

## Raumwirksame Aussagen und Umweltaspekte bilden Schwerpunkte

# Leitbilder haben zurzeit Konjunktur

*In den letzten Jahren erstellte eine grosse Anzahl Zürcher Gemeinden Leitbilder. Im Rahmen eines Praktikumsauftrages wurde am ARV erstmals für alle Gemeinden des Kantons eine Bestandsaufnahme durchgeführt und untersucht, welche raumwirksamen Aussagen und Umweltaspekte in den bestehenden Leitbildern enthalten sind.*

Für die politischen Entscheidungsträger der Städte und Gemeinden stellen kommunale Leitbilder ein mögliches Instrument zur Festlegung grundsätzlicher Entwicklungsziele dar. Diese beeinflussen direkt oder indirekt die zukünftige räumliche Entwicklung der Gemeinde. Die Erarbeitung von kommunalen Leitbildern ist im Kanton Zürich nicht gesetzlich vorgeschrieben. Somit wird es den Gemeinden selbst überlassen, ob sie dieses «Steuerungsinstrument» als sinnvoll erachten, es entwickeln und einsetzen wollen.

### Stand der Zürcher Leitbilder

Eine Befragung aller Gemeinden im Kanton Zürich zwischen Februar und März 1999 ergab folgenden Stand: Von 171 Gemeinden verfügen 41 über ein Leitbild. Weitere 20 Gemeinden werden spätestens bis zum Jahr 2000 ein Leitbild erstellt haben. 17 Gemeinden befinden sich noch im Diskussionsprozess. Hier dürfte es spannend werden, ob sich die Verantwortlichen für oder wider die Entwicklung eines Leitbildes entscheiden werden. Rund ein Drittel aller Gemeinden (67) gibt an, dass kein Leitbild besteht und eine Erstellung auch nicht vorgesehen ist (siehe Karte auf folgender Seite). Bei weiteren 7 Gemeinden bestand in der Vergangenheit ein Leitbild, das jedoch nicht mehr aktuell ist und auch nicht mehr überarbeitet werden soll. Die 41 Gemeinden, die über ein Leitbild verfügen, reichen gleichmässig verteilt von den ganz Kleinen (unter 3000 Einwohnern) bis zu den Grossen (über 10 000 Einwohnern).

### Was macht ein Leitbild aus?

Leitbilder werden in erster Linie von den Behörden erstellt und nehmen dadurch intern die Funktion eines Wegweisers, eines Führungsinstrumentes wahr. Durch die Festlegung grundsätzlicher Ziele für einen längeren Zeitraum soll Kontinuität in den Entscheidungen herbeigeführt werden, um immer wiederkehrende Diskussionen zu Grundsatzfragen zu vermeiden. Auf administrativer Ebene sind Zeitersparnis und effizientere Arbeitsabläufe die Ziele. Nach aussen dient das Leitbild einer besseren Information der Bevölkerung und soll ein besseres Verständnis für Entscheidungen der Behörden bewirken. Für die räumliche Planung bilden Leitbilder die Grundlage für den kommunalen Richtplan (§ 31 PBG), für die Berichterstattung zur Ortsplanung nach Art. 26 RPV oder für verschiedene Konzepte, wie etwa Landschafts-Entwicklungskonzepte.

Obwohl eine allgemeingültige Definition für den Begriff des kommunalen Leitbildes bislang fehlt, lässt er sich durch folgende Punkte abgrenzen:

1. Leitbilder sind zukunftsbezogen. Sie beschreiben einen auf längere Sicht anzustrebenden Zustand und dienen dazu, künftige räumliche Entwicklungsmöglichkeiten und -ziele einer Gemeinde aufzuzeigen. Der dabei aufgezeigte Zeithorizont geht weit über eine Amtsperiode von vier Jahren hinaus, anzustreben sind 10 bis 15 Jahre.
2. Leitbilder beinhalten Vorstellungen und Visionen. Unter anderem beschreiben sie eine wünschenswerte räumliche Entwicklung, deren Realisierung von der Umsetzung geeigneter Massnahmen abhängt.
3. Leitbilder bilden eine Handlungsbasis. Auf dieser müssen gehaltvolle, konkrete Ziele und Massnahmen aufbauen und die

### Redaktionelle Verantwortung

für diesen Beitrag:

Amt für Raumordnung und

Vermessung (ARV)

Abteilung Kantonalplanung

Tana Petzinger, Ueli Stieger

Stampfenbachstrasse 14, 8090 Zürich

Telefon 01 / 259 30 55

RAUMWIRTSCHAFT  
LANDSCHAFT

Umsetzung sichern.

### Umwelt und Raumbezug

Die Leitbilder sind in der Regel in Sachbereiche gegliedert, wie z. B. Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Finanzen, Gemeindeentwicklung und beinhalten jeweils mehrere Leitsätze. Bemerkenswert ist, dass der am häufigsten aufgegriffene Themenbereich der Umweltbereich ist, gefolgt von der Gemeindeentwicklung und dem Kultur-/

Freizeitbereich.

Untersucht man die Leitbilder auf ihre raumwirksamen Aussagen, so gilt das vorrangige Interesse der Schaffung neuer Arbeitsplätze in Verbindung mit der Ansiedlung neuer Betriebe (27 von 41 Leitbildern). Einen ähnlich hohen Stellenwert nehmen Aussagen zum Natur- und Landschaftsschutz in den Gemeinden ein (24 von 41 Leitbildern). Dem Erhalt des dörflichen Charakters

bzw. dem Ortsbildschutz wird immerhin in 20 Leitbildern besondere Aufmerksamkeit geschenkt, während die Förderung des öffentlichen Verkehrs in 19 Leitbildern aufgegriffen wird. 15 Gemeinden wollen in Zukunft aktiv den Einsatz erneuerbarer Energien fördern (vergleiche Tabelle auf Seite 44).

Die zu den einzelnen Bereichen getroffenen Aussagen unterscheiden sich in ihren Formulierungen teilweise nur geringfügig, jedoch hat dies Auswirkungen auf die inhaltliche Aussage. Ein Beispiel aus dem Bereich Landschafts-/Naturschutz zeigt dies auf:

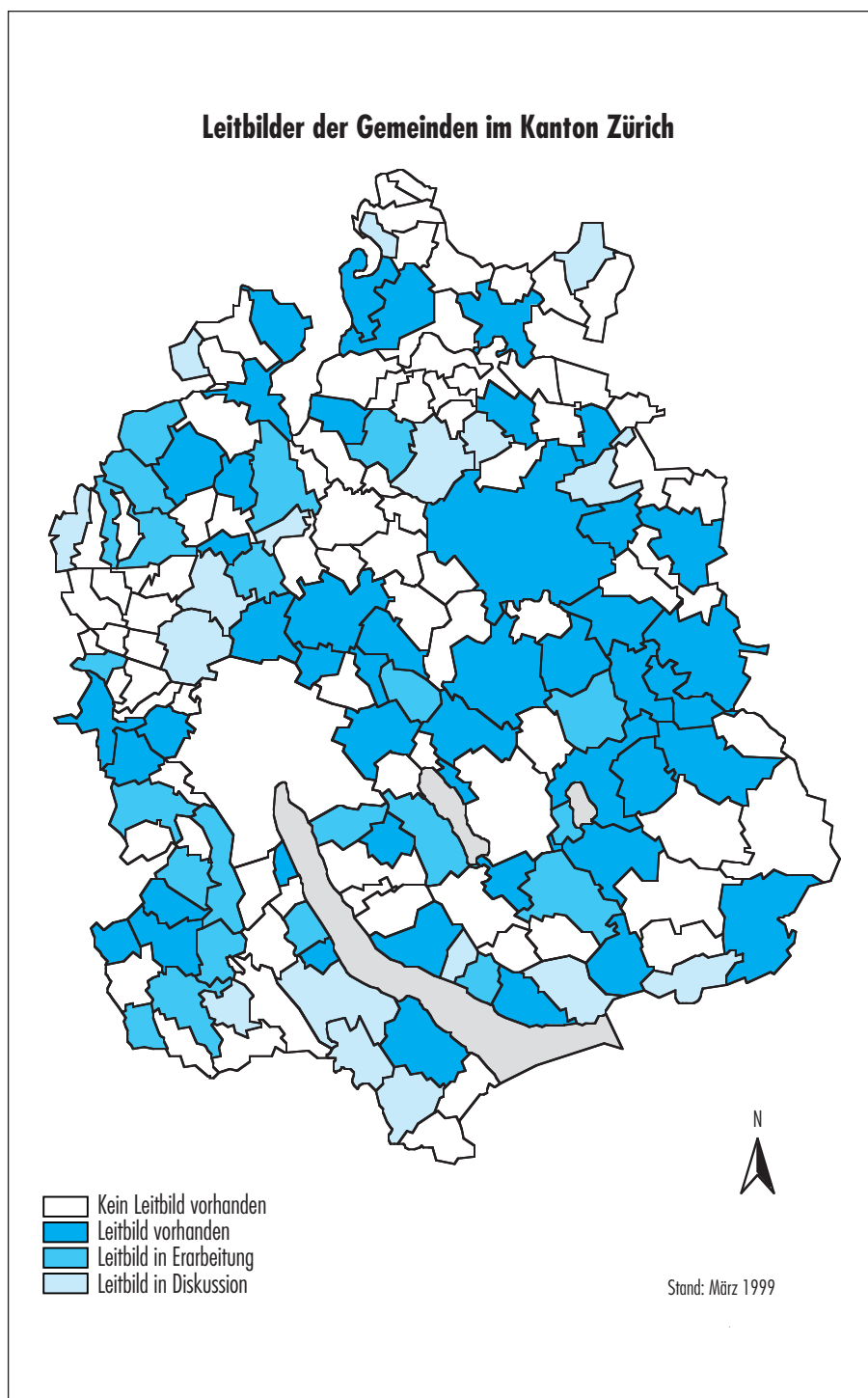
- «Die Gemeinde setzt sich für den Erhalt der Landschaft ein.»
- «Die Gemeinde unterstützt Massnahmen zur Erhaltung des Landschaftsbildes und zum Schutz der Natur.»
- «Die Gemeinde befürwortet Massnahmen zur Erhaltung des Landschaftsbildes und zum Schutze der Natur.»

Es sind dies unterschiedliche Formulierungen, die hier anzutreffen sind.

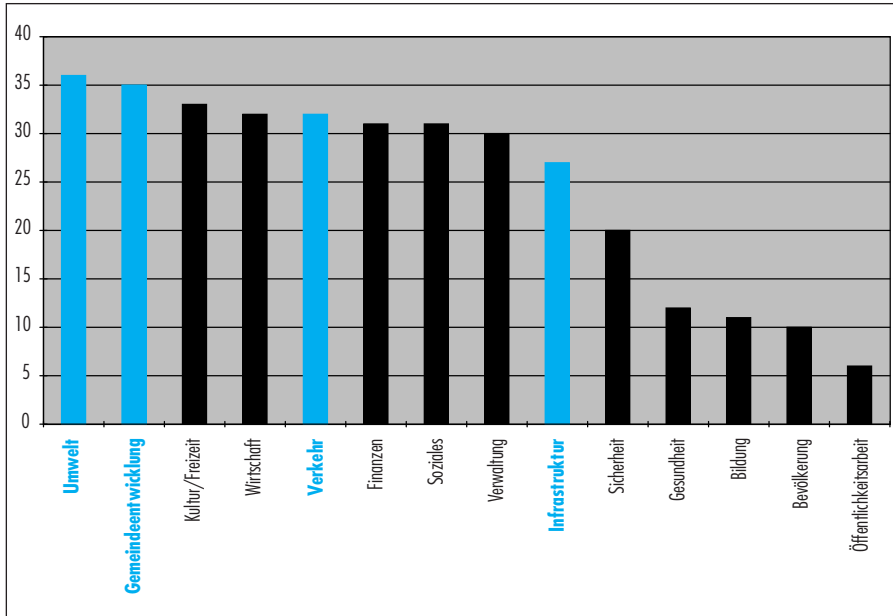
Im Bereich der erneuerbare Energien liest man:

- «Erneuerbare Energien sind zu fördern.»
- «Die Verwendung von erneuerbaren Energien wird ermöglicht, neue Techniken werden gefördert.»
- «Die Gemeinde fördert den Verbrauch erneuerbarer Energie, unter Beachtung der Ökobilanz.»
- «Gemeindeeigene Anlagen werden bei Sanierungen sowie bei Neu- und Umbauten mit erneuerbaren Energieträgern versorgt.»
- «Die Gemeinde setzt sich für den Erhalt des öffentlichen Verkehrsnetzes ein.»
- «Das vorhandene Ortsbusnetz wird den jeweiligen Bedürfnissen angepasst.»
- «Auf den Strassen hat es Platz für alle. Die Gemeinde fördert und unterstützt den öffentlichen Verkehr.»

Damit diese Grundsatzaussagen Gewicht erhalten, müssen ihnen für die Umsetzung konkrete Ziele und Massnahmen zugeordnet werden. Solche Konzepte bestehen für die Hälfte der vorhandenen Gemeindeleitbilder im Kanton Zürich. Auch hier sind die Aussagen unterschiedlich klar und ausführlich formuliert. So werden bei den Massnahmen für den Bereich Naturschutz ganz verschie-



Die Übersichtskarte zeigt, welche Zürcher Gemeinden Leitbilder besitzen.



In den Leitbildern angesprochene Sachbereiche nach Häufigkeit. Beachtlich ist das Gewicht, das die umweltbezogenen Ziele (Umwelt, Gemeindeentwicklung, Verkehr, Infrastruktur) quantitativ erhalten. Sie werden in der Tabelle auf der folgenden Seite genauer aufgeschlüsselt.

dene Aspekte betont:

- «Kontakte mit Natur- und Vogelschutzvereinen.»
- «Bei Bauvorhaben ist das kommunale Naturschutzinventar zu berücksichtigen.»
- «Besucherverkehr regeln und kontrollieren.»

Und bei Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien reicht es von:

- «Beiträge von Bund und Kanton einfordern»

bis zu

- «Sonnenkollektoren (Gesuche) wohlwollend prüfen».

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass erhebliche Spielräume in der Ausgestaltung und Festlegung der einzelnen Leitsätze und Massnahmen bestehen. Daher sind für die

praktische Umsetzung klar formulierte und inhaltlich gehaltvolle Aussagen besonders wichtig.

### Wie entsteht ein Gemeindeleitbild?

Zur Erstellung eines zweckmässigen Gemeindeleitbildes sind üblicherweise folgende Schritte notwendig:

1. Analyse des Ist-Zustandes der Gemeinde (z. B. mit Hilfe von Bürgerbefragungen), Stärken und Schwächen aufzeigen, Handlungsfelder bestimmen.
2. Unterschiedlichste Vorstellungen der zukünftigen Entwicklung diskutieren (z. B. in Arbeitsgruppen mit interessierten Bevölkerungskreisen), eventuell Szenarien entwickeln, Hindernisse und Möglichkeiten klarstellen.

3. Festlegung von Leitsätzen, die die spezifische Situation der Gemeinde widerspiegeln und die Entwicklungsvorstellungen für die kommenden 10 bis 15 Jahre darstellen.
4. Festlegung von Zielen und Massnahmen, die die Umsetzung der Leitsätze gewährleisten, Ressortbezug und Realisierungszeitraum darstellen.
5. Politische Festigung der Aussagen, Verabschiedung durch den Gemeinderat/die Gemeindeversammlung, Veröffentlichung der getroffenen Aussagen.
6. Zeiträume festlegen, in denen die Aussagen auf ihre Aktualität und Realisierung überprüft werden, gegebenenfalls Überarbeitung oder neuerlicher Entwicklungsprozess.

Wertvolle Anregungen enthält die Broschüre «Leitbilder in der kommunalen Planung – Grundsätze und Empfehlungen zur Arbeit mit Gemeindeleitbildern» der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (1995). Zudem bietet das Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn im Rahmen der «Arbeitshilfe für die Ortsplanung» (1993) eine nützliche Hilfestellung für die Erarbeitung von Leitbildern.

### Einbezug weiter Kreise

Eine Vielzahl von Gemeinden zeigt ein grosses Interesse an der Entwicklung von Leitbildern. Es ist zu hoffen, dass die Möglichkeiten, die sich damit verbinden, angemessen genutzt werden. Es sollte nicht Ziel der Leitbildentwicklung sein, nur schöne Hochglanzbroschüren zu erstellen. Es geht vielmehr darum, eine Übereinstimmung in allen wichtigen inhaltlichen Fragen der zukünftigen Gemeindeentwicklung zu erzielen. Eine

### Beispiele für Leitbilder:

Das Leitbild der Gemeinde Pfäffikon von 1997 zeichnet sich durch eine übersichtliche Gliederung und eine informative Einleitung sowie ein gutes Layout aus. Es verfügt darüber hinaus über ein ausführliches Massnahmenprogramm, das in allen Teilbereichen einen klaren Bezug zum Leitbild enthält. Die Massnahmen sind ressortbezogen und mit einem präzisen Zeithorizont für die Umsetzung versehen.

Eine vergleichsweise lange Tradition haben Leitbilder z. B. in den Gemeinden Dietikon, Wald und Wetzikon. Hier wird bereits seit Anfang der 90er Jahre auf dieses Instrument zurückgegriffen. Die Aussagen dieser Leitbilder werden in jeder Amtsperiode auf ihre Aktualität überprüft, gegebenenfalls überarbeitet und die zugehörigen Massnahmen neu festgesetzt.



wesentliche Voraussetzung dafür ist, die an dem Entwicklungsprozess beteiligten Akteure weitgehend einzubeziehen. Hiermit kann einerseits die Berücksichtigung wertvoller interner und externer Anregungen sichergestellt werden. Andererseits ist eine breite Akzeptanz der Ergebnisse zu erwarten. Bei den vorliegenden 41 Leitbildern ist nur in sechs Fällen bekannt, dass die Möglichkeit zur aktiven Mitarbeit der Bevölkerung bestand. Bei einem derart wichtigen Thema wie der zukünftigen Gemeindeentwicklung wäre es wünschenswert, wenn sich in Zukunft weitaus mehr Gemeinden für eine solche, wenn auch aufwändige Form der Leitbilderarbeit entscheiden könnten.

Auswahl der in den Leitbildern enthaltenen umweltbezogenen und raumwirksamen Aussagen. Anzu-merken ist, dass die vorliegenden Leitbilder in ihren Ausführungen höchst unterschiedlich sind. Für die Gemeinden Wald, Meilen, Marthalen und Elgg werden derzeit die Leitbilder aktualisiert, in die Erhebung gingen somit ältere Versionen ein. Für Weisslingen liegt nur die Zusammenfassung von Kernaussagen vor. Dietlikon und Opfikon nahmen in ihren Leitbildern keine Untergliederung in Sachbereiche vor.

- = Themenbereich im Leitbild aufgeführt
- = Aussagen zu einzelnen Bereichen vorhanden

	Raumwirksame Aussagen																	
	Umwelt	Landschaft-/Naturschutz	Umgang mit der Landwirtschaft	Förderung des Umweltbewusstseins	Gemeindeentwicklung	Wachstum, quantitativ	Wachstum, qualitativ	Innenentwicklung	Ortsbildschutz/Charakter erhalten	Sozial-räumliche Durchmischung	Förderung Wohnungsbau	Verkehr	Gleichbehandlung	Förderung öffentlicher Verkehr	Einschränkung MIV	Förderung Fuss-/Fahrrad-Verkehr	Infrastruktur	Förderung erneuerbarer Energien
Bassersdorf	●	●			●			●	●	●		●		●		●	●	●
Dietlikon													●					
Dübendorf	●			●	●					●	●	●		●		●		
Kloten					●						●	●						
Opfikon		●					●			●	●							
Rümlang	●									●								
Volketswil	●				●							●	●				●	
Affoltern a. A.	●	●			●							●				●	●	
Hedingen	●	●			●			●	●			●					●	
Dietlikon	●				●		●		●	●				●	●			
Schlieren			●			●		●				●		●	●		●	●
Urdorf	●	●			●	●		●	●	●		●	●				●	●
Bubikon	●	●			●	●		●				●	●				●	●
Greifensee	●		●		●				●			●		●				
Hittnau	●	●			●				●			●	●	●			●	●
Pfäffikon	●	●		●	●	●			●			●		●			●	
Wald	●				●	●						●	●					
Wetzikon					●											●	●	
Wila	●	●			●	●						●		●		●	●	●
Meilen	●	●			●	●		●	●			●	●					●
Eglisau	●	●			●	●			●	●		●	●	●			●	
Hochfelden	●	●	●		●			●	●	●		●		●	●		●	
Niederglatt		●			●							●					●	
Rafz	●	●			●		●		●	●		●		●		●	●	
Stadel	●	●		●	●				●		●	●					●	●
Berg a. I.	●	●		●	●			●	●			●				●	●	
Marthalen	●		●		●		●		●	●		●		●			●	
Ossingen	●	●			●	●				●		●					●	●
Rheinau	●				●	●			●									●
Dägerlen	●	●	●				●			●		●			●		●	
Dättlikon	●	●			●	●			●	●		●	●	●			●	
Elgg	●			●	●				●		●		●	●				●
Illnau-Effretikon	●	●			●	●		●		●		●		●	●	●	●	●
Rickenbach	●						●			●				●			●	
Turbenthal	●				●			●				●		●				
Weisslingen	●	●			●			●	●	●		●						
Winterthur	●	●	●		●	●		●	●	●		●	●	●		●	●	●
Zell	●	●	●	●	●	●		●	●	●		●		●	●	●	●	●
Kilchberg	●				●													
Oberrieden	●				●												●	
Wädenswil		●			●												●	
Gesamt	36	24	7	6	35	15	7	13	20	18	5	32	15	19	6	10	27	15