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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1997)

Heft: [1]: Globalisierung : Herausforderung der Raumordnung Schweiz = La globalisation : un défi pour l'aménagement du territoire en Suisse

Artikel: Nachhaltige Entwicklung : die grosse Chance für die Raumplanung?

Autor: Held, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957705

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: 13.07.2025

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

Nachhaltige Entwicklung – die grosse Chance für die Raumplanung?

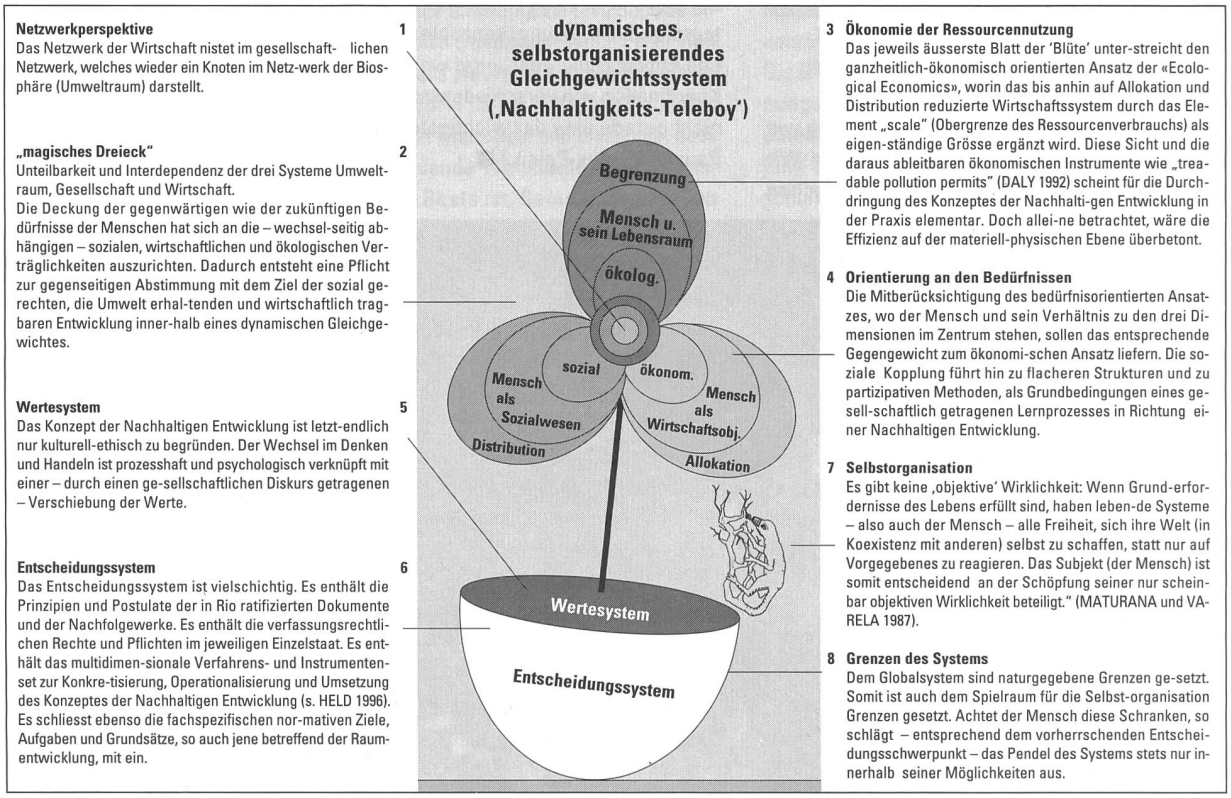
▶ Thomas Held

▶ Thomas Held, lic. Biologe und dipl. Raumplaner NDS ETHZ, Zürich

Die heutige Raumplanung leidet unter Bedeutungsschwund und ungenügender Zielerreichung. Als Begründung werden oft ungünstige Rahmenbedingungen angeführt. Ausgerechnet dieser Rahmen ist seit Jahren in grundlegender Änderung begriffen. Denn, etwas verdeckt von der globalisierenden Wirtschaft entwickelt sich unter dem Begriff «sustainable development» eine Art Wurzelbehandlung, was die Zukunftsgestaltung der ganzen Menschheit anbetrifft. Sind diese zwei Feststellungen für die räumliche Planung und Forschung nicht Anlass genug, stillzuhalten, tief durchzuatmen und sich zu einer zukunftsfähigen Lenkung der Raumentwicklung neue Fragen zu stellen?

Wer mag bestreiten, dass der Stellenwert und Einfluss der Raumplanung ständig schwindet? Liegt dies nur an den ungünstigen Rahmenbedingungen, oder ist die Raumplanung auch etwas satt geworden und will die Zeichen der Zeit nur zaghaft erkennen? Seit der Institutionalisierung der Raumplanung und der Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes in der Schweiz haben sich die raumrelevanten Probleme zugespitzt, und es hat sich vieles geändert. Darum stellt sich jetzt die von Castells (1992) aufgeworfene Frage: "The world has changed – Can planning change?"
Sind wir ehrlich, die weltweite Problemlage ist erdrückend, auch was die räumlichen Aspekte betrifft. Trotz dem Erreichten hat man bis anhin eine anhaltend expansive, qualitätsmindernde, zunehmend sozial- und umweltunverträgliche Raumnutzung – auch in der Schweiz – nicht in den Griff bekommen. Dies nur mit graduellen Anpassungen am eingeschlagenen Handeln beantworten zu

Abb. 1
Nachhaltige Entwicklung als «dynamisches, selbstorganisierendes Gleichgewichtssystem». (Darstellung basierend auf einem am SIASR entwickelten Arbeitspapier, verändert und ergänzt[8]).



wollen, scheint vor diesem Hintergrund höchst fragwürdig. Stellt sich da nicht die Frage nach einer grundsätzlichen Neuausrichtung?

"An Nachhaltigkeit orientierte räumliche Entwicklung" ...und jetzt?

Eine der verschiedenen Strategien der Grundzüge der Raumordnung Schweiz beinhaltet eine "an Nachhaltigkeit orientierte räumliche Entwicklung", ohne dass dabei substanziell etwas darüber gesagt wird. In der Zwischenzeit hat sich das Bundesamt für Raumplanung zum Ziel gesetzt, mehr Licht ins Dunkel zu werfen, . Ein hoffentlich weitergehender Prozess wurde von Seiten des Bundes begonnen. Ansonsten ist es in der Schweiz bezüglich Gedanken zu einer Nachhaltigen Raumentwicklung – mit wenigen vorwegschreitenden Ausnahmen – eher ruhig geblieben. Wieso? Liegt es an der institutionalisierten Sektorialisierung der Raumpolitik und an der selbstgewählten inneren Spezialisierung der Raumplanung, dass sie trotz dem Anspruch der Querschnittsaufgabe Mühe bekundet mit fachübergreifenden Aufgaben wie mit jener der Nachhaltigen Entwicklung? Ist der Glaube an ganzheitliche Strategien über all die Jahre abhanden gekommen, ja der "Sach-Zwangswirtschaft"[3] oder dem "permanenten Notfall"[4] geopfert worden?

Nachhaltige Entwicklung: Verständnis und allgemeine raumplanerische Folgerungen

Mit der weltpolitischen Ratifizierung der Dokumente von Rio im Jahre 1992[5] wurde eine globale moralische Verpflichtung zur generationenübergreifenden Verantwortung, zur Ökonomie der Ressourcennutzung und zur Erhaltung der biologisch-ökologischen und kulturellen Vielfalt bekräftigt. Als global bis lokal gültiges Kernelement kann die politisch anerkannte Erkenntnis betrachtet werden, "dass Friede, Entwicklung und Schutz der Umwelt wechselseitig abhängig und untrennbar sind"[6]. Zweierlei Konsequenzen lassen sich daraus ablesen: Einerseits weisen sie hin zu einem Wechsel vom wirtschaftsorientierten Paradigma des quantitativen (resp. qualitativen) Wachstums zum umfassenden Paradigma der Nachhaltigen Entwicklung. Andererseits kann der Weg zum Ziel nur über eine Abkehr von der reduktionistisch-sektoriellen Denk- und Handelsweise hin zu einer systemisch-ganzheitlichen führen.[7] Abbildung 1 widerspiegelt den Versuch, Nachhaltige Entwicklung kurz und bildhaft darzulegen.

Was könnte dies für die räumliche Planung und Forschung bedeuten? Wer von Nachhaltiger Raum-Entwicklung spricht, den begleitet stets die Erkenntnis, dass es sich um eine alle wichtigen Lebensfragen durchdringende Aufgabe handelt. So wird das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung einerseits all die verschiedenen Bedürfnisse an den Raum betreffen und sich andererseits auf allen räumlichen Ebenen äussern. Eine solch umfassende Aufgabe lässt sich nicht sektoriell bewältigen. Vielmehr verlangt sie nach integrativen Ansätzen, bei denen interdisziplinäres Arbeiten im Sinne einer mehrdimensionalen Abstimmung (s. Abb. 1) unverzichtbar erscheint.

Schritt	Inhalt	Planungs- & Kontrollgrössen	Argumentationsebenen
1	Sinnfrage stellen	Nachhaltigkeitsprinzipien	
2	System abgrenzen	Systemgrenzen, Elemente, Beziehungen	deskriptiv
3	Leitthemen bestimmen	Leitthemen (Grundsätze)	normativ
4	Modell entwickeln (der Operationalisierung der Leitthemen dienend)	Indikatoren, Grenzwerte, Kriterien	erklärend
5	Modell und System vergleichen	Kenngrössen (Ist-Zustand)	deskriptiv
6	Nachhaltigkeits-standards setzen	Nachhaltigkeitsstandards (Soll-Zustand)	normativ
7	Realisierung und Kontrolle	Zielgrössen, Kontrollwerte	zur Operation hinführend

Abb. 2 Schrittweiser Prozess von der Nachhaltigkeit zur Bewirtschaftung nachhaltiger Systeme (nach Bernasconi 1995 [9] ergänzt)

Verändertes Planungsverständnis im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung

Abbildung 1 lässt erahnen, dass es um eine tiefgreifende Umkehr im Planungsverständnis geht. Der Wechsel zum Paradigma der Nachhaltigen Entwicklung resp. zum systemisch-ganzheitlichen Denken und Handeln fordert eine grundlegend veränderte Herangehensweise an räumliche Fragen. Was es zu einem Paradigmawechsel braucht, der auch in der Raumplanung akzeptiert und vollzogen wird, sind Ernsthaftigkeit, Sorgfalt im Umgang mit den neuen Begriffen und Inhalten, Mut und nicht zuletzt ein gerüttelt Mass an Selbsthinterfragung.

Nachhaltige Raum-Entwicklung bedeutet,

- den Lebens-Raum als lebendiges Netzwerk (System) von Netzwerken (Subsystemen) zu sehen und als solches zu entwickeln
- das Ziel nicht mit einem starren Bild zu verwechseln, sondern als einen auf Dauerhaftigkeit ausgerichteten, aber offenen Zielhorizont zu se-

Le développement durable: une chance à saisir. L'aménagement du territoire s'en donne-t-il les moyens?
La crédibilité de l'aménagement du territoire et la recherche qui lui est liée sont en perte de vitesse. Raison de plus pour que cette discipline s'intéresse plus sérieusement à la notion de développement durable. Mais ce changement de modèle implique qu'on abandonne un mode de pensée et d'action réducteur et sectoriel pour se tourner vers une vision systémique et globale. Le cadre d'orientation et de décision pourrait se transformer pour aller dans le sens d'un système dynamique d'équilibre par autoorganisation. La conception de la planification en serait ébranlée dans ses fondements et des notions-clés tels que réseau, processus de pensée dynamique et ouvert, approche intégrative, détermination en fonction des besoins et des problèmes, et «chaos déterministe» placées au premier plan. Dans le domaine de l'aménagement, ce tournant devrait intervenir à trois niveaux: sur le plan méthodologique (en travaillant sur des «systèmes durables»), sur le plan législatif (en procédant à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire), et sur le plan opérationnel (en planifiant le développement). Ce changement ne peut se faire sans une approche interdisciplinaire et participative aussi bien au niveau de la recherche que de la pratique. Cela pourrait inciter l'aménagement du territoire à intégrer d'autres branches telles que la politique fiscale et la politique énergétique, deux domaines dont la portée est considérable.

hen (weniger Raum-Ordnung zugunsten mehr Raum-Entwicklung)
- systemerhaltende Ausgangs- und Rahmenbedingungen zu setzen, aber innerhalb dieser Schranken dem freieren, jedoch stets abzustimmenden Spiel der Kräfte mehr Raum zu geben (chaotisches Verhalten und Selbstorganisation sind nicht planbar)
- die Sektorialisierung der Planung und auch der Forschung soweit durch Zusammenfügen und interdisziplinäres Arbeiten ersetzen, als für eine ganzheitliche Zielfindung und Konfliktregelung notwendig erscheint
- Raum-Planung breit zu verstehen und so Politiken mit grosser Wirkung auf die räumliche Entwicklung verstärkt zu integrieren und diesen angemessenes Gewicht zu verleihen (z.B. Energiepolitik, Steuerpolitik, Finanzpolitik)
- vermehrt systemisches Prozessdenken und weniger Plandenken als Grundmotiv voranzustellen.

Wegmarken zur Lenkung der räumlichen Entwicklung

Der Weg zum Ziel sollte unter anderem über folgende Inhalte führen:
- räumlich-methodische Übersetzung der Netzwerkperspektive und der Dauerhaftigkeit mittels Lenkung "nachhaltiger Systeme"
- räumlich-normative Übersetzung der Ausgangs- und Rahmenbedingungen mittels Revision des Raumplanungsgesetzes und Entwicklung von Nachhaltigkeitsstandards
- räumlich-operative Übersetzung der ganzheitlichen Zielfindung und Konfliktregelung mittels einer Überprüfung und Erneuerung der Richtplanung.

Wichtig ist dabei, mit dem handlungsorientierten Schritt nicht zuzuwarten, bis auf den grundsätzlicheren Ebenen mehr Klarheit besteht, umgekehrt jedoch auch die Weiterentwicklung der allgemeineren oder normativen Fragen und Zielstrategien nicht zu vernachlässigen. Eine parallele Entwicklung ermöglicht erst eine gegenseitige Befruchtung.

Die folgenden Ausführungen zu den drei oben genannten Punkten können lediglich als Andeutungen ausführlicher Gedanken (s. Held 1996 und 1997) verstanden werden.

Lenkung von Nachhaltigen Systemen

Insbesondere die räumliche Forschung ist herausgefordert, ausgehend vom Gesamtraum und von darin lebenden Akteuren problembezogene, andauernde Subsysteme abzugrenzen und an diesen aufzuzeigen, wie eine nachhaltige Entwicklungslenkung und Bewirtschaftung von Ressourcen im Kontext zum gesamten Netzwerk anzustellen wäre. Der Arbeit mit Zustands-, Veränderungs-, Kontroll- und Frühwarnindikatoren kommt dabei eine wichtige Funktion zu.

Revision des Raumplanungsgesetzes

Eine erste Überprüfung der Raumplanungsgesetzgebung erbrachte zwei grundsätzliche Folgerungen: Einerseits entspricht die Grundanlage des Gesetzes, basierend auf den Zielen (Art. 1) und Planungsgrundsätzen (Art. 3), idealerweise den Anforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung. Es beschränkt sich auf wenige, aber wegweisende Ausgangs- und Rahmenbedingungen und belässt so dem Dynamisch-Prozesshaften in Richtung eines nicht festsetzbaren Zielzustandes genügend Raum. Andererseits erscheint das Gesetz aus inhaltlichen Defiziten (Nachhaltigkeitsprinzipien, systembezogene Konfliktregelung, an Nachhaltigkeit orientierte Planungsgrundsätze) und zugunsten einer grösseren Umsetzungs- freundlichkeit allgemein reformbedürftig, insbesondere was die Ziele und Planungsgrundsätze betrifft. Eine grundlegende Revision wäre weit diskussionswürdiger[10] als die aktuelle RPG-(Teil-)Revision.

Erweiterte und prozessorientierte Richtplanung: Vier Spuren auf vier Ebenen

Allgemein können im Lichte der Nachhaltigen Entwicklung vier Elemente für eine räumliche Entwicklungs-Planung als grundlegend erachtet werden: vorsorgliche (systemgerechte, generationenüberdenkende) Sicherung (1), systemisch-ganzheitliche Konfliktregelung innerhalb eines interdisziplinären Planungsmanagements zwischen «top-down» und «bottom-up» (2), verstärkte Handlungsbeeinflussung (3) sowie Erfolgskontrollen und Früherkennung (4). Die heute praktizierte Richtplanung auf kantonaler Ebene vermag sowohl dem obgennanten Planungsverständnis als auch diesen vier Grundelementen nicht zu genügen. Dementsprechend wurde eine prozess- und entwicklungsorientierte Richtplanung auf vier Spuren entsprechend den vier Grundelementen entworfen (s. Held 1996).

Die vierspurige Richtplanung sollte nicht nur auf der kantonalen Ebene zur Anwendung gelangen. Zusätzlich soll dies auf den Ebenen des Bundes, von Grossregionen (kantonsgrenzenübergreifenden Regionen) und von Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden) geschehen, entsprechend einem neu austarierten Schlüssel gemäss dem Subsidiaritätsprinzip. Dies deshalb, weil sich eine Nachhaltige Entwicklung auf allen Raumebenen abspielt, und jede dieser Ebenen spezifische, unterschiedlich akzentuierte Fragen und Möglichkeiten aufwirft.

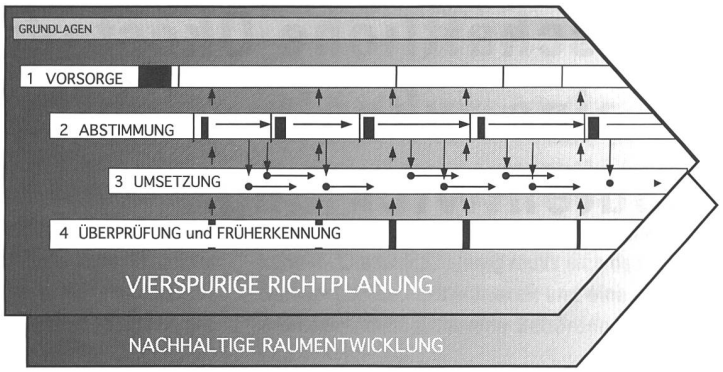


Abb. 3
Vierspurige Richtplanung gemäss den vier Grundelementen einer räumlichen Entwicklungsplanung; prozesshaft, permanent, interdisziplinär, den Lebensraum als Ganzes erfassend, stets das Zielsystem der Nachhaltigen Entwicklung im Auge.

Zwischenbilanz

Ziel dieses Artikels war nicht, direkt implizierbare räumliche Standards und Verfahrensentwürfe aufzulisten. (Ansätze sind in Held 1996 nachzulesen.) Dazu bedarf es einer breiten und intensiven Diskussion zwischen Praxis und Forschung, und zwar auf einer interdisziplinären Basis. Vielmehr galt es gerade auch den in der Praxis stehenden PlanerInnen anzudeuten, dass sich die aktuelle Raumplanung mit ein bisschen mehr wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Ausrichtung nicht aus der Schlinge der Verantwortung ziehen kann. Infolge des angesprochenen Paradigmawechsels zeichnet sich eine neue Ära in der Planung ab. Eine tiefgreifende Hinterfragung des eingeschlagenen Weges ist eine logische Folge einer solchen Wende. Inbesondere in der jetzigen Phase, wo die Raumplanung laufend an Bedeutung verliert und sich umgekehrt das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung weiterentwickelt, geht es um eine sorgfältige und ehrliche Klärung der eigenen Position, Rolle und des Berufsverständnisses. Den Tendenzen von Abgrenzungen im Innern wie gegen aussen und von inhaltlicher Reduktion der räumlichen Planung gilt es selbstkritisch entgegenzutreten.

Tabuthemen gilt es nicht länger aufzuschieben:

- seien es Eingemeindungen, sei es eine Relativierung der Ortsplanung im Verhältnis zu übergeordneten und dynamischen Planungskonkordaten
- seien es zusätzliche Richtplanungen auf grossregionaler (überkantonaler) resp. nationaler Ebene oder
- sei es eine Relativierung der Raumplanungsinstrumente im Verhältnis zu einer effektiven Energie- und Steuerpolitik.

Der pemanente Lernprozess in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft hat erst begonnen, geht aber stetig voran. Je engagierter sich die Raumplanung in diesen offenen und streitbaren Prozess hineinwagt, umso erstarkter wird sie daraus hervorgehen. ■

[1] HELD, THOMAS, 1996 "Wegmarken einer Nachhaltigen Entwicklung – Vom Systemansatz über die normativen Ziele, Aufgaben und Grundsätze der Raumplanung zur Richtplanung"; Schlussarbeit NDS Raumplanung. 99 Seiten.

[2] HELD, THOMAS, 1997 "Nachhaltige Raumentwicklung ... oder wenn Systemdenken, Bedürfnisorientierung und räumliche Planung zusammenfinden". Manuskript, 24 Seiten; eingereicht zum diesjährigen Förderpreis der ARL.

[3] HÄSLER, ALFRED, A. 1996: Sach-Zwangswirtschaft. In: Tages-Anzeiger vom 28.5.1996, Wirtschaftsteil, Rubrik Tribüne. Zürich, TA-Media. S. 29

[4] LAIDI, ZAKI, 1997: Wir leben den permanenten Notfall. In: Tages-Anzeiger vom 5.3.1997, Kulturell. Zürich, TA-Media. S. 79

[5] s. Beitrag von THIERSTEIN, ALAIN in dieser Ausgabe

[6] Rio-Deklaration on Environment and Development (UN 1992, s. Beitrag von THIERSTEIN, ALAIN in dieser Ausgabe)

[7] Die Beschäftigung mit einer Nachhaltigen Entwicklung macht es vermehrt auch in der Planung notwendig, sich mit dem Gehalt solcher Begriffe sorgfältig auseinanderzusetzen (s. HELD 1997)

[8] LAMBRECHT, MAREN; THIERSTEIN, ALAIN; WALSER, MANFRED: Konzept "Daly Plus". Internes Arbeitspapier des Schweizerischen Institutes für Außenwirtschaft-, Struktur- und Regionalforschung (SISAL). St. Gallen, SISAL. 1 S., unveröffentlicht

[9] BERNASCONI, ANDREAS, 1995: Von der Nachhaltigkeit zu nachhaltigen Systemen. Forstliche Planung als Grundlage nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Diss. ETH Nr. 11195. Zürich, ETH Zürich. 164 Seiten.

[10] In Deutschland – in Sachen Strategien zu einer Nachhaltigen Raumentwicklung einen Schritt weiter fortgeschritten als in der Schweiz – ist die konkrete Bearbeitung einer Revision des Raumordnungsgesetzes bereits im Gange.