

# MUSTERREFERAT

AKTIONSKOMITEE FÜR DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Tel.: 031 42 65 23

Postcheckkonto : 30 - 6100

Januar 1976

## RAUMPLANERISCHE ZIELSETZUNG UND GEGENWÄERTIGE WIRTSCHAFTSLAGE

### Einleitung

Das Thema dieses Vortrages enthält eine Frage, die nicht aufgeworfen worden wäre, wenn sich die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte, insbesondere aber der Jahre 1970 - 1973 fortgesetzt hätte: Ist Raumplanung in der Zeit der Rezession, des stark verringerten Bevölkerungswachstums, der rückläufigen Zahl der Arbeitsplätze und des rigoros verminderten Bauvolumens überhaupt noch notwendig? Diese Frage gehört zur heutigen Grundstimmung, die deutlich umgeschlagen hat. Statt Wachstumseuphorie herrscht Zukunftsangst; an die Stelle von Planungsgläubigkeit tritt die Planungsunsicherheit. Raumplanung wird plötzlich als etwas empfunden, das die Entwicklung hemmt, als etwas "Repressives", das der Entwicklung und den dafür dienenden Massnahmen entgegengestellt wird. Nicht von ungefähr kommt aus dieser Grundstimmung heraus der Ausspruch, den ein Parlamentarier anlässlich der Beratung des Investitionshilfegesetzes für Berggebiete in einem kleinen Kreis gemacht haben soll: "Die Investitionshilfe bringt etwas, die Raumplanung nimmt etwas". Dabei wird aber oft vergessen, dass die Beschränkungen ganz anderswo liegen. Ein Wintersportort findet seine Grenzen der Entwicklung nicht in der Raumplanung sondern beispielsweise in den zur Verfügung stehenden Skigebieten. Die Raumplanung macht nur die Grenzen sichtbar. Sie beeinträchtigt ebensowenig die Bautätigkeit; sie übernimmt nur die Interessenabwägung bei der Festsetzung der für die Bauten geeigneten Standorte.

Die unserem Thema innewohnende Frage hat viele, auch vehemente Befürworter der Raumplanung, unsicher gemacht. Die im Verfassungsartikel 22quater genannten Ziele der "zweckmässigen Nutzung des Bodens" und der "geordneten Besiedlung des Landes" werden vielerorts noch zu stark aus der Situation heraus verstanden, die vor dem Konjunkturunbruch bestand. Von der Raumplanung erwartet man, dass sie die nötigen Mittel gebe, um eine geradezu wild überbordende Entwicklung - einen Trend der unserer Wertordnung widerspricht - in vernünftige Bahnen zu lenken. Denken wir an das Frühjahr 1972, als der Bundesrat dem Parlament den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung unter anderem mit den Hinweisen begründete, dass die Bautätigkeit nicht nur im gleichen Tempo weitergehen, sondern sich noch beschleunigen werde und dass Landschaften von einmaliger Schönheit und Eigenart innerhalb weniger Jahre zerstört werden könnten, wenn die gegenwärtige Entwicklung andauere.

In der Junisession 1975, in einer wirtschaftlich schon stark veränderten Situation, haben die eidgenössischen Räte diesen dringlichen Bundesbeschluss im Einvernehmen mit den Kantonsregierungen mit grosser Mehrheit und ohne Gegenstimme sogar verlängert. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen. Zwar hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum Antrag auf Verlängerung deutlich zu verstehen gegeben, dass die da und dort sehr weit gehenden Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit zweckmässig durchgeführten Ortsplanungen zurückgesteckt oder gar aufgehoben werden können. Offensichtlich war es dem Parlament aber daran gelegen, den Uebergang von dieser vorsorglichen Lösung eines Teils der Raumordnungsprobleme in die umfassendere und differenziertere Ordnung im Sinne des Raumplanungsgesetzes zu sichern. Oder mit andern Worten ausgedrückt: Auch nach den Hauptzielen des Raumplanungsgesetzes kommt dem Schutz unserer Lebensgrundlagen, wozu auch die Erhaltung unserer Landschaft gehört, eine eminent wichtige Bedeutung zu. Er ist jedoch in den Gesamtzusammenhang der mit Art. 1, Abs. 2 RPG angesprochenen Ziele zu stellen, die auf weite Sicht und nicht bloss als Reaktion auf den jeweiligen

Trend angestrebt werden sollen.

Es wäre falsch, das von den eidgenössischen Räten am 4. Oktober 1974 verabschiedete Raumplanungsgesetz in der heutigen wirtschaftlichen Lage einfach als Kind seiner Zeit, insbesondere der Jahre 1969 - 1972, in denen es ausgearbeitet wurde, charakterisieren zu wollen. Wohl wissen wir aus der Erfahrung, dass der heutige Gesetzgebungsmechanismus gelegentlich schwerfällig ist und von der Geburt einer konzeptionellen Idee bis zur rechtlichen Umschreibung mehrere Jahre verstreichen können. Der Gedanke, ein endlich bereinigtes Gesetz mit seinem Instrumentarium passe eher in die Zeit, als die Idee für diesen Erlass geboren wurde, und nicht in die aktuelle, seither veränderte Situation, mag dann und wann seine Berechtigung haben. Der gleiche Gedanke muss uns auch in den nachfolgenden Ueberlegungen zum Raumplanungsgesetz beschäftigen. Wir dürfen uns nicht damit zufrieden geben festzustellen, dass das Gesetz im Parlament in den Sommer- und Herbstsessionen 1974 von den eidgenössischen Räten bereinigt wurde, zu einer Zeit also, in der die Rezession schon angefangen hatte. Wesentlich ist vielmehr, dass das Raumplanungsgesetz mit seinen Zielen und Instrumenten auf eine langfristige Entwicklung ausgerichtet ist.

#### Welches sind die Ziele der Raumplanung

Nach Art. 1, Abs. 2 RPG hat die Raumplanung folgende Aufgaben:

- a) Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b) Sie schafft die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
- c) Sie fördert die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und hat die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken.

- d) Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
- e) Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- f) Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen.
- g) Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.
- h) Sie berücksichtigt die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung."

Aus der Vielschichtigkeit dieser Anliegen lässt sich klar erkennen, dass die Raumplanung kein Eintopfgericht ist. Sie enthält nicht ein Massnahmenbündel, das ausschliesslich zur Lösung eines bestimmten Problems ausgerichtet ist. Ziele der Entwicklung, des Ausgleichs, des Schutzes und der Zurückhaltung stehen nebeneinander. So fordert die Raumplanung den Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Gebieten. Sie postuliert eine gleichmässige Verteilung der Entwicklungschancen, wie sie im Ziel der dezentralisierten Konzentration enthalten sind. Gleichzeitig fordert sie, was ebenfalls zu einer gesunden Entwicklung gehört, den Schutz von Boden, Luft, Wasser und Landschaft.

Dieses umfassende Bild der Ziele mag zunächst widersprüchlich erscheinen. Die Vielfalt wird indessen sofort verständlich, wenn wir uns die Vielfalt unseres Landes (Bevölkerung, Besiedlung, Landschaft, Entwicklung usw.) und seiner Wirtschaft vor Augen halten.

Auch die Wirtschaft ist vielfältig. Die Interessen der Wirtschaft lassen sich ebenfalls nicht auf einen Nenner bringen. Die Bedürfnisse der Landwirtschaft sind anders geartet als jene eines Spenglergewerbes. Der Betrieb der chemischen Industrie wird andere Bedürfnisse haben als jener des Fremdenverkehrs. Der Grossverteiler, der ein Einkaufszentrum realisieren möchte, wird schliesslich nochmals andere Gesichtspunkte zur Diskussion stellen.

Raumplanung und Wirtschaft sind also nicht zwei Einzelinteressen, die einander gegenüberstehen; es sind vielmehr zwei Bereiche, die in sich sehr unterschiedlichen Anforderungen genügen müssen und die im Verhältnis zueinander in sehr unterschiedlicher Weise betroffen sind. Allen wirtschaftlichen Unternehmungen gemeinsam wird das Ziel sein, einen geeigneten, im betriebswirtschaftlichen Sinne richtigen Standort zu besitzen. Aber bereits hier wird die Differenzierung beginnen. Der Landwirt möchte das von ihm zu bebauende Land möglichst mit keinen andern Nutzniessern teilen und rund um seinen Hof besitzen. Die gewerbliche oder industrielle Unternehmung stellt z.B. an die Infrastruktur (wie Verkehr, Energie, Wasser) ganz spezielle Anforderungen. Für zahlreiche Betriebe des Dienstleistungssektors stehen demgegenüber Fragen der Nachbarschaft im Vordergrund, profitieren sie doch in den meisten Fällen von einer wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Konzentration die sowohl bezüglich Arbeitskräften als auch bezüglich Nachfrage optimale betriebliche Bedingungen bietet.

#### Unterschiedliche Verhältnisse bei der Wirtschaft in der Rezession

So wenig sich die Wirtschaft als Gesamtheit auf einen Nenner bringen lässt, so unterschiedlich sind die Auswirkungen der Rezession auf die einzelnen Branchen zu beurteilen.

Ein Beispiel dafür sei die Bauwirtschaft. Bekanntlich hat sich das Bauvolumen im Hochbau drastisch zurückgebildet. Die Investitionen im Tiefbau hingegen haben sich leicht erhöht. Zu beachten ist

ferner, dass sich dabei der Anteil des von der öffentlichen Hand realisierten Bauvolumens im Vergleich zur privaten Bautätigkeit stark vergrössert hat.

Aus der Sicht der Raumplanung muss der Tatsache besonders Beachtung geschenkt werden, dass trotz der schwachen Konsumneigung der Bevölkerung der Sektor Fremdenverkehr nur sehr schwach vom konjunkturellen Rückgang betroffen wurde. In vielen Erholungs- und Feriengebieten gelten deshalb weitgehend gleiche Problemstellungen, wie vor einigen Jahren.

Nicht alle Regionen der Schweiz sind gleichmässig von der Rezession betroffen. Die strukturschwachen Regionen, die erst spät von der Hochkonjunktur profitiert haben, sind wiederum die ersten, die die negativen Auswirkungen des Konjunkturabschwunges zu spüren bekommen. Grossunternehmen, die sich, als der Arbeitsmarkt noch ausgetrocknet war, in den wirtschaftlich schwachen Randgebieten niedergelassen haben, um dort Arbeitskräfte zu finden, schliessen zuerst ihre Zweigbetriebe. Die getätigten Investitionen erreichen in den wenigsten Fällen jene minimale Konzentration, die Wachstumsimpulse auslösen könnte. Die Industrieansiedlung erfolgte sehr dispers, denn hauptsächlichlicher Ansiedlungsgrund waren die Arbeitskräfte und diese sind nur vorhanden, wenn keine Konkurrenz besteht.

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Wirtschaft in den Agglomerationen von der Rezession - gesamthaft betrachtet - am wenigsten betroffen wird. Sie ist hier eher in der Lage, die auftretenden Schwierigkeiten zu lösen. Die Folgen dieses Zustandes sind aber zwangsläufig. Die auch während einer Zeit des wirtschaftlichen Schrumpfungsprozesses stattfindenden, ja sogar beschleunigten Umstrukturierungsprozesse verstärken den aus der Sicht des föderalistischen Staatsgedankens bedenklichen Konzentrationsprozess. Schon heute arbeitet rund ein Drittel der aktiven Bevölkerung der Schweiz in den engeren Einzugsbereichen der fünf Grossstädte Basel, Bern, Zürich, Lausanne und Genf.

## Raumplanung und Wirtschaft in ihrer Beziehung zueinander

Jede wirtschaftliche Tätigkeit spielt sich im Raum ab. So vielfältig die Wirtschaft ist, so vielfältig sind ihre Bedürfnisse an diesen Raum; zum Teil sind sie sogar widersprüchlich. Zur Illustration diene ein Beispiel:

In einer Fremdenverkehrsgegend fehlen ganzjährige Arbeitsplätze; diese können nur durch die Wirtschaft geschaffen werden, wenn auch die öffentliche Hand Erleichterungen bieten kann. Gesamtwirtschaftlich sind aber hier nur Betriebe erwünscht, welche die weitere touristische Entfaltung nicht behindern. Immissionsstarke Betriebsstätten, z.B. solche mit grossem Werks- oder Kundenverkehr, würden die Entwicklungsmöglichkeiten des Fremdenverkehrs beeinträchtigen. Der Interessenkonflikt besteht hier also nicht in erster Linie zwischen der öffentlichen Hand und der Wirtschaft, er ergibt sich innerhalb der Wirtschaft selber.

Es ist demnach schon sehr schwierig, die einzelnen Bedürfnisse der Wirtschaft, also der verschiedenen Branchen und Unternehmungen unter einen Hut zu bringen und diese mit den Aufgaben der öffentlichen Hand in Einklang zu bringen. Zudem wird diese Aufgabe dadurch erschwert, dass noch zahlreiche andere Interessen für diesen gleichen Raum bestehen. Denken wir nur an die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft bezüglich Wohnen, Versorgung und Erholung.

Die Raumplanung hat zur Aufgabe, die nötigen Unterlagen und Entscheidungshilfen zur Lösung der Interessenkonflikte zur Verfügung zu stellen. Sie tut dies, indem sie die zweckmässige Nutzung des Bodens umschreibt. Es geht, in Analogie zur Unternehmensplanung, um den gesamtwirtschaftlich optimalen Einsatz des Produktionsmittels Boden. Zu unterstreichen ist hier der Begriff gesamtwirtschaftlich. Die Raumplanung muss versuchen, die Interessen aller nach Möglichkeit zu berücksichtigen.

Wir fragen uns nun aber, was die Wirtschaft von der Raumplanung konkret zu erwarten hat? In der parlamentarischen Debatte über das Raumplanungsgesetz wurde der Begriff Raum sehr weit gefasst. Man hat gesagt, dass der Raum der Lebensraum oder die Umwelt sei, worin der Mensch lebe. Raum sei mehr als ein sichtbares Stück Erdoberfläche. Die Umwelt des Menschen werde von der Gesellschaft und der Wirtschaft mitgeprägt, Raumplanung sei auch ein wichtiger Teil der Gesellschaftspolitik.

Das ist wohl alles richtig; aber trotzdem kann die Raumplanung kein Allerweltheilmittel für alle möglichen Probleme sein. Insbesondere kann sie direkt keine Wirtschaftspolitik betreiben. Sie kann aber - und das tut sie zum Teil schon jetzt - das langfristige Ziel einer zweckmässigen Nutzung des Bodens definieren und uns die Mittel (Instrumente) für die Erreichung dieses Zielles anbieten. Diese Aufgabe, hergeleitet vom Verfassungsauftrag, stellt die wichtigste Rechtfertigung der Raumplanung dar, wenn sich daraus ein klarer Nutzen für unsere Gesellschaft ergibt. Die geordnete Besiedlung des Landes anstelle der Streubauweise und die zweckmässige Nutzung des Bodens statt unkontrollierten Missbrauch können und dürfen ihre Begründung nicht bloss in einem Ordnungsbedürfnis haben; sie müssen vielmehr in hohem Masse gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und sozialer Notwendigkeit entsprechen.

Es wäre im Grunde genommen mehr als erwünscht, wenn es gelänge, eine leicht überblickbare Kosten-Nutzenanalyse der Raumplanung zu erstellen. Wohl kann man glaubhaft machen, dass z.B. die mangelnde Koordination zwischen Erschliessungs- und Nutzungsplanung oder dass die ungenügende oder unrichtige Ausscheidung von Flächen für künftige öffentliche Bauten und Anlagen unweigerlich zu Fehl- oder Mehrinvestitionen führen müssen. Es wird sicher auch gelingen, begreifbar zu machen, dass die Streubauweise sowohl dem Gemeinwesen als auch der Landwirtschaft Nachteile bringt, und schliesslich wird man mit guter Ueberzeugungskraft auch in der Lage sein, Verständnis dafür zu wecken, dass zur touristischen Attraktivität eine schöne Landschaft gehört. Leider kann man aber den Planungs-

gewinn selten in Zahlen nachweisen. Oft verstreicht eine zu lange Zeit, bis man in die Lage käme, den Nutzen eines Planungsentscheides ziffernmässig zu dokumentieren. Die Ueberlegung, dass man früher, bei genügender Erfassung der Zusammenhänge (d.h. bei rechtzeitiger Planung) etwas hätte anders machen können, wird gelegentlich angestellt. Wo Korrekturen noch möglich sind, versucht man zu retten, was zu retten ist. Leider muss dann aber doch z.B. Land für teures Geld erworben werden, das man seinerzeit mit guten Gründen (bei rechtzeitiger Erkenntnis der Zusammenhänge) hätte ausserhalb des Bauzonen- und Erschliessungsbereiches lassen können. Oder es muss ein Schulhaus an einem ungünstigen Ort erstellt werden, weil man damals bei der Festlegung der Bauzone nicht konsequent genug an die daraus entstehenden Bedürfnisse der Infrastruktur gedacht hat.

Die Wirtschaftlichkeit der Raumplanung lässt sich trotzdem an einigen Beispielen begründen:

- Ohne Raumplanung entsteht Raubbau an Boden. Die wirtschaftliche Nutzung überwuchert und beeinträchtigt auch jene Gebiete, die andern Zwecken dienen sollten. Der Boden wird auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht unrationell ausgenutzt, Streusiedlungen breiten sich aus, deren Infrastrukturkosten je Einwohner das Mehrfache derjenigen einer konzentrierten Ueberbauung ausmachen. Konzentriert bedeutet aber nicht nur ein Bauen in Form von Hochhäusern. Es können und sollen auch weiterhin in grossem Umfang Einfamilienhaus-Siedlungen gebaut werden, - jedoch etappenweise, örtlich und zeitlich zusammengefasst und nach Möglichkeit ohne Beanspruchung wertvollen landwirtschaftlichen Bodens. Nur so vermeidet man unausgenützte Baulandreserven und Infrastrukturkapazitäten.
- Raumplanung gewährleistet den rationellen Einsatz des öffentlichen Infrastrukturkapitals und des privaten Unternehmerkapitals. Das RPG verpflichtet die Planungsträger (Bund, Kantone und indirekt auch die Gemeinden), ihre Infrastrukturpläne aufeinander abzustimmen. Die Ausrichtung der Infrastruktur auf die konzentriert zu überbauenden Zonen und der aufeinander abgestimmte Aus-

bau der einzelnen Infrastrukturteile bringen mancherorts gegenüber den heutigen Zuständen eine wesentliche Rationalisierung und bessere Kapazitätsausnützung. Erschlossenes Bauland soll nicht mehr gehortet werden können. Es soll auch nicht mehr vorkommen, dass kommunale Erschliessungen brachliegen, weil die Ergänzungsinfrastruktur (übergeordnetes Strassennetz, öffentliche Verkehrsbetriebe, usw.) nachhinkt - oder umgekehrt. Für den Einsatz des privaten Kapitals besteht mehr Sicherheit, indem eine klare Nutzungsordnung die Nutzungsmöglichkeiten rechtzeitig aufzeigt und damit Fehlinvestitionen vermieden werden können.

- Raumplanung bringt der Landwirtschaft beachtliche Vorteile.

Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet, wird in sehr vielen Fällen auch für andere Nutzungen mit höherem Flächenertrag in Frage kommen. Wirtschaftlich entsteht daraus insofern ein Problem, als eine Beschränkung auf die landwirtschaftliche Nutzung dem Grundeigentümer nicht den maximalen Nutzen bringt. Dagegen ist zu bedenken, dass der Landwirt, der seinen Betrieb bewirtschaften will, daran interessiert ist, den Bodenpreis nicht durch die Konkurrenzierung der übrigen Nutzungsarten in die Höhe treiben zu lassen um sich diesen Boden langfristig zu sichern. Dem Verzicht auf die Chance möglicher Einkommensverbesserungen durch den Verkauf von Bauland steht demnach der Vorteil gegenüber, dass der Bodenpreis des im Interesse der Landwirtschaft genutzten Landes von den stark wirkenden Marktkräften abgeschirmt wird.

Indem die Raumplanung die Streubauweise verhindert, sichert sie der Landwirtschaft langfristig den für die Bewirtschaftung nötigen Boden. Sie erleichtert die Erhaltung zusammenhängender Gebiete und hält die mit der Streubauweise verbundenen Störungen fern. Güterzusammenlegungen lassen sich in Gebieten, die schon durch zahlreiche Einzelbauten (Streubauweise) durchsetzt sind, nur noch unverhältnismässig schwer durchführen.

Durch engere Zusammenarbeit aller Planungsträger, durch die rechtzeitige Erkennbarkeit der Nutzungsmöglichkeiten und durch die deutliche Abgrenzung der Rechte und Pflichten bietet die

Raumplanung dem Privaten, der Wirtschaft und dem Gemeinwesen vermehrte Entscheidungssicherheit, sie schützt vor Ueberraschungen in rechtlicher oder finanzieller Hinsicht und sie sichert dem Gemeinwesen die Wahrung der öffentlichen Interessen, wie sie generell in den Zielen des Art. 1, Abs. 2 RPG umschrieben sind. Nur mit den Instrumenten der Raumplanung (insbesondere mit der Nutzungsordnung) ist es möglich, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern (z.B. Einkaufscenter im Grünen).

Alle diese Vorteile lassen sich in der Regel frankenmässig nicht beziffern. Es genügt aber zu wissen, dass die Raumplanung Mittel anbietet, bei deren richtiger Anwendung Vorteile entstehen müssen, so z.B.:

- Die Planung verhindert Mehraufwand, indem im richtigen Zeitpunkt die Zusammenhänge erkannt und verschiedene Aufgaben koordiniert erfüllt werden (Koordination der Erschliessung mit der Zonenordnung). Die Erschliessungsanlagen werden im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeit eines bestimmten Gebietes von Anfang an richtig konzipiert.
- Die Raumplanung schafft zusätzlich viele Werte, die sich in keiner Weise ziffernmässig berechnen lassen, immaterielle Werte, durch Schutz der Landschaft, der Grundlagen des menschlichen Lebens wie Wasser, Luft, Boden, der Ortsbilder und anderer kultureller Objekte usw.
- Die Planung verursacht zwar Kosten (z.B. Entschädigungen für formelle oder materielle Enteignung), diese rechtfertigen sich aber durch den entstandenen Wert für die Allgemeinheit oder für Private (Schaffung eines Grüngürtels zwischen Wohn- und Industriequartier, Erhaltung eines bedeutenden Aussichtspunktes, Schutz einer Erholungslandschaft in der Nähe eines touristischen Zentrums).

### Zusammenarbeit als Voraussetzung der raumplanerischen Nutzens.

Wollen wir den soeben beschriebenen Nutzeffekt durch raumplanerische Massnahmen erreichen, so müssen alle, die irgendwie "raumwirksam" tätig sind, zusammenarbeiten. Raumplanung erschöpft sich nicht in der Erstellung von Plänen. Diesen Plänen muss eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten vorausgehen. Beteiligte sind nicht einfach die "planfestsetzenden" Behörden. Dazu gehören ebenso sehr die Interessierten, die Grundeigentümer und insbesondere die Wirtschaft. Aus vielen Fehlentwicklungen der Vergangenheit haben wir auch gelernt, dass Uebereinstimmung von Staat und Wirtschaft in allgemein formulierten Zielsetzungen nicht genügt. Notwendig ist vielmehr die enge Zusammenarbeit im Bestreben, diese Ziele durch entsprechende Massnahmen auch tatsächlich zu erreichen. Namentlich in der Raumplanung ist es die Aufgabe von Wirtschaft und Staat, stets miteinander in engem Kontakt zu stehen, und zwar durch

- laufende, gegenseitige Information;
- Zusammenarbeit in der Festlegung kurz-, mittel- und langfristiger Planungen.

So versteht es sich von selbst, dass die Wirtschaft z.B. die Festlegung der Nutzungsordnungen in der Gemeinde oder in der Region nicht ausschliesslich der Auseinandersetzung zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümern überlassen kann und umgekehrt!

Im Spannungsfeld der öffentlichen und privaten Interessen wird sich die Wirtschaft gelegentlich von den an sich durchaus legitimen Einzelinteressen des einzelnen Grundeigentümers loslösen müssen, um zusammen mit dem Gemeinwesen die soeben angeführten Ziele im Interesse des Allgemeinwohls erreichen zu können. In diesem Zusammenhang sei an die grosszügig konzipierten Industriegebietsplanungen erinnert (z.B. Herblingertal b. Schaffhausen), die nicht zustande gekommen wären, wenn die betreffenden Betriebe nicht rechtzeitig zusammen mit der Gemeinde geplant hätten und wenn nicht gleichzeitig private Einzelinteressen - selbstverständlich unter Wahrung der Eigentumsgarantie - dem gemeinsamen Ziel hintangestellt worden wären.

## Raumplanung und Unternehmungsplanung

Die Zahl der Probleme und deren gegenseitige Abhängigkeit voneinander nimmt täglich zu. Jeder Entscheidungsträger sieht sich mit dieser Entwicklung konfrontiert. Er kann dieser Herausforderung nur entgegentreten mit klaren Vorstellungen über seine eigene Zukunft und jene Schritte, die er in dieser Richtung unternehmen will. Planung als systematische Vorbereitung von Entscheidungen und Massnahmen ist deshalb an sich weder "gut" noch "böse".

Jeder Unternehmer, der diesen Namen verdient, plant, wobei er - den praktischen Erfordernissen und der Lehre der Unternehmensführung folgend - dies nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und langfristig tut. Denn es gibt beinahe täglich Entschiede, die erst im Lichte der künftigen Stellung der Unternehmung getroffen werden können.

Auch die öffentliche Hand plant. Sie muss z.B., daran werden wir jährlich erinnert, ein Budget aufstellen. Stark hat sich auch die Einsicht durchgesetzt, dass neben dem Budget auch eine mittelfristige Finanzplanung unabdingbare Notwendigkeit ist. Daneben hat die öffentliche Hand in jenen Sachgebieten über die Budgetperiode hinaus zu planen, in denen sie mit Sachaufgaben konfrontiert ist. Denken wir an die Abwasser-, Wasserversorgungs- und Energieanlagen, an die Verkehrsanlagen, an Alterswohnungen, Pflegeheime, Spitäler, Schulen usw. Wo liegt der Unterschied zur Unternehmungsplanung? Der Unternehmer setzt die Ziele, plant, entscheidet und trägt das Risiko in einer Person, auch wenn er für einzelne Fragen Fachleute beizieht. Bei der öffentlichen Hand liegt eine Arbeitsteilung vor, die wesentlich grössere Informations- und Koordinationsprobleme stellt. Die Ziele werden auf allen Ebenen im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden, und nicht nur in der jeweiligen Legislative gesetzt. Ueber Massnahmen entscheidet sehr oft nicht die gleiche Instanz wie über die Ziele, oder die Ziele werden derart allgemein formuliert, dass es schwerfällt, die einzelnen Massnahmen darauf auszurichten. Schliesslich ergibt sich der

Ausgleich von Vor- und Nachteilen eines Entscheides bei der öffentlichen Hand, und das gilt insbesondere für die Raumplanung, oft nicht beim gleichen Individuum.

Wenn wir also mit dem Trend nicht einverstanden sind, wenn wir der Meinung sind, die Aktivitäten der öffentlichen Hand müssen auf eine räumliche Ordnung ausgerichtet sein, die von einer un gelenkten Entwicklung abweicht, brauchen wir ein entsprechendes Steuerungs- und Koordinationsinstrument.

Das Raumplanungsgesetz stellt eine Rahmenordnung auf. Darauf kann jede Planung aufbauen, unabhängig davon, wie die Entwicklungsmöglichkeiten beurteilt und berücksichtigt werden. Ein Rückgang in der Bevölkerungszunahme oder eine wirtschaftliche Rezession ist nicht gleichbedeutend mit einem Wachstumsstillstand in jeder Gemeinde der Schweiz. Erinnern wir uns daran, dass nicht die Bevölkerungszunahme uns die grössten Probleme gebracht hat, sondern die Wanderung der Bevölkerung von den ländlichen in die städtischen Gebiete, also die Migration und die gesteigerten Ansprüche jedes Einzelnen und der Wirtschaft. Migration und Bedarfsänderungen sind deshalb für die Raumplanung grösse Veränderungs-faktoren als der reine Bevölkerungszuwachs. Damit dürfte auch zum Teil die Frage beantwortet sein, ob die Raumplanung denn heute noch aktuell sei.

Neben der bevölkerungsmässigen und wirtschaftlichen Entwicklung dürfen wir auch die finanzpolitische Situation der öffentlichen Hand nicht unberücksichtigt lassen. Das Geld reicht nicht aus für Beschlossenes, wie soll hier noch Neues finanziert werden? Die Bevölkerung wird nur noch unwesentlich zunehmen, es ist noch ungewiss, wann die Talsohle des wirtschaftlichen Rückbildungsprozesses erreicht sein wird. Die geänderten Verhältnisse machen die Raumplanung nicht überflüssig, sondern zur unabdingbaren Notwendigkeit.

Auch ein Rückgang der öffentlichen Investitionen entbindet nicht von der Planung. Je geringer die Mittel sind, die wir einsetzen können, desto klarer müssen Schwergewichte gesetzt werden. Mit anderen Worten: Je grösser die Differenz zwischen Wünschbarem und Möglichem ist, umso notwendiger werden Prioritäten. Selbst wenn aus finanziellen Gründen nur noch der Erneuerungsbedarf - oder selbst dieser nur teilweise - befriedigt werden könnte, muss geprüft werden, wo und in welcher Reihenfolge dies geschehen soll. Also wird auch hier die Raumplanung notwendig sein.

Die Finanzknappheit und der unbefriedigte Infrastrukturbedarf lassen auch die Frage auftauchen, ob wir in Zukunft sachliche oder finanzielle Prioritäten setzen wollen. Wollen wir es der Finanzplanung überlassen, aus der überreichen Palette von sachlichen Bedürfnissen jene auszuwählen, die sie finanzieren kann, oder wollen wir im Rahmen der Sachplanungen jene Prioritäten herauschälen, die finanziell tragbar sind?

Eine echte Interessenabwägung ist nicht möglich, wenn diese nicht nach gewissen Grundsätzen erfolgen kann. Das Raumplanungsgesetz bringt die Mittel und Instrumente, um in räumlich bedeutsamen Entscheiden eine Interessenabwägung vorzunehmen und echte Prioritäten zu setzen. Prioritäten bedingen immer politische Entscheide. Daran wird auch das Raumplanungsgesetz nichts ändern. Es nimmt deshalb dem Politiker diese Aufgabe nicht ab, es erleichtert sie ihm nur. Eine Unternehmungsplanung, die sich nicht auf gewisse Entwicklungstendenzen der Umwelt abstützen kann, wird kaum befriedigende Resultate zeitigen. Die durchgehende Planung im Sinne des Raumplanungsgesetzes bietet damit eine zusätzliche Entscheidungsbasis für die Wirtschaft. Die Raumplanung kann ihre Aufgabe aber auch nur erfüllen, wenn es gelingt, die Interessen der Wirtschaft auftragsgemäss zu berücksichtigen.

## Schluss

Wirtschaft und Raumplanung stehen in einem engen Netz von gegenseitigen Abhängigkeiten und Beeinflussungen; es kann deshalb nicht zu einer einseitigen hierarchischen Unterordnung kommen. Entscheidend ist vielmehr die Frage, wie die einzelnen Interessen am Raum geltend gemacht und berücksichtigt werden können. Eine umfassende Information ist sicher eine Grundvoraussetzung für eine enge Zusammenarbeit. Die Raumplanung bietet aber nicht nur die Pflicht zur Information an, sondern zeigt auch Wege auf und stellt Mittel zur Verfügung für eine durchgehende Planung. Je früher diese Zusammenarbeit beginnt, umso erfolgversprechender werden die Ergebnisse für beide Partner sein.