

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 27 (2014)
Heft: [8]: Stadtregionen planen = Stadsregio's plannen

Artikel: Eine Frage, zwei Antworten
Autor: Hoelzel, Fabienne
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-583470>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

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

Eine Frage, zwei Antworten

Auf den ersten Blick gleichen sich Zürich und Amsterdam. Doch in der Planungskultur gibt es Unterschiede. Die Schweiz verschärft die Gesetze, die Niederlande lockern sie.

Text:
Fabienne Hoelzel
Grafik Planungs-
instrumente:
Professur Christiaanse,
ETH Zürich;
Gestaltung: Hahn und
Zimmermann

Eine attraktive Kernstadt, einst unscheinbare Agglomerationen, die zu Boomtowns wachsen, und mittendrin ein internationaler Flughafen: All dies zeichnet die polyzentrischen Stadtregionen von Amsterdam und Zürich aus. Wie können diese Regionen ihre räumliche Entwicklung erfolgreich steuern? Im Mittelpunkt dieser Frage stehen die Planungsstrategien, die Planungsinstrumente und ihr Zusammenspiel. Auf den folgenden Seiten sind die Planungssysteme Zürichs und Amsterdams mittels einer Grafik und eines Glossars dargestellt. Sie zeigen auf, welche Instrumente auf welchen Planungsebenen zur Verfügung stehen und wie sie interagieren.

Bei der Erarbeitung wurden formelle und informelle Instrumente unterschieden. Formell – damit sind behörden- oder eigentümergebundene Instrumente gemeint. Sie unterstehen festen Verfahren, die im Schweizer System stark unter dem Einfluss von Partei- und Verbandspolitik, Volksabstimmungen oder persönlich Betroffenen stehen. Informell – damit sind strategische, vorbereitende Verfahren gemeint. Sie sind teils unverbindlich, teils selbstbindend und oft verwaltungsintern. Sie werden meistens von Städtebauerinnen und Planern erarbeitet. Je nach Fall beziehen diese Bevölkerung oder Grundstückseigentümergebunden ein. Informelle Instrumente sind effizient, weil sie nicht an formelle Verfahren gebunden sind und weil die Art und Anzahl der Teilnehmenden anpassbar sind.

Zürich: Das Gegenstromprinzip

Die Instrumentengrafik für Zürich zeigt, dass die Schweiz auf allen politischen Ebenen und in allen Bereichen der Planung über viele Instrumente verfügt. Auf den ersten Blick ein «Instrumentendschungel» entpuppt sich das System als ausgeklügelt. Die vertikale Achse zeigt das «Gegenstromprinzip»: Mitarbeit und Partizipation auf den unteren, Kontrolle und Genehmigung auf den oberen Planungsebenen. Dieses Perpetuum mobile setzt sich auf der horizontalen Achse fort: Sie zeigt die Wechselwirkung von informellen und formellen Prozessen und Instrumenten an. Das Schweizer Planungssystem ist einerseits Spiegelbild der föderalistischen Kultur – mit zum Teil grossen Unterschieden zwischen den Regionen. Andererseits ist der starke Kanton in der flachen Hierarchie zunächst subtil, dann aber deutlich ablesbar: Der kantonale Richtplan ist das mächtigste Instrument der Raumplanung, und das kantonale Planungs- und Baugesetz gibt den Gemeinden klare Richtlinien vor. Siehe «Lesebeispiel zur Zürcher Grafik»

Amsterdam: Informell und Top-down

Die Instrumentengrafik für Amsterdam zeigt, dass das Hauptgewicht auf informellen, strategischen Instrumenten liegt, auf den Structuurvisies. Das Reich, alle Provinzen und jede Gemeinde müssen eine Visie ausarbeiten. Diese

ist selbstbindend; nur in begründeten Ausnahmen darf davon abgewichen werden. Teilweise werden die Visies über Verordnungen behördenverbindlich. Dabei gilt ein reaktives Prinzip, das in Politikkonkurrenz münden kann: So muss zwar die Stadt Amsterdam ihre Visie der Provinz vorlegen, diese muss sie aber nicht bewilligen. Die Provinz kann intervenieren, aber sie muss nicht – sie tut es nur, falls sie ihre Interessen durchsetzen will oder diese verletzt werden. So hat die Provinz Nordholland den Bau von Windrädern untersagt. Die Visies der Gemeinden berücksichtigen die Visie ihrer Provinzen, während diese und die Gemeinden die Visie des Reichs, die nationale «Structuurvisie Infrastructuur en Ruim» (SVIR) beachten. Das Reich kann in den Provinzen und Gemeinden intervenieren.

Das Hauptinstrument im niederländischen System ist der eigentümergebundene, kommunale Bestemmingsplan. Er berücksichtigt die kommunale Structuurvisie, die die Entwicklung vorgibt. Auch die Provinz und das Reich können einen eigentümergebundenen Bestemmingsplan erlassen, der als Rijksinpassingsplan oder Provinciaal Inpassingsplan in Kraft tritt. Der kommunale Bestemmingsplan ist ein schillernder Zwitter: Er ist Regel- und Sondernutzungsplan in einem. Es gibt unzählige Varianten, in denen er ausgearbeitet und bewilligt werden kann.

In IJburg siehe Seite 38, einem noch voll funktionierenden Industriegebiet, ermuntert die Stadt das Gewerbe, auszuziehen und einer urbanen Mischnutzung Platz zu machen. Hier trat der Bestemmingsplan als Masterplan in Kraft. Um dennoch Spielraum zu wahren, können für einzelne Parzellen «wet algemene bepalingen omgevingsrecht» (WABO), «project besluiten» oder «Mini-Bestemmingsplanen» innerhalb des existierenden erlassen werden.

In IJburg siehe Seite 42 trat der Bestemmingsplan als Moederplan (Mutterplan) mit minimalen Vorgaben in Kraft: Er sicherte nur Verlauf und Fläche der Hauptstrasse. Als Bestemmingsplan mit uitwerkingsplicht musste er jedoch mit weiteren, kleinen Bestemmingsplänen für die Teilgebiete ausformuliert werden. Diese traten in Kraft, als sich Stadt, Investorinnen und Entwickler über Städtebau und Kosten einig waren.

Damit verfügt Amsterdam über effiziente informelle Top-down-Verfahren: Alle entscheidenden Teilhaberinnen sitzen von Anfang an an einem Tisch und regeln das Wichtigste unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Erst dann werden die verbindlichen Bestemmingspläne gezeichnet. Auf diese Weise arbeiteten die finanzkräftigen Wohnbaugesellschaften und das Stadtplanungsamt über Jahre eng und effizient zusammen. Doch mit der Finanzkrise und dem Platzen der Immobilienblase verlor dieses Vorgehen an Terrain: Die Investoren sind weggebrochen, und die Stadtplanungsämter wurden redimensioniert und reorganisiert. Das niederländische Planungssystem steht – einmal mehr – vor einem Umbruch siehe Seite 14.

Die Planungskultur der Niederlande ist reich an Szenarien, Visionen und Strategien. Die Zersiedelung des Landes konnte sie aber nicht verhindern. Die direktdemo-



Fabienne Hoelzel ist wissenschaftliche Assistentin an der Professur Christiaanse, ETH Zürich, und Gründerin von Fabulous Urban, einem Städtebau- und Planungsbüro für Entwicklungs- und Schwellenländer in Genf.

Fabienne Hoelzel is wetenschappelijk assistente aan de leerstoel Christiaanse, ETH Zürich, en oprichtster van Fabulous Urban, een stedenbouwkundig en planningsbureau voor ontwikkelings- en jonge industrielanden in Genève.

kratische Schweiz bevorzugt dagegen formelle Instrumente. Im Vergleich mit den Niederlanden – und wenn man bedenkt, dass sie kaum eine Städtebautradition kennt – steht sie punkto Zersiedelung nicht so schlecht da. Beiderorts muss die Führung der Planungsämter, die Governance, an Bedeutung gewinnen. Denn die Zusammenarbeit zwischen leitenden Planerinnen, Politikern und der Bevölkerung ist entscheidend, um Ideen zu formulieren und auch umzusetzen (siehe Seite 10).

Die Antwort auf die zentrale Frage, wie sich die räumliche Entwicklung steuern lässt, könnte nicht verschiedener ausfallen. In den Niederlanden, wo Investitionen weggebrochen sind, diskutiert man über partizipative Bottom-up-Prozesse und damit über das Ende der formellen Planung. Derweil hiess das Schweizer Stimmvolk ein verschärftes Raumplanungsgesetz gut. Es stärkt den kantonalen Richtplan und macht die zuvor informellen kantonalen Raumordnungskonzepte (ROK) behördenverbindlich. Die Niederlande reduzieren nicht nur die Rechtsverbindlichkeit, die Bewilligungspflicht und die Anzahl ihrer Instrumente und Planungsinstanzen. Sie sind auch dabei, die gesetzlichen Grundlagen stark zu vereinfachen. Die Schweiz dagegen dreht an der Regulierungsschraube: mehr Verbindlichkeiten, mehr Gesetze, mehr Instrumente.

Eén vraag, twee antwoorden

De volgende pagina's beschrijven de planningsystemen van Zürich en Amsterdam met een grafiek en een woordenlijst van de belangrijkste instrumenten. Deze laten zien, welke instrumenten op welke planningsniveaus beschikbaar zijn en hoe deze interageren. De grafiek voor Zürich toont het uitgekende Zwitserse planningsstelsel met het tegenstroomprincipe via alle staatkundige niveaus en de vele instrumenten op alle niveaus en op alle gebieden van de planning. In de agglomeratie Amsterdam ligt het grootste gewicht van de instrumenten binnen het informele, strategisch effectieve gebied, bij de structuurvisies op elk planningsniveau en op het voor eigenaren bindende bestemmingsplan.

Hoe kunnen polycentrische stadsregio's hun ruimtelijke ontwikkeling succesvol sturen? Het antwoord valt in Amsterdam en Zürich totaal anders uit. De planningscultuur van Nederland is rijk aan scenario's, visies en strategieën – deze kon de extreme bebouwing van het land echter niet voorkomen. Zwitserland geeft eerder de voorkeur aan formele instrumenten en beschikt nauwelijks over een stedenbouwkundige traditie. In vergelijking met Nederland staat het land er wat betreft bebouwing goed voor.

Het bestuur zal in beide landen aan betekenis moeten winnen. De samenwerking van de leidende planners, politici en de bevolking is doorslaggevend om visies te formuleren en deze in de praktijk te brengen (zie pagina 10). In Nederland, waar investeringen beëindigd zijn, discussieert men over participatieve bottom-up-uitgangspunten en daarmee over het einde van de formele planning.

Ondertussen hebben de Zwitserse kiezers een verscherpte wet voor ruimtelijke planning goedgekeurd, die het machtige, bindende instrument van het kantonale richtplan versterkt. Terwijl Nederland niet alleen de wettelijke verplichting, de goedkeuringsplicht, het aantal instrumenten en planningsinstanties vermindert en de wettelijke kaders sterk vereenvoudigt, draait Zwitserland aan de regelknop: meer verplichtingen, meer wetten, meer instrumenten. ●

Ein Lesebeispiel zur Zürcher Grafik

In der Stadt Zürich soll ein grosses Gebiet einer neuen Nutzung zugeführt werden (siehe Seite 32). Die allgemein gültige Bau- und Zonenordnung (BZO), das Hauptinstrument auf der kommunalen Ebene, kommt nicht zur Anwendung, weil sie entweder keine oder nur ungenügende Aussagen macht. In der Folge wird ein Sondernutzungsplan, beispielsweise ein Gestaltungsplan, erarbeitet, der anstelle der BZO eigentümerverschrieben in Kraft tritt. Vorbereitend wird eine informelle Ideenkonkurrenz eröffnet. Sie sucht in einem offenen, werkstattähnlichen Verfahren – zum Beispiel in einer Testplanung – mit ausgewählten Planungs- und Architekturbüros nach Szenarien, Strategien und konkreten städtebaulichen Entwürfen. Die Synthese der Testplanung wird in einem Entwicklungsleitbild festgehalten – im Fall der Europaallee in einem Masterplan. Dieses immer noch informelle Produkt wird in einen Gestaltungsplan übersetzt und dem Kanton zur Bewilligung vorgelegt. Gestaltungspläne dienen wiederum als verbindliche Grundlage für Architekturwettbewerbe auf den einzelnen Parzellen. In immer kleineren, abgestuften Massstäben folgen auf informelle Ideenkonkurrenzen mit unterschiedlicher Beteiligung Synthesen und schliesslich auf der Objektebene die architektonische Umsetzung des städtebaulichen Konzepts.

Forschungsprojekt der ETH Zürich

Wie planen Stadt- und Metropolitanregionen ihre räumliche Entwicklung? Zu diesem Thema baut die Professur Christiaanse an der ETH Zürich ein Forschungsprojekt auf. Es wird untersucht, wie formelle und informelle Strategien sowie Planungsinstrumente auf die Steuerung von Entwicklungsprozessen wirken – und wie sie optimiert werden können. Wichtige Aspekte sind Gesetzgebung, Instrumente, politische Kultur, Akteure und Planungsgeschichte. Die vorliegenden Studien zu Amsterdam und Zürich sind Pilotprojekt und Baustein der Forschung in einem. Hinzu kommen sollen weitere polyzentrische Städte wie Kopenhagen, Helsinki, das Ruhrgebiet, Antwerpen, Lyon oder Montpellier. Dieses Themenheft erscheint zum Symposium «Strategien und Planungsinstrumente für polyzentrische Stadtregionen. Fallstudien: Amsterdam und Zürich» vom 4. April 2014 an der ETH Zürich. Die grafischen Übersichten der Planungsinstrumente entstanden in enger Zusammenarbeit mit den Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern von Amsterdam und Zürich, dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, der Universität Amsterdam sowie den Schweizer Planungs- und Fachverbänden VLP-ASPAN, SIA und FSU.

Een leesvoorbeeld voor de Zürichse grafiek

In de stad Zürich moet voor een groot gebied een nieuwe gebruikmaking worden geleverd, zie pagina 32. De algemeen geldige bouw- en zoneverordening (BZO), het belangrijkste instrument op gemeentelijk niveau, wordt niet toegepast, omdat deze geen of te weinig uitspraken doet. Als gevolg wordt een speciaal gebruikplan, bijvoorbeeld een vormgevingsplan, uitgewerkt dat in plaats van de BZO bindend voor eigenaren van kracht wordt. Als voorbereiding wordt er een informele ideeënrijvraag uitgeschreven. Deze zoekt in een open, werkplaatsachtige procedure – bijvoorbeeld in een testplanning – met geselecteerde planning- en architectenbureaus naar scenario's, strategieën en concrete stedenbouwkundige ontwerpen. De synthese van de testplanning wordt vastgelegd in een ontwikkelingsideaal – in het geval van de Europaallee in een masterplan. Dit nog altijd informele product wordt vertaald naar een vormgevingsplan en ter goedkeuring aan het kanton voorgelegd. Vormgevingsplannen dienen wederom als bindend fundament voor architectuurwedstrijden op de afzonderlijke percelen. Op steeds kleinere, gestaffelde schalen volgen op informele ideeënrijvragen met verschillende deelnamen synthesen en uiteindelijk op objectniveau de architectonische realisering van het stedenbouwkundige concept.

Onderzoeksproject aan de ETH Zürich

Hoe plannen stads- en metropoolregio's hun ruimtelijke ontwikkeling? Op dit onderwerp baseert de leerstoel Christiaanse aan de ETH Zürich een onderzoeksproject. Er wordt onderzocht, hoe formele en informele strategieën en planningsinstrumenten uitwerken op de sturing van ontwikkelingsprojecten – en hoe deze kunnen worden geoptimaliseerd. De belangrijkste aspecten zijn wetgeving, instrumenten, politieke cultuur, handelende personen en planningsgeschiedenis. De beschikbare onderzoeken over Amsterdam en Zürich zijn pilotproject en bouwsteen van het onderzoek in één. Daar moeten meer polycentrische steden bijkomen, zoals Kopenhagen, Helsinki, het Ruhrgebied, Antwerpen, Lyon of Montpellier. Dit themanummer verschijnt t.g.v. het symposium «Strategieën en planningsinstrumenten voor polycentrische stadsregio's. Casestudy's: Amsterdam en Zürich» van 4 april 2014 aan de ETH Zürich. De grafische overzichten van de planningsinstrumenten ontstonden in nauwe samenwerking met de diensten stadsplanning en stadsontwikkeling van Amsterdam en Zürich, de dienst ruimtelijke ontwikkeling van het kanton Zürich, de universiteit van Amsterdam en de Zwitserse planningsfederaties en vakverenigingen VLP-ASPAN, SIA en FSU.