

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

**Band:** - (1996)

**Heft:** 1

**Artikel:** Grenzkonzepte - Konzeptgrenzen

**Autor:** Hoffman-Bohner, Karl Heinz / Wagner, Stefano

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957451>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.10.2024

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

IM BEITRAG "GRENZKONZEPTE – KONZEPTGRENZEN" WERDEN VOR DEM HINTERGRUND VON FALLSTUDIEN AUS DER PRAXIS DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT IM ITALIENISCH- UND DEUTSCH-SCHWEIZERISCHEN GRENZRAUM EINIGE THESEN FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DER RAUMPLANUNG SKIZZIERT. DISKUSSIONSHINTERGRUND BILDET DER GESPRÄCHSKREIS ÜBER "ZENTRALE FRAGEN DER RAUMORDNUNG; PLANUNGSSYSTEME – PLANUNGSKONZEPTE: WIE WEITER" ZWISCHEN DER DEUTSCHEN AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) UND DEM INSTITUT FÜR ORTS- REGIONAL- UND LANDESPLANUNG DER ETH ZÜRICH (ORL-INSTITUT).

## Grenzkonzepte – Konzeptgrenzen

► Karl Heinz Hoffmann-Bohner  
Stefano Wagner

*Dans la contribution "Concepts frontaliers – frontières conceptuelles" quelques thèses pour un développement de l'aménagement du territoire sont esquissées sur la base de cas concrets de collaborations transfrontalières italo- et germano-suisse. Le cadre de la discussion est fourni par la table ronde entre la Deutsche Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) et l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'EPFZ (ORL) menée à propos des "Questions centrales de l'aménagement du territoire; systèmes de planification – concepts de planification: comment continuer".*

**Für die EU werden die Grenzregionen zunehmend wichtiger. Dies zeigt u.a. der Bericht "Europa 2000", in welchem die massgebenden Ziele und Handlungsschwerpunkte der EU-Raumordnungspolitik festgelegt sind. Zur Umsetzung der gewünschten räumlichen Entwicklung wurden vier Raumtypen als Schwerpunkte für Handlungen definiert:**

- Städte (Agglomerationen)
- Ländlicher Raum
- Grenzregionen
- Küstengebiete und Inseln

**Alle vier Raumtypen werden von den Aufgaben her definiert, sie werden, nicht wie oftmals üblich, von den Verwaltungsstrukturen her abgeleitet.**

In Grenzregionen treffen i.d.R. unterschiedliche Systeme aufeinander. Die formellen Planungsebenen weisen selten Strukturen auf, die einen grenzüberschreitenden Planungsauftrag zulassen, der zu unmittelbaren Handlungen im Grenzgebiet selbst führt. Der direkte Koordinationsbedarf ist zudem hoch; Schwierigkeiten grenzüberschreitender Organisationen und grenzüberschreitender Prozesse mit ihren unterschiedlichen zeitlichen Abläufen werden von den Akteuren selten ausreichend wahrgenommen. Dies lässt sich interessanterweise oft aber auch für andere im EU-Bericht genannte räumliche Einheiten feststellen.

Z.B. treffen im Grenzraum Tessin – Norditalien (Regio Insubrica) zwei Kulturen aufeinander, de-

ren historische Entwicklung zu einem unterschiedlichen Verständnis von Staatsaufbau und dessen Aufgaben geführt hat. In der Planung führt dies u.a. zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung sogenannter Routineaufgaben.

Man bedenke zudem, dass diese Grenzregion ihr wirtschaftliches Wohlergehen auch einer "Filterfunktion" der Grenze verdankt. Dadurch verstärken sich tendenziell die Unterschiede zwischen den zwei Systemen: eine grenzüberschreitende Planung fand praktisch nie statt. Gemeinsame Planungen werden aber in absehbarer Zukunft zur Notwendigkeit, da die Realisierung einiger grosser Projekte in diesem Gebiet ansteht; zentral hierbei ist sicherlich das Projekt "AlpTransit".

Für die Regio Insubrica besteht die Gefahr, dass dieser Raum zu einem europäischen Transitkorridor wird, in welchem funktionale grossräumige Überlegungen nur sehr wenig auf regionale räumliche Gegebenheiten Rücksicht nehmen können. Wenn man zudem noch mit finanziellen Engpässen rechnet, die zu "Sparvarianten" des Projektes führen werden, können sich negative Auswirkungen noch verstärken.

Die Realisierung von Grossprojekten, die "über Grenzen gehen", wird aber oftmals als Sachplanung innerhalb des formellen Planungssystems verstanden. Im Mittelpunkt der Umsetzungsaufgabe treten dann meistens Techniker (Verkehrsingenieure, Tunnelbauer, usw.) als Hauptakteure auf. Im Planungsprozess gehen die wichtigen räumlichen Koordinationsaufgaben verloren.

Der ausgeprägte technische Ansatz zur Problembewältigung erlaubt daneben keine klare Einsicht in die politischen Prämissen, die z.B. in die Verkehrsmodelle einfließen. Bei Schwierigkeiten bietet dies den Entscheidungsträgern Gelegenheit zu taktieren, oder durch eine überzogene "Projektiererei" Zeit zu gewinnen.

Unübersichtlichkeit der Probleme führt Planungssysteme zu einer "Problemsicht nach innen". Die formelle Seite wird in den Vordergrund gestellt, das Organisieren von Hierarchien wird zu einer Hauptaufgabe des Planungsprozesses. Gesetze und Erlasse dienen weniger der Problemlösung als der Stabilisierung des Verwaltungsapparates. Gleichwohl darf der Wert eines funktionierenden Systems nicht unterschätzt werden. Entscheidend für die Problemlösung wird allerdings sein, wie es gelingt, den wachsenden Anteil nicht routinisierbarer und "quer zum formellen System" liegender Aufgaben anzugehen.

Zu diesem Themenkomplex im folgenden einige Thesen und Erfahrungen:

### **Wenn die Maschine läuft...**

#### **lass sie laufen !!!**

Für einen weit grösseren Teil der Bereiche der räumlichen Entwicklung sind die bestehenden Planungssysteme in ihrer Funktionsfähigkeit erprobt und haben sich mit ihren standardisierten Abläufen und Verfahren zur Lösung vieler Aufgaben der räumlichen Entwicklung bewährt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der planerischen Aufgaben routinemässig mit den bestehenden formellen Regeln des Planungssystems abgewickelt werden kann. Erfahrungen zeigen immer wieder, dass bis 80% der planerischen Tätigkeit Routine ist, die mit dem bestehenden Instrumentarium an Gesetzen und Institutionen bewältigt werden kann; Änderungen am formellen System sind daher zunächst nicht wünschenswert, da sie, ausser im speziellen Bereich, an dem sie ansetzen, nicht zu einer Verbesserung beitragen, sondern das Gesamtsystem eher schwächen.

### **Informelle Abläufe und Prozeduren...**

#### **sind weitgehend vernachlässigte Pfeiler der Planungssysteme**

Während die formellen Aspekte einen hohen Stellenwert im Planungssystem erreicht haben, ist der Umgang mit den informellen Elementen, die ebenfalls massgebende Teile des Planungssystems sind, eher vernachlässigt worden. Die informellen Aspekte gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Diese Entwicklung stellt hohe Anforderungen ans Planungssystem selbst. Die schwierigsten Probleme der Raumplanung erfordern oftmals vor allem die Fähigkeit, mit informellen Prozeduren und Abläufen umzugehen.

Wenn wir somit von einer Definition der Raumplanung ausgehen, die in etwa lauten würde: "Raumplanung dient der Abstimmung von raumrelevanten Tätigkeiten", so müssen wir auch schwer oder gar nicht routinisierbare Aufgaben in den Tätigkeitsbereich der Planung einbeziehen.

### **Wenn an Schnittstellen das System leer läuft...**

#### **sind konzeptionelle Schwerpunktaufgaben zu definieren**

Das Erkennen von Situationen, in denen der informelle Charakter bestimmend wird, verdeutlicht sich besonders an den Schnittstellen von Teilbereichen der Planungssysteme. Derartige Aufgaben sollten als befristete Schwerpunktaufgaben behandelt werden. Dadurch ist ein wichtiger Beitrag zur Bewahrung der gewachsenen formellen Abläufe leistbar. Es wird notwendig, sich aus dem "Täglichen" auszuklinken, ohne die Existenz der Routineaufgaben zu bestreiten. Gleichzeitig muss in den bestehenden Strukturen der Mut und die Kreativität aufgebracht werden, müssen Freiräume ergriffen und ggf. geschaffen werden, in denen Bewährtes nicht mehr gilt: es wird konzeptionelles Arbeiten verlangt. Planungskonzepte verstehen wir in diesem Zusammenhang als zeitlich begrenzte Schwerpunktaufgaben.

### **Wie weiter.. ?**

#### **Mehr Mut zum konzeptionellen Umgang mit wichtigen Aufgaben in der Raumplanung**

#### **Chancen nutzen und Anlässe schaffen**

Die bisherigen Thesenkomplexe lassen sich an unzähligen Fällen aus der Planungspraxis vertiefen. Im deutsch-schweizerischen Grenzraum wird gegenwärtig im Rahmen eines grenzüberschreitenden Modellprojektes an der Weiterentwicklung der aufgeworfenen Fragen und Thesen gearbeitet. Bei diesem Ansatz wird versucht, Anlässe zu schaffen oder aufzugreifen. Die Raumplanung tritt dabei als Initiator auf.

Vom Regionalverband Hochrhein-Bodensee wurde zusammen mit dem Baudepartement im Kanton Aargau ein Modellvorhaben entworfen mit dem Ziel, an einer grenzüberschreitenden Rahmenkonzeption zur räumlichen Nutzung zu arbeiten. Es geht darum, für einen modellhaften, überschaubaren Ausschnitt des Hochrheingebietes eine grenzübergreifende, gesamtökologische Kon-

► Karl Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein - Bodensee, Waldshut-Tiengen  
Stefano Wagner, ORL - Institut ETH Zürich, Studi Associati SA, Lugano

zeption zur künftigen Flächeninanspruchnahme durch Siedlung, Industrie und Gewerbe sowie Verkehr zu entwickeln. Zu wichtigen ökonomischen und ökologischen Belangen soll ein grenzüberschreitender Konsens erzielt werden. Unterstützt wird das Projekt "Strukturmodell Hochrhein" durch die EU (im Rahmen des INTERREG-Programmes).

Start war im Herbst 1993. Die Pilotphase wird im Sommer 1996 abgeschlossen sein.

Durch dieses Projekt sollen Initiativen – die, in unterschiedlichen Bereichen, auch über die Raumplanung hinaus gehen – angestossen werden, d.h.: zentraler "Nebeneffekt" ist die Weiterentwicklung der Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Vorhaben stellt damit ein ganzes Projektpaket dar.

Dies bedeutet, dass das Projekt zwei zentrale Pro-

jektenebenen beinhaltet:

- eine materielle Ebene
- eine Prozessebene

Teil des Projektes ist eine aus der Verwaltungsstruktur herausgelöste Projektorganisation auf Zeit (ad-hoc Organisation). Entscheidend ist dabei die Erkenntnis, dass auch ein von der objektiven Problemlage verhältnismässig einfaches grenzüberschreitendes Vorhaben wie das "Strukturmodell Hochrhein" nicht innerhalb des gewachsenen Verwaltungsaufbaus erarbeitbar ist. Wichtiger Projektinhalt ist es, Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit weiterzuentwickeln, und dabei Grenzen nicht nur im nationalen Sinne zu überwinden.

#### **Folgerungen für die Planung**

- Unsere Planungssysteme sind gut, oder wenigstens besser als ihr Ruf. Planung ist wie die EDV:

POUR LES AMÉNAGISTES ELLE ÉTAIT UNE RÉALITÉ DEPUIS LONGTEMPS, MAINTENANT LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE FRIBOURG LUI A RECONNU SON EXISTENCE JURIDIQUE: L'AGGLOMÉRATION. POUR LA PREMIÈRE FOIS EN SUISSE, LES COMMUNES D'UNE AGGLOMÉRATION POURRONT PRATIQUER UNE VÉRITABLE COLLABORATION POLITIQUE.

## **Une nouveauté en Suisse: La loi fribourgeoise sur les agglomérations**

### **► Christian Wiesmann**

Depuis quelques années déjà les communes de l'agglomération fribourgeoise travaillent ensemble pour former une "communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise" (CUTAF). Cette communauté devrait voir le jour au début de l'année 1996. Pour quelques membres du Grand Conseil cette communauté ne représente qu'un début et ils ont demandé, dans une motion, la création d'une structure juridique pour permettre une large collaboration politique entre les communes. Le parlement a voté cette nouvelle loi, presque révolutionnaire pour la Suisse, au mois de septembre dernier et aucun signe de référendum ne se pointe à l'horizon.

### **Quelles sont les dispositions principales de cette loi?**

- L'agglomération est une corporation de droit public dont les membres sont des communes qui
  - a) ont en commun un centre urbain,
  - b) sont étroitement liées entre elles, notamment du point de vue urbanistique, économique et culturel,
  - c) et réunissent ensemble au moins 10'000 habitants.
- Les conseils communaux ou le dixième de la population de deux communes, dont la commune centre, peuvent demander l'ouverture de la procédure de constitution.

► **Christian Wiesmann**  
Kantonsplaner, Bau- und  
Raumplanungsamt  
Fribourg

Le texte de la loi peut  
être commandé à la  
Chancellerie d'Etat, rue  
des Chanoines 17, 1700  
Fribourg, numéro de  
téléphone 037/25 10 83.