**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1995)

**Heft:** 2

**Artikel:** Instrumente zielgerichteter anwenden statt ersetzen

**Autor:** Hartz, Nikolaus

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-957548

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 14.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Instrumente zielgerichteter anwenden statt ersetzen



▸ Nikolaus Hartz

***Rapport final du groupe de travail de la FUS "Avenir de la planification"***
*Mieux utiliser les outils existants plutôt que de les remplacer par des nouveaux. A l'ère de la dérégulation, les associations professionnelles doivent se demander si les outils actuels de l'aménagment du territoire ne doivent pas être remplacés par de nouveaux ou même s'ils ne faudrait pas tout simplement les éliminer? D'après le groupe de travail de la FUS, les instruments actuels de la planification sont suffisants si, dans la pratique, on s'appuie sur les quatre points suivants: se concentrer sur l'essentiel; se restreindre aux éléments-clé de la planification; au lieu de chercher des solutions immidiates, définir la structure et le profil d'exigences des solutions possibles; planifier non seulement le territoire mais également les processus.*

**Im Zeitalter der „Deregulierung" müssen sich auch die Fachverbände fragen, ob die bestehenden Instrumente der Raumplanung durch andere ersetzt oder gar gestrichen werden sollen. Gemäss einem Arbeitskreis des BSP genügt das bestehende Planungsinstrumentarium, wenn die Praxis 3 Thesen beachtet: Konzentration auf das Wesentliche, Beschränkung auf Raumplanungs-Kernelemente / Nicht konkrete Lösung, sondern Struktur und Anforderungsprofil möglicher Lösungen definieren / Neben dem Raum auch den Prozess planen.**

Anfangs der 90er Jahre kam eine erste Arbeitsgruppe des BSP zur Auffassung, dass eine zukunftsweisende Gestaltung des Raumes bei der anstehenden Erneuerung der Siedlungen durch zu starre Planungsinstrumente verhindert werde. Zudem wurde von politischer Seite bei den anstehenden Revisionen der Planungs- und Baugesetze in mehreren grossen Kantonen (ZH, BE, AG, VD) eine Beschneidung der Planungsinstrumente gefordert. Anlass genug für rund 30 Mitglieder des BSP, zwischen 1992 und 1994 in einem Arbeitskreis Art und Umfang des Planungsinstrumentariums und dessen Anwendung generell zu überdenken.
Im Arbeitskreis wurde rasch ein gemeinsamer Konsens deutlich: Trotz der oftmals öffentlich geäusserten Kritik an der Raumplanung, kann das bestehende Instrumentarium auch für zukünftige Anforderungen genügen. Das Problem liegt in dessen Anwendung. Fachleute neigen dazu, die Instrumente zu überfrachten, sich zu früh oder zu allgemein mit Nebensächlichkeiten zu beschäftigen, starre Rahmen vorzugeben statt flexible Mittel anzubieten, und vor lauter Raum-Planung die Planung des Prozesses zu unterschätzen. Nach eingehender Diskussion, auch durch die Kolleginnen und Kollegen aus der Westschweiz, liegen nun 4 Thesen vor.

**1. Konzentration auf das Wesentliche**
Mit der zunehmenden Komplexität der Planungsaufgaben steigt die Gefahr, dass die Beteiligten den Ueberblick verlieren. Entsprechend unübersichtlich und unkoordiniert sind die Vorschriften, die den Planungsprozess belasten, ohne der Qualität unbedingt förderlich zu sein. Daraus leiten sich drei Hauptfragen ab:
• *Kernelemente und Zielsetzungen als Grundlage jeder Planungsarbeit*
Was wollen wir? Was ist wichtig und unverzichtbar? Daraus ergeben sich die Kernelemente der Raumplanung und davon abgeleitet die ortsbezogenen Ziele.
• *Zielkonforme Instrumentierung und Umsetzung der Kernelemente*
Wieviel Vorschriften, welche Instrumente braucht die Realisierung der Ziele? Die Massnahmen orientieren sich an den Kernelementen und an den Zielen (siehe oben). Sie müssen zielkonform sein, d.h. sie dürfen weder über diese Ziele hinausschiessen, noch deren Erfüllung ungenügend gewährleisten.
• *Schlanke Organisation der Zuständigkeiten*
Wer soll zweckmässig die Massnahmen treffen, wer sie stufengerecht umsetzen?
Wenn eine Behörde tätig wird, muss sie die Zweckmässigkeit ihres Tuns beweisen.

**2. Nicht konkrete Lösung, sondern Struktur und Anforderungsprofil definieren**
Wichtig ist, dass raumplanerische Ziele deklariert werden. Hingegen muss das Resultat nicht schon im vornherein definitiv festgelegt werden. Die Planungsinstrumente sollen nicht starr eine Lösung definieren, sondern die Struktur und das qualitative Anforderungsprofil möglicher Lösungen bestimmen.
In der Raumplanung erscheint es oftmals einfacher, Qualität konkret zu definieren, als Mittel und Wege zu finden, langfristig Schritt für Schritt Qualität zu gewährleisten. Die klassische Anwendung der Planungsinstrumente verleitet dazu, konkret definierte Lösungen - nur eine Möglichkeit - anzubieten, womit andere Möglichkeiten zum vornherein ausgeschlossen werden. Aufgabe der Planung ist jedoch ein von der konkreten Form gelöster, qualitätssichernder Prozess. Deshalb müssen nur die Planungsinhalte verbindlich, eindeutig und langfristig geregelt werden, die von grundsätzlicher Bedeutung das „Wesen der Dinge" bestimmen; hingegen sollen Inhalte, die sich nur auf die Oberfläche, auf die Erscheinung be-

schränken, im Verfahren erst auf tieferer Stufe angesetzt werden. Die Qualität der Erscheinung der strukturbildenden „Kernelemente" soll nicht über „zu früh", „zu langfristig" und „zu starr" angeordnete Vorschriften zur Gestaltung, sondern über andere Verfahren (z.B. über Wettbewerbe) sichergestellt werden.

### 3. Neben dem Raum auch den Prozess planen

Die Ziele werden in der Raumplanung nicht - wie in der Architektur - durch „Objektplanung" erreicht, sondern durch die Planung eines Prozesses, an dem andere Beteiligte und Fachleute teilnehmen. Voraussetzung dazu ist nicht allein die Beherrschung der Elemente des Raumes, sondern vermehrt auch die des Weges. Die Wahl der Ablaufe, Akteure, Entscheidungsstrukturen und -kriterien beeinflusst das Planungsergebnis oft mehr als die Wahl der Instrumente. Nachteilige Auswirkungen und Folgekosten schlechter Planungsabläufe übersteigen rasch den Mehraufwand für einen sorgfältig strukturierten Planungsprozess.

Die Raumplanung soll die Rahmenbedingungen des anvisierten Zieles und die Konsequenzen der raumwirksamen Entscheide aufzeigen. Die Entscheidungsabläufe, Zuständigkeiten und Kompetenzen sind klarzustellen. Dabei sollen die gewählten Instrumente eine möglichst hohe Flexibilität und anpassungsfähige Entscheide ermöglichen (nur so konkret wie nötig). Planungsfachleute müssen

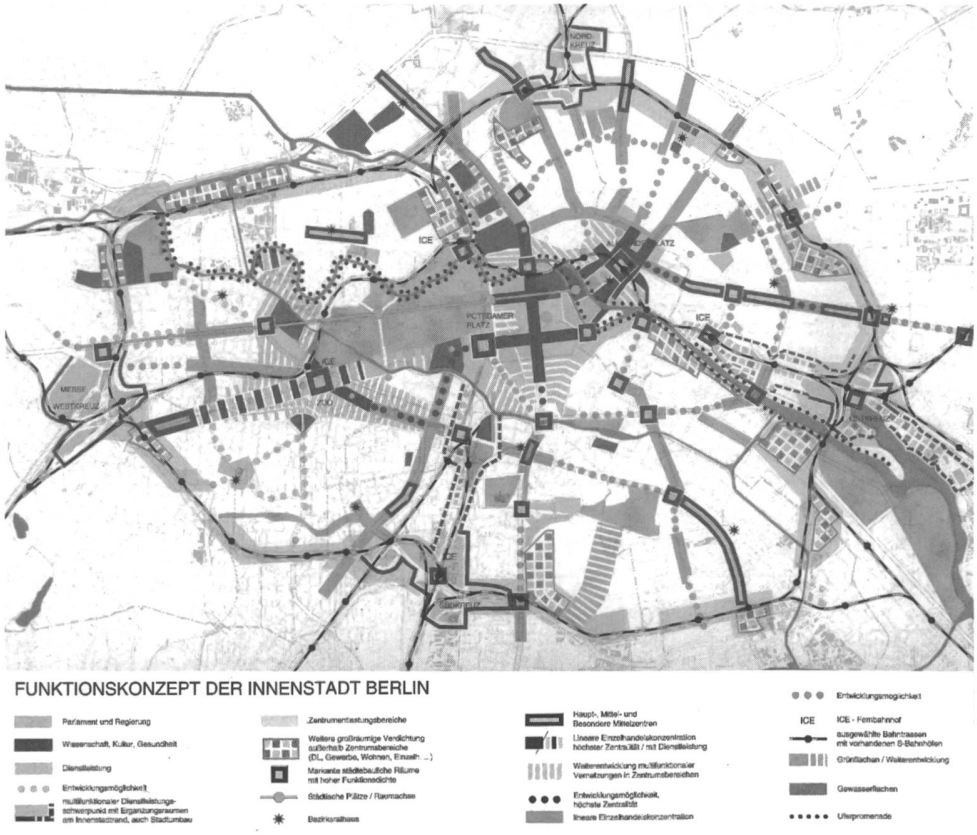
- lernen, Planungsabläufe besser zu verstehen, um sie lenken zu können (z.B. indem andere Professionen sie im Prozessmanagement unterstützen),
- nicht nur die Elemente des Raumes, sondern auch die des Weges beherrschen
- die Planungsinstrumente flexibel, je nach Bedeutung für den Prozess, einsetzen.

Offene Planung, intensive Oeffentlichkeitsarbeit und eine allgemeinverständliche (populäre) Vermittlung erleichtern die Mitwirkung der Betroffenen. Die Mitverantwortung der Bevölkerung – eine raumplanerische Emanzipation – ist anzustreben. Die Unterstützung durch Fachleute der Kommunikation (z.B. PR) ist legitim. ■

| Kernelemente | Begründung, Absicht | Minimale Instrumentierung |
|---|---|---|
| Abgrenzung Siedlung/Nichtsiedlung | Wirtschaftlichkeit der Besiedlung<br>Sparsamer Umgang mit dem Boden<br>Koordination der Infrastrukturplanung<br>Segmentierung des Bodenmarktes | Zonenplan mit Unterscheidung Siedlungs-/Nichtsiedlungsgebiet |
| Abgrenzung des privat nutzbaren Raumes zum öffentlichen Raum (nutzbarer/nicht nutzbarer Raum) | Langfristige Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Raumes (z.B. bzgl. Verkehr, Erschliessung, Grünanlagen)<br>Struktur der öffentlichen Räume | Baulinien<br>Baubereiche |
| Allokation der zentralen Nutzungen im öffentlichen Interesse bzw. Koordination der Siedlungsfunktionen (z.B. Siedlungsentwicklung und Verkehr) | Koordination der wesentlichen Nutzung als zentrale Bestandteile einer geordneten Besiedlung | Richtplan mit Festlegung von Siedlungsschwerpunkten und Verkehrsknoten (Prinzip-Frage)<br>Aktive öffentliche Baulandpolitik |

**Kernelemente der RP: Was einer Deregulierung nicht zum Opfer fallen darf: Die Raumplanung befasst sich zentral mit Raumstruktur, Nutzung und Gestaltung. Eine auf das Wesentliche konzentrierte Planung z.B. bzgl. Raumstruktur umfasst die in der Tabelle angeführten Elemente.**






**Berlin: Sektorale Entwicklungskonzepte Beiträge zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung**
**Quelle: Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin, 1993**
**Auf der Ebene der Gesamtstadt werden nur die konzeptuellen Richtlinien, welche für die Stadt als Ganzes von Bedeutung sind, festgelegt; die dreidimensionale Umsetzung unter Berücksichtigung lokaler Faktoren erfolgt auf Ebene Stadtkreis.**

**▶ Nikolaus Hartz, Leiter BSP-Arbeitskreis „Zukunft der Raumplanung" unter Mitarbeit der BSP-PlanerInnen Martin Eggenberger & Georg Tobler, Zollikon, (Thesen 1+2), Rolf Hähnle, Biel, (These 3) und Katharina Dobler, Zürich, (These 4). Französische Übersetzung und Ergänzungen: Claude Wasserfallen, Lausanne**
**Zu beziehen beim Sekretariat des BSP, Schänzlihalde 21, 3013 Bern, Tel 031 332 65 12**