

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 35 (1978)
Heft: 9

Artikel: Übergang zur flexiblen Planung
Autor: Gipser, Rolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782533>

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: 12.02.2026

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

Übergang zur flexiblen Planung

Von Rolf Gipser, Lupfig

Die Feststellung ist wohl weitherum unbestritten, dass sich die Raumplanung augenblicklich in einer Krise befindet. Diese Krise ist in vielen Bereichen sichtbar geworden, von denen nur einige erwähnt werden sollen:

- Vor wenigen Jahren als vernünftig und zweckmässig erachtete Bauzonen sind unter heutigen Aspekten viel zu gross und müssen reduziert werden.
- Die baulichen Veränderungen der letzten Jahre in den Ballungs- wie in den ländlichen Gebieten werden in zunehmendem Masse von einem Grossteil der Bevölkerung kritisch bis ablehnend beurteilt.
- Der Streubauweise innerhalb der Bauzone konnte nicht wirksam genug begegnet werden.

Viele Gründe können für diese und weitere Missstände aufgeführt werden, die sicher alle mindestens teilweise richtig sind: Die beschränkten Möglichkeiten der bestehenden Planungsmittel, die Erdölkrise, die Rezession, die Hochkonjunktur, überhaupt die überraschend plötzliche Veränderung der Entwicklung vom einen ins andere Extrem.

Aber müssen wir in der Planung nicht mit solchen Veränderungen in der Entwicklung rechnen? Der Ruf nach flexibler, kleinmassstäblicher Planung – Planung der kleinen Schritte – ertönt hier und dort. Die Frage ist nur, ob wir mit unserem heutigen Planungsinstrumentarium diesen Anforderungen gerecht werden können?

1. Planungsmethodik

Bevor dieses Instrumentarium kritisch betrachtet werden soll, noch einige grundsätzliche Überlegungen zur *Planungsmethodik*: Die überwiegende Zahl der Planungen der fünfziger und sechziger Jahre, teilweise auch noch weniger weit zurückliegende Planungen, versuchten die Entwicklung auf ein mehr oder weniger fest umschrie-

benes Fernziel – meist durch entsprechende Prognosen ermittelt (die im Grunde weiter nichts als Trendextrapolationen waren) – möglichst konsequent hinzulenken (Z 1, Z 2, «Endausbau» usw.). Mit anderen Worten: Man meinte, die Zukunft zu kennen und steckte mit Hilfe des gesamten zur Verfügung stehenden Planungsinstrumentariums den optimalen Weg dorthin ab. Der Vergleich mit einer Mosaikarbeit, wo jeder einzelne Baustein im Hinblick auf das schliessliche Gesamtbild gewählt wird und dieses Gesamtbild mit zunehmendem Fortschritt der Arbeit immer enger fixiert wird, drängt sich auf.

Diese Planungsmethodik kann als «*terminierte*» oder «*closed end*»-Planung bezeichnet werden. Sie hat zur Folge, dass oftmals Entscheide vorweg getroffen werden müssen, die in ihren Konsequenzen zu wenig überblickbar sind.

Im Gegensatz dazu steht die als «*open end*»-Planung (Popper: Stückwerkplanung) zu bezeichnende Methode, die nicht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln ein bestimmtes Fernziel ansteuert, sondern im Gegenteil das Ziel verfolgt, den Weg für möglichst viele alternative Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten. Diese Planungsmethode geht von der Erkenntnis aus, dass es weder möglich noch wünschbar ist, die zukünftige Entwicklung über grössere Zeiträume einigermaßen sicher zu prognostizieren bzw. festzulegen. Das führt dazu, dass nur die notwendigen, aktuellen und damit auch *überschaubaren Probleme* zu lösen sind, und dies in der Weise, dass zukünftige alternative Entwicklungen möglichst nicht beeinträchtigt werden (Vermeidung der sogenannten Sachzwänge). Parallel dazu erfolgt als Rückkopplungsprozess eine permanente Überprüfung und eventuelle Korrektur der Zielvorstellung aufgrund der gewonnenen Erfahrungen und der even-

Der Autor Rolf Gipser bildete sich nach mehrjähriger Praxis als Vermessungs- und Bauingenieur am ORL-Institut der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich zum Orts- und zum Regionalplaner aus. Seit 1970 führt er im Ingenieur- und Planungsbüro R. Walter (Brugg) die Planungsabteilung.

tuell veränderten Randbedingungen. Wenn in diesem Zusammenhang nochmals ein anschaulicher Vergleich – analog dem der Mosaikarbeit bei der «*closed end*»-Planung – gestattet ist, so könnte man für die als «*open end*»-Planung bezeichnete Methode das *Schachspiel* anführen, wo auf immer neue Situationen so reagiert werden muss, dass der eigene Handlungsspielraum möglichst gross bleibt. Oder: Veränderungen der Randbedingungen sind im Ablauf der «*closed end*»-Planung Störfaktoren, in der «*open end*»-Planung dagegen sind solche Veränderungen integrierte (Steuerungs-)Elemente des Systems. *Planung wird als Rückkopplungs- oder Lernprozess verstanden.*

2. Die heutige Planungskonzeption

Betrachtet man unter diesen Aspekten die der Planung zur Verfügung stehenden Mittel, so kommt man zum Schluss, dass diese vorwiegend für die in der Vergangenheit meist praktizierte «*closed end*»-Planung ausgelegt sind. Als Beispiel dafür soll die Zonenplanung der Gemeinden angeführt werden, in der sich ja auch die übergeordnete Planung konkretisiert, also rechtsverbindlich wird.

Trotz den negativen Erfahrungen der letzten Jahre erstreckt sich hier die rechtsverbindliche und damit entsprechend starre, *unflexible Zonenplanung* auf ein viel zu grosses Gebiet, nämlich auf das *gesamte* überbaute und geplante Baugebiet der Gemeinde (Bauzone und Reservezone). Die damit verbundenen Nachteile sind offensichtlich:

- Um die Zonenplanung eventuell veränderten Entwicklungen (wie die Übergänge Hochkonjunktur–Rezession, aber auch umgekehrt!) anzupassen, muss eine umständliche Verfahrensmaschinerie in Bewegung gesetzt werden, welche die alte verbindliche Rechtssituation aufhebt und durch eine neue verbindliche ersetzt. Die *Konsequenzen*: Entschädigungsfragen, eine gewisse Rechtsunsicherheit, Dis-

kussionen auf politischer Ebene und Suche nach «Schuldigen», schwindendes Vertrauen in die Arbeit der Planer... (Veränderung = Störfaktor und nicht integriertes Steuerungselement!)

- Infolge der Grösse des Gebietes und der Ungewissheit der zeitlichen Realisierung muss das Planungsinstrumentarium relativ *grob* und *oberflächlich* bleiben. Gestalterische Vorstellungen können deshalb nur generell angedeutet werden, da ein und dieselbe Zone oft recht verschieden strukturierte (baulich, topografisch) Gebiete umfasst, deren bauliche Veränderungen dazu noch zeitlich sehr verschieden erfolgen.

3. Vorschlag einer alternativen Planungskonzeption

Will man diese Mängel des bestehenden Planungsverfahrens vermeiden, so kommt man zwangsläufig zur Methodik der «open end»-Planung, der permanenten Planung der «kleinen Schritte», die oben kurz beschrieben wurde. Für die Ortsplanung hätte dies folgende Konsequenzen:

- Der heutige Zonenplan, der das gesamte Baugebiet (Bau- und Reservezone) der Gemeinde umfasst, sollte lediglich *Richtplancharakter* besitzen, das heisst, er soll – ähnlich den Resultaten der Regionalplanung – für den einzelnen nicht rechtsverbindlich sein (Bauentwicklungsplan).
- Das eigentliche, rechtsverbindliche Baugebiet würde im Rahmen dieses Bauentwicklungsplanes durch Bebauungspläne festgelegt, die selbstverständlich auch eine detaillierte Teilzonenordnung umfassen. Der Inhalt und Umfang eines solchen Bebauungsplanes könnte beispielsweise folgende Bereiche umfassen: Teilzonenplan mit dazugehöriger Zonenordnung; Festlegung der Erschliessung durch Strassen-, Wege- und Baulinien (heutiger Überbauungsplan); nach Bedarf weitere Gestaltungselemente, die heute im sogenannten Gestaltungsplan enthalten sind. Die räumliche Ausdehnung eines solchen Bebauungsplanes ist *flexibel*; im Normalfall wird er ein Quartier oder Teilquartier umfassen.

Die Vorteile dieses Konzeptes sind offensichtlich:

1. Die Planung wird wesentlich flexibler; sie ermöglicht eine optimale Anpassung an die laufende Entwicklung und allenfalls an veränderte Ziele, ohne dass auf der politisch-

rechtlichen Ebene bereits verbindliche Gegebenheiten wieder verändert werden müssen: permanente, relativ *unkomplizierte Rückkopplungen* im Rahmen des Bauentwicklungsplanes sind möglich.

2. Für den einzelnen Bürger wird die Planung übersichtlicher und besser beeinflussbar; umgekehrt sind die Voraussetzungen der politischen Realisierung besser: nur Gebiete mit überblickbarer zeitlicher Realisierung werden rechtsverbindlich eingezont. Die dazu notwendigen Erschliessungsmassnahmen und die gestalterischen Auswirkungen sind teilweise oder ganz Bestandteile der Vorlage.
3. Infolge des kleineren, überschaubaren Rahmens ist eine optimale *quartier- beziehungsweise objektbezogene Planung und Steuerung* möglich. Hier können auch gestalterische Vorstellungen realisiert werden, dies insbesondere auch deshalb, weil in vielen Fällen bereits konkrete Realisierungsideen oder architektonische Vorstudien bestehen. Die Vorlage an den Stimmbürger lässt sich durch Modellstudien ergänzen, was wiederum – im Gegensatz zu den relativ abstrakten Zonenplanungsvorlagen – den Planungsprozess für die Beteiligten und Betroffenen transparenter gestaltet.
4. Die Möglichkeiten zur Steuerung der Bautätigkeit nicht nur substantiell, sondern auch zeitlich (*etappenweise Realisierung*), sind wirksamer. Das öfters formulierte Ziel der permanenten («rollenden») Planung bleibt nicht leeres Schlagwort, sondern ist integrierender Bestandteil des gesamten Konzeptes.
5. Die Voraussetzungen für eine bessere, weil gleichmässige Auslastung von Behörden und Planern sind gegeben. Der bisherige – in durchschnittlich zehnjährigem Rhythmus stattfindende «Kraftakt» der Ortsplanungsrevision einer Gemeinde weicht einer kontinuierlichen, realistischen, weil objektbezogenen «Stückwerkplanung».
6. Investitionen auf dem Gebiet der Infrastruktur können zielgerichteter und effizienter vorgenommen werden, da die zeitliche Realisierung der Planungsmassnahmen im kurz- bis mittelfristigen, also überblickbaren Bereich liegt.

4. Schlussbemerkungen

Wie könnte der Übergang vom bestehenden Planungskonzept zu der beschriebenen «flexiblen» Konzeption er-

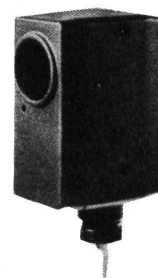
folgen? Denkbar wäre, dass in einer Gemeinde mit bestehendem Zonenplan dieser Plan nur noch die bereits überbauten und voll erschlossenen Gebiete umfassen würde (praktisch die 1. Baustapen). Alle mehr oder weniger unerschlossenen Gebiete – vorwiegend die heutigen 2. Etappen – würden aus dem rechtsverbindlichen Zonenplan entfernt und im Entwicklungsplan dargestellt. Je nach Bedarf und Entwicklung in der Gemeinde würden diese Gebiete von Fall zu Fall im Rahmen des beschriebenen «Bebauungsplanverfahrens» ganz oder teilweise wieder eingezont.

Das skizzierte Planungsmodell erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, dazu sind die aufgeworfenen Probleme zu komplex. Es soll jedoch Denkanstösse vermitteln, wie der heutigen Planungssituation aus der Sackgasse, in der sie sich offensichtlich befindet, herausgeholfen werden könnte.

Mitgliederversammlung der VLP

Die diesjährige Mitgliederversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung findet am Freitag, 22. September, ab 10 Uhr, im «Eurotel» an der Bahnhofstrasse 15 in Neuenburg statt. Nach den statutarischen Traktanden hält der Neuenburger Staatsrat J. Béguin ein Referat über den Stand der Kantons- und Gemeindeplanungen im Kanton Neuenburg.

RLK 6 Ga



eine Reflexions-Lichtschanke von VISOLUX

- 220 V-Komplettlichtschanke, kleine Abmessungen
- Reichweite 0–6 m auf Reflektor
- Einfache Montage, grosser Klemmenanschlussraum
- Impulsmoduliertes Infrarot (GaAs) – 5 kHz
- Mit regelbarem Zeitglied, div. Spannungen AC und DC
- Relais- oder Elektronikausgang, Hell- oder Dunkelschaltung

REGLOMAT AG
Flurhofstrasse 158
CH-9006 St.Gallen
Tel. (071) 25 28 88
Telex 77 405 rplas