

## 2. Was heissen Planung und Raumentwicklung?

Begriffe, Definitionen u. Prinzipien der Raumentwicklung



# Ausgangspunkt: Die Raumentwicklung im Verborgenen

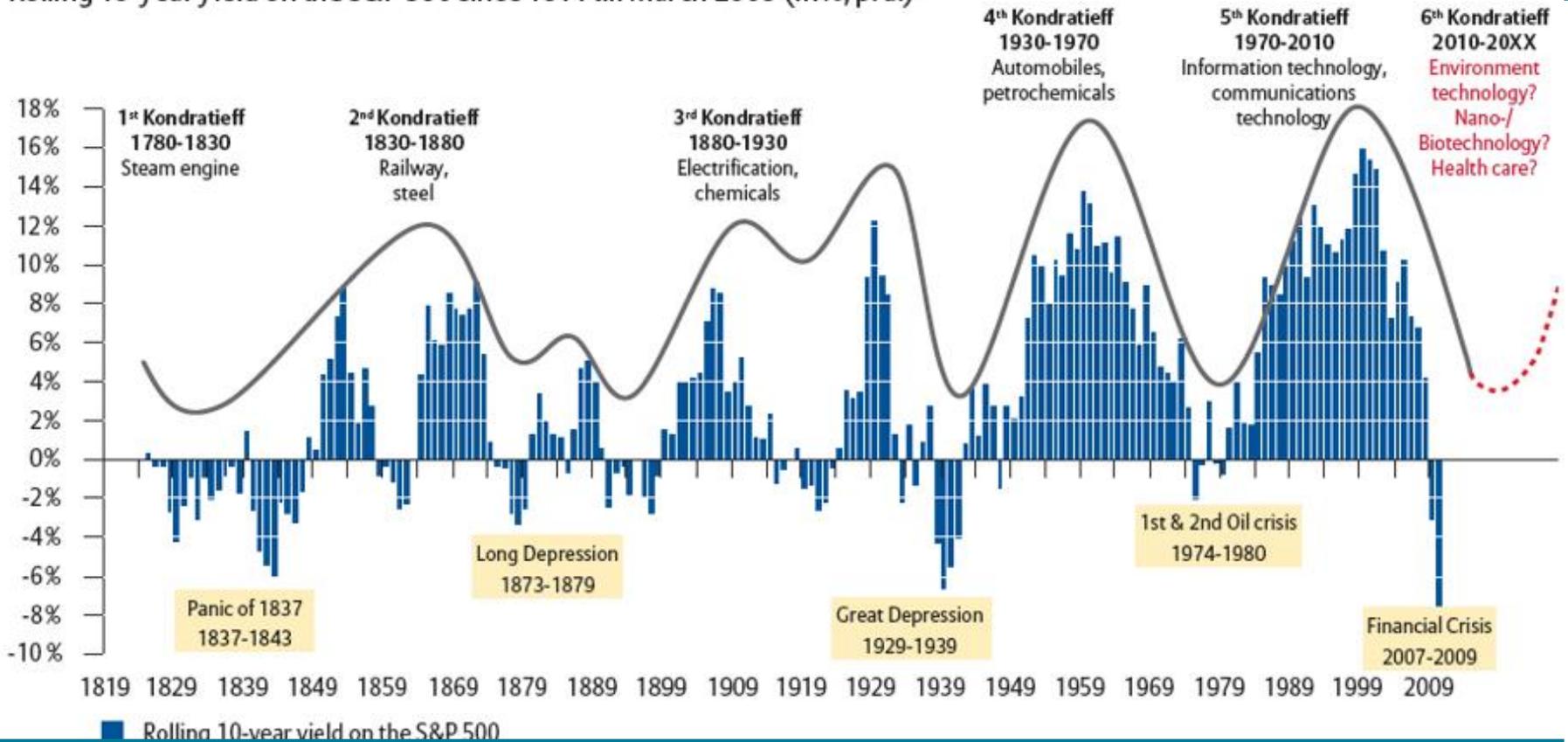
# Die Raumentwicklung im Verborgenen



A “traditional, dense, ‘hard-boiled egg’ city fixed in concentric rings of development... the ‘fried egg’ city, where railways stretched the city’s perimeter in accelerated linear space-time corridors out into the landscape, resulting in a star shape... and the postmodern ‘scrambled egg city,’ where everything is distributed evenly in small granules or pavilions across the landscape in a continuous network.”

City as an egg, Cedric Price (p. 64), in landscape urbanism reader by David Grahame Shane.

Rolling 10-year yield on the S&P 500 since 1814 till March 2009 (in %, p. a.)



# Die Raumentwicklung im Verborgenen: Kondratjew-Zyklen

Mechanical – Electrical – Digital – AI/Biotech/Nanotech















Quelle: The Fountainhead, [archdaily.com](http://archdaily.com)

**Experten**

**Quartiersverein**

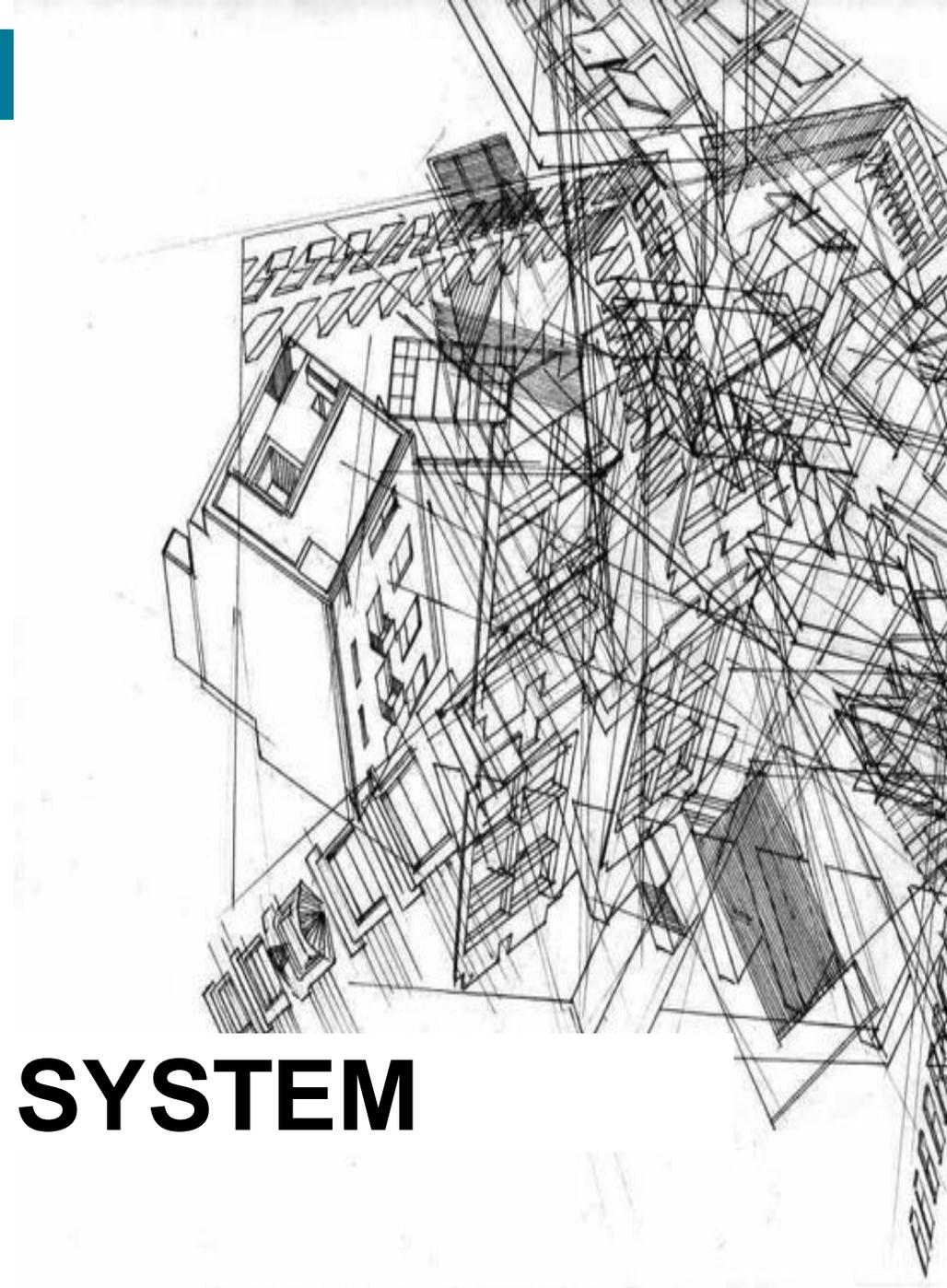
**Politiker**

**Planer**

**Investor**

**Entwickler**





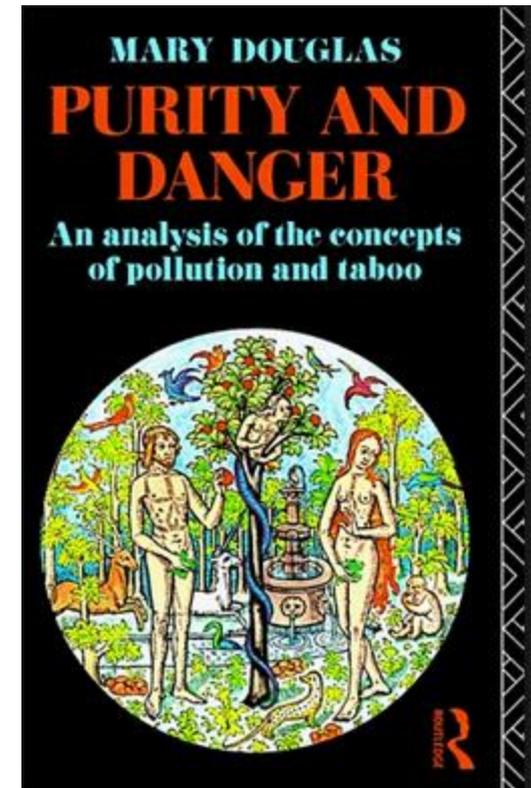
Planung als

# MULTI-AKTEUR SYSTEM

## Umgang mit Unsicherheit

»There are several ways of treating anomalies. Negatively we can ignore, just not perceive them, or perceiving them we can condemn. Positively we can deliberately confront the anomaly and try to create a new pattern in which it has a place.»

(Douglas, 1966: 'Purity and Danger').





# Drei Generationen der Raumentwicklung



## Einstieg: Videobeitrag Swissinfo

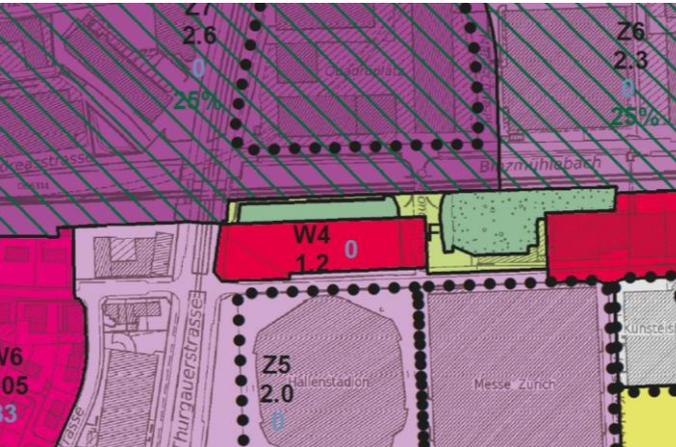
[https://www.swissinfo.ch/ger/raumplanung\\_-wie-ein-stueck-berlin--das-in-zuerichs-agglomeration-gefallen-ist-/45975718](https://www.swissinfo.ch/ger/raumplanung_-wie-ein-stueck-berlin--das-in-zuerichs-agglomeration-gefallen-ist-/45975718)

# Raumentwicklung ist auf der Haut der Menschen gelandet

Die drei Generationen  
der Raumplanung  
in der Schweiz

# «Aussenentwicklung»

## 1. Generation: Siedlungen ordnen und erweitern

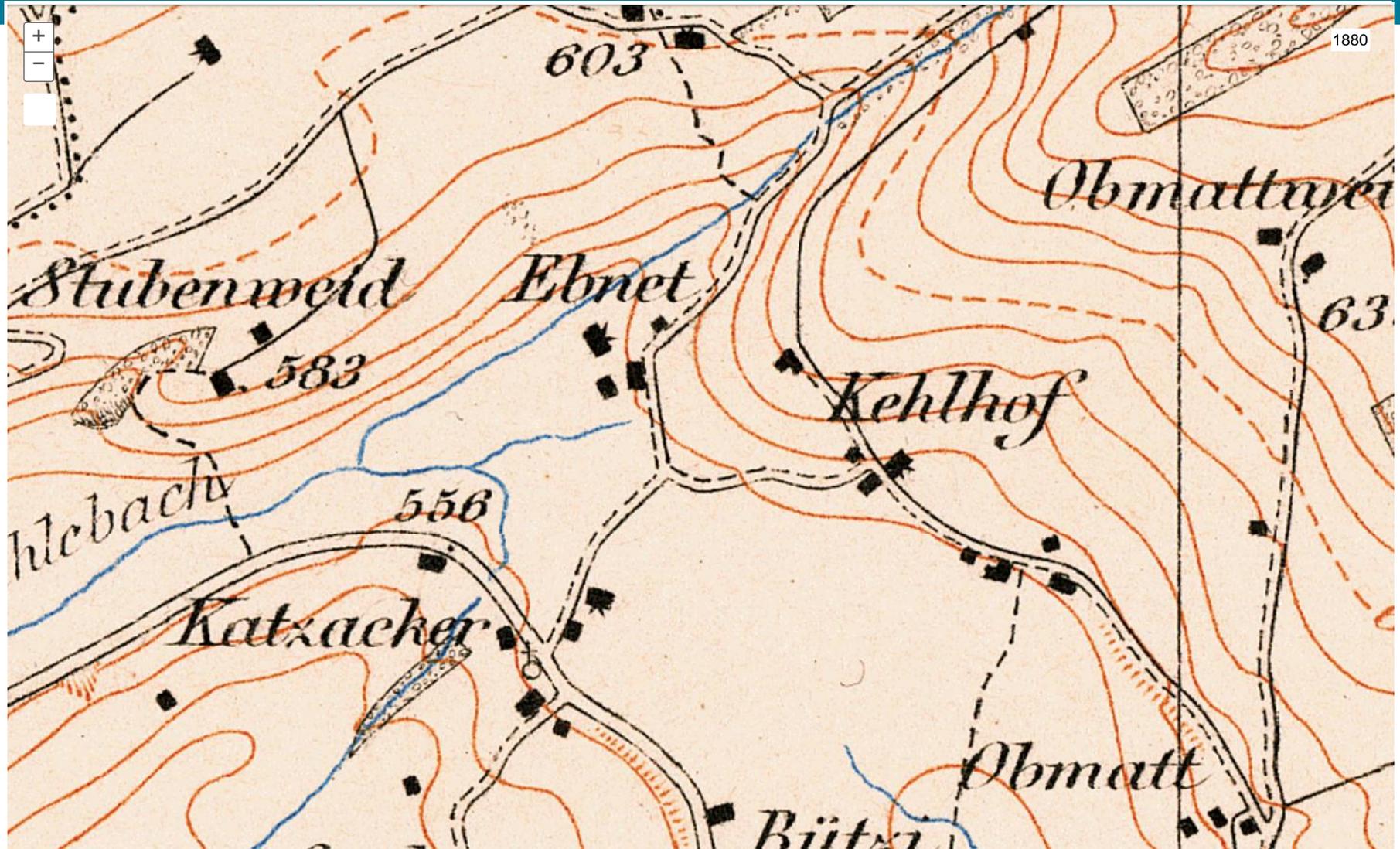


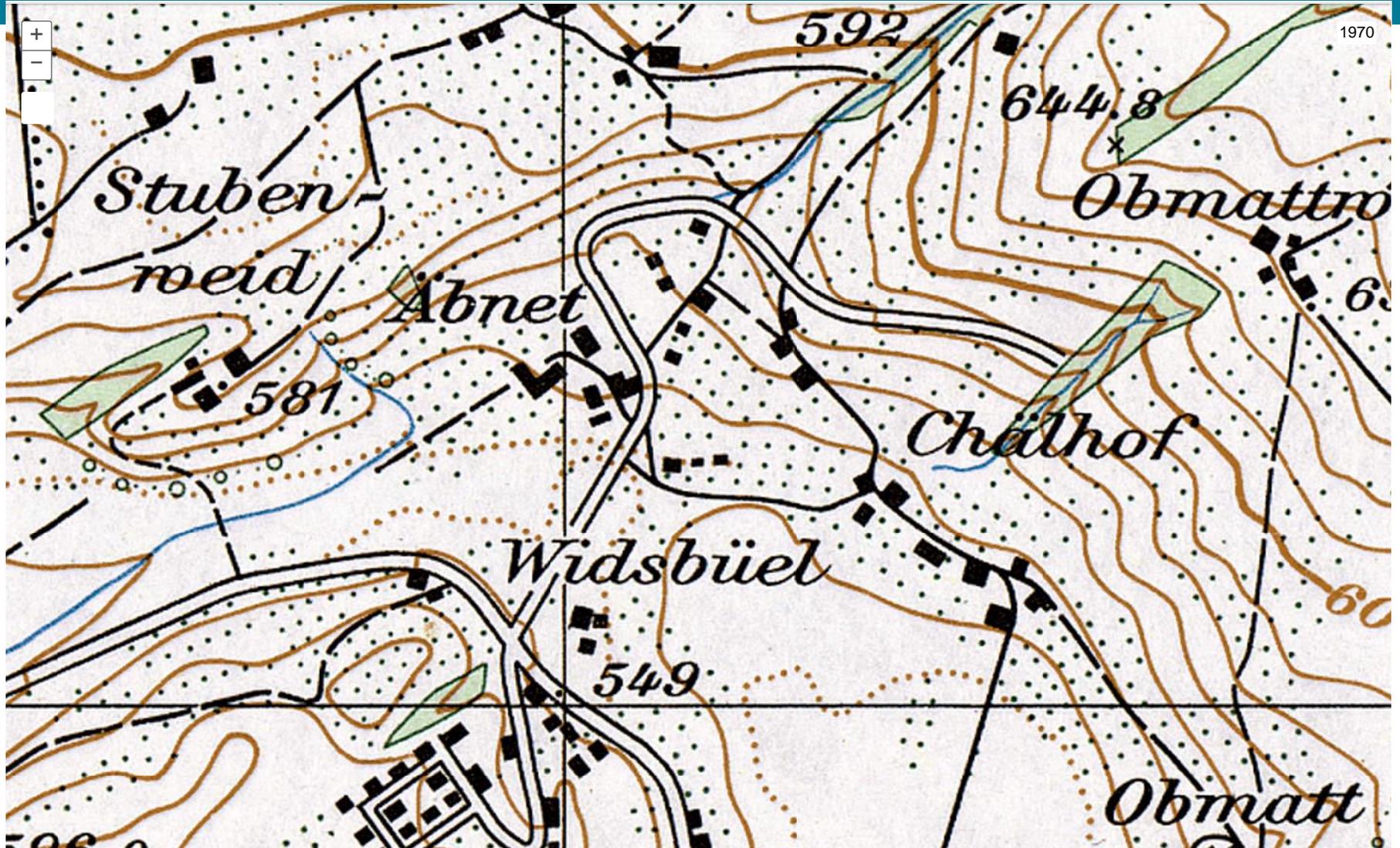
1980

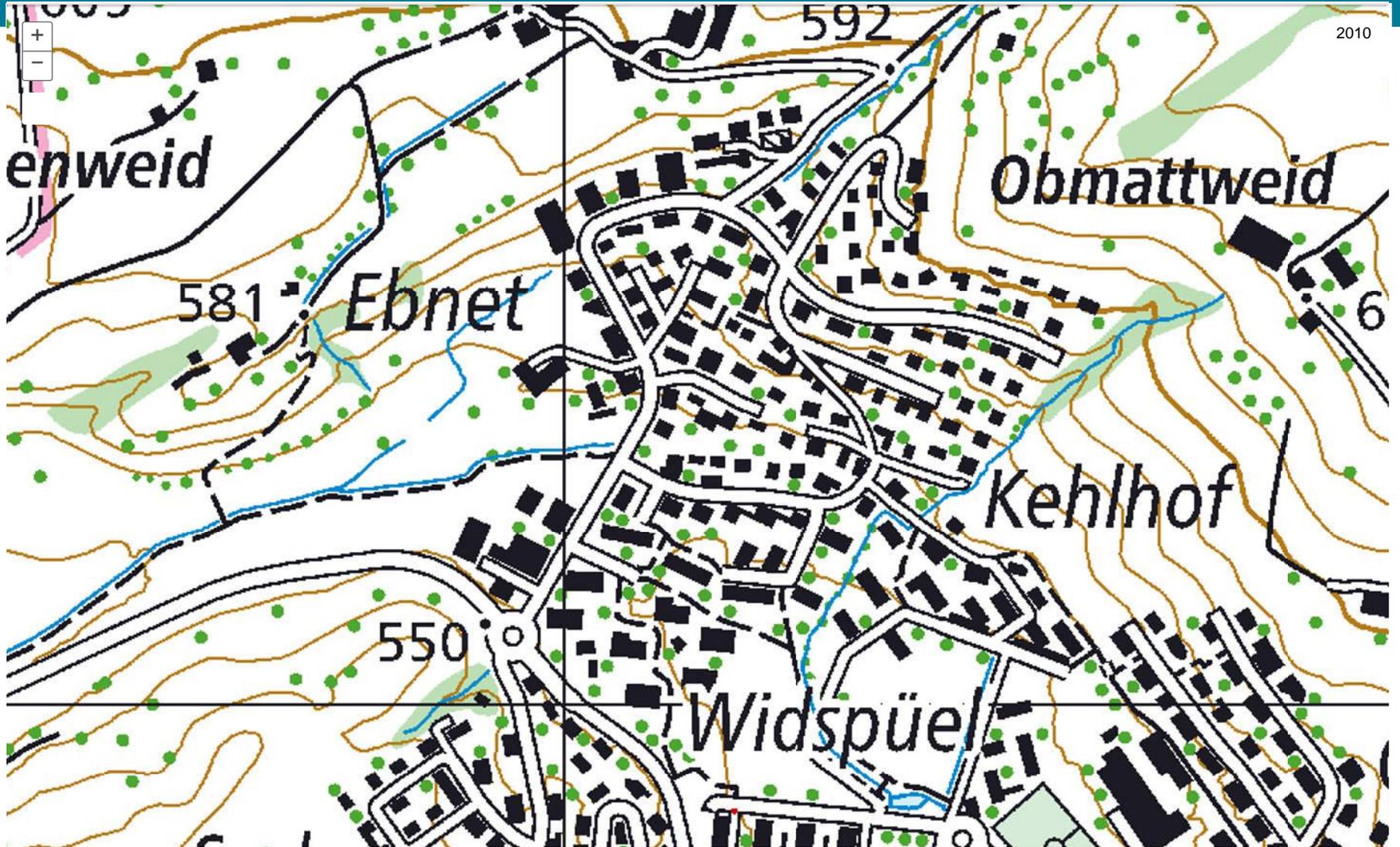
2000

2020









# «Kooperative Planung»

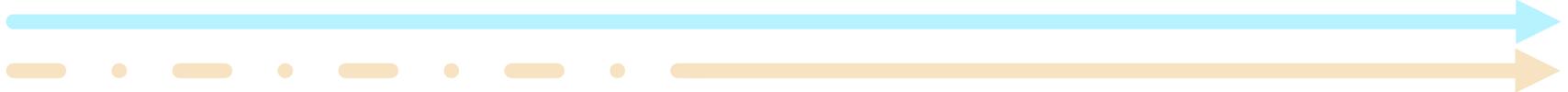
2. Generation: (Industrie-)Brachen transformieren:



1980

2000

2020



## 3 Generationen der Raumentwicklung

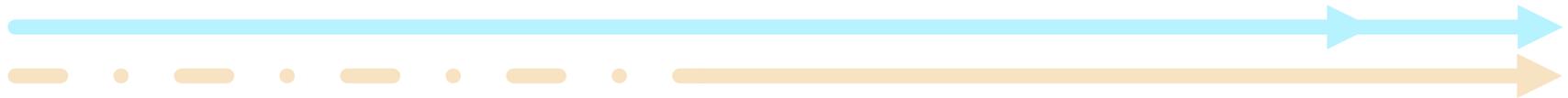
3 G: Transformation im «lebenden» Bestand:  
«Innenentwicklung»



1980

2000

2020



# «Dichte» | «Qualität» | «Akzeptanz»



Berlin, Senftenberger Ring (1.44)



Wien, Ringofenweg (1.31)



München, Holbeinstraße (1.37)



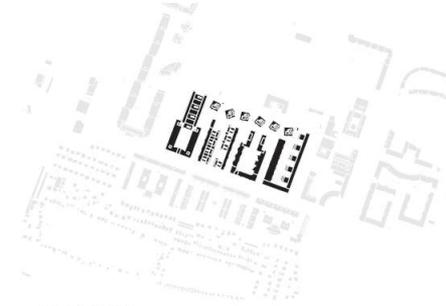
Zürich, Scheuchzerstraße (1.28)



Berlin, Senftenberger Ring (1.44)



München, Holbeinstraße (1.37)



Wien, Ringofenweg (1.31)



Zürich, Scheuchzerstraße (1.28)

(Eberle & Tröger 2015. Densities between 1.28 and 1.44)

# Atmosphärische Dichte $\neq$ Stadt



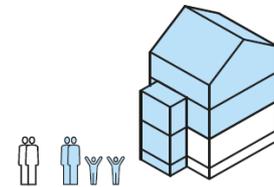
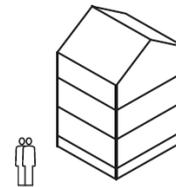
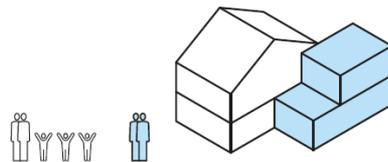
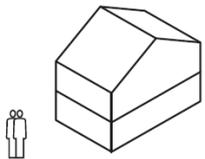
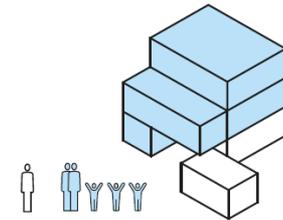
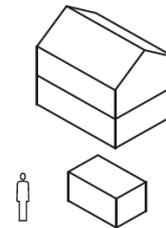
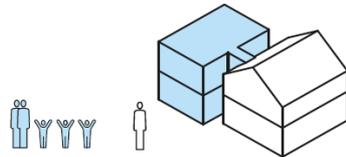
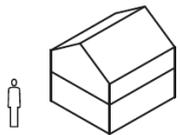
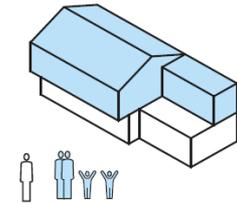
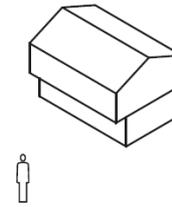
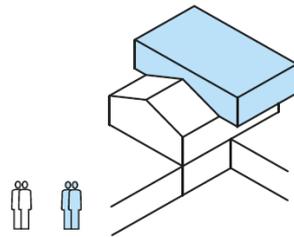
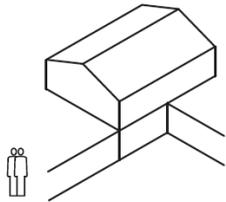
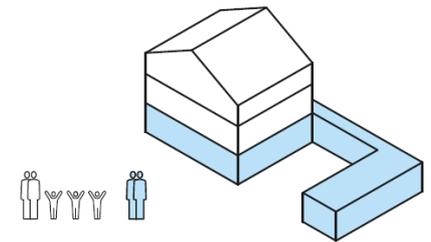
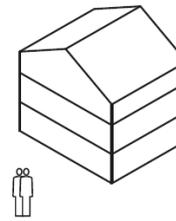
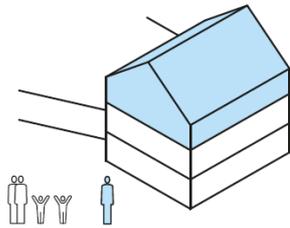
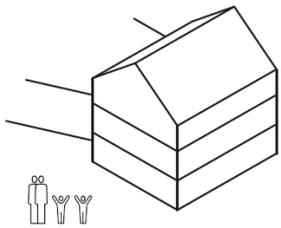
Valendas 2018

# Weiterbauen?

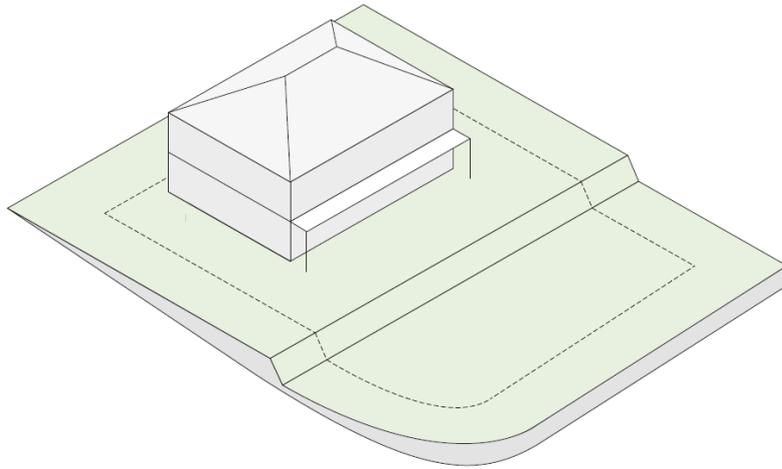


# Weiterbauen!

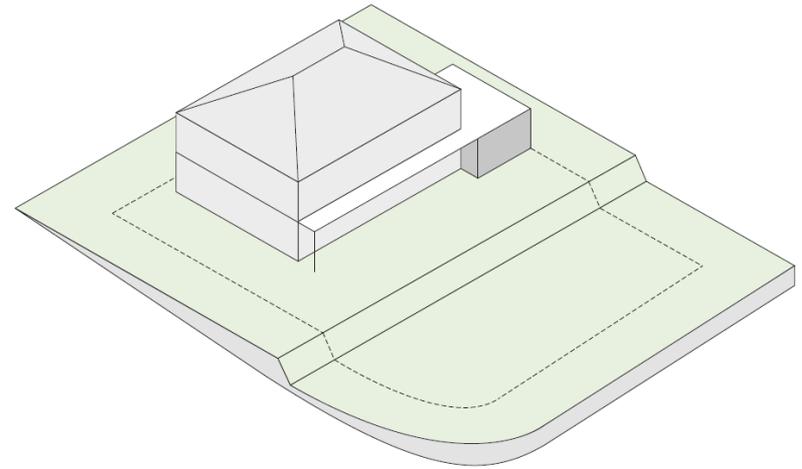




## Kleiner Eingriff, grosse Wirkung



Vorher

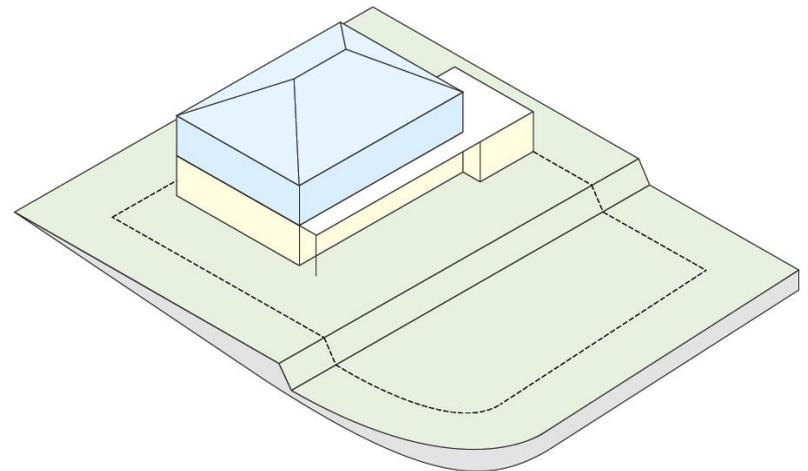


Nachher

## Kleiner Eingriff, grosse Wirkung



Bestand mit Anbau



2 übereinander liegende Wohnungen



# Planungsverständnisse

## Ausgangspunkt von Planung

Any (...) «attempt to manage societal development in places in ways which promote the betterment, however understood, of the human condition as experienced through time and as lived in a wider world of human and non-human relations and forces»

PLANNING  
IN THE PUBLIC  
DOMAIN:

From Knowledge  
to Action

John Friedmann

## Träumen alternativer Zukünfte

Imagination

Nachhaltigkeit  
Qualitäten von Orten  
Ästhetik  
Sicherheit

## Planung

Planungs-Theorie

Potenziale und Möglichkeiten  
Ideen  
Praktiken

# Definitionen 1

«Vorwegnehmende Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten und deren Steuerung über längere Zeit.»

Lendi/Elsasser (1991): Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung.  
vdf Hochschulverlag, Zürich  
ISBN 978-3-7281-1476-1

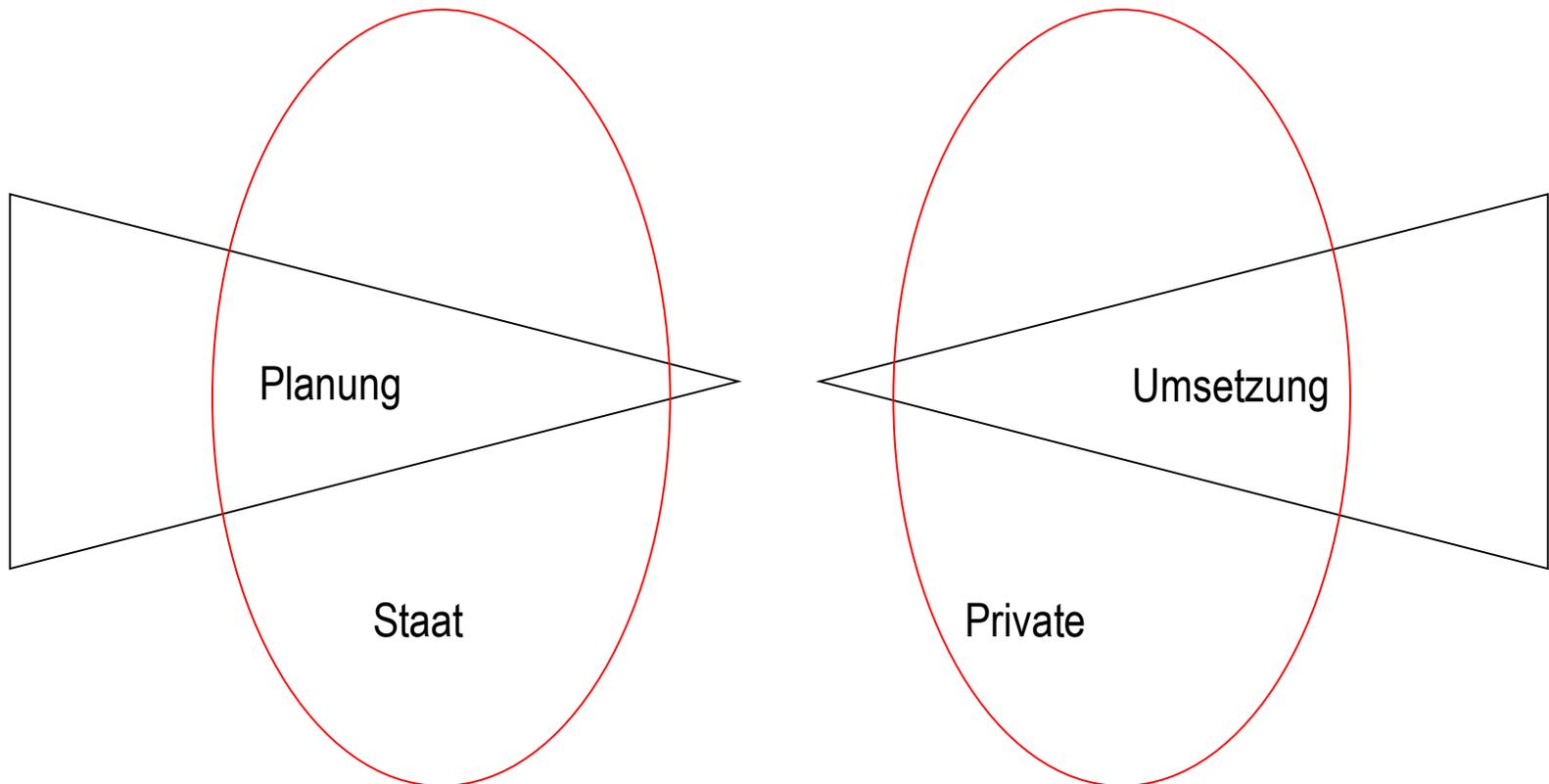
# Definitionen 2: Über Entscheidungen entscheiden (Luhmann 1971)

1. Sequenz von Entscheidungen
  2. Reflexivwerden des Entscheidungsprozesses.
- Sequenz meint, dass Entscheidungsprozesse zerlegt werden in rational ausgearbeitete “Entscheidungsprämissen”, auf welcher “operative” Entscheidungen erfolgen.
  - Reflexiv bedeutet, dass beim Planen (mindestens) zweimal entschieden wird: einmal von planenden und einmal von ausführenden Akteuren.



## Definitionen (...Luhmann)

Phasenmodell:



## Definitionen (...Luhmann)

→ Erste Generation  
der Raumentwicklung

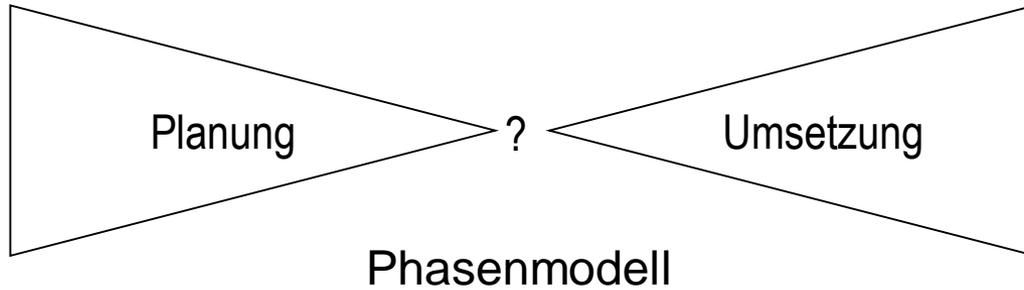
- klassisches Phasenmodell der Planung: Trennung von Planung durch die Öffentliche Hand und die Ausführung (durch Private)
- Typus von Planungssystem, wie es in der Schweiz seit 1969 entwickelt wurde und im Sinne des Raumplanungsgesetzes heute gilt.

## Definitionen 3: Governance

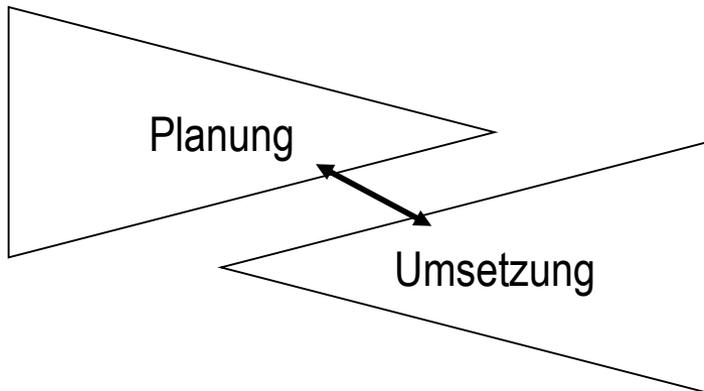
- Two closely related, but nested meanings can be identified. First, governance can refer to **any mode of co-ordination of independent activities**. Among these modes, three are relevant here: the anarchy of exchange, organizational hierarchy, and self-organizing 'heterarchy'. The second, more restricted meaning, is heterarchy (or **self-organization**) (...).

Jessop, Bob (1998): The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. In: International Social Science Journal, Volume 50, Issue 155, S. 29-45)

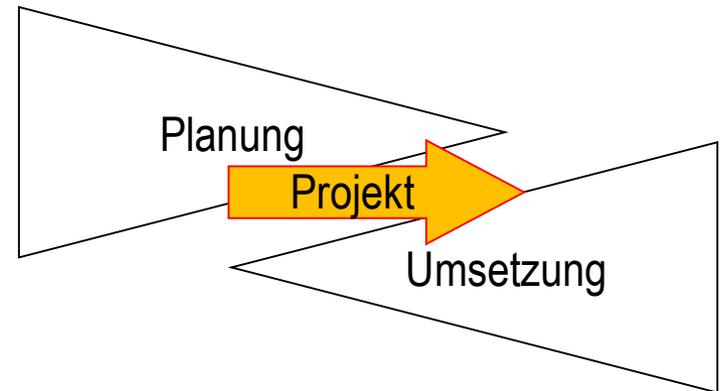
# Projektorientierung



→ Zweite Generation der Raumentwicklung



Umsetzungs- und Prozessprobleme



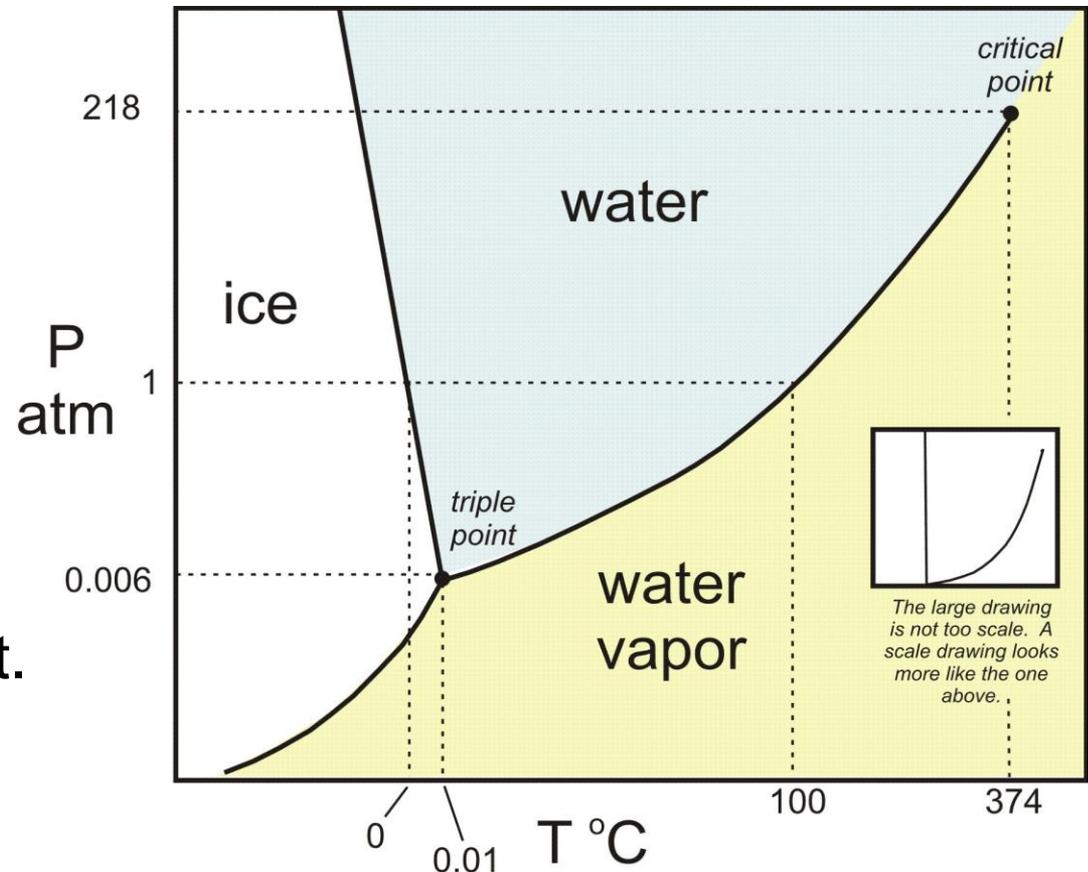
Projekt- und Aktionsplanung

## Definitionen 4: Modulation von Möglichkeitsräumen

→ Dritte Generation der Raumentwicklung

Phasenraum: ein Raum, in dem alle möglichen Zustände eines Systems repräsentiert sind, wobei jeder mögliche Zustand einem eindeutigen Punkt im Phasenraum entspricht.

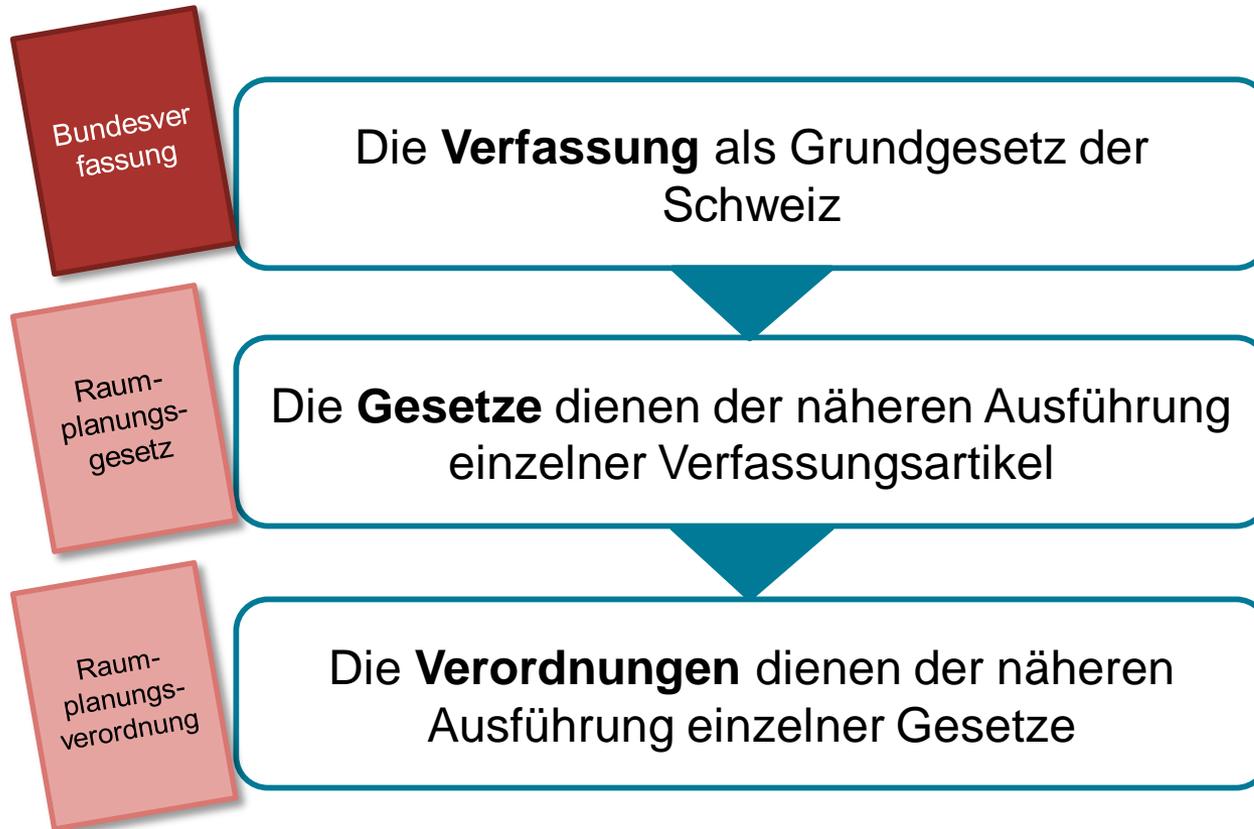
- Vgl. VL „Urban Transformations“



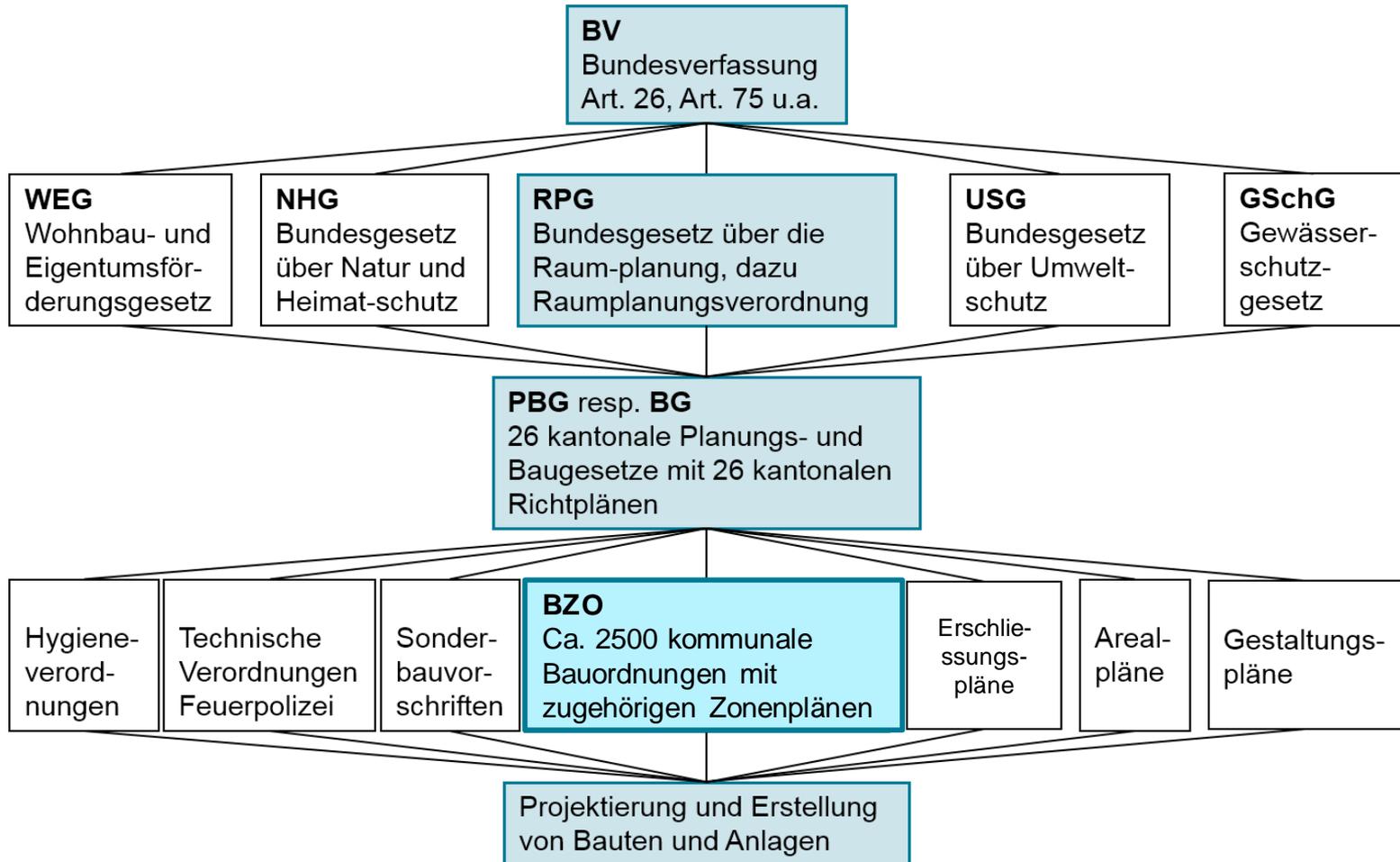
# Raumplanung als staatliche Aufgabe

## Aufbau in der Schweiz

# Hierarchie der Rechtsnormen in der Schweiz



# Das schweizerische Gesetzesgebäude zur Regelung des Planens und Bauens





# Ebene Bundesverfassung

# Art. 75 BV Raumplanung

- <sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.
- <sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
- <sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

# Aussagen zu Art. 75 BV Raumplanung I

- Der Artikel 75 BV ist ein **Kompetenzartikel**, durch den dem Bund Aufgaben übertragen werden.
- Die **konkrete Umsetzung** der Raumplanung ist **Sache der Kantone**. Der Bund besitzt die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung.

# Aussagen zu Art. 75 BV Raumplanung II

- Art. 75 BV beinhaltet folgende materielle Vorschriften:
  - Verpflichtungen der Kantone zur Schaffung einer Raumplanung  
→ entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau ist auch die Raumplanung föderalistisch organisiert
  - Der sachliche Bereich der Raumplanung wird wie folgt abgesteckt:  
„Zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung“
  - Rechtssetzungskompetenz des Bundes (Raumplanungsgesetz)

# Aussagen zu Art. 75 BV Raumplanung III

- **Kooperationspflicht**, Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten zwischen den einzelnen behördlichen Instanzen
- Verpflichtung des Bundes und der Kantone in Erfüllung ihrer Aufgaben, die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen

# Art. 26 BV Eigentumsgarantie

<sup>1</sup> Das Eigentum ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

# Aussagen zu Art. 26 BV Eigentumsgarantie

## Eigentum als Grundrecht verankert

- Institutsgarantie
- Bestandsgarantie
- Wertegarantie
- Verfügungsrecht

## Gründe für einen Eingriff ins private Grundeigentum

- Öffentliches Interesse (z.B. neue Eisenbahnlinie)
- Private Interessen/Grundrechte Dritter (z.B. bessere Arrondierung für eine optimale, bestimmungsgemässe Nutzung des Raums).
- Unter Wahrung der Verhältnismässigkeit

# Einschränkung von Grundrechten

## Formelle Enteignung

- Eigentumsübergang auf einen öffentlichen Grundeigentümer

## Materielle Enteignung

- Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt

## Art. 36 BV:

- Gesetzliche Grundlage
  - Öffentliches Interesse
  - Verhältnismässigkeit
- Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist volle Entschädigung zu leisten.

# Übergeordnete Aufgaben der Raumplanung

- *Gemeinsame* (durch Bund, Kanton und Gemeinde) Verwirklichung und *gemeinsame* Sorge für eine haushälterische Nutzung des Bodens

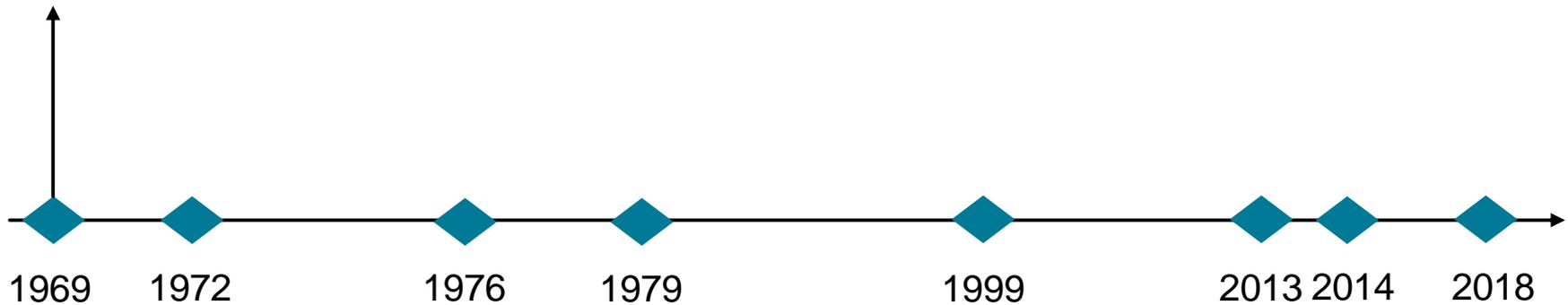


# Entstehung des RPG (Video)

- <https://www.srf.ch/play/tv/einstein/video/raumplanung-in-der-schweiz?id=8150c3d6-e055-4417-bf9d-d5716a3bc23f>

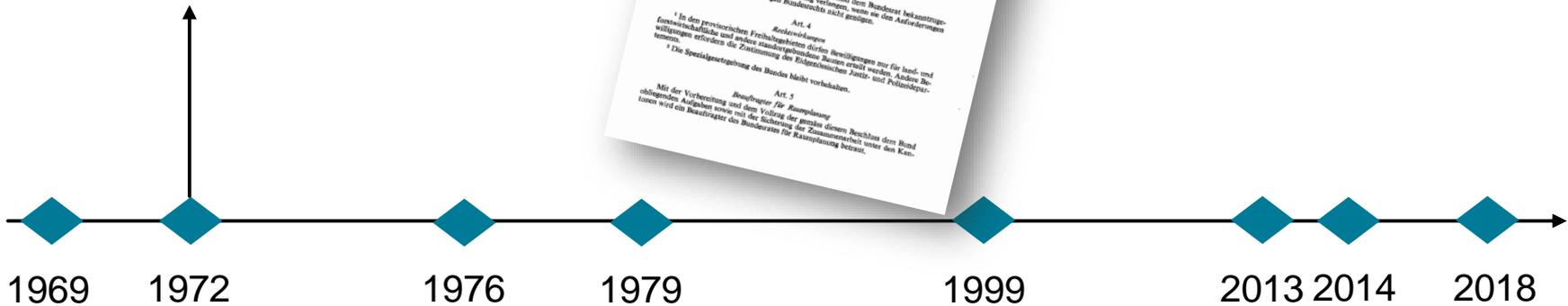
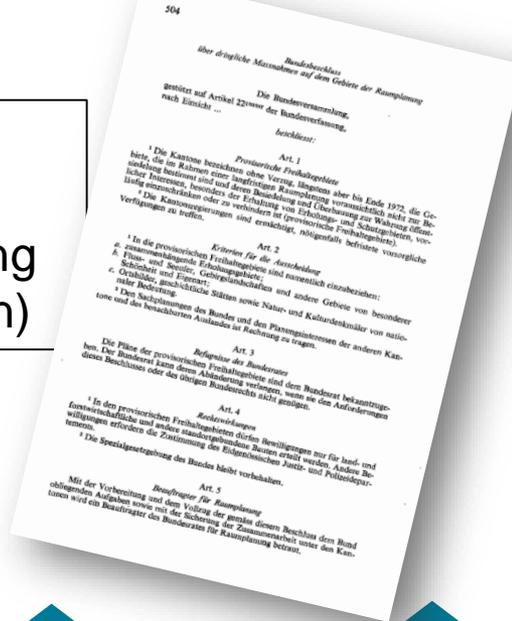
# Geschichte des RPG

Art. 26 BV  
(Eigentumsgarantie) und Art.  
75 BV (Raumplanung) in  
Bundesverfassung

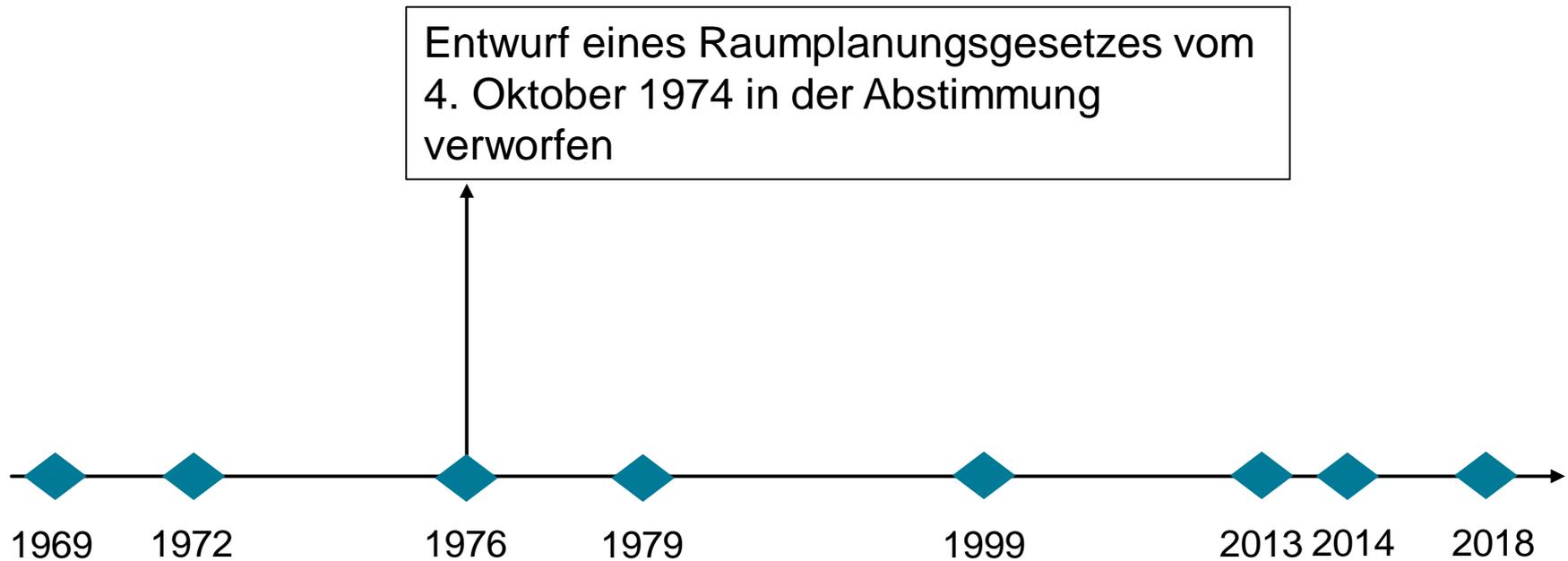


# Geschichte des RPG

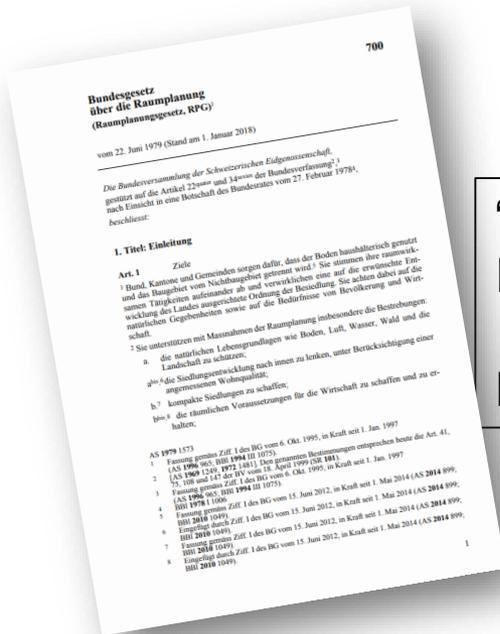
Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (Inhalt: Schutzbestimmungen)



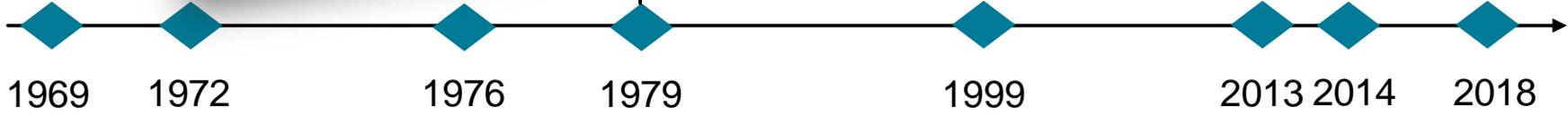
# Geschichte des RPG



# Geschichte des RPG



“Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979” tritt auf 1. Januar 1980 in Kraft



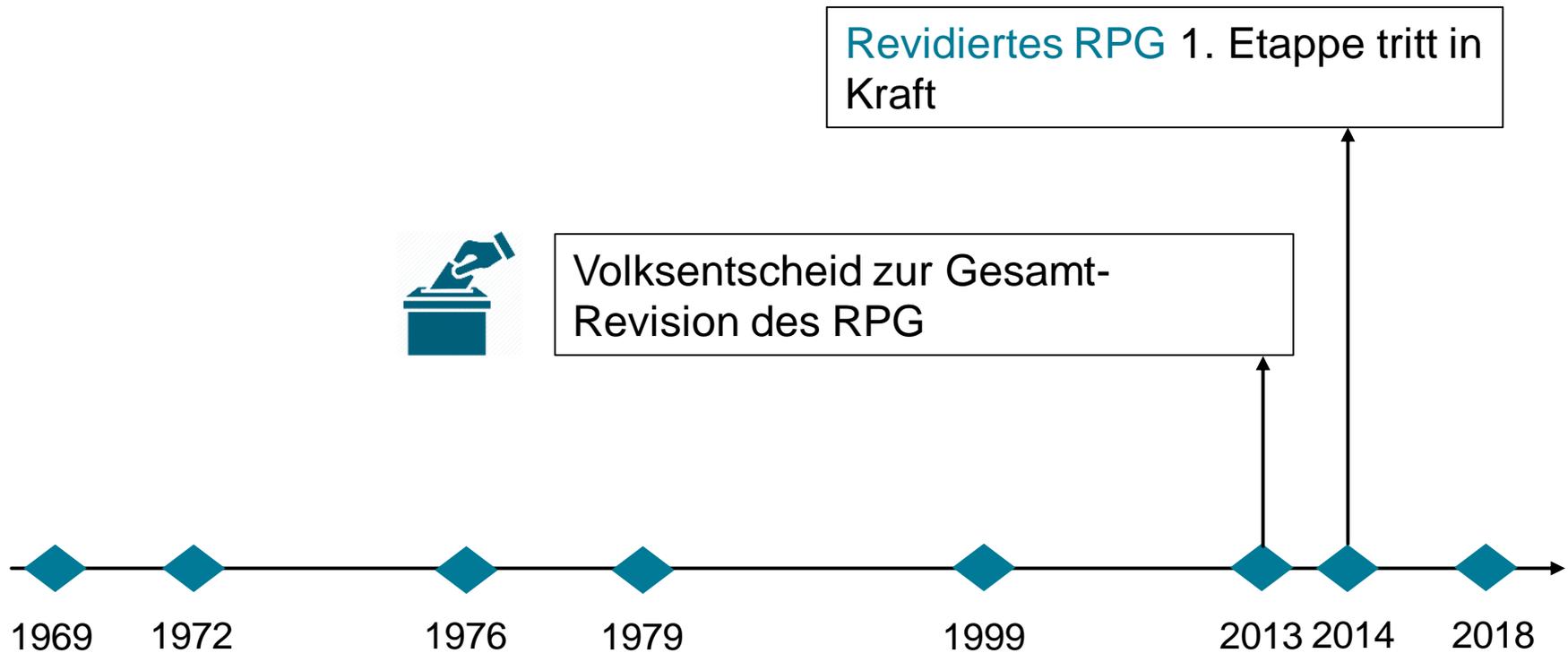
# Geschichte des RPG



Teilrevision Art. 24 RPG: Lockerung der Regelung „Bauen ausserhalb Bauzone“



# Geschichte des RPG



# Geschichte des RPG

Kommission des Erstrats (UREK-N)  
beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten

Revidiertes RPG 1. Etappe tritt in  
Kraft



Vernehmlassungsprozess RPG  
Revision 2. Etappe

# Übergeordnete Zielsetzungen der Raumplanung nach RPG I

<sup>1</sup>Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und **das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird**. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

# Übergeordnete Zielsetzungen der Raumplanung nach RPG II

<sup>2</sup> Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

- a. Die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- a. bis die **Siedlungsentwicklung nach innen** zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität;
- b. **Kompakte** Siedlungen zu schaffen;
- b. bis Die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
- c. Das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
- d. Die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
- e. Die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

# Die drei Prinzipien der Raumplanung I

## 1. Subsidiaritätsprinzip

- Das Subsidiaritätsprinzip entspricht dem föderalistischen Staatsaufbau.
- Föderalismus: Staatsaufbau mit weitgehender Eigenständigkeit der Einzelstaaten (in der Schweiz: der Kantone)
- Raumplanung ist Sache aller politischen Ebenen des Staates (die Region ist keine politische Ebene).
- Raumplanung ist somit eine ständige und durchgehende, querschnittsorientierte Planung

# Die drei Prinzipien der Raumplanung II

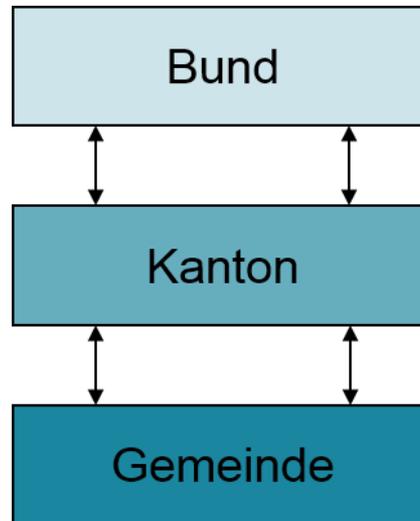
## 2. Kooperationsprinzip

- Verpflichtung zur Kooperation sowohl vertikal wie horizontal (Folge des Subsidiaritätsprinzips)
- Mitwirkung der Öffentlichkeit und der Betroffenen:
  - a. Wahrung der berechtigten Einzelinteressen (Rechtsschutz)
  - b. Mitwirkung der Öffentlichkeit:
    - i. Planerlass liegt in der Zuständigkeit des Bürgers (Bürgerversammlung)
    - ii. Planerlass liegt bei der Regierung oder beim Parlament
      - Nicht förmliches Einspracheverfahren
      - Einsetzen von Kommissionen
      - Vernehmlassung
      - Meinungsumfrage

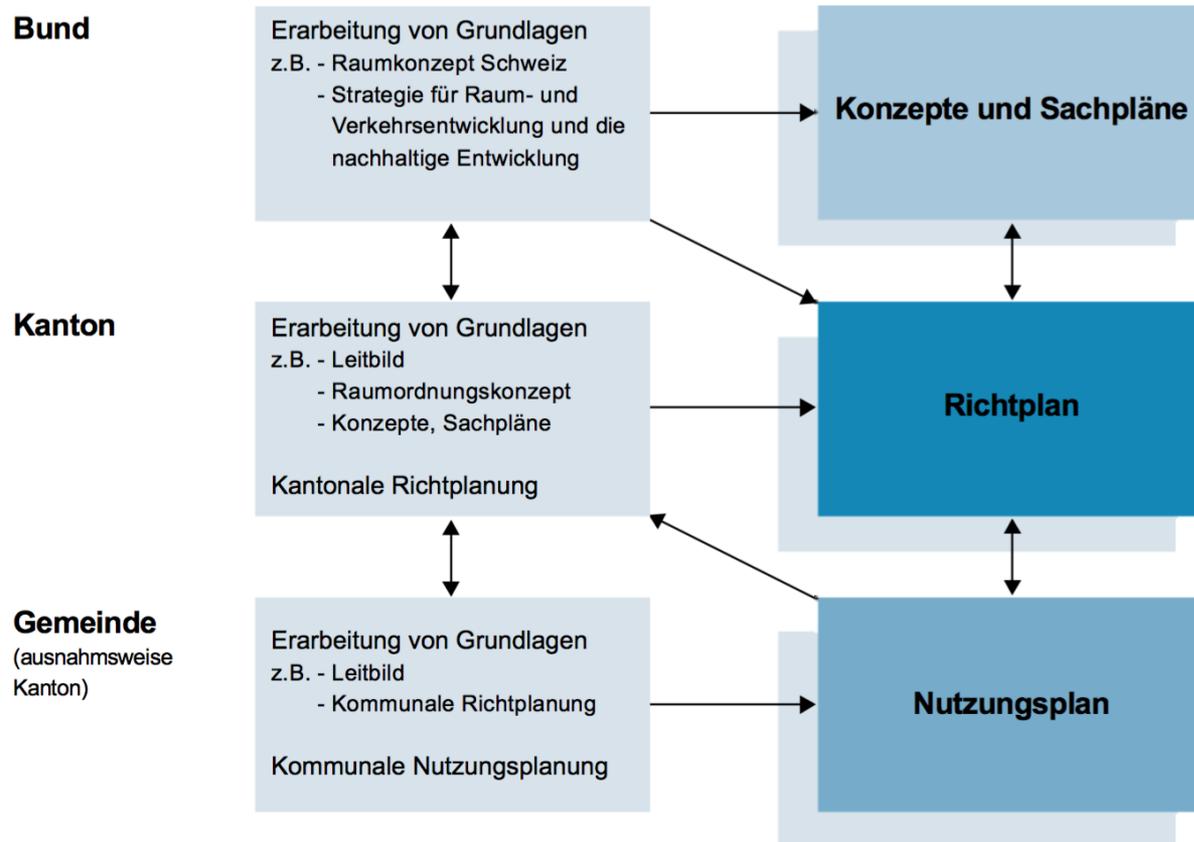
# Die drei Prinzipien der Raumplanung II

## 3. Gegenstromprinzip

- Planung von oben nach unten (top down) bzw. von unten nach oben (bottom up)  
→ Planabstimmung (Genehmigungspflicht)



# Gegenstromprinzip



# Planungsebenen, ihre Aufgaben und Kompetenzen I

- Administrative Eingliederung:
  - Bundesamt für Raumentwicklung ARE im UVEK (Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation)
- Aufgaben:
  - Allgemeine Planungsgrundsätze
  - Strategien und Konzepte des Bundes (z.B. Landschaftskonzept Schweiz)
  - Koordination mit Kantonen
  - Genehmigung der kantonalen Richtplanung
  - Sachplanungen des Bundes (z.B. FFF, Verkehr, geologische Tiefenlager)
  - Koordination mit dem Ausland
  - Information

# Planungsebenen, ihre Aufgaben und Kompetenzen II

- Administrative Eingliederung:
  - Die Kantone haben nach RPG eine Fachstelle für Raumplanung zu bezeichnen. Diese Fachstelle ist in den meisten Kantonen dem Baudepartement und seltener dem Volkswirtschaftsdepartement zugeordnet.
- Aufgaben:
  - Zweckmässige räumliche Ordnung gemäss den Planungsgrundsätzen des Bundes
  - Erlass von Richtplänen - In diesen bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.
  - Können auch Konzepte und Strategien auf kantonaler Ebene entwerfen.

# Planungsebenen, ihre Aufgaben und Kompetenzen III

Region

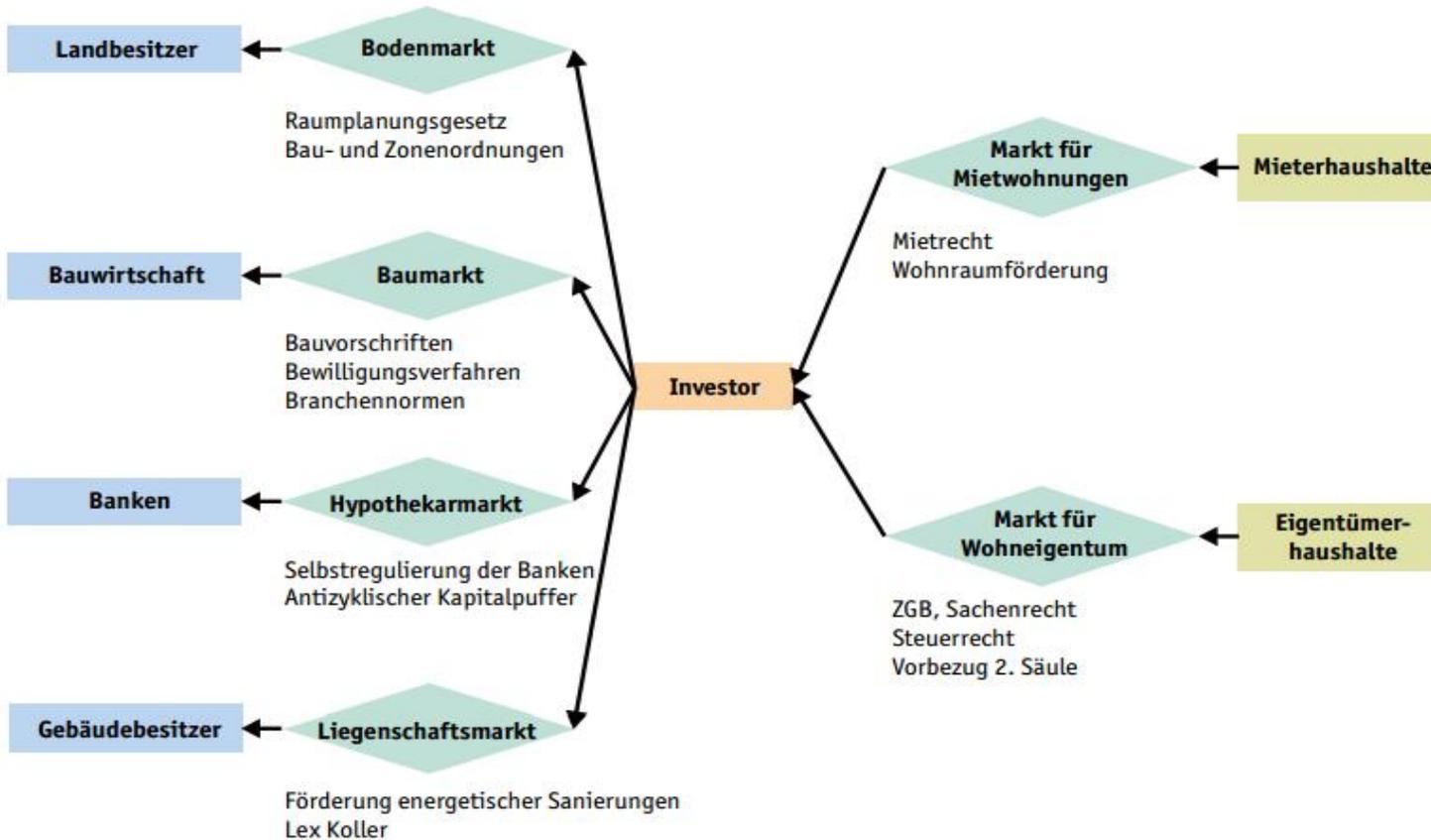
- Administrative Eingliederung:
  - Die Regionen sind keine weitere selbständige Planungsebene, da der Kleinstaat Schweiz neben Bund, Kantonen und Gemeinden keine weitere vierte Staatsebene erträgt. Sie konstituieren sich als öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Zweckverbände.
- Aufgaben:
  - Regionalplanung als Teil der kantonalen Richtplanung
  - Planungsregionen zur Differenzierung der übergeordneten Planung und Bearbeitung und Vertiefung von speziellen Themenbereichen

# Planungsebenen, ihre Aufgaben und Kompetenzen IV

- Administrative Eingliederung:
  - Die grösseren Gemeinden besitzen meist eine entsprechende Planungsstelle.
- Aufgaben:
  - Nutzungsplanung gemäss kantonalen Gesetzen (kommunale Gesamtplanung, Ortsplanung)
  - Erlassen in der Regel Baureglemente (Bauordnungen) und Rahmennutzungsplan (Zonenplan) sowie Sondernutzungspläne (Überbauungsplan, Gestaltungsplan etc.) nach Massgabe des kantonalen Rechts.

# Einschub: Märkte und Akteure

## Akteure auf dem Wohnungsmarkt

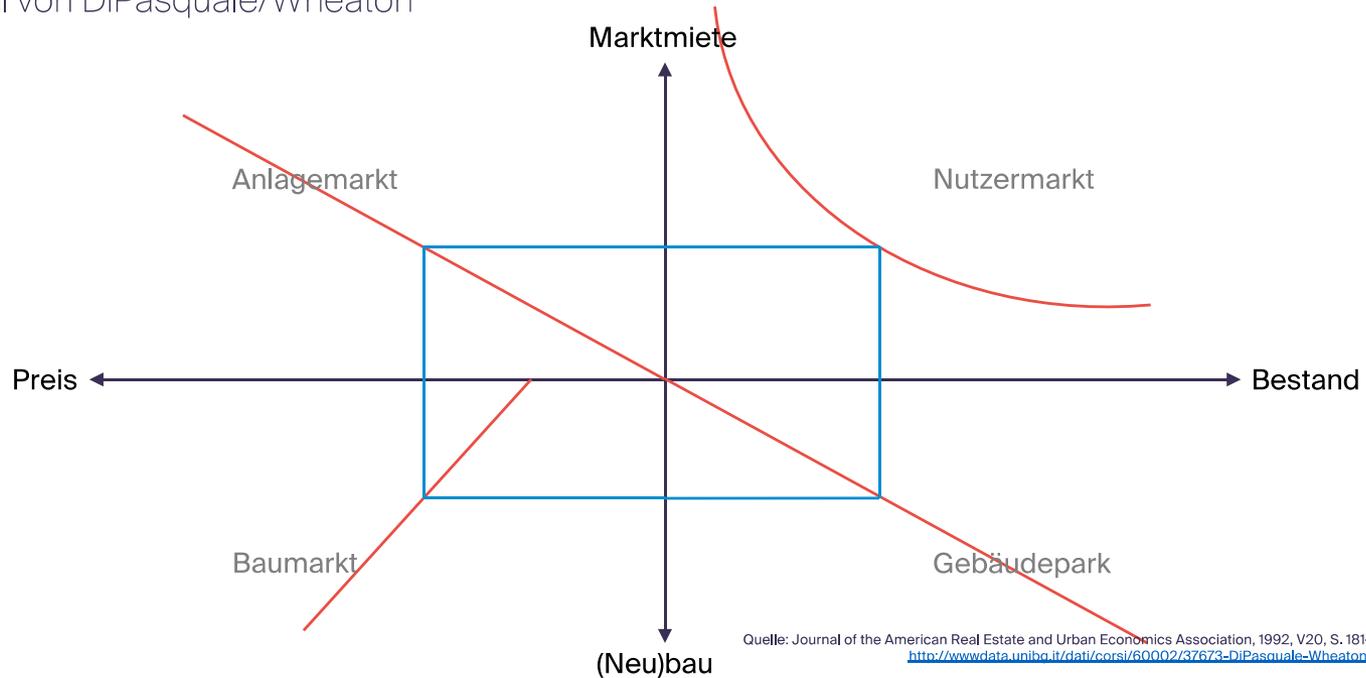


Quelle: BWO / Die Volkswirtschaft

# Einschub: Märkte und Akteure

## Real Estate Systems: 4-Quadranten-Modell

Modell von DiPasquale/Wheaton



Quelle: Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association, 1992, V20, S. 181-197  
<http://www.data.unibo.it/dati/corsi/60002/37673-DiPasquale-Wheaton.pdf>

# Übung



- 2 Turmprojekte: Davos und Vals
- Welche Behörden haben mit Entscheidung zur Realisierung zu tun? Welche Ebene entscheidet über was?
- Welche Behörde kann welches Instrument anwenden?

- Zeit: 5-7 Min überlegen und diskutieren zu zweit
- Anschliessend Besprechung im Plenum



# Wesen und Inhalt der Raumplanung I

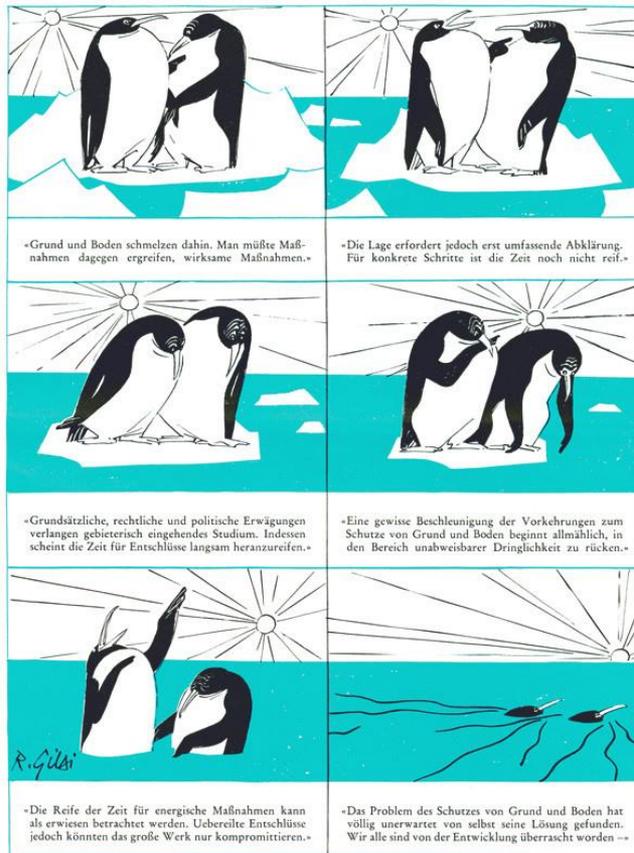
1. Der Lebensraum als Gegenstand der Raumplanung ist als Planungseinheit aufzufassen.
2. Raumplanung beinhaltet sowohl Planung im Sinne einer systematischen Vorbereitung vernunftgemässen Handelns als auch das Realisieren der Planung im Sinne des Treffens von Entscheidungen und des Handelns.
3. Die Raumplanung ist Aufgabe des Staates.
4. Raumplanung verfügt einerseits über Restriktionen und fördert andererseits Entwicklungen.

# Wesen und Inhalt der Raumplanung II

5. Raumplanung ist eine dauernde Aufgabe, da räumliche Entwicklung einen dauernden Prozess darstellt.
6. Raumplanung besitzt einen hohen Querschnittsbezug
7. Raumplanung ist an das Recht gebunden:
  - Durchsetzbarkeit der Planung
  - Rechtsschutz
8. Raumplanung bedarf einer aktiven Raumordnungspolitik

# Take- Home Messages

Die Geschichte von der Entwicklung des Bodenrechtes bei den Pinguinen



NEBELSPAURER 19

- Raumplanung dient der Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Akteure
- Trotzdem sollen Spielräume für künftige Generationen beibehalten werden
- Nicht nur Gesetzestexte notwendig, es braucht auch den politischen Willen und das aktive Handeln
- Das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen und neue sozio-technische Regime fordern die Raumplanung heraus

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

