Zeitschrift: Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art
Band: 59 (1972)
Heft: 9: Planungen - wo und für wen?

Artikel: Zur Organisation der Raumplanung
Autor: Mauch, Samuel P.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-45911

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: 09.01.2026

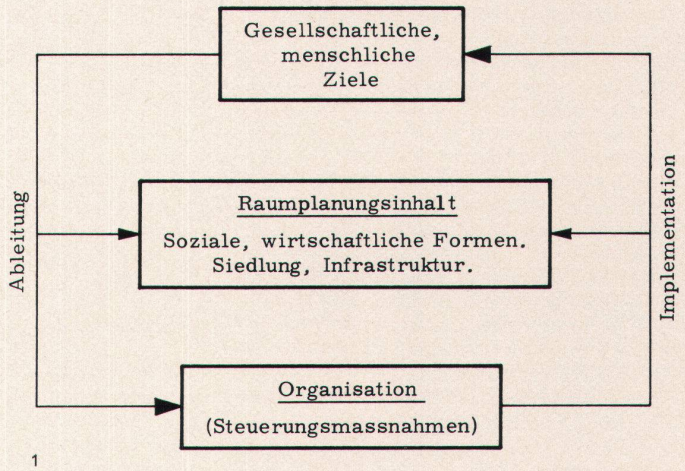
ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zur Organisation der Raumplanung

Beeinflußt die Organisation der Raumplanung die Raumordnung der Schweiz – und damit die Wohlfahrt ihrer Einwohner?

Von Samuel P. Mauch

Die Betrachtung der Raumplanung als kontinuierlichen Entscheidungsprozeß zeigt, daß das Resultat – nämlich die Raumordnung – letztlich durch die Handlungen und Verhaltensweisen der verschiedenen an diesem Prozeß beteiligten Personen und Gruppen bestimmt wird. Der Erfolg dieser Planung ist vorab von zwei Faktoren abhängig: Erstens vom guten Willen der beteiligten Menschen zur echten Kooperation, das heißt dazu, die eigenen persönlichen oder lokal-institutionellen Interessen dem Interesse des Ganzen unterzuordnen; und zweitens von der Fähigkeit der Fachleute, Ideen und Lösungen aus ihrer Fachsprache klar und verständlich in die Sprache der Bevölkerung zu übersetzen.



1
Zusammenhang zwischen Ziel, Inhalt und Organisation der Raumplanung

1

Raumplanung in der Schweiz

Erst in jüngerer Zeit hat sich bei uns das Wort Planung von einem politisch verdächtigen in einen salonfähigen Begriff – ja sogar einem Modebegriff – verwandelt. Gleichzeitig hat sich, dank den langjährigen und stetigen Ansätzen und Bemühungen einiger Propheten, fast über Nacht aus dem Unsichtbaren eine landesweit sichtbare und interessierende Gebäudestruktur einer «Raumplanung Schweiz» entwickelt. Startschuß zu diesem Erwachen war sozusagen die positive Volksabstimmung über die Artikel 22ter und 22quater der Verfassung vom 21. März 1969, in deren Zusammenhang ja die Arbeitsgruppen Kim (Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung) und die Expertenkommission Schürmann (Bundesgesetz über die Raumplanung) gebildet wurden. Der Schlußbericht Kim sowie verschiedene Gesetzesentwürfe Schürmann sind bereits veröffentlicht und auch in der Presse zahlreich diskutiert worden (1, 2, 3, 4). Gleichzeitig mit den Arbeiten der Gruppen Kim und Schürmann ist die spätere Phase der «Landesplanerischen Leitbildstudien» am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung abgelaufen, deren Schlußbericht im Frühsommer 1972 veröffentlicht wurde und verschiedene Raumordnungskonzepte Schweiz zur Auswahl präsentiert und vergleicht (5). Die neuesten Ereignisse sind im Erlaß des «Bundesbeschlusses über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung» und in der Ernennung eines Delegierten des Bundesrates für Raumplanung zu sehen.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf die Bedeutung der Raumplanungsorganisation für Inhalt und Ziele der Raumplanung, eine Fragestellung, die sich auch innerhalb der Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung befand.

Organisation, Inhalt und Ziel der Raumplanung

Für die Beurteilung der Raumplanungsorganisation ist es wichtig, bewußt zu erkennen, daß zwischen Ziel, Inhalt und Organisation der Raumplanung eine Zweck-Mittel-Beziehungskette besteht (vgl. Figur 1).

Vom Inhalt her soll das Ziel den Inhalt und die Organisation bestimmen, weil ja die Organisation ein Mittel zur Erreichung eines gewünschten Raumplanungsinhaltes ist, und dieser Inhalt wiederum Mittel im Hinblick auf das allgemeine Ziel der Raumplanung. Das Ziel selber läßt sich auf verschiedenen Stufen der Konkretheit beziehungsweise Allgemeinheit formulieren. Auch wenn für praktische Anwendungsfälle konkrete Formulierungen gefunden werden müssen, so sollen diese immer auf einem grundsätzlichen Ziel basieren und mit diesem verträglich sein. In teilweiser Anlehnung an das deutsche Raumordnungsgesetz ließen sich die wesentlichen Elemente eines solchen Grundsatzzieles wie folgt formulieren: «Der Raum ist in seiner allgemeinen Struktur und Nutzung so zu entwickeln, daß

– die Summe der Wohlfahrt und menschlichen Entfaltungsmöglichkeit aller Individuen auf lange Frist möglichst groß ist (Fläche unter der Kurve in Figur 2);

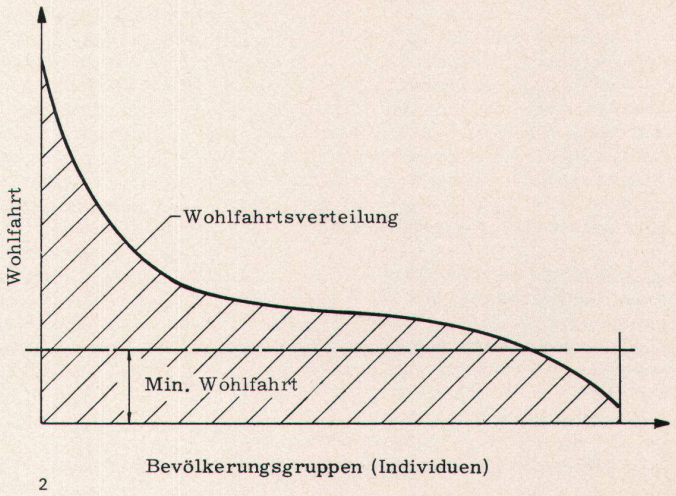
– die Wohlfahrt und menschliche Entfaltungsmöglichkeit jedes einzelnen Individuums ein bestimmtes Maß nicht unterschreitet (vgl. Figur 2).

Voraussetzung dazu ist, daß sich der Einzelne seiner langfristigen Ziele bewußt werden kann und diese im politischen Meinungsbildungsprozeß artikulieren kann.»

Von der Durchführung her hingegen wirkt die kausale Beziehung gerade in umgekehrter Richtung: Die Organisation (im umfassenden Sinne inkl. Steuerungsmaßnahmen) beeinflußt den Inhalt und damit das Ausmaß, in dem das politische Ziel erreicht wird.

Faktoren für die Beurteilung der Planungsorganisation

Es ist der Zweck der Raumplanungsorganisation, zu ermöglichen, daß die inhaltlichen Ziele – also auf gesellschaftlich-wirtschaftlich-politischer Ebene – der Raumplanung erreicht werden können. Wie aus Figur 2 ersichtlich ist, teilt sich dieses



2
Schematische Darstellung der Gesamtwohlfahrt (Fläche) und der Verteilung der Wohlfahrt unter den Bevölkerungsgruppen

2

grundsätzliche Ziel in zwei Teilziele: Das Teilziel der möglichst großen Gesamtwohlfahrt der Bevölkerung (Summe) und das Teilziel einer gerechten Verteilung dieser Wohlfahrt unter den Bevölkerungsgruppen (Verteilung). Wie gut diese Teilziele erreicht werden, wird von seiten der Planungsorganisation (im weiten Sinne) hauptsächlich über die folgenden fünf Faktoren maßgebend beeinflußt:

a) Menschliche Faktoren der Beteiligten
Der Erfolg der Planung ist vorab eine Frage des guten Willens der am Planungsprozeß beteiligten Menschen zur echten Kooperation; das heißt dazu, die eigenen persönlichen oder lokalinstitutionellen Interessen dem Interesse des Ganzen unterzuordnen. In den gleichen Rahmen gehört auch die Überwindung der eigenen Unbescheidenheit, der Untoleranz und des mangelnden Vertrauens in die Fähigkeiten der andern. Die Verbesserung dieser Faktoren ist auch der Ausgangspunkt zur Verbesserung einer ganzen Reihe von sekundären Bestimmungsfaktoren, wie zum Beispiel b). Die Beiträge zum gesamten Wirkungsgrad des Aspektes «menschliche Faktoren» werden überall dort in der Struktur der Planungsorganisation geleistet, wo de facto Bestimmungsgewalt über den Planungsablauf und -inhalt vorhanden ist.

b) Informiertheit
Die Qualität, Spontaneität, Relevanz und Vollständigkeit der vertikalen und vor allem horizontalen Information innerhalb der Planungsorganisation (Verwaltung, Öffentlichkeit, Politik) hat einen bedeutenden Einfluß auf die Qualität der resultierenden Planungsentscheide. Sie ist eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Koordination. Es hängt wesentlich von den unter a) erwähnten menschlichen Faktoren ab, ob dieser durchgehende Informationsfluß wirklich stattfindet.

c) Fachliche Kompetenz und Überblick
Eine hohe Bewußtseinsstufe für Problemzusammenhänge aller Beteiligten, Planer, der Verwaltung, der Politik und der Öffentlichkeit ist eine Voraussetzung, daß die Entscheide optimal im Sinne eines möglichst guten Gesamtergebnisses getroffen werden können. Für die Seite der Fachleute (Planer) teilt sich diese Anforderung in zwei gleichwichtige Teile auf: In die fachliche Kompetenz im engeren Sinne und in das Kommunikationsvermögen. Der zweite Faktor bleibt oft vernachlässigt.

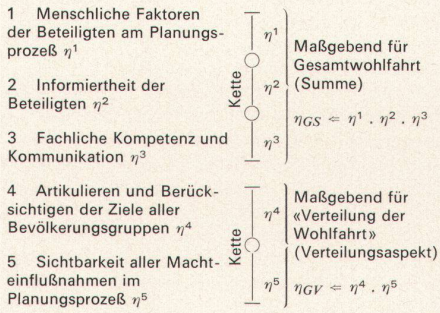
Der Planer muß nicht nur in der Lage sein, die Problemzusammenhänge selbst zu erkennen und kreative Lösungen zu erarbeiten, sondern er muß ebenso kompetent sein, den Übersetzungsprozeß von seiner Fachwelt und Fachsprache in die Sprache der Laien zu bewerkstelligen! Jede noch so gute Idee oder Lösung nützt wenig, wenn sie nicht klar in der Sprache der Bevölkerung dargestellt werden kann, damit sie verstanden wird.

d) Möglichkeit der Artikulation der eigenen Ziele für alle Bevölkerungsgruppen und ihre Berücksichtigung
Damit sichergestellt ist, daß die von der Planung verfolgten Ziele denjenigen der Bevölkerung entsprechen, muß die Planungsorganisation es ermöglichen, daß die individuellen Wertvorstellungen der Betroffenen bekannt werden und auch berücksichtigt werden können. Dieses Kriterium führt zu folgenden Anforderungen: Heben des Bewußtseinsniveaus der Bevölkerung; Interesseweckung zur aktiven Mitarbeit; Formulierung der Ziele der verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

e) Transparenz aller Machteinflußnahmen und Planungsprozesse
Um die Bedingung zu erfüllen, daß der erreichte Gesamtnutzen der Planungsentscheide gemäß wirklich demokratischen Prinzipien verteilt werde, ist es notwendig, daß alle Bevölkerungsgruppen nicht nur ihre eigenen Ziele artikulieren können, sondern daß sie auch den notwendigen Überblick über den Ablauf der Meinungsbildungs- und Planungsprozesse sich verschaffen können. Dazu ist es notwendig, daß die Prozesse der Planung, der Meinungsbildung, der Machteinflußnahmen und der Entscheidfällung transparent sind. Machteinflußnahmen müssen stattfinden können, aber nicht nur für eine kleine Minderheit. Zudem sollen sie sichtbar gemacht werden.

Der Einfluß der verschiedenen Faktoren

Die ersten drei der erwähnten fünf Faktoren beeinflussen hauptsächlich die Qualität der Planungsentscheide in bezug auf die Gesamtwohlfahrt, während die beiden letzten Faktoren vor allem bestimmen, wie dieser Gesamtnutzen unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt wird (vgl. Figur 2, 3).



Figur 3. Schema der Einflußfaktoren der Organisation auf den Planungserfolg und ihrer Wirkungsweise

Für das Verständnis der Wirkungsweise dieser fünf Einflußfaktoren der Planungsorganisation auf den Planungsinhalt und den Planungserfolg sind zwei Punkte wesentlich:

Das schwächste Glied der Kette
Die Faktoren beeinflussen den Erfolg etwa nach dem Prinzip, daß das schwächste Glied einer Kette die Stärke der ganzen Kette bestimmt. Das heißt, wenn auch nur ein einzelner dieser Faktoren schlecht ist, so ist der gesamte Planungserfolg in Frage gestellt, selbst wenn die übrigen Voraussetzungen günstig wären. Zum Beispiel nützt jede fachliche Kompetenz der Planer wenig, wenn sie wegen «menschlicher Hindernisse» oder «Kommunikationsunvermögen» nicht nutzbringend eingesetzt werden kann. Man könnte von einem Gesamtwirkungsgrad η_G der Planungsorganisation sprechen, der durch Multiplikation der Wirkungsgrade η^i der einzelnen Faktoren gegeben ist (vgl. Figur 3).

$\eta_{GS} \Leftarrow \eta^1 \cdot \eta^2 \cdot \eta^3$ für den Aspekt der Gesamtwohlfahrt (Summe)

$\eta_{GV} \Leftarrow \eta^4 \cdot \eta^5$ für den Verteilungsaspekt

Basisfaktor Mensch
Der Aspekt «menschliche Faktoren der Beteiligten» hat gegenüber den übrigen Faktoren eine übergeordnete, grundsätzlichere Bedeutung, indem die letzteren mindestens teilweise vom ersteren bestimmt werden. Beispielsweise wird die «Informiertheit der Beteiligten» η^2 weitgehend durch die «menschlichen Faktoren» η^1 beeinflußt, so daß $\eta^2 = f(\eta^1)$. Auch die beiden Faktoren η^4 und η^5, welche für die Verteilungsaspekte bestimmend sind, werden durch den menschlichen Faktor η^1 mitbestimmt. Damit wird die zentrale Rolle der «menschlichen Faktoren» für den Erfolg der Planung deutlich. Auf rein technisch formaler Ebene der Planungsorganisation ergibt sich deshalb die Forderung nach Organisationsstrukturen, innerhalb welcher die Verfolgung gemeinsamer Oberziele der Planung möglichst weitgehend auch die Befriedigung persönlicher und lokal institutioneller Ziele in sich schließt. Es sollten Anreize zur Zusammenarbeit und zur Erreichung von Gruppen- und Intergruppenzielen geschaffen werden, anstatt zur Verfolgung persönlicher Karrierezielen auf Kosten der Gruppenleistung und zur Polarisierung entgegengesetzter Interessen.

Es ist klar, daß solche Anforderungen nicht durch bloße äußere Organisationsformen garantiert werden können. Immerhin dürften wohl streng hierarchisch und sektoriell gegliederte Organisationsformen diesen Anforderungen weniger genügen als solche, in denen enge horizontale Verbindungen und Zusammenarbeit für jeden einzelnen Teil von Vorteil sind. Dabei scheint es wichtig, daß solche Horizontalverbindungen nicht von oben hierarchisch statuiert werden, sondern daß Anreize zur direkten Zusammenarbeit, zur Koordination, zur gegenseitigen Information und gemeinsamer Leistung bestehen. Planungsteams dürfen keine militärische Gehorsamsstruktur nach dem Prinzip der Verfügung von oben aufweisen, welches Untergebene aus der Verantwortung und Kreativität in die Subalternität verdrängt. Das konventionelle Denkschema der Effizienz der hierarchischen Vorgesetzten–Untergebenenstruktur läßt sich nicht auf die interdisziplinäre Planung übertragen. Administrative Effizienz läßt sich hier nicht mechanisch in planungsinhaltliche Qualität und Effektivität ummünzen.

(1) Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung: «Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes». Dezember 1970. Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern
(2) «Bundesgesetz über die Raumplanung». Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte (Sommer 1972)
(3) Schilling, Rudolf: «Wie soll die Schweiz von morgen aussehen?» Tages-Anzeiger Magazin, Zürich, 15. Jan. 1972
(4) «Der bereinigte Entwurf für das Raumplanungsgesetz». NZZ, Mittwoch, 1. Dezember 1971, Nr. 561, Seite 9
(5) «Landesplanerische Leitbilder der Schweiz». Schlußbericht. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH-Z, Dezember 1971