

Neue Zürcher Zeitung, Dienstag, 21. Februar 1984, Nr. 43, S. 29.

DIE VERGESSENE DIMENSION EINER RATIONALEN STADTPLANUNG

von H.-J. Büttler, Meilen

Die wirtschaftliche Dimension

Im Zentrum traditioneller Stadtplanung steht die Stadt als Stätte der menschlichen und kulturellen Begegnung. Während Architekten den Schwerpunkt ihrer planerischen Tätigkeit eher auf den gestalterischen Gesichtspunkt legen, rücken Bauingenieure die technische Funktionsweise der Stadt in den Vordergrund. Diese Aspekte der Stadtplanung sind unbestritten und sollen hier nicht in Frage gestellt werden. Die Stadt ist aber auch eine Stätte der wirtschaftlichen Begegnung. Diese vergessene Dimension der Stadtplanung gewinnt angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage zunehmend an Bedeutung. Es erstaunt deshalb umso mehr, dass die Aussage von Walter Christaller, dem Wegbereiter der Raumplanung, in Vergessenheit geriet, wonach die Entstehung und Entwicklung einer Stadt allein von deren wirtschaftlichen Lage abhängt. Christaller schreibt in seinem 1933 erschienen Buch Die zentralen Orte in Süddeutschland: "Für das Entstehen, die Entwicklung und das Vergehen von Städten ist es ganz eindeutig ausschlaggebend, ob die Bewohner der Stadt hier ihre Erwerbsmöglichkeiten finden und ob ein Bedürfnis nach den Dingen, die die Stadt als solche zu bieten hat, besteht: somit sind aber wirtschaftliche Tatsachen entscheidend für das Vorhandensein von Städten... es ist ... eine ökonomische Theorie heranzuziehen, wenn das Städtewesen erklärt werden soll." Auf eine Kurzform gebracht bedeutet dies, ohne wirtschaftliche Tätigkeit keine Einkommenschöpfung und damit keine Lebensgrundlage für die Stadt und deren vielfältigen Entfaltungsmöglichkeiten in kultureller Hinsicht. Obwohl diese Aussage aus ökonomischer Sicht trivial ist, ist sie im Hinblick auf die Umschreibung der Aufgaben einer rationalen Stadtplanung durchaus würdig, festgehalten zu werden.

Warum Städte?

Städte können zwar aus politischem, militärischem, religiösem oder wirtschaftlichem Anlass gegründet worden sein, aber in einer vorwiegend privatwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung wird die Entwicklung der Stadt haupt-

sächlich von den wirtschaftlichen Tätigkeiten abhängen. Was spricht aus ökonomischer Sicht überhaupt für die Entstehung von Städten? Drei Faktoren sind vor allem anzuführen. Erstens können viele private Güter kostengünstiger hergestellt werden, wenn deren Produktion in grossen Stückzahlen erfolgt. Zum Beispiel sind die Kosten für ein Automobil, ein Halbleiterelement oder eine Solarzelle umso kleiner, je grösser die gefertigte Stückzahl für ein Modelltyp ist. Solche Kostenvorteile erheblichen Ausmasses lassen sich in manchen Produktions- und Dienstleistungsbereichen feststellen. Zweitens finden sich die selben Kostenvorteile in der Produktion öffentlicher Güter einschliesslich der öffentlichen Produktion gemischter oder privater Güter. Theater, Schulen, Verwaltung sowie vor allem Versorgung (Energie, Brauchwasser usw.) und Entsorgung (Müll, Abwasser usw.) können als Beispiele angeführt werden. Drittens verschaffen topographische Unterschiede, Bodenbeschaffenheit und Vorkommen natürlicher Rohstoffe einem bestimmten Standort komparative Kostenvorteile. Zum Beispiel bietet die Nähe zu natürlichen oder vom Menschen geschaffenen Transportwegen Vorteile in Form von Transportkostensparnissen. Ein anderes bekanntes Beispiel ist das Vorkommen von Kohlelagern und die damit zusammenhängende Produktion von Stahl und Stahlerzeugnissen. Jeder dieser drei Faktoren für sich allein genommen würde unter bestimmten Voraussetzungen genügen, um aus ökonomischer Sicht die Gründung einer Stadt zu rechtfertigen. Unter diesen Umständen lohnt sich die Konzentration von Produktion und Bevölkerung in einer Stadt sowohl für Unternehmen als auch Bewohner. Die genannten Kostenvorteile kommen dann am besten zur Geltung, wenn ähnliche oder sich ergänzende wirtschaftliche Tätigkeiten in räumlich konzentrierten Zonen auftreten. Zum Beispiel sollte der Geschäftskern für die zeitgenössische Stadt das sein, was der zentrale Marktplatz für die wirtschaftliche Bedeutung der mittelalterlichen Stadt war. Dies bedeutet aber nicht, dass die gesamte Produktion eines Landes in einer einzigen Stadt konzentriert werden sollte, sondern es erweist sich als vorteilhaft, wenn eine Vielzahl an Städten unterschiedlicher Grössen miteinander im Wettbewerb steht. Es wäre auch falsch anzunehmen, dass die genannten Faktoren ein uneingeschränktes Wachstum einer Stadt erlauben. Vielmehr gibt es für jede Stadt eine optimale Grösse, die zu überschreiten mit gewichtigen Kosten verbunden ist. Es wurde auch schon argumentiert, dass mit zunehmender elektronischer Datenverarbeitung ganze Dienstleistungsbereiche völlig dezentralisiert werden

würden, weil die genannten Kostenvorteile verloren gingen. Die Entwicklung im Ausland hat jedoch gezeigt, dass die Dienstleistungsbereiche der Informatik durchaus Kostenvorteile aus der räumlichen Konzentration zu ziehen vermögen wie die Beispiele von "Silicon Valley" (U.S.A.) oder Reading (England) zeigen, da solche Kostenvorteile offensichtlich auch im Marketing- und Kommunikationsbereich zu finden sind. Schliesslich ist noch festzuhalten, dass von der Stadt im Sinne einer ökonomischen Einheit gesprochen wird, d.h. die hier definierte Stadt umfasst die gesamte Agglomeration einer Kernstadt.

Hauptaufgabe der Stadtplanung

Die genannten Kostenvorteile lassen sich dann am besten nutzen, wenn die wirtschaftlichen Tätigkeiten einer Stadt in bestimmten Zonen räumlich konzentriert werden, zum Beispiel im Geschäftskern oder in Industrie- und Gewerbebezonen. Solange die Vorteile aus der räumlichen Konzentration der Produktion die Nachteile der Entmischung überwiegen, lohnt sich im allgemeinen auch die Konzentration der Wohnbevölkerung in bestimmten Zonen. Daneben kann es natürlich auch Tätigkeiten in einer Stadt geben, die den genannten Kostenvorteilen nur in geringem Masse unterliegen, so dass in diesem Fall verschiedene Tätigkeiten und Wohnen in der gleichen Zone durchmischt werden können. Die Hauptaufgabe der Stadtplanung besteht nun darin, einen Nutzungsplan zu entwickeln, der die räumliche Anordnung der wirtschaftlichen Tätigkeiten möglichst wirksam regelt. Das bedarf einiger Ausführungen. Es wäre völlig verfehlt, im Nutzungsplan ein dirigistisches Instrument zu sehen, dass jedes Bauwerk geschweige denn Details eines Bauwerkes festlegen sollte. Planung bedeutet hier vielmehr die Schaffung eines Ordnungsrahmens im Sinne einer Wirtschaftsordnung, die möglichst effiziente Rahmenbedingungen setzt, innerhalb derer die Wirtschaftseinheiten frei handeln können. Deshalb sollte der Nutzungsplan mindestens drei Bedingungen erfüllen. Erstens muss er für einen in der Zukunft liegenden Zeitpunkt geschaffen sein, so dass die zukünftige Entwicklung der Stadt nicht behindert, sondern gefördert wird. Der Nutzungsplan muss also auf der Vorstellung über die zukünftige, wirtschaftliche Lage aufbauen. (Wird eine solche "Prognose" von der öffentlichen Hand selber durchgeführt, dann sollte sie natürlich ebenso gut wie jene der privaten Wirtschaftssubjekte sein.) Das beinhaltet grundsätzliche Überlegungen über die

Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt im Vergleich zum In- und Ausland, aber auch über zukünftige Technologien von Transport, Energie, Versorgung und Bauweise. Die so ermittelte räumliche Anordnung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im Nutzungsplan bietet jedem Bauherrn die notwendige Information und hilft bauliche Fehlinvestitionen zu verhindern. Zweitens sollte der Nutzungsplan einen Rahmen setzen, innerhalb dessen Bauherren zwar Standort und wirtschaftliche Tätigkeit frei wählen können, dies aber für die Stadt insgesamt zu einer volkswirtschaftlich effizienten Anordnung führt. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt kann sich nur dann erhalten, wenn die einzelnen Wirtschaftszweige innerhalb der Stadt in einer möglichst kostengünstigen Beziehung zueinander stehen. Dabei steht die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund. Sie verlangt zum Beispiel die räumliche Konzentration wirtschaftlicher Tätigkeiten im Stadtkern oder Kernzonen, die eine höhere Ausnützung des Bodens und grössere Bauhöhen gegenüber Wohnzonen zulässt. Dadurch wird der Boden in jenen Zonen intensiver genutzt, wo es wirtschaftlich angezeigt ist, schafft gleichzeitig mehr Raum für den Wohnungsbau bei insgesamt kleinerem Landverbrauch der Stadt und senkt die Kosten für Gütertransport sowie öffentliche Investitionen. Schliesslich, drittens, sollte der Nutzungsplan natürlich auch das Wohlbefinden der Bewohner zu vergrössern trachten. Mit anderen Worten, die Hauptaufgabe der Stadtplanung besteht darin, einen Nutzungsplan zu ermitteln, der die Wohlfahrt der Stadtbewohner verbessert, so dass die wirtschaftliche Entwicklung gefördert wird, Fehlinvestitionen vermieden werden und die räumliche Anordnung der Tätigkeiten kostengünstig ist. Der so ermittelte Nutzungsplan soll eine möglichst flexible Siedlungsstruktur festlegen, richtige Signale setzen und Anreize schaffen, so dass die einzelnen Entschiede von Firmen und Bewohner dank des Nutzungsplanes gleichsam von selbst zu einer für alle befriedigenden Besiedlung führt.

Rationale Raumplanung

Was die Stadtplanung für die effiziente Anordnung der Ressourcen (Boden, Kapital und Arbeit) für die Stadt, sollte die rationale Raumplanung für ein ganzes Land sein. Dieser Zusammenhang ist sofort einsichtig, wenn man sich ein Land als ein System von Städten, landwirtschaftlich genutzten und Erholungsgebieten vorstellt. Wie bereits erwähnt, ist es vorteilhaft, wenn in einem Land eine Vielzahl an Städten unterschiedlicher Grössen miteinander

im Wettbewerb steht, weil dadurch weniger Ressourcen durch den Transport von Gütern und Personen gebunden werden, die in anderen Bereichen vorteilhafter eingesetzt werden könnten. Die Aufgabe der rationalen Raumplanung sollte also den gleichen Bedingungen wie für den Nutzungsplan der Stadt unterliegen. Die so ermittelte Siedlungsstruktur muss zwangsläufig noch flexibler gestaltet sein als der Nutzungsplan der Stadt, in dem Sinne, dass Fehlentwicklungen infolge raumübergreifender Effekte positiver und negativer Art durch Anreize korrigiert bzw. vermieden werden.

Wettbewerbsfähigkeit eines Landes

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im internationalen Handel wird durch verschiedene Faktoren begründet, deren Mehrheit unter dem Begriff des komparativen Kostenvorteils zusammengefasst werden kann. Betrachtet man ein Land vor allem als ein System von Städten, die ausländische Güter einführen und inländische Güter ausführen, so ist sofort einsichtig, dass die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im wesentlichen durch die kostengünstige Produktion der Städte bestimmt wird. Die rationale Stadtplanung schafft deshalb die Grundlage zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im internationalen Handel. Dieser Zusammenhang ist vor allem durch neuere Studien der OECD in den Vordergrund gerückt worden und verschafft der rationalen Stadtplanung angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage eine neue Dimension.

Weitere Bereiche der Stadtplanung

Einige weitere Aufgaben der rationalen Stadtplanung sollen hier nur aufgezählt werden. Obige Ausführungen legen nahe, dass Verkehrs- und Umweltp lanung sowie Bauordnung, wobei für letztere aufgrund ihrer vielfältigen Ausgestaltung eine Ueberprüfung und Vereinheitlichung angezeigt wäre, in den Rahmen des Nutzungsplanes gestellt werden sollten. Schliesslich ist auch die Gestaltung öffentlicher Aufgaben einschliesslich Finanzausgleichsproblematis k sowie Wohnpolitik mit zu den Aufgaben der rationalen Stadtplanung zu zählen.

Ausblick

Wenn von der vergessenen Dimension einer rationalen Stadt- bzw. Raumplanung gesprochen wurde, dann war die wirtschaftliche Dimension verschiedener

und scheinbar unvereinbarer Planungsbereiche wie Nutzungs-, Verkehrs-, Umwelt- und Finanzplanung gemeint. Die Entwicklung der Raumplanung scheint gerade eine Zusammenfügung dieser Bereiche zu fordern, was z.Bsp. Prof. Lendi folgendermassen beschreibt: "Es ist eine Eigentümlichkeit unseres modernen Staates, dass er seine Aufgaben sektoralisiert, statt sie zusammenzuführen. Dies führt zu vielen und vor allem unnötigen Doppelspurigkeiten... Es ist deshalb nicht einzusehen, warum Raumplanung und Regionalpolitik im Sinne der regionalen Wirtschaftspolitik nicht weiter zusammengeführt werden. Hinsichtlich des Umweltschutzes gelten ähnliche Ueberlegungen... Von daher betrachtet ist es unumgänglich, die Raumplanung mit der Finanzplanung und mit den Sachplanungen zusammenzuführen."¹ Es war beabsichtigt zu zeigen, dass die räumliche Wirtschaftstheorie verschiedene Planungsbereiche unter einen gemeinsamen Hut zu bringen vermag, und es wäre wünschenswert, wenn sich Lehre, Forschung und Praxis mit dieser vergessenen Dimension vermehrt auseinandersetzen würden.

¹ Martin Lendi: "Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht- Europäische Ebene und Nachbarstaaten", Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge, Band 102, 1983, S. 505-37.