Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 93 (1995)

Heft: 7

Artikel: Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente in der kommunalen Raumplanung

Autor: Gerber, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-235173

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: 11.07.2025

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

Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente in der kommunalen Raumplanung

A. Gerber

Knapper werdende Ressourcen, leere Gemeindekassen zwingen die verantwortlichen Behörden zu klarer Prioritätensetzung, auch in der Raumplanung. Dazu dienen Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente.

Les ressources qui se raréfient et les caisses vides des communes obligent les autorités responsables à fixer des priorités claires, entre autres aussi dans le domaine de l'aménagement du territoire. A cet effet, les autorités disposent de conceptions directrices comme outils appropriés.

Anche nella pianificazione del territorio, le risorse sempre più limitate, le casse comunali vuote obbligano le autorità responsabili a una più chiara fissazione delle priorità.

Raumplanung braucht heute vermehrt aktive Gemeindebehörden

Die auf Stufe Gemeinde zu lösenden Probleme werden zunehmend komplexer:

- Im ländlichen Raum zeichnet sich ein Strukturwandel ab, dessen Konturen noch kaum erkennbar sind. Die klassische Landwirtschaftszone wird einer differenzierteren Behandlung weichen, um den unterschiedlichen Nutzungsanforderungen eher gerecht zu werden. Qualitative Entwicklungsvorstellungen sind gefragt.
- Die expansive Siedlungsentwicklung stösst zunehmend an räumliche und finanzielle Grenzen. Zukünftige Nutzungsbedürfnisse werden vermehrt innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes befriedigt werden müssen. Das bedeutet: Nutzungskonflikte lassen sich nicht mehr einfach durch die Beanspruchung unbebauter Flächen vermeiden. Information und Kooperation werden wichtiger.

Gemeindebehörden können es sich immer weniger leisten, erst auf Druck von aussen zu reagieren. Früherkennung von Problemen, Entwicklung eigener Vorstellungen und Visionen sowie beispielhaftes Vorausgehen werden wichtiger. Dazu braucht es u.a. Grundlagenwissen und geeignete Instrumente. Leitbilder im Sinne behördlicher Führungsinstrumente können hier eine wichtige Rolle spielen. Die Arbeit mit Leitbildern bedeutet, einerseits Ziele setzen und deren Umsetzung in die Wege leiten und andererseits alltägliche Entscheide der Gemeindepolitik an übergeordneten Zielen orientieren.

Leitbilder als Mittel der Verständigung

Behörden mit Führungsanspruch müssen ihre Anliegen der Bevölkerung und Interessengruppen gegenüber, aber auch innerhalb der Verwaltung, nachvollziehbar machen. In diesem Verständigungsprozess leistet das Leitbild gute Dienste:

- Es stärkt das Identitätsgefühl der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Wohngemeinde.
- Es dient den Behörden und der Verwaltung als Wegweiser für ihr Handeln. In dem Sinn hat es eine Orientierungsfunktion «nach innen».
- Es dient der Information und Begründung «nach aussen», also gegenüber der Bevölkerung, Interessengruppen und Privaten.

Von den Zielen zu den Handlungsrichtlinien

Grundsätzlich lassen sich drei Ebenen von Leitbildinhalten unterscheiden, wobei den einzelnen Ebenen, je nach Art des Einsatzes eines Leitbildes, unterschiedliche Gewichtung zukommt:

- Ziele der allgemeinen Entwicklung geben Antwort auf die Frage: «Wo wollen wir hin?» Eine aktive Führungsrolle setzt voraus, dass sich Behörden über die grundsätzlichen Stossrichtungen ihres Handelns im Klaren und einig sind.
- Ziele der allgemeinen Entwicklung machen nur Sinn, wenn sie auf der Ebene der einzelnen Ressorts in Form von Konzepten und Strategien konkretisiert werden.
- Ziele und Konzepte müssen ergänzt werden durch Handlungsrichtlinien, die aufzeigen, welche Verfahren und Instrumente oder organisatorischen Massnahmen zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung stehen.

Breite Abstützung bei der Erarbeitung und Festsetzung

Das Festsetzen von Zielen und allgemeinen Stossrichtungen künftiger Entwicklung ist eine politische Angelegenheit und liegt in der Verantwortung der Behörden. Experten können dazu Grundlagen erarbeiten oder den Behörden allenfalls beratend zur Seite stehen. Bei der Erarbeitung von Konzepten und Handlungsrichtlinien dagegen ist Fachwissen wichtiger. Experten spielen hier eine bedeutendere Rolle. Damit Leitbilder die Funktion der Information und Begründung «nach aussen» erfüllen können, bedürfen sie der breiten Abstützung in der Bevölkerung. Eine solche politische Abstützung ist vor allem bei den allgemeinen Zielen und Konzepten wichtig. Dadurch erhalten sie auch eine gewisse Verbindlichkeit.

Das richtige Mass an Verbindlichkeit und Veränderbarkeit

Die Verbindlichkeit spielt bei einem Leitbild eine wichtige Rolle. Der Grad an Verbindlichkeit hängt nicht zuletzt vom Inhalt ab: Bei allgemeinen Entwicklungszielen und Konzepten ist Verbindlichkeit mehr gefragt als bei Handlungsrichtlinien. Bei Letzteren ist Flexibilität, um problem- und situationsbezogen handeln zu können, wichtiger.
Aktualität ist bei einem Leitbild wichtig. Dazu müssen sie periodisch überprüft und notfalls neuen Voraussetzungen und Erkenntnissen angepasst werden. Auch hier gibt es aber Unterschiede je nach Inhalt: Allgemeine Ziele und Konzepte, die über längere Zeit der Orientierung dienen, sollten deshalb nicht öfters geändert werden müssen. Wichtiger ist hier, dass sich die Behörden regelmässig Rechenschaft darüber abgeben, in welchem Mass die gesteckten Ziele erreicht worden sind. Handlungsrichtlinien können jederzeit veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden, solange dadurch keine Widersprüche zu den allgemeinen Zielen und Konzepten entstehen.

Leitbilder sind vielfältig einsetzbar

Leitbilder werden in den Gemeinden vielfältig eingesetzt, wenn auch nicht immer unter diesem Namen. So können z.B. im Bereich der Ortsplanung die als Richtpläne bezeichneten, konzeptionellen Entwicklungspläne durchaus den Charakter

---

Kurzfassung des Vortrages an der VLP-Tagung vom 23. März 1995 in Solothurn.

von Leitbildern haben. Nachfolgend drei Einsatzformen aus der Sicht der Raumplanung, wie sie häufig zur Anwendung gelangen. Eines ist allen drei gemeinsam: Die zukunftsbezogene Vorausschau verbunden mit dem politischen Willen der Behörden, zukünftige Entwicklungen bewusst und aktiv zu gestalten.

Gesamtleitbilder:

Gesamtleitbilder enthalten eine Gesamtschau der künftigen Gemeindeentwicklungen mit den Prioritäten, die sich aus den verschiedenen öffentlichen Aufgaben ergeben. Damit will die Behörde nach aussen zeigen, in welchen Bereichen sie handeln will, was sie fördern möchte und wo sie Zurückhaltung üben will. Verwaltungsintern dient das Gesamtleitbild als Grundlage für die detaillierten Konzepte und Handlungsrichtlinien in verschiedenen Ressorts, die zeigen, wie Ziele schrittweise erreicht werden sollen. Gesamtleitbilder sollten über eine längere Zeitdauer Gültigkeit haben.

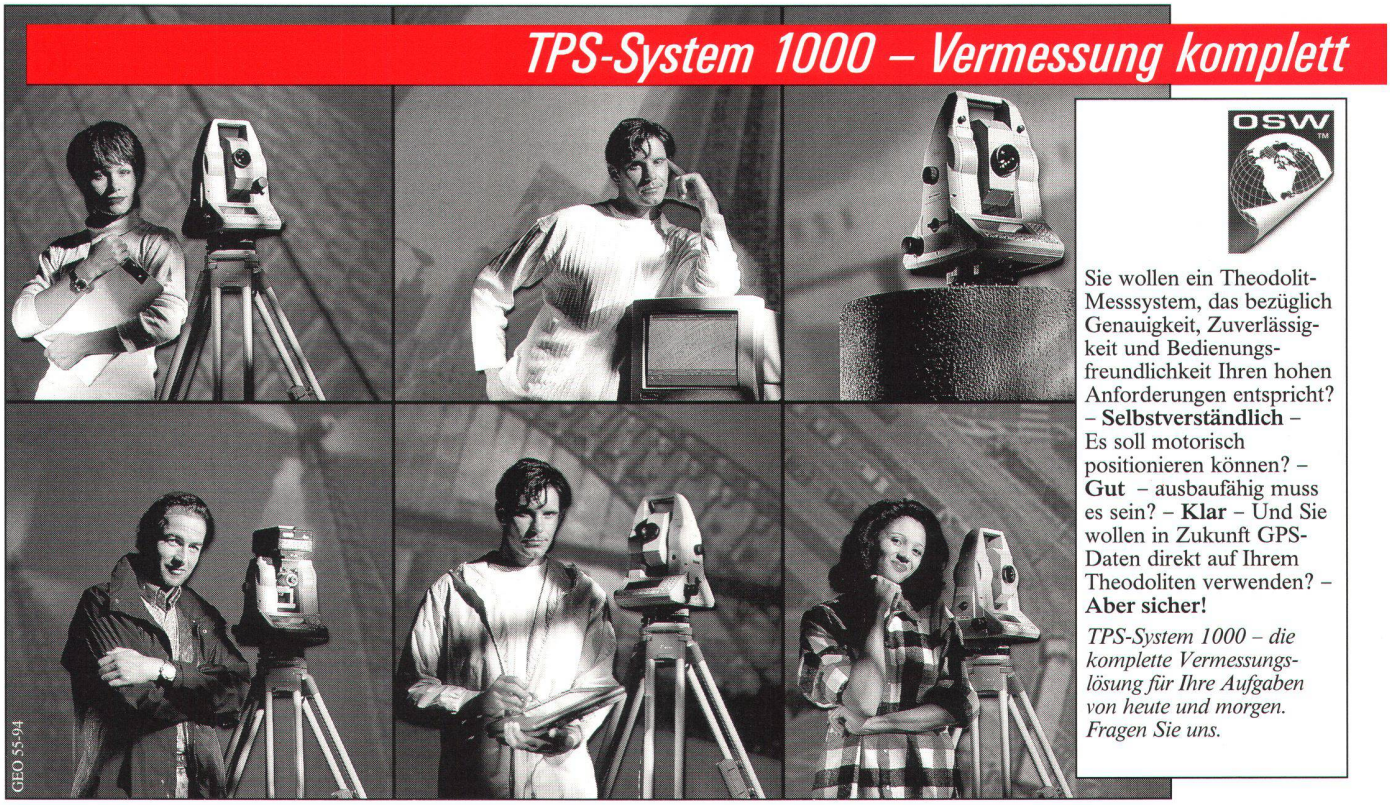
Ortsplanungsleitbilder:

Das Ortsplanungsleitbild kann sowohl Vorstufe einer Ortsplanungsrevision, als auch Grundlage für unterschiedliche Planungsaufgaben z.B. eine Teilrevision eines Zonenplanes oder die Ausarbeitung eines Sondernutzungsplanes sein. Es entwirft ein Zukunftsbild der räumlichen Entwicklung in einer Gemeinde. Das Ortsplanungsleitbild enthält Ziele und konzeptionelle Entwürfe zum gesamten Gemeindegebiet und thematisiert das Zusammenwirken verschiedener Sachplanungen. Je nach kantonaler Gesetzgebung werden solche Gesamtkonzepte oft auch als Richtpläne eingesetzt.

Teilleitbilder als Deregulierungsinstrumente:

Teilleitbilder werden in der Raumplanung immer wichtiger für Gebiete mit hohem Veränderungsdruck. Denn oft reicht hier die bau- und nutzungsrechtliche Grundordnung nicht aus, um eine ausreichende Qualität der künftigen Siedlungsstruktur sicherzustellen. Dazu sind z.B. parzellenübergreifende Gestaltungen oder die Gestaltung öffentlicher Räume wichtig. Teilleitbilder können auch für spezielle Sachplanungen, z.B. für Fragen der Landschaftsentwicklung eingesetzt werden. Solche Leitbilder dienen in erster Linie als Verhandlungsgrundlage. Sie sind ein nützliches Instrument für Planungen, bei denen die Kooperation unter verschiedenen Beteiligten eine wichtige Rolle spielt.

Adresse des Verfassers:
Andreas Gerber
dipl. Architekt ETH/SIA/BSP
Büro für Stadt- und Siedlungsfragen
CH-3000 Bern



Leica AG *Verkaufsgesellschaft*
CH-8152 Glattbrugg, Kanalstrasse 21
Tel. 01/ 809 33 11, Fax 01/ 810 79 37
CH-1020 Renens, Rue de Lausanne 60
Tél. 021/635 35 53, Fax 021/634 91 55

Leica