

Formelle und informelle Instrumente & Verfahren in der Raumplanung

Stand 10.2010 (Bearbeitung 30.8.2011, Florian Stellmacher)

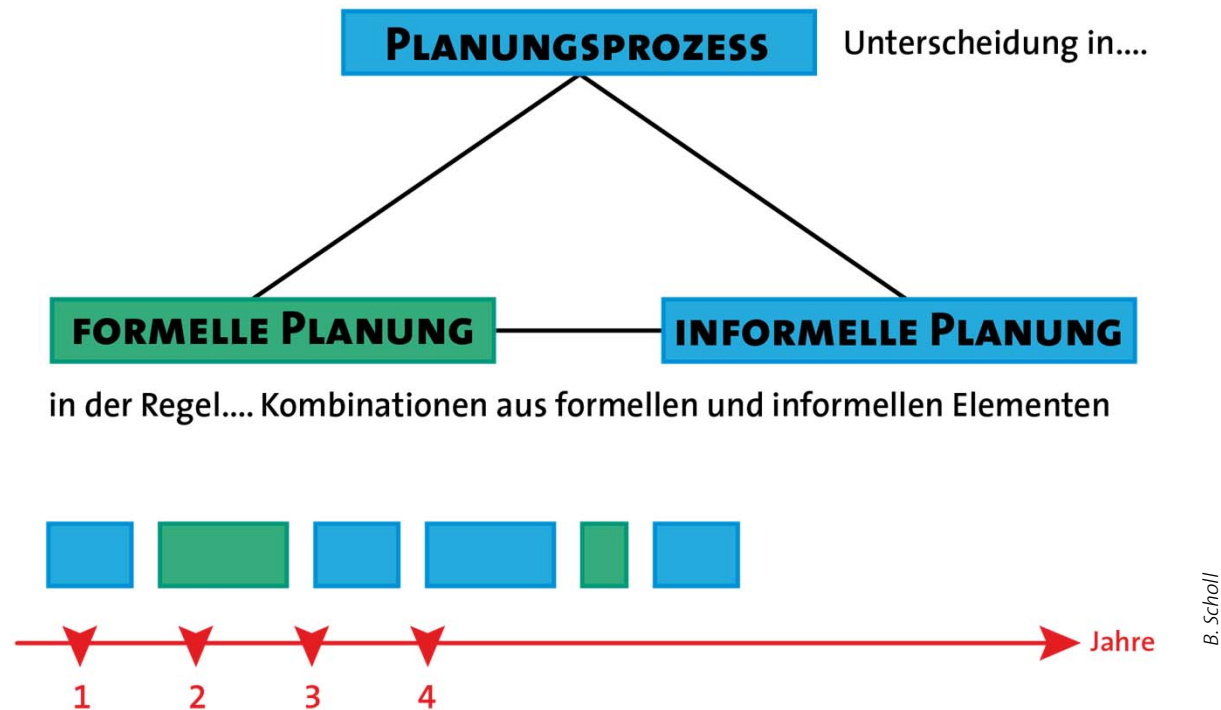
Begriffe

Formelle Instrumente und Verfahren der Raumplanung gehören zum Regelungsbereich des öffentlichen Bau-/Planungsrechts. Sie sind geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen. Der Themenkatalog, zu dem planerische Aussagen getroffen werden können und müssen, ist vorgegeben. Zum jeweiligen Planungsraum sind meist umfassende inhaltliche Aussagen erforderlich. Das Planungsergebnis formeller Verfahren erzeugt eine Bindungswirkung und somit Planungssicherheit, je nach Instrument für die Behörden bzw. Rechtssicherheit auch für die Bürger.

Informelle Planungsinstrumente und -verfahren unterliegen nicht vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts, so dass sie je nach Anlass, Thema, Akteurskonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden können. Informelle Planung ist im Ablauf nicht bzw. nicht in der Genauigkeit geregelt wie die formelle Planung. Informelle Planung ist sowohl für die Vorbereitung der formellen Planung als auch darüber hinaus unverzichtbar.

Aufgaben und Instrumente

Organisationen und Instrumente sollen sich nach den Aufgaben richten und nicht umgekehrt.



Leider entspricht die Praxis dieser Maxime in vielen Fällen nicht!

Planungsprozesse

- Als Planungsprozess bezeichnen wir die während eines bestimmten Zeitraumes und nach bestimmten Regeln ausgewählte Vorgehensweise (als Sequenzen von Handlungen und Entscheidungen) zur Klärung und Lösung raumbedeutsamer Aufgaben.
- Planungsprozesse bestehen in der Regel aus gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren und Instrumenten (formelle Planung) und, der jeweiligen Aufgabe angemessen, besonderen Verfahren und Instrumenten (informelle Planung).
- Die Klärung der formellen und informellen Verfahrenselemente und ihre zweckmässige Kombination ist Teil des raumplanerischen Klärungsprozesses.



Formelle Verfahren und Instrumente – Gesetzliche Grundlagen

Formelle Instrumente und Verfahren der Raumplanung gehören zum Regelungsbereich des öffentlichen Bau-/Planungsrechts. Sie sind geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen. Der Themenkatalog, zu dem planerische Aussagen getroffen werden können und müssen, ist vorgegeben. Zum jeweiligen Planungsraum sind meist umfassende inhaltliche Aussagen erforderlich. Das Planungsergebnis formeller Verfahren erzeugt eine Bindungswirkung und somit Planungssicherheit, je nach Instrument für die Behörden bzw. Rechtssicherheit auch für die Bürger (nach Pahl-Weber 2010).

Formelle Verfahren und Instrumente sind in nationalen und kantonalen Gesetzen (v.a. dem Bundesgesetz über die Raumplanung sowie den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen) verankert. Zu den jeweiligen Gesetzen bestehen Verordnungen, die die Anwendung der Gesetze regeln, z.B. die Raumplanungsverordnung [RPV](#) als Verordnung zum Raumplanungsgesetz [RPG](#).

Formelle Verfahren und Instrumente – Formelles Planungssystem in der Schweiz

Staats- bzw. Planungsebene	Anzahl	Rechtliche Grundlagen (nominales Raumplanungsrecht)	Wichtigste Planungsinstrumente	Wichtigste Inhalte und Aufgaben	Funktionales Raumplanungsrecht
Bund	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schweizerische Bundesverfassung (BV) ▪ Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) ▪ Raumplanungsverordnung (RPV) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konzepte ▪ Sachpläne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erarbeitung von Grundlagen (z.B. Festlegung allgemeiner Planungsgrundsätze und -ziele, Konzepte, Bundesinventare etc.) ▪ Erarbeitung Sachplanungen ▪ Koordination sämtlicher raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes ▪ Koordination, Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diverse raumwirksame Bundesgesetze (z.B. USG, NHG, WEG, WaG etc.)
Kanton	26	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesgesetz über die Raumplanung ▪ Kantonale Bau- und Planungsgesetze 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kantonale Richtpläne ▪ Kantonale Nutzungspläne und Sondernutzungspläne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hauptträger der Raumplanung ▪ Erarbeitung von Grundlagen (z.B. Leitbilder, Konzepte, Inventare etc.) ▪ Erarbeitung und Erlass von behördenverbindlichen Richtplänen (Koordinationsinstrument) ▪ Prüfung, Koordination und Genehmigung der kommunalen Nutzungsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diverse raumwirksame kantonale Gesetze (z.B. Kanton Zürich: Wasserwirtschaftsgesetz, Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr etc.)
Region	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesgesetz über die Raumplanung ▪ Kantonale Bau- und Planungsgesetze 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionale Richtpläne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ übernehmen in gewissen Kantonen überkommunale Raumplanungsaufgaben als öffentlich-rechtliche Regionalplanungsverbände (Regionen sind keine selbständige politische Ebene) 	
Gemeinde	2'636	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesgesetz über die Raumplanung ▪ Kantonale Bau- und Planungsgesetze 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunale Richtpläne ▪ Kommunale Rahmennutzungspläne (Zonenpläne) ▪ Kommunale Bau- bzw. Zonenreglemente (Bau- und Zonenordnung) ▪ Kommunale Sondernutzungspläne/Sonderbauvorschriften (z. B. Quartier-, Gestaltungs-, Erschliessungspläne etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erarbeitung von Grundlagen (z.B. Leitbilder, Inventare, behördenverbindlicher kommunaler Richtplan etc.) ▪ Erarbeitung Nutzungsplanung (flächendeckende, parzellenscharfe und grundeigentumsverbindliche Lokalisierung und Dimensionierung der gesetzlich zulässigen Art und Intensität der Nutzung, minimale Unterscheidung in Bau-, Landwirtschaft- und Schutzzonen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diverse raumwirksame kommunale Reglemente (z.B. Gemeindeordnung, kommunale Wasser-, Abwasser- und Erschliessungsreglemente etc.)

Stand: August 2009

Formelle Verfahren und Instrumente – Aufgaben

Planungssicherheit herstellen und Bauflächenangebot sichern

- Eigentumsrechte schützen
- Entwicklungsziele festlegen
- Rechtssicherheit herstellen
- Baurecht schaffen
- Erschliessung sichern
- Bebauung regeln

Festlegen und Durchsetzen von Rahmenbedingungen für die Entscheidungen und Handlungen der Akteure

- Nutzungsvoraussetzungen definieren (bspw. Ver- und Entsorgung)
- Nutzungsbeschränkungen durchsetzen (bspw. Mindestabstände zur Sicherung von Belichtung und Belüftung)
- Interessen der Allgemeinheit durchsetzen (bspw. Enteignung von Flächen)



Informelle Verfahren und Instrumente – Definition

Raumbedeutsame Aufgaben haben unterschiedliche Eigenheiten und Merkmale. Infolgedessen bedarf es zu ihrer Lösung aufgabenspezifischer Organisationen und Instrumente. Neben den formellen stehen zahlreiche so genannte informelle Verfahren und Instrumente zur Verfügung, die je nach Anforderungen flexibel eingesetzt werden können.

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zu formeller Planung besteht darin, dass informelle Planung im Ablauf nicht bzw. nicht in der Genauigkeit geregelt ist wie die formelle Planung (...). Informelle Planung ist sowohl für die Vorbereitung der formellen Planung als auch darüber hinaus unverzichtbar. (...)

Informelle Planungsverfahren unterliegen nicht vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts, so dass sie je nach Anlass, Thema, Akteurskonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden können. Dabei besteht auch die Möglichkeit, während des Planungsprozesses das Verfahren zu überarbeiten und zu korrigieren.

(nach Pahl-Weber 2010)

Informelle Verfahren und Instrumente – Aufgaben

- Konflikte aufdecken
- Lösungen erkunden
- Lösungen verwerfen
- Kompromisse aushandeln
- Akzeptanz herstellen

Informelle Verfahren und Instrumente – Bedeutung

Die Bedeutung informeller Verfahren und Instrumente nimmt zu. Bei Projekt- und insbesondere bei Schwerpunktaufgaben werden beide Verfahrensarten, formelle und informelle Planung, benötigt. Im Rahmen informeller Verfahren und Instrumente können die zu beachtenden formellen Verfahren und das Timing von (nachfolgenden) formellen Verfahren geklärt werden.

Auch wenn informelle Planung grundsätzlich keine Rechtswirkung entfaltet, so kann sie doch durch Beschluss der entsprechenden Gremien in den Gemeinden/Regionen/Kantonen Verbindlichkeit erlangen, so etwa im Rahmen der formellen Planverfahren, wenn Ziele der Planung aus den informellen Planungen übernommen werden. Informelle Planung kann darüber hinaus bei der Umsetzung von formellen Plänen Entscheidungshilfe für Bauvorhaben sein, sie kann zur Steuerung öffentlicher und privater Investitionen dienen oder den Einsatz von Fördermitteln vorbereiten. (...)

Die Verhandlungsergebnisse entfalten keine formelle Verbindlichkeit. Vielmehr wird mit informellen Verfahren auf die Überzeugungswirkung und die Veränderung in den Köpfen der Beteiligten gesetzt. Es gilt das Prinzip der Selbstbindung der beteiligten Akteure.

(nach Pahl-Weber 2010)



Informelle Verfahren und Instrumente – Vielfalt an Planungstypen und -verfahren I

Nach Form und Verbindlichkeit lassen sich beispielsweise unterscheiden:

- Gutachterverfahren, Wettbewerbsverfahren, dialogorientierte Verfahren und Kooperationsverfahren und Planungen ohne verbindlichen Status
- Stadtentwicklungskonzepte, Dorfentwicklungsplanungen, Regionale Entwicklungskonzepte mit verbindlichem Status

(nach Pahl-Weber 2010)

Informelle Verfahren und Instrumente – Vielfalt an Planungstypen und -verfahren II

Nach der Intensität des Zusammenwirkens der Akteure lassen sich z.B. unterscheiden:

- In dialogorientierten Verfahren und Kooperationsverfahren ist der Grad des Zusammenwirkens der Akteure am grössten. Hier muss auch nicht unbedingt die öffentliche Hand Auftraggeber oder Initiator sein, es gibt auch Bürgerplanungen, Planungsinitiativen der Zivilgesellschaft und der privaten Wirtschaft. Zu beobachten ist aktuell eine Zunahme solcher Initiativen und ein Bemühen der Fachwelt, diese, v. a. in der Bestandsentwicklung, weiter zu etablieren.
- In Gutachter- und Wettbewerbsverfahren (Wettbewerbe) ist i.d.R. der Grad des Zusammenwirkens eher geringer. Je nach Entscheidung der auftraggebenden Einheit –private Personen, Unternehmen oder die öffentliche Hand – kann die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Fachgebiete, die Beteiligung von Bürgern oder von ausgewählten Interessenträgern vorgegeben werden.

(nach Pahl-Weber 2010)

Formelle und informelle Verfahren und Instrumente I

Formelle Planung

- Bei den formellen Verfahren und Instrumenten (Pläne und Programme) handelt es sich um mittel- bis langfristige Rahmensetzungen mit weitgehend passivem Charakter.
- Dies ist auf der Ebene der überörtlichen Planung (Land, Kanton, region) sinnvoll, z.B. für die Abgrenzung von Siedlungsbereichen und Freiräumen und bietet den Gemeinden mittelfristige Sicherheit für bestimmte Dispositionen.
- Formelle Verfahren erweisen sich oft als politisch besonders sensibel und nur als begrenzt durchsetzungsfähig.
- Sie haben zudem eher restriktiven denn gestaltenden Charakter.
- Beispiele formeller Verfahren und Instrumente:
Richtplanung, Sondernutzungsplan, Gestaltungsplan, Bau- und Zonenordnung, Baubewilligungsverfahren, Sachplan, Ausnützungsziffer, Gewässerabstand etc.

Formelle und informelle Verfahren und Instrumente II

Informelle Planung

- Informelle Planung nutzt Instrumente und Verfahren, die versuchen, auf anderen Wegen Konsens und Kooperation zwischen den Akteuren zu erreichen.
- Dies geschieht z.B. über temporäre "Runde Tische" oder die Pflege und Nutzung dauerhafter Netzwerke.
- Informelle Planungsverfahren sind gekennzeichnet durch eine hohe Flexibilität in Bezug auf Einsatzgebiete und Organisation,.
- Ihre Bindungswirkung ist formell gesehen aber gering. Gelingt es aber, mit den Beteiligten zu gemeinsamen Lösungen zu kommen, so sorgt die Selbstbindung dieser Akteure dafür, dass die Erkenntnisse in die formellen Verfahren im Zuständigkeitsbereich der verschiedenen Akteure Eingang finden.
- Beispiele informeller Verfahren und Instrumente:
Mediationsverfahren, Planungswerkstatt, Zukunftskonferenz, Testplanung, Planungszelle, Bürgergutachten, Charette-Verfahren, Regionalkonferenz, Stadtentwicklungskonzept etc.

Formelle und informelle Verfahren und Instrumente – Gegenüberstellung

	Informelle Verfahren und Instrumente	Formelle Verfahren und Instrumente
Ablauforganisation	Ablauforganisation kann frei gewählt werden.	Vorgeschriebene Regeln des Ablaufes z.B.: - Kommunale Nutzungsplanung (Zonenplan) - Kantonale Richtplanung
„Produkte“	Produkte sind gestaltbar.	Meist präzise Anforderungen an das Produkt
Aufbauorganisation	Aufbauorganisation kann frei gestaltet werden.	Vorgeschriebene Regeln, wer zu beteiligen ist (siehe gesetzliche Grundlagen).
Einsatz	Wird oft für die Vorbereitung von formellen Verfahren und zur Grundlagenerarbeitung eingesetzt.	Ist für Genehmigungen und Entscheidungen vielfach unverzichtbar.

Quelle: nach B. Scholl



Formelle und informelle Verfahren und Instrumente – Vor- und Nachteile I

Die **Vorteile** informeller Verfahren liegen in der grossen Flexibilität in Bezug auf die Wahl des Verfahrens, des Aufwands, der Ergebnisdarstellung und -präsentation und damit auch in der Möglichkeit, die Planungsabläufe und -inhalte situationsgerecht zu gestalten.

Auf konkrete planerische Herausforderungen und Problemlagen kann reagiert werden, ohne umfassende Aussagen zu allen planungsrelevanten Themenkomplexen treffen zu müssen.

Wenn in informellen Verfahren Planungsaussagen im Dialog mit zentralen Akteuren erarbeitet werden, erhöht sich damit die Wahrscheinlichkeit der späteren Umsetzung der Planungsergebnisse. Eine Sicherheit dafür gibt es allerdings nicht. Hier ist insbesondere die Politik im Dilemma, Entscheidungen in informellen Verfahren mitgestaltend vorbereiten zu können, verbindliche Entscheidungen aber in politischen Gremien treffen zu wollen und zu müssen und dabei mitunter einer anderen Logik, der des politischen Handelns, zu folgen als im informellen Planungsprozess. So kommt es immer wieder vor, dass politische Akteure in weiten Strecken Ergebnisse mit erarbeiten, sich bei der politischen Entscheidung aber enthalten oder gar Gegenstimmen abgeben.

Es kommt aber genauso vor, dass gerade in informellen Planungsverfahren die unterschiedlichen, möglicherweise verhärteten Positionen in der Politik aufgebrochen werden können und ein Konsens erzielt wird, der dann tatsächlich auch in der Entscheidungsfindung mitgetragen wird.

(nach Pahl-Weber 2010)

Formelle und informelle Verfahren und Instrumente – Vor- und Nachteile II

Die **Nachteile** informeller Verfahren liegen in ihrer Abhängigkeit von der formellen Umsetzung einerseits, bes. in den wenig zusammenarbeitsintensiven Verfahren, und in der Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft zentraler Akteure und deren Interesse an einer gemeinsamen Lösungsfindung in den dialogintensiven Verfahren andererseits. So ist Kritik von Kommunen geäußert worden, die nach erfolgreichem Abschluss von Wettbewerbsverfahren bei der Umsetzung in formelle Planung Zeit verlieren und möglicherweise umfassende Änderungen am Wettbewerbsergebnis in Kauf nehmen. (...)

Bei informeller Planung mit hohem Dialoganteil kann infolge vielfältiger Interessenlagen eine hohe Unsicherheit bezüglich des Planungserfolges entstehen. In harten Konfliktfällen sind deshalb informelle Verfahren, die über den Dialog hinaus auch die Mediation einbeziehen, ein Mittel der Wahl, um rechtliche Auseinandersetzungen möglichst zu vermeiden.

In diesen Fällen werden häufig Kompromisse in Kauf genommen, um die Fortführung des Verfahrens nicht zu gefährden. Die Gefahr dieser kooperativen Verfahren liegt weiterhin in ihrer Selektivität und Exklusivität. Es kann zu Vorentscheider-Strukturen kommen, die Planungsentscheidungen bereits so konkret vorbereiten, dass eventuell nachfolgende formelle Verfahren die bereits informell getroffenen Entscheidungen nur noch bestätigen können und eine tatsächliche Verfahrensoffenheit nicht mehr gegeben ist.

Unstrittig ist, dass nicht von einer Überlegenheit informeller Verfahren ausgegangen werden kann, sondern dass vielmehr beide Verfahrensarten ergänzend angewandt werden müssen, um die jeweiligen Vor- und Nachteile auszugleichen.

(nach Pahl-Weber 2010)

Diller, C. (2010): Stichwort Stadt- und Regionalmanagement. In: Henckel, D. u.a. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. VS Verlag

Gilgen, K. (2006): Kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Zürich

Gilgen, K. (2005): Kommunale Richtplanung in der Schweiz. Zürich

Lindblom (1964): The science of mudding through. In: Leavitt, H.J., Pondy, L.R., Boje, D.M.: Readings in Managerial Psychology. Chicago

Löb, S. (2005): Regionalmanagement. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover

Mitschang, S. (2010): Fachplanungen. In: Henckel, D. u.a. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. VS Verlag

Pahl-Weber, E. (2010): Informelle Planung in der Stadt- und Regionalplanung. In: Henckel, D. u.a. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. VS Verlag

Scholl, B. (1995): Aktionsplanung. Zürich

Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, SIA-Normen 416, 421 und 423. Zürich

Sinning, H. (2007): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt (-Region). Dortmund