

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

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

**Band:** - (1994)

**Heft:** 3

**Artikel:** Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente in Fragen der Raumentwicklung

**Autor:** Gerber, Andreas / Michel, Suzanne

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957074>

### 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:** 24.01.2026

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

LEITBILDER KÖNNEN IN EINEM PROZESSORIENTIERTEN PLANUNGSDENKEN EINE NEUE ROLLE IM SINNE EINES BEHÖRDLICHEN FÜHRUNGSMODELLS SPIELEN. DAS BEDEUTET LETZTENDLICH EINE ABKEHR VON LEITBILDVORSTELLUNGEN IM SINNE EINER VORSTUFE DER NUTZUNGSPLANUNG. *LES IMAGES DIRECTRICES PEUVENT JOUER UN NOUVEAU ROLE DANS UN ESPRIT DE PLANIFICATION AXÉ SUR LE PROCESSUS, COMME INSTRUMENT DE DIRECTION POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES. CELA SIGNIFIE FINALEMENT L'ABANDON DES IMAGES DIRECTRICES COMME ÉTAPE PRÉLIMINAIRE AUX PLANS D'AFFECTATION.*

## Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente in Fragen der Raumentwicklung.

► Andreas Gerber und Suzanne Michel

Leitbilder in der Raumplanung — ein alter Hut, abgehoben und akademisch. So mögen wohl einige denken. Die Landesplanerischen Leitbilder der 60er Jahre sind an diesem Image vermutlich nicht ganz unschuldig. Zur Zeit zeichnet sich aber im Bereich der kommunalen Raumplanung eine neue Tendenz in der Leitbillediskussion ab: Weg vom Leitbild im Sinne eines "Weichbildes" der Nutzungsplanung, hin zu einem behördlichen Führungsinstrument in Sachen Steuerung räumlicher Entwicklungen. Die Hintergründe dieser Tendenzwende sind vielfältig:

Gemeindebehörden geraten zunehmend ins Sandwich unterschiedlichster Interessen und Erwartungen: Einwohnergruppen, Parteien, Unternehmer, kantonale Behörden; um hier nur einige zu nennen. In Zeiten zunehmend knapper finanzieller Mittel reicht das passive Reagieren auf Druck von aussen immer weniger aus. Das Früherkennen von Problemen, die Entwicklung eigener Vorstellungen und Visionen und das aktive Vorausgehen werden immer wichtiger. Dazu braucht es aber Grundlagenwissen und geeignete Instrumente. Leitbilder im Sinne behördlicher Führungsinstrumente können hier eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt sowohl für allgemeine kommunale Entwicklungsfragen als auch für einzelne Ressorts wie die Raumplanung.

Im Bereich der kommunalen Raumplanung setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die traditionellen, grundeigentümerverbindlichen Planungsinstrumente allein (vorweg Zonenplan und Baureglement) nicht ausreichen, um räumliche Entwicklungen mit dem Ziel der Qualitätssteigerung zu steuern. Denn diese Instrumente sind oft zu starr, um im konkreten Fall eine situations- und problembezogene Lösungsfindung zu ermöglichen. Dies gilt besonders für bereits überbaute Gebiete, wo nicht selten verschiedene Akteure mit oft unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen in eine Planungsaufgabe involviert sind. Hier müssen situationsbezogene Lösungen ausgehandelt werden. Dies setzt voraus, dass auch die Gemeindebehörden ihre Vorstellungen erarbeiten und in die Verhandlung einbringen.

Dazu sind Leitbilder von grossem Nutzen. Sie geben zwar die Stossrichtung der künftigen Entwicklung für die Behörden verbindlich vorenthalten aber einen recht grossen Spielraum bezüglich der Mittel und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele. Klarheit bezüglich der Ziele, aber Flexibilität, wenn es um Mittel und Wege geht, lautet die Devise.

Solche Leitbilder erfüllen drei Funktionen: Sie schaffen Identität, indem sich die Gemeinde ge-

► Andreas Gerber,  
dipl. Arch. ETH/SIA,  
Planer BSP, Bern

► Suzanne Michel,  
dipl. Geographin, Bern

samhaft oder in Teilbereichen eigene, explizite Entwicklungsziele und -grundsätze gibt. Sie dienen den Behörden als Orientierungshilfe in ihren Entscheiden und helfen ihnen, diese Entscheide privaten Akteuren und der Bevölkerung gegenüber zu rechtfertigen. Damit Leitbilder so funktionieren, müssen sie gewisse Bedingungen erfüllen:

- Sie müssen auf die konkrete Situation der Gemeinde und deren Entwicklungsprobleme Bezug nehmen. Dazu sind allgemeingültige Aussagen, wie sie z.B. als Grundsätze im RPG stehen, wenig geeignet. Sie bewirken in einem kommunalen Leitbild vielleicht allgemeines Kopfnicken aber kaum eine politische Auseinandersetzung.
- Leitbilder müssen von allen Akteuren als tragende Pfeiler der Gemeindepolitik anerkannt werden. Das heißt, sie müssen in einem breit abgestützten politischen Prozess erarbeitet und konsolidiert werden. So besteht eher Gewähr, dass die Behörden, aber auch Bürgerinnen und Bürger, in konkreten Sachfragen und -entscheiden auf das Leitbild Bezug nehmen. Wo ein solches "Leitbildbewusstsein" fehlt, besteht die Gefahr, dass Leitbilder in einer Verwaltungsschublade verschwinden.

• Leitbilder müssen aktuell sein. Dazu braucht es eine periodische Erfolgskontrolle sowie eine Überprüfung und Überarbeitung der Inhalte.

• Nicht zuletzt braucht es eine veränderte Einstellung der Behörden Entwicklungsfragen gegenüber. Es reicht nicht, grundeigentümerverbindliche Instrumente korrekt, d.h. vorschriftengemäß anzuwenden. Es braucht vielmehr den politischen Willen, Probleme frühzeitig zu erkennen, eigene Zukunftsvorstellungen zu entwickeln und diese auch umzusetzen, also Pläne im Sinne der Planungsziele zu vollziehen. ■

31

**Andreas Gerber und Suzanne Michel bearbeiten zur Zeit eine Nummer der VLP-Schriftenreihe zum Thema "Leitbilder als behördliche Führungsinstrumente" (Arbeitstitel). Die Schrift erscheint Anfang 1995.**

