Merkblatt 2015/01

Angewandte Ethik in Planungs- und Projektprozessen

SVI

„Das Paradoxon der Moderne: Wir sind im Begriff, auf einer endlichen Grundlage ein unendliches Konsumexperiment durchzuführen“.

So formulierte bereits 1912 der deutsche Nobelpreisträger Wilhelm Ostwald, was heute virulent aktuell ist. Trotz aller Bekenntnisse zur nachhaltigen Entwicklung ist der ökologische Fussabdruck der Schweiz mehr als viermal so gross wie ihre Biokapazität. Wir leben auf Kosten anderer Erdteile und künftiger Generationen. Nach wie vor werden die natürlichen Ressourcen, das in langer Zeit Gewordene als frei und grenzenlos verfügbare Güter aufgefasst. Die Projektdiskussionen sind wachstumsorientiert und sie werden technisch geführt. Es geht um das wie, nicht um das warum, nie um das wollen wir das?

Das Problem: Nachhaltige Entwicklung ist primär eine gesellschaftliche Zielsetzung, ein normatives Prinzip. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass die natürlichen Ressourcen beschränkt sind, stellt sie zwei aufeinanderfolgende Fragen. Erst fragt sie nach der Suffizienz: „Was wollen wir? Wie viel ist genug?“ Anschliessend fragt sie nach der Effizienz, danach, „wie das, was wir wollen, mit möglichst geringen negativen Auswirkungen erreicht werden kann“. Während die Fragen der Effizienz heute mit etablierten Instrumenten der Nachhaltigkeitsbeurteilungen im weitesten Sinne gut abgedeckt sind, bleiben die Fragen der Suffizienz nach dem „wollen wir das?“ meist offen.

Im Spannungsfeld zwischen Suffizienz und Effizienz werden Planende mit ethischen Fragen konfrontiert, zu deren Beantwortung sie inhaltlich wie methodisch wenig gewappnet sind. Dem grossen Sachwissen, auf das sie im quantitativen Bereich zurückgegreifen können, steht im normativen Bereich („wie es sein soll“) oft wenig gegenüber.

Um diese Lücke zu schliessen, braucht es Instrumente, die auf die heute praktizierten Projektabläufe und Normen abgestimmt sind. Dies nun ist das Feld der Planungsethik. Sie ist das Instrument für den praktischen ethischen Diskurs. Sie verbindet die technische Sachdiskussion (Effizienz) mit dem Wertediskurs (Suffizienz) in einem geordneten, auf die bestehenden Prozesse abgestimmten Verfahren.

Impressum

Herausgeber:
SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten
www.svi.ch

Verfasser des Merkblattes
Jürg Dietiker. Prof. dipl. Ing., MAE, CH-5200 Brugg

Genehmigung

Dieses Merkblatt wurde am 20. Mai 2015 durch den Vorstand der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten genehmigt und zur Veröffentlichung frei gegeben.

Das Merkblatt darf unter Angabe der Quelle vollständig oder auszugsweise kopiert und in Unterlagen sowie Berichte eingefügt werden.

1 Es braucht praktische Instrumente

Aus der Erkenntnis heraus, dass viele Projekte in späten Stadien, wenn bereits viel Zeit und Geld investiert wurde, an grundsätzlichen Auseinandersetzungen scheitern, haben vier Schweizer Kantone gemeinsam mit Planern und Ethikexperten Grundlagen zu den folgenden Fragen erarbeitet:

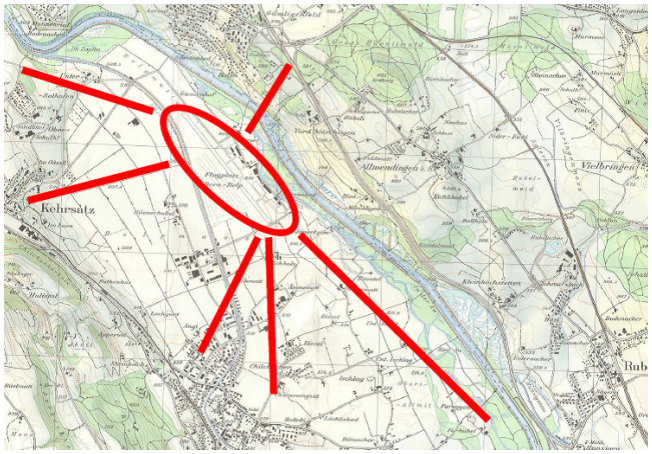
- Welche ethischen Fragen stellen sich in Prozessen der Stadt- und Verkehrsplanung?
- Welchen Beitrag kann die angewandte Ethik in Planungsprozessen leisten?
- Mit welchen Instrumenten und Methoden kann dieser Beitrag geleistet werden?

Ziel war abzuklären, wie die Transformation von Wissen der angewandten Ethik in die Planungspraxis erfolgen kann, damit Verkehrs- und RaumplanerInnen besser in die Lage versetzt werden, die ethischen Fragen bei ihrer Tätigkeit zu erkennen, zu reflektieren und in ihren Projekten argumentativ zu vertreten.

Ein Ergebnis der gemeinsamen Arbeiten ist PLANET©, eine in die Projektstufen der bestehenden Gesetze und Normen (VSS, SIA etc.) integrierte planungsethische Methode für Verkehrs- und Raumplanung. Sie verbindet die technische Sachdiskussion mit dem Wertediskurs in einem geordneten, auf die bestehenden Prozesse abgestimmten Verfahren.

2 Ein Beispiel

Die Erschliessung des Flughafens Bern führt durch Wohngebiete und verschiedene Industrie- und Gewerbezonen. Sie ist bezüglich Ausbaugrad und Linienführung ungenügend und für die Hauptstadt zu wenig repräsentativ. Die Suche nach Alternativen zog sich über Jahrzehnte hin, alle Projekte scheiterten am Widerstand der jeweils betroffenen Gemeinden und Interessegruppen.



Um für das ungelöste Problem endlich eine Lösung zu finden, wurde ein von Kanton, Region, Gemeinden und Flughafenbetreibern gemeinsam getragener, offener Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess eingeleitet mit dem Ziel, einen Korridor zu bestimmen, innerhalb dem die Projektierung gestartet werden konnte.

In den Diskussionen der möglichen Korridore - jeder verbunden mit ganz unterschiedlichen technischen, oekologischen, gesellschaftlichen und finanziellen Auswirkungen - haben sich rasch die Interessengegensätze zwischen den Beteiligten herausgeschält:

- *Spannungsfeld: Wohnqualität versus Erhaltung von Naturräumen*

  Die Bevölkerung will keine Immissionen und Gefährdungen, die siedlungsfernen Linienführungen werden vorgezogen. Gleichzeitig sollen die Naturräume in der Umgebung, insbesondere der Flusslauf der Aare, zur Naherholung ungeschmälert erhalten bleiben.

- *Spannungsfeld: Individuelles gutes Leben versus Kollektivinteressen*

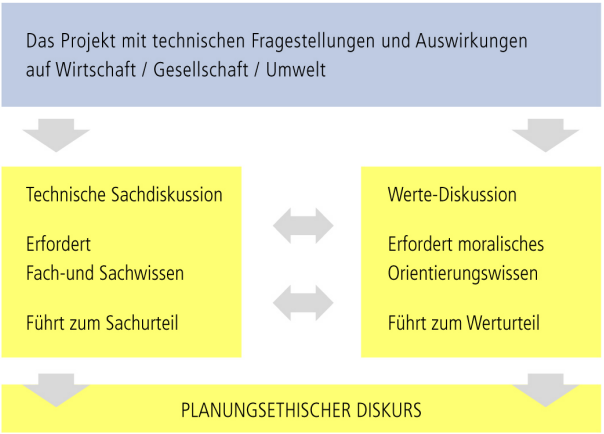
  Die Bewohner des dicht besiedelten Mehrfamilienhausquartiers, durch welches die bestehende Zufahrt führt, wollen endlich eine Entlastung. Die Menschen im neuen Einfamilienhausquartier andererseits wehren sich gegen zusätzliche Belastungen durch eine neue Strasse entlang ihrer Parzellengrenzen.

- *Spannungsfeld: Kurzfristige Interessen versus nachhaltiges Handeln*

  Wirtschaftsvertreter und Automobilverbände fordern eine attraktive und repräsentative neue Zufahrtsstrasse zum Flughafen. Umweltverbände fordern eine nachhaltige Lösung mit dem öffentlichen Verkehr oder die Schliessung des Flughafens.

3 Konflikte auf der Werteebene

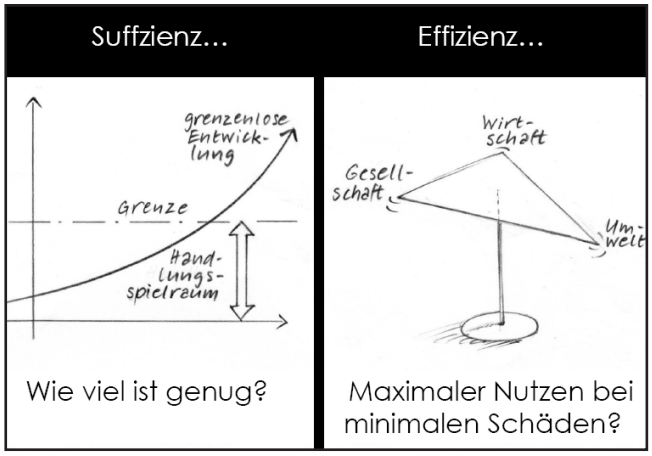
Die Argumente und Konflikte, die im Fallbeispiel zutage treten, liegen nicht auf der technischen Ebene, auf der Raumplaner und Ingenieure sattelfest sind und die in Projekten und Nutzwertanalysen eingehend behandelt wird. Sie sind vielmehr Ausdruck eines mit dem technischen Sachprozess verwobenen, meist unterschwellig verlaufenden Diskurses auf der Ebene der Einstellungen und Werte. Angesprochen werden zum Beispiel Verteilungsgerechtigkeit, Fairness und Transparenz, Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen, Autonomie, Schadensvermeidung.



Um die Klippen zu meistern, die sich aus der Konfrontation dieser zwei Diskussionsebenen ergeben, müssen in den Projektprozessen die Konflikte offengelegt und die Bereiche der Sach- und der Wertediskussion klar auseinandergehalten werden. Im Sachprozess werden die Fakten ermittelt, es wird gezeigt, „was Sache ist". Ob die Auswirkungen auch vertretbar sind und verantwortet werden wollen, muss im planungsethischen Diskurs beantwortet werden.

4 Suffizienz und Effizienz

Die Fragen, die sich dazu im planungsethischen Diskurs stellen, liegen auf zwei Ebenen, in der Wissenschaft bezeichnet mit Suffizienz („Was wollen wir? Wie viel ist genug?") und Effizienz („Wie kann das, was wir wollen, mit möglichst geringen negativen Auswirkungen erreicht werden").



Im Fallbeispiel geht es auf der Ebene der Suffizienz vorerst etwa um die Frage nach Tabubereichen, die im Hinblick auf nachkommende Generationen ungeschmälert erhalten werden sollen (z.B. der Naturraum der Aare). In der zweiten Diskussionsstufe sodann kann innerhalb der verbleibenden Korridore die im Hinblick auf eine Nachhaltige Entwicklung effizienteste Lösung gesucht werden.

5 PLANET© - Eine Methode für die Praxis

Damit der planungsgethische Diskurs Eingang in die Praxis finden kann, muss er in die bestehenden und etablierten Projektprozesse, wie sie in Normen und Richtlinien vorgegeben sind, integriert sein. Dazu wird mit PLANET© eine dreistufige Methode zur Verfügung gestellt, die sich am Praxisablauf in Verkehrs- und Raumplanung orientiert.

Kernelemente für den planungsethischen Diskurs sind neun Leitsätze, welche die allgemeinen Werte und das Alltagshandeln miteinander verbinden:

WAS KANN ICH WISSEN? LEITSÄTZE ZUR PROJEKTVORBEREITUNG

1. UMFASSENDE BETRACHTUNG

Die Interessen und Bedürfnisse aller heute und zukünftig Betroffenen – Mensch, Wirtschaft und Natur –- einbeziehen.

2. WAHRNEHMEN DER VERANTWORTLICHKEIT FÜR SICH UND FÜR ANDERE

Interessenkonflikte erkennen, bedenken und offen behandeln. Die Interessen und Bedürfnisse Schwacher und Nichtanwesender anwaltlich vertreten.

3. ÜBER DIE GRENZEN DENKEN

Nichts unbedacht als gültig betrachten. Spielräume für neue Lösungen entdecken und kreativnutzen.

WAS SOLL ICH TUN? LEITSÄTZE ZUR PROJEKTDURCHFÜHRUNG

4. SPIELRÄUME OFFENHALTEN

Nachfolgenden Generationen Optionen für neue Entwicklungen und Neuorientierungen ohne grossen Reparatur- und Beseitigungsaufwand offen halten.

5. GERECHTIGKEIT

Faire Verfahren und gerechte Verteilung von Nutzen und Lasten in Bezug auf alle heute und zukünftig Betroffenen.

6. ERBEN UND VERERBEN

Achtung vor der Würde des in langer Zeit Gewordenen. Erhalten und Verbessern der uns übergebenen natürlichen und kulturellen Ressourcen, Objekte und Netze.

7. IDENTITÄT UND GEBORGENHEIT

Natürliche und kulturelle Elemente, die für die Erfahrung von Heimat und Herkunft wichtig sind, erkennen, stützen und weiterentwickeln.

WAS DARF ICH HOFFEN? LEITSÄTZE ZUR PROJEKTEVALUATION

8. HANDELN NACH DEM UNIVERSALISIERUNGSPRINZIP

Könnte ich der Lösung auch zustimmen, wenn ich in einer andern Existenz zum Kreis der Betroffenen gehörend mit den Projektauswirkungen konfrontiert würde?

9. IM URTEIL ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN

Wie werden spätere Generationen uns und unser heutiges Handeln bei diesem Projekt beurteilen?

Die neun Leitsätze erlauben es, konkrete Projekte an den für jeden Beteiligten individuell wichtigen Werten zu messen und sie zielen darauf ab, die in den jeweiligen Planungsstufen zu beantwortenden planungsethischen Themen zur Diskussion zu bringen:

Stufe I – Projektvorbereitung

Der erste Arbeitsschritt obliegt der Projektleitung. Ihr kommt die Aufgabe zu, das Projekt in Bezug auf die planungsethisch ganzheitliche Bearbeitung und Beurteilung auf die richtige Schiene zu bringen und den Planungsprozess entsprechend zu organisieren.

- Die Leitsätze 1, 2 und 3 stellen den Projektverantwortlichen diejenigen Fragen, die eine im planungsethischen Sinne umfassende Betrachtung und Organisation ermöglichen.

Stufe II – Projektdurchführung

Während der Projektbearbeitung gilt es, den technischen Prozess mit der ethischen Beurteilung zu verzahnen. Dazu werden in einem ersten Schritt der Kreis der zu berücksichtigenden Interessen festgelegt und „Spielregeln“ für die anwaltliche Vertretung von nicht anwesenden Betroffenen formuliert. Im zweiten Schritt werden sodann die Projekte unter die Lupe genommen.

- Die Leitsätze 4 - 7 umfassen die materiellen Themen zur Projektdurchführung. Im planungsethische Diskurs dienen sie dazu, die Wertekonflikte, die meist unterschwellig mitlaufen, in einer geordneten Diskussion auf den Tisch zu bringen. Der Diskurs findet seinen Abschluss in der mit ethischen Argumenten begründeten Stellungnahme zum Vorhaben generell (Suffizienz) und zu Varianten (Effizienz).

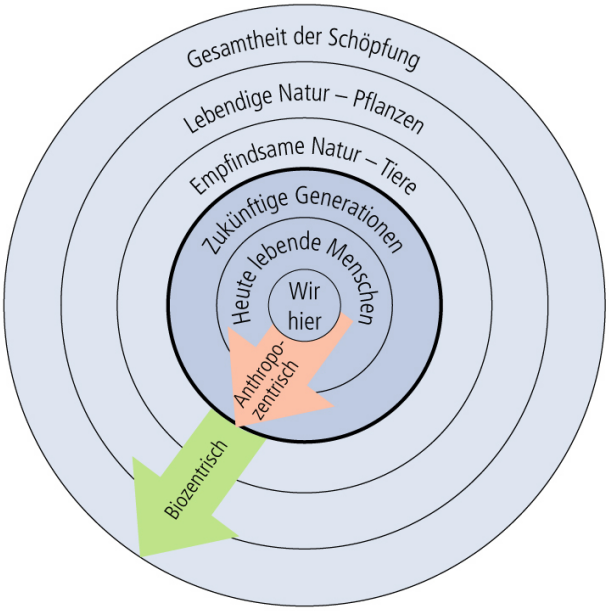
Stufe III – Projektevaluation

Diese Phase liegt wiederum in der Verantwortung der Projektleitung. Diese analysiert die Ergebnisse des Projektprozesses und die planungsethischen Empfehlungen und bildet sich ein wohlbegründetes – technisch und ethisch abgestütztes – Urteil.

- Die Leitsätze 8 und 9 dienen der Projektreflexion. Sie nehmen die Handelnden in die Verantwortung. Sie stellen diese sozusagen „daneben“ und lassen sie einen selbstkritischen Blick auf das werfen, was sie tun.

6 Zugehörigkeitskreise

Sowohl in Phase I (Festlegung der Beteiligten durch die Projektleitung) wie in Phase II (Festlegung der zu berücksichtigenden Interessen und der Spielregeln für die anwaltliche Vertretung) muss Klarheit über den Kreis der vom Vorhaben betroffenen Interessen geschaffen werden. Grundlage dazu sind die Zugehörigkeitskreise. Diese ermöglichen die Identifikation derer, deren Interessen wir berücksichtigen wollen. Im anthropozentrischen Bereich besteht heute ein weitgehender Konsens dahin, dass ein Interessenausgleich zwischen der wohlhabenden nördlichen und der armen südlichen Hemisphäre nötig ist und auch die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen sind. Im biozentrischen Bereich besteht Einigkeit zumindest bezüglich der Berücksichtigung der empfindsamen Natur, der leidensfähigen Tiere.



7 Beurteilung

Für den kommunikativen Prozess der planungsethischen Diskussion braucht es geeignete Hilfsmittel. Die Tabelle (siehe Abbildung) dient dazu, die Projektwirkungen dahingehend zu beurteilen, ob diese in die richtige Richtung der im Leitsatz angesprochenen Prinzipien zeigen (Pfeil nach oben), ob sie neutral sind (horizontaler Pfeil) oder ob sie den Prinzipien widersprechen (Pfeil nach unten). Die Bearbeitung der Tabelle erfolgt in fünf Schritten.

1. Individuell beurteilen, eigene Einschätzung der Varianten
2. Zusammenstellen der individuellen Ergebnisse. Feststellen, wo zwischen den Beteiligten Übereinstimmung herrscht, wo Differenzen bestehen.
3. Begründen der Differenzen und Diskussion der damit angesprochenen Wertekonflikte.
4. Reflektieren und gegebenenfalls modifizieren der individuellen Einschätzung aufgrund der Diskussionserkenntnisse.
5. Entscheiden. Grundsätzliche Erkenntnisse zum Vorhaben (Suffizienz). Bedingungen für die Varianten, welche zur Weiterbearbeitung empfohlen werden und Begründungen zu den nicht empfohlenen Varianten (Effizienz).

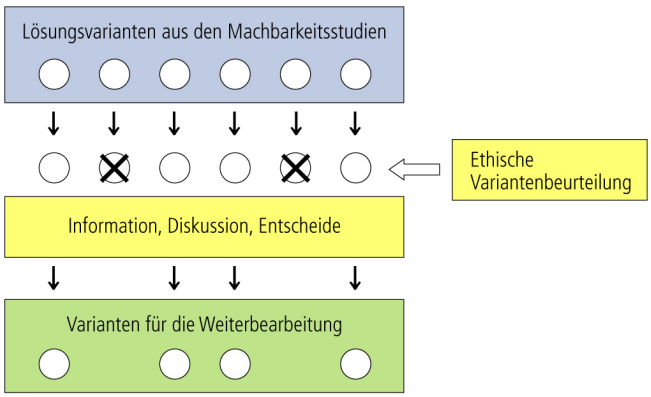
Die Tabelle kann in verschiedener Hinsicht interpretiert werden. Die vertikale Betrachtung zeigt die Stärken und die Schwächen einer Variante und dient der grundsätzlichen Beurteilung. Die horizontale Interpretation dient der Variantenoptimierung.

		Variantenbeurteilung anhand der Leitsätze				
Nr.	Leitsätze	Var. 1 - Nord	Var. 2 - Süd	Var. 3 - Tunnel	Var. 4 - Schliessung	Var. 5 - Nulllösung
4	Spielräume offen halten	→	→	↓	↑	↑
5	Gerechtigkeit	↓	↓	→	↑	↓
6	Erben und vererben	↑	↑	↓	↓	↓
7	Identität und Geborgenheit	→	→	↓	→	→
8	Handeln nach dem Universalprinzip	↓	↑	↑	↑	↑
9	Im Urteil zukünftiger Generationen	→	→	→	↑	↓

	ERSTE PERSÖNLICHE BILANZ	×	√	×	√	×
	BILANZ NACH DISKUSSION	×	√	×	×	√
	BEDINGUNGEN U. BEGRÜNDUNGEN					

8 Positionierung im Planungsablauf

Wichtig ist die zweckmässige Platzierung der planungsethischen Beurteilung im Projektablauf. Die Untersuchungen und Tests haben gezeigt, dass diese möglichst früh erfolgen soll. Das erwähnte Fallbeispiel zeigt, welche grundsätzliche Wertefragen angesprochen werden, zum Beispiel bezüglich des Umganges mit dem Flussraum. Die frühzeitige Diskussion dieser Grundsatzfragen ermöglicht eine Triage der aus den politischen Wunschkatalogen und den Machbarkeitsstudien vorliegenden Varianten. In die technische Weiterbearbeitung fliessen nur noch diejenigen Varianten ein, die auch planungsethisch als machbar eingeschätzt werden.



9 Erkenntnisse und Erfahrungen

Ziel der Erarbeitung von PLANET© war, die Möglichkeiten der Transformation ethischer Grundlagen in den Planungsbereich zu untersuchen und Praxisgrundlagen für die Anwendung innerhalb der institutionalisierten Verfahren zu entwickeln. Die dazu erarbeiteten Methoden wurden während der Arbeit praktisch getestet. Dabei hat sich gezeigt, dass der Vorschlag grundsätzlich begrüsst und verstanden wird und dass die vorgeschlagenen Instrumente funktionieren. Wichtig ist das Instrumentarium als Hilfe und Unterstützung in partizipativen Prozessen, in denen Projektleitende ständig mit Wertefragen konfrontiert sind und wo sie die praxisnahe Unterstützung benötigen. Aus den Erfahrungen lassen sich die folgenden Erkenntnisse formulieren:

- Mit PLANET© wird ein aktuelles Thema angesprochen und auf drängende Probleme reagiert, die heute in fast allen Planungsprozessen auftauchen und für deren Behandlung adäquate Praxisinstrumente bisher fehlten.
- Das Interesse und die Bereitschaft leitender und ausführender Planungsfachleute und Projektleitende, sich mit planungsethischen Fragen im praktischen Prozess zu beschäftigen ist gross.
- Das Vorwissen der an Planungsprozessen Beteiligten im Bereich der Ethik ist in der Regel gering. Es ist deshalb eine vertiefte Einführung nötig, die genügend Zeit erfordert.
- Mit dem frühzeitigen Aufgreifen der unterschwellig mitlaufenden Wertekonflikte in einem geordneten Diskurs können Probleme frühzeitig erkannt und behandelt werden.
- Mit der frühzeitigen Projekttriage und der planungsethischen Beurteilung können die Kräfte konzentriert und Investitionen knapper Mittel in überflüssige Varianten vermieden werden.
- Die Methode ist konfliktlösungsorientiert und partizipativ. Konflikte werden offengelegt und geordnet diskutiert, die richtigen und wichtigen Fragen kommen rechtzeitig auf den Tisch. Die Anwendung stellt jedoch hohe Anforderungen an die Prozessmoderation.
- Die Methode wirkt kreativitätsfördernd. Sie bewahrt vor unkritischer Normenanwendung und fördert die Suche nach neuen Lösungen.

Der ausführliche Bericht mit theoretischer Begründung, Methodenentwicklung und Fallbeispielen ist auf www.svi.ch abrufbar.

Grundlagen

Angewandte Ethik in Verkehrs- und Raumplanung
Planet© - Ein Beitrag aus der Praxis der Planungsethik in Planungs- und Projektierungsprozessen
Erarbeitet mit Unterstützung der Baudepartemente der Kantone Aargau, Bern, Schaffhausen, Solothurn
CH-5200 Brugg, März 2005

Planungsbüro Jürg Dietiker, Verkehrs- und Raumplanung
Spitalrain 3, CH-5200 Brugg
Jürg Dietiker, Prof. dipl. Ing., MAE, Brugg
Martin Rotach, Prof. em. ETH, Erlenbach
Reiner Anselm, Prof. theol., Göttingen