

# Zur Planungskultur in der Schweiz

Autor(en): **Keller, Donald A. / Ulrich, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **107 (1989)**

Heft 46

PDF erstellt am: **15.03.2016**

Persistenter Link: <http://dx.doi.org/10.5169/seals-77201>

## **Nutzungsbedingungen**

Mit dem Zugriff auf den vorliegenden Inhalt gelten die Nutzungsbedingungen als akzeptiert. Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die angebotenen Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungshinweisen und unter deren Einhaltung weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Zur Planungskultur in der Schweiz

**Während die «Unternehmenskultur» in aller Leute Mund Eingang gefunden hat, ist «Planungskultur» ein ungewohnter Begriff. Dies ist erstaunlich, weil «Kultur» ja das von Menschen für Menschen Geschaffene meint und gerade die «Planung» die menschliche Entwurfstätigkeit und die Gestaltung der Lebenswelt umfasst.**

Planung prägt mit, was man landläufig unter Kultur versteht, und umgekehrt widerspiegelt Planung das kulturelle

VON DONALD A. KELLER UND  
WERNER ULRICH,  
BERN

Umfeld, in das sie eingebettet ist. Wird dieses Umfeld nach seiner «Planungsverträglichkeit» befragt, so zeigt dies dann einen Aspekt dessen auf, was unter «Planungskultur» zu verstehen ist. Der andere Aspekt ist das «Klima» unter den Planungsbeteiligten, das sowohl nach seiner eigenen Planungsverträglichkeit wie auch nach seiner «Kulturverträglichkeit» zu beurteilen ist.

Mit dem Begriff der Planungskultur soll hier keine Wertung verbunden werden. Vielmehr besteht die Absicht darin, des Planers persönliche Frustrationserfahrungen, Misserfolge und Schwierigkeiten im Berufsalltag nicht einfach nur als persönliche Probleme zu sehen, sondern sie auch als Symptome einer möglicherweise ungünstigen Planungskultur zu verstehen und zu überlegen. Damit stellt sich die Frage, was der Planer zur Verbesserung dieser Planungskultur beitragen kann.

Unsere Überlegungen zur Planungskultur in der Schweiz – sie orientieren sich an der Planung der öffentlichen Hand – sind in drei Bereiche oder Dimensionen gegliedert. Jede von ihnen bringt eine positive Utopie in Erinnerung, die in der Planungsidee an sich enthalten ist, in unserer schweizerischen Planungswirklichkeit aber weitgehend verlorengegangen ist:

□ *Die verlorene Suche nach Exzellenz:* In Anlehnung an das berühmte Buch «In Search of Excellence» [1] ist die Frage nach dem Massstab zu stellen, nach dem Planung beurteilt wird.

□ *Der verlorene Fortschritt:* Da die Planungsidee untrennbar mit Fortschritt im Sinne einer historischen, gesellschaftlichen Entwicklung verbunden ist, stellt sich die Frage, was Planung ohne Fortschrittsvision bedeutet.

□ *Der verlorene politische Wille:* In Umkehrung des bekannten Sprichworts ist zu fragen, ob ohne Wille ein Weg ist.

Die mit den Dimensionsbezeichnungen ausgedrückten Verluste sind nicht historische Ereignisse. Vielmehr soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass – immer wieder – auf dem Weg von der Planungsidee zur Planungswirklichkeit Wesentliches auf der Strecke bleibt.

Unsere Beobachtungen zu jeder der drei Dimensionen fassen wir im folgenden in einer jeweils bewusst etwas provokativ formulierten These zusammen.

## Die verlorene Suche nach Exzellenz

*These: Planung in der Schweiz orientiert sich nicht – wie das Management fortschrittlicher privatwirtschaftlicher Unternehmen – an der Suche nach Exzellenz, sondern an der Suche nach Konkordanz.*

Um «Exzellenz» im Sinne einer höchsten Qualitätsstufe feststellen zu können, aber auch, damit sich Exzellenz überhaupt entwickelt, braucht es einen Qualitätsmassstab. Für Unternehmen der Privatwirtschaft gibt es diesen Massstab: Mit den Gewinn- und Umsatzzahlen, den Aktienkursen usw. lässt sich der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens bemessen, und Prestige und Ansehen in Wirtschaft und Gesellschaft runden das Bild ab.

Ein vergleichbar klarer Erfolgsmassstab ist für die Planung im öffentlichen Bereich nicht so einfach auszumachen, schon deshalb nicht, weil «Planung» ein bedeutend weitreichenderer Begriff ist als «Unternehmensführung».

## Vom Einzelfall zum Sündenfall

Im typischen Fall wird im schweizerischen politischen Alltag nach Planung verlangt, wenn sich eine ausserordentliche Entscheidungssituation eingestellt hat. Ein Problem ist «aufgetaucht», das

nicht als Routinegeschäft behandelt werden kann, weil es dafür zu komplex ist, die politischen Zuständigkeiten unklar sind, die Frage der an der Entscheidungsfindung zu Beteiligten offen und schon der unklaren Interessenlagen wegen das Problem als «kontrovers» einzustufen ist.

Planung wird also dann auf den Plan gerufen, wenn das ordentliche Entscheidungsfindungssystem (das politisch-administrative System) überfordert ist und seine Aufgabe, Entscheide zu produzieren, nicht mehr leistet. Dem Ausserordentlichen vorbehalten, ist jede Planung ein Einzelfall: Die Frage der Qualitäten, die die Planung aufweisen muss, um Erfolg zu haben, stellt sich immer wieder neu. Insofern ist die Situation der Planung nicht unähnlich jener eines Unternehmens, das den Erfolg am Markt suchen muss.

Von den acht Erfolgsfaktoren, die gemäss Peters und Waterman («In Search of Excellence») charakteristisch sind für die bestgeführten und innovativsten Unternehmen in den Vereinigten Staaten, werden in schweizerischen Unternehmen drei Erfolgsfaktoren intensiv verfolgt, nämlich: «Nähe zum Kunden», «sichtbar gelebtes Wertesystem» und «Bindung an das angestammte Geschäft» [2].

Für Planung der öffentlichen Hand in der Schweiz fehlt eine entsprechende empirische Untersuchung, doch dürfte die «Nähe zum Kunden» der weitaus massgebende Erfolgsfaktor sein. Denn in diesem Bereich gibt es einen klaren, immer gleichen Erfolgsmassstab für Planung, entscheidet doch das politisch-administrative System auch bei ausserordentlichen Entscheidungssituationen – dort vielleicht sogar am ausgeprägtesten – nach ordentlicher Manier:

Unter Planungskultur verstehen wir die Gesamtheit der Hintergrundüberzeugungen, welche den jeweiligen Planungskontext prägen und das Handeln der Planer in ihm bestimmen, also z.B. weltanschaulich geprägte – politische, ethische, religiöse, ästhetische – Wertvorstellungen und Verhaltensnormen; Denk- und Argumentationsmuster; Rationalitäts- und Qualitätsmassstäbe usw. Diese sind natürlich ihrerseits Ausfluss der Erfahrungen und Kenntnisse, Interessen- und Machtpositionen usw. der beteiligten Menschen, widerspiegeln also bei aller Subjektivität auch «harte» gesellschaftliche (sozioökonomische, machtpolitische) Realitäten.



nach dem Entscheidungsprinzip der Konkordanz. Planung ist somit dann erfolgreich, wenn sie bei unklaren Zielen eine Handlungsvariante bereitstellen kann, die vom konkordanten Entscheidungssystem akzeptiert wird.

Gefragt ist also nicht Exzellenz, sondern Konkordanz.

### Die grosse Einsamkeit des Planers

Jeder Planer weiss, keine Planung ohne Ziele. Und jeder Planer weiss auch: Was ihm sein Auftrag und sein Auftraggeber an Zielen übergeben, ist in aller Regel unklar, unvollständig und widersprüchlich, sicher nicht operabel.

Schliesslich weiss jeder Planer zusätzlich: Die Methoden der Zielsetzung und Zielformulierung gestatten keine objektive Herleitung operabler Ziele.

Das Fehlen unmittelbar anwendbarer Ziele zwingt den Planer zu erkennen, dass das ihm gestellte Sachproblem keine objektive – d.h. kontrollierbar richtige – Lösung hat. Und an die Stelle einer sachlich-planerischen Zielsetzung, an der die Güte der Planungsarbeit gemessen werden könnte, tritt die Einsicht, dass Planung dann ein Erfolg ist, wenn die von ihr vorgeschlagene Lösung konkordant akzeptiert wird. Als Folge dieses Erfolgsmassstabs beginnt der Planer am Ende des logischen Planungsablaufs: Er fragt sich, welche Lösungsmöglichkeiten konkordanzfähig sind, und stellt die zugehörigen Ziele an den Anfang – und pervertiert damit die Planungs idee.

Bei vorgegebenen Zielen oder bei vorgängig festgelegten Zielen wäre das Suchen von alternativen Lösungsmöglichkeiten, von möglichen Varianten, von Handlungsoptionen also, jener Ort im Planungsablauf, in dem sich die Planung profilieren könnte durch Kreativität und Fantasie.

In der Praxis gelangen jedoch nicht Kreativität und Fantasie zur Anwendung, sondern eine ganze Reihe von *negativen Ausschlusskriterien*. Das «Suchen von Alternativen» ist darauf ausgerichtet, die «lebensfähigen», d.h. die das Entscheidungsprinzip der Konkordanz «überlebensfähigen» Lösungen herauszufiltern.

Folgende Negativkriterien haben sich «bewährt»:

□ **Zugänglichkeit:** Alle Optionen fallen ausser Betracht, die nicht im Kontrollbereich der die Planung begleitenden Instanzen liegen.

□ **Zulässigkeit:** Weil nicht zulässig, werden alle denkbaren Lösungen ausgeschlossen, die zu Zuständigkeitskonflikten im politisch-administrativen System führen würden oder die die traditionelle Grenzziehung zwischen dem

öffentlichen und privaten Sektor behörden könnten.

□ **Behandelbarkeit:** Varianten, für die keine Analysemethoden zur Verfügung stehen, werden vernachlässigt.

□ **Tradition:** Lösungsmöglichkeiten, die ausserhalb des angestammten Sachbereichs des Planers liegen, werden ausgeschlossen – falls sie überhaupt je in Erscheinung treten.

□ **Realisierbarkeit:** Ausgeschlossen werden alle Optionen, die mit den Finanzierungskonventionen nicht verträglich sind; ausgeschlossen werden auch alle Varianten, die «politisch nicht möglich» sind.

Als Ergebnis dieses Vorgehens werden nicht die grundlegenden Handlungsoptionen entwickelt, sondern es werden bewährte Lösungen, die sich meist nur marginal voneinander unterscheiden, portiert. Verständlich, denn exzellente Lösungen sind nicht «überlebensfähig».

### Der verlorene Fortschritt

*These: Einem Planer mit der Frage nach dem Fortschritt zu kommen, ist schon beinahe so peinlich wie einem Wissenschaftler mit der Frage nach der Wahrheit.*

Zwischen dem liberal-demokratischen Grundmodell unseres Bundesstaates und den alltäglichen Realitäten unserer von organisierten Interessengruppen dominierten Politik klafft eine erhebliche Lücke. Ein wesentlicher Grund liegt wohl im *Verlust des Gemeinwohls* als einigender Idee, der seinerseits bedingt ist durch den Zerfall des weltanschaulichen Grundkonsensus. Zwar kultiviert unsere politische Kultur den Kompromiss, die Konkordanz. Die Kompromisse werden aber bei fehlendem weltanschaulichem Grundkonsens oft nur noch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen gefunden: Der kleinste gemeinsame Nenner liefert jedoch selten einen echten Fortschrittsmassstab.

### Angst vor Werten

Der Planung sind konsensfähige und verbindliche Fortschrittsmassstäbe abhanden gekommen. Um nicht gänzlich zum Herumwursteln zu verkommen, klammert man sich um so mehr an das noch heile Ideal «objektiver» Begründung. Als scheinbar einzig verbleibenden allgemeinverbindlichen Massstab nimmt man «Objektivität» gerne in Anspruch; ja, ohne sie geht in unserer Planungskultur gar nichts. Dahinter braucht nicht in jedem Fall blosser Zweckopportunismus – das Verstecken

von Gruppeninteressen hinter Gemeinwohlargumenten – zu stehen.

Vielmehr ist unsere Planungskultur geprägt von der Angst vor Werten. Ohne zu werten kann man zwar nicht entscheiden; aber mit Werten offenbar auch nicht. Wer hierzulande «rational» planen oder Planungsergebnisse «vernünftig» begründen will, hat gefälligst objektiv zu sein; Werte aber gelten in unserer Planungskultur als der Gipfel von Subjektivität und Irrationalität.

Zwar liegt dem Planungsgedanken die aufklärerische Idee der systematischen, rationalen Suche und Begründung des Fortschritts zugrunde. Wenn aber konsensuale Wertmassstäbe fehlen, mehr noch, wenn die Planungskultur die Werte tabuisiert, so wird Planung auf die Beschäftigung mit dem «objektiven» Wissen zurückgedrängt. Und wenn offengelegte Wertmassstäbe nicht mehr als Teil aufgeklärter Planung gelten können, so bedeutet dies – konsequent zu Ende gedacht –, dass der Verweis auf Expertise die Verständigung über Werte ersetzt, dass an die Stelle offenen normativer Fortschrittsmassstäbe die von Experten aufgedeckten «objektiven Notwendigkeiten» (Sachgesetlichkeiten und Sachzwänge) treten. Zwischen die Probleme der Menschen und die Problemlösung schieben sich die Experten, die nur allzu oft ihre Denkwänge als Sachzwänge verkennen, ihre unvermeidlichen Wertungen als objektiv begründbar missverstehen.

Wen wundert's denn, wenn die so gefundenen Fortschrittsmassstäbe der Planung von den lebenspraktischen Bedürfnissen der Bürger oft weit entfernt sind? Die Bedürfnisse der Menschen wandeln sich, der «Fortschritt» der Experten bleibt derselbe.

### Das grosse Unbehagen des Planers

Für den einzelnen Planer ist es sozusagen rational geworden, vor der Offenlegung der in seine Planung einflussenden Wertmassstäbe Angst zu haben: In einem Umfeld, das Werttransparenz nicht honoriert, gerät er unter Druck, die Erfolgchancen seiner Planung nicht durch sein Bedürfnis nach Klärung der Werte und Ziele oder gar durch kompromissloses Fragen nach deren Sinn und Berechtigung zu gefährden.

*Die Frage nach dem Fortschritt klingt heute peinlich, ja unanständig:* Da sie nicht beantwortet werden kann, bringt sie den Adressaten nur in die Verlegenheit, seine Prämissen nicht zureichend begründen zu können.

Die grosse Mehrheit der Planer scheint sich mit dem Verlust der Fortschritts-



massstäbe in unserer Planungskultur abgefunden oder zumindest arrangiert zu haben. Nachdem der Planungsgedanke vom Fortschritt abgekoppelt worden ist, bleibt nur noch das von Dahl und Lindblom [3] zur Norm erhobene «inkrementale» Herumwursteln: Planung ist zum Synonym für Suboptimierung, für unganzzheitliches Denken, geworden.

Zwar feiert der Ruf nach ganzheitlichem Denken derzeit Triumphe – vielleicht in Analogie zu den Angsttrieben unserer sterbenden Bäume als eine Art Angsttrieb unserer kränkelnden Planungskultur, ausgelöst durch die Einsicht, dass der zerfallene weltanschauliche Grundkonsens und der an seine Stelle getretene Pluralismus aller Werte dem Anspruch staatlicher Planung auf ganzheitliche Problemlösungen immer mehr den Boden entzieht.

In Analogie zu Sigmund Freuds Diagnose [4] eines «Unbehagens in der Kultur» (in der viktorianischen Epoche mit ihrer Unterdrückung sexueller Bedürfnisse) ist ein latentes Unbehagen in der Planungskultur festzustellen, das sich aus dem unterdrückten Bedürfnis nach Sinn nährt: Mehr oder weniger diffus nimmt mancher Planer wahr, dass er ungewollt immer wieder die Geschäfte eines Fortschritts besorgt, der sich ständig gegen die Qualität unserer alltäglichen Lebenswelt zu wenden droht und für den es keine gesamtgesellschaftliche – d.h. ethische – Rechtfertigung mehr gibt.

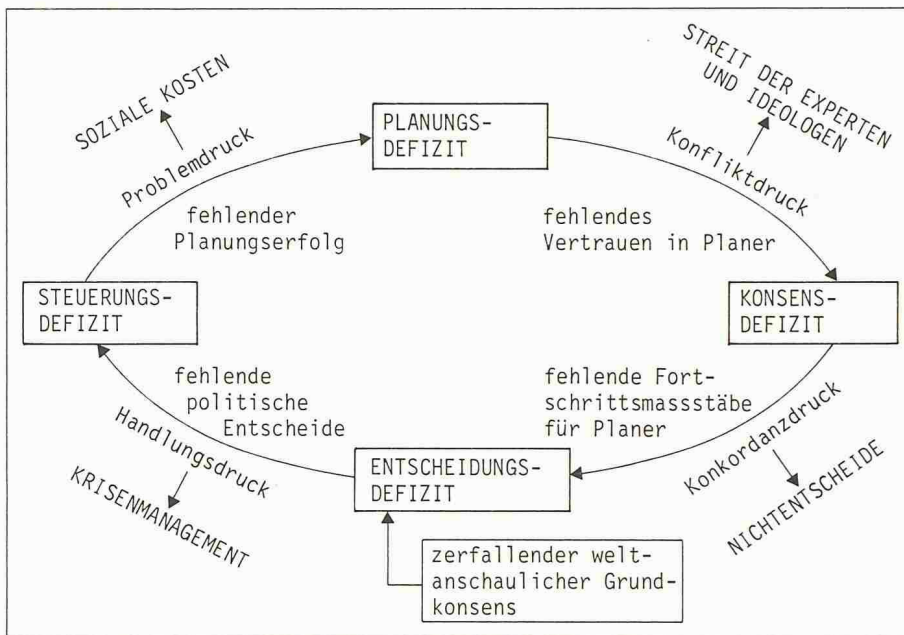
Einsicht schützt in diesem Falle nicht vor unterschwelligem Leiden am Zwang der Verhältnisse. Auch wenn er sich dieses Unbehagens voll bewusst wird, muss der Planer – will er sich nicht selbst zum Misserfolg verurteilen – doch wider besseres Wissen weiter die Geschäfte eines fragwürdig gewordenen Fortschritts besorgen. Das Unbehagen ist der emotionale Preis, den die Planung für das Sich-Arrangieren bezahlt.

**Der verlorene politische Wille**

*These: In unserer Planungskultur ist Planung schon beinahe zum Synonym für Entscheidungsunfähigkeit von Politik und Verwaltung geworden.*

Der moderne Interventions- und Leistungsstaat schafft einen stetig zunehmenden Bedarf an Planung – und damit auch an Entscheidungen. Im Ideal der geplanten Politik ist die Planung in einen Regelkreis eingefügt, den man sich etwa so vorstellt:

□ In der Planungsphase werden Handlungsoptionen entwickelt.



- Die somit zur Diskussion gestellten Alternativen werden bewertet.
  - In der Phase der Entscheidung wird die «beste» Alternative ausgewählt.
  - Die gewählte Alternative wird verwirklicht, d.h. das Problem wird gelöst.
- Soviel zum Ideal; in der Praxis sieht es etwas anders aus.

**Vom Regelkreis zum Teufelskreis**

Das politisch-administrative System erfüllt seine eigentliche Aufgabe, grundlegende Entscheidungen zu treffen, immer weniger. Denn es gibt kaum noch grundlegende Entscheide, die nicht politisch organisierte Interessen empfindlich treffen. Deshalb sind in der Regel nur noch kleine, in ihren politischen Folgen offengehaltene Entscheide möglich – beliebt ist, statt einen grundlegenden Entscheide zu treffen, eine Planung (ein «Konzept», einen «Bericht») zu veranlassen. So wird denn Planung zum erhofften Heilmittel für politische Entscheidungsunfähigkeit.

Die Antworten, die ein Konzept oder ein Bericht liefert, sind nun allerdings selten besser als die Fragen, die gestellt werden. Ohne klare Entscheide gibt es keine brauchbare Planung, also auch keine planungsgestützte Entscheide. Und schon beginnt sich die Spirale zu drehen (vgl. Skizze):

- Entscheidungsdefizite bewirken Vollzugs- und Steuerungsdefizite; Stichwort «Krisenmanagement».
- In der Folge steigt unweigerlich der Problemdruck, da Defizite in den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen die Bürger nicht davon abhalten, ihren privaten Eigennutz zu maximieren (Stichwort «soziale Kosten»), d.h. es entstehen Planungsdefizite.

□ Je besser zustandekommende Planungsversuche echte Handlungsalternativen herausarbeiten und deren Konsequenzen transparent machen, um so höher wird der Bedarf an Verständigung; die Interessen prallen hart aufeinander, der Beizug von Experten ist zum Synonym für den Streit der Weltanschauungen geworden und trägt nur selten zum Abbau der Konsensdefizite bei; Stichwort «Streit der Experten».

□ Mit dem fehlenden Konsens fehlen dem Entscheidungsträger aber auch konsensfähige Fortschrittsmassstäbe, die Entscheidungsdefizite wachsen weiter; Stichwort «Nichtentscheide».

So entsteht ein eigentlicher Teufelskreis, in dem sich Entscheidungs- und Planungsdefizite gegenseitig aufschaukeln. Das ordentliche Entscheidungsfindungssystem der Politik steht diesem Teufelskreis ziemlich hilflos gegenüber. Für Entscheide, die es noch zustandebringt, braucht es keine ausserordentliche Entscheidvorbereitung in Form planerischer Konzepte und Berichte; gelingt es ihm jedoch nicht, politische Uneinigkeit in Konsens zu verwandeln, so ist es normalerweise auch nicht in der Lage, die erforderlichen grundlegenden Entscheide und Problemvorgaben für die Planung zu definieren. Ebenso wenig kann es gelingen, die Planungsergebnisse verbindlich zu werten, Entscheide zu treffen und diese zu vollziehen. Planung als Instrument ausserordentlicher Entscheidvorbereitung bei politischer Entscheidungsunfähigkeit ist zwangsläufig ausserordentlich schwierig.

Von daher wird es klar, weshalb die Verknüpfung von Planung und Politik in unserer Planungskultur so misslich ist: Die Politik ruft die Planung erst auf den Plan, wenn sie selbst überfordert



**Literatur**

- [1] Peters, T.J. and Waterman, R.H.: In Search of Excellence – Lessons from America's Best-Run Companies, New York, 1982.
- [2] Krulis-Randa, J.S.: «Reflexionen über die Unternehmenskultur», Die Unternehmung 38 (1984): 358–372.
- [3] Dahl, R.A. and Charles E. Lindblom: Politics, Economics and Welfare, New York, 1953.
- [4] Freud, S.: «Das Unbehagen in der Kultur», Das Unbewusste, hrsg. von Alexander Mitscherlich, Frankfurt – Zürich (o. J.)
- [5] Ulrich, W.: «Management oder die Kunst, Entscheidungen zu treffen, die andere betreffen», Die Unternehmung 38 (1984): 326–346

ist, ohne zu bedenken, dass sie gerade dadurch auch die Planung überfordert.

Denn die Planung kann nicht leisten, was die Politik beim Setzen von Planungsvorgaben und beim Werten und Umsetzen von Planungsergebnissen versäumt. Planung kann politische Entscheidungen nicht ersetzen, sondern will diese voraussetzen.

**Verkehrte Welt**

Eine politische Kultur, die keine echten Grundsatzentscheide mehr hervorbringt, honoriert auch echte Mittelalternativen für «gegebene» Probleme nicht, von offen normativer Zielplanung gar nicht zu reden. Dies durchaus konsequenterweise, kann doch bekanntlich der normative Gehalt von Mittelentscheidungen genauso brisant sein wie jener von Zielentscheidungen, wie etwa die Energiepolitik des Bundes der vergangenen Jahre belegt.

Zwar will Planung in der Theorie alternative Handlungsoptionen öffnen, doch in der Praxis geht es darum, offene Optionen in Anbetracht ihres Konfliktpotentials schleunigst zu schliessen. Erfolgreich ist in unserer Planungskultur eine Planung, die einen möglichst kleinen, nicht einen möglichst grossen Lösungsraum zum Ergebnis hat.

Praktisch gesprochen sieht sich der Planer veranlasst, auf die Ausarbeitung echter konzeptioneller Varianten zugunsten einer Bestvariante zu verzichten (typisches Beispiel: Spitalplanungen der Kantone). Allenfalls wird die Bestvariante durch einige in den grundlegenden Prämissen identische «Varianten» ergänzt (Beispiel: die beiden Schlussvarianten der Gesamtverkehrskonzeption der Schweiz von 1976) oder sie wird taktisch nicht ungeschickt als «mittlere» Variante durch einige offensichtlich «unrealistische» Varianten eingerahmt (Beispiel: Die Szenarien

der Gesamtenergiekonzeption von 1978).

Eine Planungskultur, die so den Planer unter Druck setzt, dem Auftraggeber echte Entscheidungen abzunehmen, führt zu einem merkwürdigen Rollentausch zwischen politischen Entscheidungsträgern und beauftragten Planern: Die Politiker geben «gegebene» Probleme vor und enthalten sich vornehm ihrer Aufgabe, spezifische Ziele zu formulieren; die Planer liefern die erwarteten «Bestvarianten» und nehmen dabei notgedrungen (wenngleich nur unausgesprochen) die politische Bewertung alternativ denkbarer Zieldefinitionen und Lösungsvarianten vor.

Wenn aber die Planung in der Präsentation einer Bestlösung gipfelt, dann hat der Politiker wenig zu entscheiden. Entweder er entschliesst sich, dem Planer zu folgen oder aber keinen Entschluss zu fassen. Er müsste ja selbst Experte sein, um die Bestlösung wirklich auf ihre zureichende Begründung hin überprüfen zu können. So praktizierte Planung erfüllt ihre eigentliche Aufgabe auch aus der Sicht der Politik letztlich doch nicht: Entscheidungen vorzubereiten, nicht aber vorzunehmen. Hierzu bedürfte es der Klärung möglicher Entscheidungsprämissen und ihrer Konsequenzen, nicht einer «Bestvariante».

**Folgerungen**

Wir haben einen kulturellen Kontext diagnostiziert, der

- von der Planung nicht Exzellenz, sondern Beiträge zur Konkordanz verlangt,
- den Fortschrittsgedanken aufgegeben hat zugunsten eines Bekenntnisses zum totalen Partikularismus,
- den politischen Willen eingetauscht hat gegen Nicht-Entscheide und Surrogat-Entscheide.

Der kulturelle Kontext für die Planung in der Schweiz ist unwirtlich; der Planung ist eine Aufgabe überbunden, die so, wie sie gestellt ist, nicht gelöst werden kann. Die Planung ist sich dessen jedoch nicht bewusst, so dass sich die Unwirtlichkeit lediglich als Unbehagen niederschlägt.

Von diesem Unbehagen befreit uns Planer niemand; wir müssen es selbst überwinden. Zu diesem Zweck schlagen wir folgendes vor:

- Wir Planer müssen versuchen, etwas von den Einsichten der Betriebswirtschaftler in die wesentlichen Faktoren der Unternehmenskultur zu lernen und einen eigenen Erfolgsmass-

stab schaffen: Die verlorene Suche nach Exzellenz muss abgelöst werden durch die Suche nach der verlorenen Exzellenz.

- Wir müssen der Öffentlichkeit immer wieder klarmachen, dass wir als Planer nicht Experten oder Hüter des «gesellschaftlichen Fortschritts» sind, dass wir dies weder sein können noch wollen.
- Als Planer müssen wir im Einzelfall das uns übertragene Mandat offenlegen und uns der Frage stellen, wofür und zu wessen Gunsten wir planen.
- Politiker und Bürger müssen wir hartnäckig daran erinnern, dass Planung politische Entscheide nicht ersetzt, sondern voraussetzt.
- Als Planer ist es nicht unsere Aufgabe, den politischen Kompromiss auf den kleinsten gemeinsamen Nenner vorwegzunehmen, sondern eine politische Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen zu begünstigen.
- Als Planer müssen wir die Angst vor Werten überwinden. Dies tun wir am besten dadurch, dass wir statt auf den Monolog der Experten wieder vermehrt auf den Dialog mit den Bürgern bauen, und das heisst: Planung ebenso sehr als Verständigungsarbeit wie als Verstandesarbeit praktizieren.
- Freilich, wer den Dialog unter gleichberechtigten Bürgern wagt, riskiert Kritik. Kritik enttäuscht, aber sie kann auch im positiven Sinne des Wortes enttäuschen, also Täuschungen vermeiden helfen.

Mehr noch, müssten wir unsere Überlegungen in einer einzigen Quintessenz zusammenfassen, so würden wir uns Planern folgendes Leitmotiv vorschlagen: «Von der Kritik der Planung zur kritischen Planung».

Es scheint uns weder nötig noch sinnvoll, dass Planer sich zunehmend als Objekt einer Kritik sehen, der sie in Anbetracht der verlorenen Fortschrittsmassstäbe und der mangelnden Willensbildungsfähigkeiten ohnmächtig gegenüberstehen. Vielmehr sollte es zu einem wertvollen Teil unseres professionellen Selbstverständnisses werden, den Spiess der Planungskritik umzudrehen und Planung als eine Aufgabe zu verstehen, die Kritik notwendig einschliesst. Dies bedingt:

- Offenheit für Kritik durch jene Planungsbetroffenen, die mit ihrem Alltag für unsere Planungsfehler einzustehen haben; denn Planung im öffentlichen Bereich – genau wie Management im privaten Bereich – muss die Kunst sein, Entscheide zu treffen, die andere betreffen [5].
- Mut zur eigenständigen Kritik, die



Überarbeitete Fassung eines Referats, gehalten an der Tagung des Schweizerischen Werkbundes, Ortsgruppe Zürich, vom 12. Dezember 1987.

wir als Planer an selbsterfahrenen gesellschaftlichen Zuständen leisten könnten, welche die Planung zum blossen Vermittler des kleinsten gemeinsamen Nenners machen. Denn Planung darf nicht zum Sachwalter der mittleren Unzufriedenheit verkommen.

- Kritische Distanz im Sinne einer selbstkritischen Einstellung gegenüber dem unvermeidlichen Wertehalt der Planung. Offengelegte und gelebte Wertmassstäbe tun not, denn Planung ohne Werte ist wertlos.

Nur indem Planung selbstkritisch mit ihrem Auftrag und ihren Konsequenzen umgeht, kann sie einen planungsverträglichen kulturellen Kontext schaffen helfen. Denn nur durch offengelegte und gelebte Wertmassstäbe kann Planung eine politische Kultur des Gesprächs unter mündigen und gleichberechtigten Bürgern begünsti-

gen - also jene Planungskultur fördern, die einer demokratischen Gesellschaft würdig ist.

Adresse der Verfasser: *Donald A. Keller*, Dr. phil., dipl. Bauingenieur ETH/SIA, Projektleiter des kantonalen Richtplans, Raumplanungsamt des Kantons Bern, Reiterstrasse 11, 3011 Bern, und *Werner Ulrich*, Dr. rer. pol., Dr. phil., Vorsteher der Abteilung für wissenschaftliche Auswertung, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Rathausgasse 1, 3011 Bern.

## Brandschutz - eine Herausforderung für den Planer

**In der Schweiz ereignen sich jedes Jahr über 20 000 bedeutende Brandfälle. Unersetzbare Werte unserer Kultur werden zerstört, zwischen zwanzig und fünfzig Menschen verlieren ihr Leben in Rauch und Flammen. Der Sachschaden beträgt jährlich über 500 Millionen Franken. Brände gefährden zudem Arbeitsplätze, die Existenz von Firmen und unsere Umwelt. Mit baulichen, technischen und betrieblichen Massnahmen ist es möglich, die Auswirkungen eines Brandes in Grenzen zu halten.**

**Die Anforderungen des Brandschutzes müssen bereits in der Phase der Vorprojektierung in die Planung miteinbezogen werden. Ausgehend von einem Gefährdungsbild, hat der Planer ein Brandschutzkonzept zu erarbeiten. Häufig sind auch Überlegungen des Umweltschutzes, der Arbeitssicherheit und der sparsamen Energieverwendung damit verknüpft.**

### Brandrisiko

Das Brandrisiko ist abhängig von den potentiellen Gefahren, den getroffenen Massnahmen und der Eintrittswahr-

VON HANSULRICH KUHN,  
BERN

scheinlichkeit. Die Ursachen für die vielen Brandfälle sind weitgehend bekannt. Der Ursachenbekämpfung sind Grenzen gesetzt. Brände können nicht verunmöglicht, hingegen können die Auswirkungen des Feuers beurteilt und beeinflusst werden. Die Brandstatistik zeigt, dass mehr als jeder vierte Brand durch Gedankenlosigkeit und mangelnde Vorsicht im Umgang mit Feuer verursacht wird. Die Zahl der Brandstiftungen hat in den letzten Jahren zugenommen, der Anteil beträgt heute etwa 20% am Gesamtschaden. Der Mensch stellt bei der Beurteilung des

Brandrisikos einen wichtigen Einflussfaktor dar.

Bauliche Brandschutzmassnahmen sind bei Bauvorhaben bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen. Durch ausgewogene Brandschutzkonzepte können die finanziellen Auswirkungen in Grenzen gehalten werden. Für die Festlegung der einzelnen Massnahmen sind folgende Aspekte massgebend:

- Nutzung und Art des Gebäudes
- Lage, Grösse, Grundfläche und Höhe des Gebäudes
- Personenbelegung
- Brennbarkeit von Gebäude und Inhalt
- Wahrscheinlichkeit eines Brandausbruches (vorhandene Zündquellen)
- Brandbekämpfungsmöglichkeit (inkl. Zugänglichkeit)
- Nachbarschafts- und Umweltgefährdung.

Brandschutzvorkehrungen sind Investitionen. Mit steigenden Investitionskosten wird ein höherer Schutzgrad er-

reicht, die Wahrscheinlichkeit eines Brandschadens nimmt ab. Es handelt sich bei der Festlegung des Schutzgrades um einen volkswirtschaftlichen Optimierungsprozess, die Summe von Brandschutzinvestitionen und Brandschäden soll gesamthaft minimal bleiben. Deshalb sind Brandschutzinvestitionen auch dann sinnvoll, wenn sie mit Kosten verbunden sind. Während sich bei kleinen Objekten kaum Mehrkosten ergeben, können diese Ausgaben bei mittleren Gebäuden 1 bis 2% der Erstellungskosten betragen.

Bedeutende Brandschäden ereignen sich immer wieder bei Bauarbeiten. Die Brandgefahren in der Bauphase sind vielfältig. Die Brandschutzeinrichtungen sind meist noch nicht funktions-tüchtig und die einzelnen Brandabschnitte erst teilweise ausgebildet. Zudem können auch Unbefugte kaum am Eintritt ins Gebäude gehindert werden.

Die Vermeidung von Brandschäden bei Bauarbeiten liegt im Interesse der Bauleitung, des Bauherrn und des Unternehmers. Abgesehen von massiven Terminverzögerungen nach Bränden stellt sich auch häufig die Verschuldensfrage. Da die meisten Schäden fahrlässig herbeigeführt werden, ist die Brandverhütung bei Bauarbeiten ein Führungsproblem mit bedeutender Priorität.

### Aus der Brandstatistik der Schweiz

Anzahl Brände pro Jahr	über 20 000
Anzahl Tote pro Jahr	20 bis 50
Anzahl Verletzte pro Jahr	etwa 200
Gesamte Brandschäden pro Jahr (in Mio Fr.)	über 500
Anteil der fahrlässig verursachten Brandschäden (in %)	25 bis 30
Anteil der vorsätzlich verursachten Brandschäden (in %)	etwa 20