

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Band: 37 (1980)
Heft: 11

Artikel: Wirtschaft und Raumplanung
Autor: Stierli, Theo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-781970>

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: 22.11.2024

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

Wirtschaft und Raumplanung

Von Theo Stierli, Raumplaner BSP, Zürich

Die Wirtschaft, ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Raumveränderungen

In der Raumplanung und -forschung ist unbestritten, dass die Verteilung der Bevölkerung und Wirtschaft sowie die Deckung der Verkehrsbedürfnisse die entscheidenden Faktoren in den Einwirkungen auf den Raum sind. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten im Bau von Industrie- und Gewerbeanlagen, Dienstleistungszentren, aber vor allem auch von Wohnungen sind es, die den vorhandenen Raum, die Landschaft verändern. Verkehrsanlagen mit weiträumig konzipierten Verbindungen und deren Knotenpunkte beeinflussen und fördern die Standortwahl wirtschaftlicher Aktivitäten.

Verfolgt man Erfolg und Misserfolg raumplanerischer Arbeiten und Erlasse, so hängen sie häufig von der Berücksichtigung, bzw. Nichtberücksichtigung wirtschaftlicher Tätigkeiten ab. Man darf ohne Übertreibung feststellen, dass die Bemühungen der Herbeiführung einer ausgewogenen Raumordnung dort zu guten Ergebnissen führen, wo die Wirtschaft die planerischen Dispositionen positiv aufnimmt und realisiert.

Andererseits ist oft zu konstatieren, dass planungsrechtliche Erlasse (Zonenpläne, Zonenordnungen) durch wirtschaftliche Aktivitäten «unterlaufen» und schliesslich zur Überprüfung und zur Abänderung in deren Sinne gebracht werden. Das Resultat ist für die Raumplanung dann meist unbefriedigend, bestenfalls noch knapp erträglich.

Konflikte zwischen Wirtschaft und Raumplanung

Der Konflikt zwischen Raumplanung und Wirtschaft ist in unserer liberalen Wirtschaftsordnung aus den verschiedenen Aufgaben heraus grundsätzlich gegeben.

Die Raumplanung strebt nach einer geordneten Besiedlung des Landes und einer zweckmässigen Nutzung des Bodens unter grösstmöglicher Erhaltung bzw. Schonung der natürlichen Güter. Sie setzt Grenzen, um diese Ziele zu erreichen. Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzgebiete verbieten in der Regel das Bauen, Schongebiete dürfen nur zurückhaltend überbaut werden. Im weiteren sind vielfältige Zusammenhänge der Besiedlung, des Verkehrs, der öffentlichen Dienste,

«Planung ist Politik»

Christoph Lanz in NZZ vom 27. August 1974

«Politik ist der Spielraum, den die Wirtschaft ihr lässt»

Hildebrandt in einem Silvesterprogramm 1969

der Erholung usw. zu beachten. Kurz, der wirtschaftlichen Tätigkeit werden sowohl in der Flächennutzung wie in der hochbaulichen Entwicklung Schranken gesetzt.

Die Wirtschaft gründet auf der Handels- und Gewerbefreiheit. Sie trachtet darnach, durch ihre Tätigkeit einen grösstmöglichen Ertrag zu erzielen. Boden, Wasser, Luft und Energie sind Güter, die ihr in praktisch unbeschränkter Grösse zur Verfügung stehen sollen. Die einzelnen Unternehmen stehen im Konkurrenzkampf, was ihnen meist nicht erlaubt, ihre Karten, zum Beispiel über ihre Entwicklungsabsichten, offen auf den Tisch zu legen. Momentan steht die Wirtschaft in einem starken Umstrukturierungsprozess. Solche Umschichtungen, die Markt- und Konkurrenzverhältnisse zwingen oft zu raschen Entscheiden. Wenn sie mit baulichen Massnahmen verbunden sind, stehen die raumplanerischen Grundlagen nicht immer bereit. Die raumplanerischen Beschränkungen werden von der Wirtschaft vielfach als hinderlich, lästig oder als zu einschränkend empfunden.

An drei Fallbeispielen aus der planerischen Praxis sollen Konfliktsituationen illustriert werden:

Beispiel 1

Eine Gemeinde mit einem alten Stadtkern plant für die notwendige Ausweitung der privaten und öffentlichen Dienstleistungen ein neues Zentrum. Dieses soll zwischen altem Stadtkern und Bahnhof auf einer weitgehend überbauten Liegenschaft entstehen. Das Land gehört einer Lokalbank. Da im neuen Zentrum Geschäfte vorgesehen sind, die eine Konkurrenz zu jetzigen Betrieben bilden könnten, deren Inhaber Kunden der Bank sind, lehnt diese den Verkauf des Landes ab. Wenn das Zentrum trotzdem entsteht, dann gewiss in ortsplannerisch wesentlich schlechterer Lage als im blockierten Standort.

Beispiel 2

Eine Kleinstadt mit regionaler Wirtschafts- und Dienstleistungsfunktion bereitet seit Jahren die Erschliessung und Überbauung einer grösseren Industrie- und Gewerbezone vor. Diese soll zu Betriebsverlegungen und -erweiterungen ortsansässiger Firmen, aber auch zur Ansiedlung neuer Unternehmen dienen. Aus Gründen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes will die Gemeindeexekutive die Gebäudehöhe auf max. 17,5 m und die zulässige Gebäudedekubatur auf 6 m³/m² beschränken und eine Grünflächenziffer von 25% vorschreiben.

Auf Betreiben der Wirtschaftskräfte setzt das Parlament die Gebäudehöhe auf 21,5 m und die Gebäudedekubatur auf 8 m³/m² herauf, unter Reduktion der Grünflächenziffer auf 5%. Unter starkem Engagement von Industrie und Gewerbe im Abstimmungskampf stimmt das Volk dem Parlamentsbeschluss zu.

Beispiel 3

In einem grösseren Industrieort plant ein im Ortskern integrierter Grossverteiler eine wesentliche Vergrösserung seiner Verkaufsfläche. Da rückwärtige Erschliessungen durch ein Wohnquartier und die Schaffung genügender Parkplätze schwierige Verkehrsprobleme aufwerfen, lässt die Behörde durch einen Verkehringenieur ein Gutachten erstellen. Dieses nennt eindeutige Randbedingungen, unter welchen die Vergrösserung bewilligt werden kann. Für die hochbauliche Gestaltung werden ebenfalls von Kanton und Gemeinde Schranken gesetzt. In den zähen Verhandlungen zur Ausarbeitung des erforderlichen Quartierplanes werden vom Unternehmer Stück um Stück Konzessionen der Behörde mit der Drohung erreicht, bei Unnachgiebigkeit ein Einkaufszentrum auf der grünen Wiese zu realisieren. Man stehe bereits in Kontakten zum dortigen Landerwerb.

Priorität der Wirtschaft oder der Raumplanung?

Ist es den Raumplanern zu verübeln, wenn sie diese Frage aufwerfen? Oder besteht sie nicht zu vollem Recht, wenn es darum geht, zu entscheiden, wie der Lebensraum gestaltet und unseren nachfolgenden Generationen übergeben wird?

Spätestens seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zu Beginn dieses Jahres ist jedermann in unserem Lande in seiner raumwirksamen Tätigkeit auf die Ziele und Planungsgrundsätze des Gesetzes verpflichtet. Die Bedürfnisse der Wirtschaft werden ausdrücklich erwähnt und die Raumplanung darauf verpflichtet, für sie die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen und zu erhalten. Die Wirtschaft ist aber auch an das Ziel gebunden, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser und die Landschaft zu schützen. Die Landschaft ist zu schonen, insbesondere Bauten und Anlagen sind gut in sie einzuordnen.

In der Raumplanung und im Setzen der Randbedingungen für das zuträgliche Mass der Landschaftsbeanspruchung muss der Raumplanung Priorität zustehen. Es kann nicht angehen und würde dem Raumplanungsgesetz nicht entsprechen, wenn uneingeschränkte wirtschaftliche Aspekte das Mass der Raumnutzung abgäben. Auf der andern Seite ist für die wirtschaftliche Tätigkeit der erforderliche Raum durch die Planung zu sichern. Dass in der Auseinandersetzung des räumlich Erwünschten, Zulässigen und Tragbaren zwischen Wirtschaft, Raumplanern und Behörden Meinungs-differenzen auftreten, ist nicht zu vermeiden. Erwartet werden sollte jedoch, dass ohne Druck mit sachlichen Argumenten beidseits tragbare Lösungen erarbeitet werden. Dies setzt seitens der Wirtschaft Verständnis für die räumlichen Gegebenheiten und Zusammenhänge voraus. Seitens des Raumplaners wird man sich bemühen müssen, die wirtschaftlichen Erfordernisse zu beachten.

Ansätze zur erspriesslichen Zusammenarbeit

Um ein gutes Resultat der Raumplanung und deren Realisierung zu erreichen, ist im Bereiche Koordination Raumplanung/Wirtschaft die

Zusammenarbeit zwischen Behörden, Raumplanern und Wirtschaft nötig. Dazu ist in der praktischen Arbeit durch die Partner zu beachten:

- Die Behörden legen ihre Planungsabsichten, auch den Wirtschaftskreisen, möglichst frühzeitig dar (Richtplanung!). Sie knüpfen Kontakte mit Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsvertretern bereits in der Planungsphase. Wichtig ist, dass die entscheidenden Leute der

Wirtschaft für eine aktive Mitarbeit gewonnen werden können. In der Wertung der Raumplanungs- und Wirtschaftsinteressen legen sie den gleichen Massstab an; dort, wo räumliche Schutzbedürfnisse vorliegen, werden diese respektiert.

- Die Wirtschaftszweige eines Planungsraumes bringen ihre Entwicklungsabsichten – wenn nötig in vertraulicher Form – den Planungsbehörden zu Beginn einer Planung zur Kenntnis. Der

einmal festgesetzte Nutzungsrahmen wird nicht unterlaufen, im Gegenteil wird die Verwirklichung der räumlichen Ordnung positiv unterstützt. In der Realisierung einzelner Vorhaben nehmen sie mit den Behörden frühzeitig, nicht erst bei Vorliegen fixfertiger Bauprojekte, Kontakt auf.

- Die Raumplaner ziehen in ihre Grundlagenbereitstellung und ihre Planungsentwürfe die Erfordernisse der Wirtschaft in glei-

chem Masse mit ein wie die räumlichen Gegebenheiten. Sie sind sich stets bewusst, dass neben der öffentlichen Hand die private Wirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Raumplanung leistet. Zusammen und im Einvernehmen mit den Behörden kommt seiner fachlich gut fundierten Beratung, auch der Wirtschaftskreise, grosse Bedeutung im Erreichen einer ausgewogenen Raumordnung zu.

Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz

Erste allgemeine Schlussfolgerungen für die Raumplanung

D. Wronsky, Regionalplanungsstelle beider Basel

1. Einige Notizen zum Verhältnis von Raumplanung und Wirtschaft

Dieses Verhältnis lässt sich nicht so definieren, dass entweder die Raumplanung oder die Wirtschaft allein dominant wären. Es ist vielmehr ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit mit wechselnden Vorzeichen.

Mindestens in den grossen Agglomerationen hat die Raumplanung mit dem Festlegen der Bauzonen Grenzen gesetzt, die sich nur unter entsprechenden Verlusten an Freiflächen und Lebensqualität überschreiten lassen. Wie schnell diese Zonen ausgenutzt werden und wann welche Infrastrukturanlagen notwendig und möglich sind, hängt hingegen stark von der Gangart der Wirtschaft ab. Während ihre Dominanz gegenüber der Raumplanung früher sehr deutlich war, sieht sich die Wirtschaft heute speziell in der Region Nordwestschweiz bei Projekten des Ausbaus mehr und mehr durch natürliche Schranken des Raumes und der Raumplanung eingeengt. Diese Schranken werden manchmal von einer sensibilisierten Bevölkerung als Argumente gegen wirtschaftliche Weiterentwicklung verwendet. So liegt gelegentlich die Vokabel der «Entwicklungsverweigerung» nahe.

Die staatliche Raumplanung und die der Gemeinden kann sich gegenüber der Wirtschaft wie folgt verhalten:

- Sie kann vorausschauend Dispositionen im Hinblick auf eine von seiten der Wirtschaft vorausgesagte Entwicklung treffen.
- Sie kann fallweise konkrete Einzelprojekte berücksichtigen.
- Sie kann an einem gesetzten Rahmen festhalten, in dem sich die Wirtschaft dann bewegen muss.

Selbstverständlich ist hier mit Raumplanung nicht die betreffende Fachstelle gemeint, sondern das öffentliche, raumplanerische Handeln insgesamt, also das Handeln

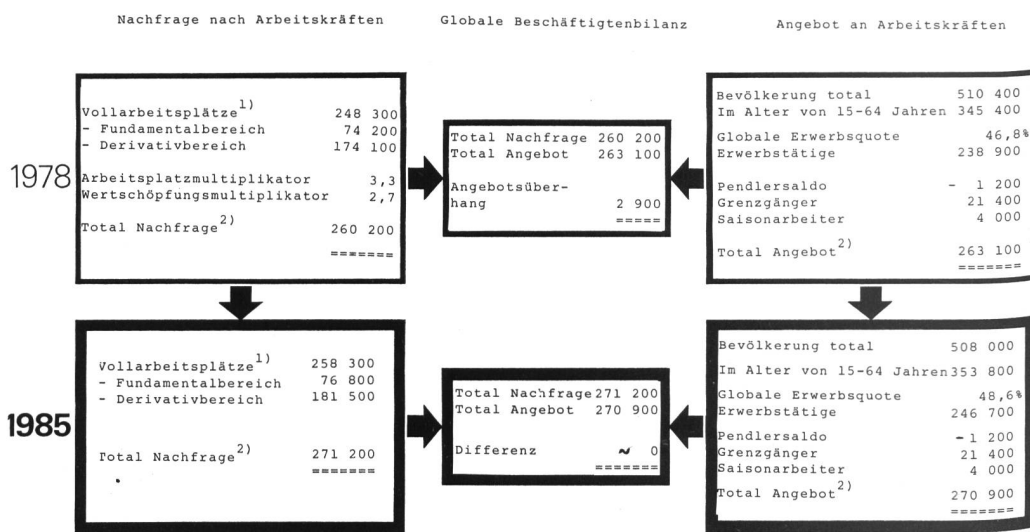
von Staat und Gemeinde, in der Summe von Exekutive und Legislative, zwangsläufig mit gelegentlichen Überraschungen. Man kann daher nicht ein für allemal eine dieser drei Verhaltensweisen der Raumplanung festlegen. Es ist aber unerlässlich, dass die Raumplanungsbehörden die mutmasslichen weiteren Entwicklungen der Wirtschaft kennen. Dann können sie die bisherigen Dispositionen überprüfen und gegebenenfalls ändern. Aber, die Raumplanung muss stets so disponieren, dass

die Grundsätze der Handels- und Gewerbefreiheit beachtet werden. Es ist mindestens für die gut entwickelten Kantone unerwünscht, unter dem Deckmantel der Raumplanung Strukturpolitik zu betreiben (vgl. Jahresbericht 1979/80 des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins).

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass innerhalb des Perimeters der Studie das Investitionshilfegesetz für die Berggebiete nicht zur Anwendung kommt.

Abbildung 5

Arbeitsmarktbilanz Nordwestschweiz: Gegenüberstellung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage (ohne Berücksichtigung des Streubereichs)



1) Teilzeitbeschäftigte in Vollarbeitsplätze umgerechnet

2) Anzahl Personen, d.h. Teilzeit und Vollbeschäftigte, erstere nicht umgerechnet