

Zeitschrift: Schweizerische Bauzeitung
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 91 (1973)
Heft: 14: Schweizer Mustermesse Basel, 7. bis 17. April 1973

Artikel: Grenzen der demokratischen Willensbildung bei der Planung
Autor: Risch, G.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-71842>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 20.02.2026

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

Im zürcherischen Kantonsrat wurde am 26. Februar 1973 eine *Interpellation* von Kantonsrat E. Witta (fdp., Zürich), dipl. Bauingenieur ETH/SIA, über die demokratische Willensbildung bei der Planung behandelt. Der Interpellant gab folgende *Begründung*:

«Die grossen Zukunftsprobleme, welche unser Kanton zu lösen hat, erfordern eine weitsichtige Planung. Die wirklich wichtigen und grundsätzlichen Entscheidungen werden dabei in einer Phase gefällt, in welcher bei der geltenden formalen Ordnung die politischen Instanzen keinen Einfluss nehmen können. Es besteht heute nur die Möglichkeit, Parlament und Volk fertig ausgearbeitete Vorlagen zu unterbreiten, über die in der Regel nur noch unter Sachzwang entschieden werden kann, denn in dieser Schlussphase des Planungsprozesses besteht keine echte Entscheidungsfreiheit mehr.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat, zu diesem Grundsatzproblem der demokratischen Willensbildung Stellung zu nehmen.»

Die Interpellation war von 20 Ratsmitgliedern mitunterzeichnet.

Das Grundsatzproblem der demokratischen Willensbildung hat die Zürcher Regierung in diesem Zusammenhang dazu geführt, die Planungsgrundlagen selbst zur Diskussion zu stellen. Regierungsratspräsident A. Bachmann, Direktor des Innern, musste sich im Rahmen der *Interpellationsantwort* darauf beschränken, nur einige wenige Punkte kurz zu erörtern:

«So richtig der Gedanke einer Konzentration der demokratischen Rechte des Volkes auf das Wesentliche ist, so schwer lässt er sich auf dem Gebiet der Planung verwirklichen.

Wird das momentane Ergebnis einer Planung fixiert, so trägt eine solche Fixierung den Vorbehalt späterer Änderung bereits in sich. Je mehr ein Plan in die Einzelheiten geht, desto rascher wird es notwendig, ihn den geänderten Verhältnissen anzupassen und zu überarbeiten.

Soll das Volk jedoch über die künftige Staatstätigkeit entscheiden, so muss eine solche Abstimmungsvorlage über eine allgemeine Umschreibung der Fernziele hinausgehen und sich mit deren Verwirklichung befassen. Wenn ein Planentscheid des Volkes konkreter gefasst wäre, müsste er in verhältnismässig kurzer Zeit wieder geändert und durch einen neuen Entscheid ersetzt werden. Für solche kurzfristige Entscheide erweist sich aber das zeitlich aufwendige Abstimmungsverfahren als wenig geeignet.

Planung ist auch ihrem Wesen nach nicht Entscheid, sondern Vorbereitung verschiedener Einzelentscheide. Die verschiedenen Planungsfaktoren führen regelmässig zu verschiedenen Lösungen. Der Plan enthält deshalb neben Alternativen in den Hauptpunkten auch Eventualvorschläge. Wegen der Wahrscheinlichkeit der dadurch entstehenden Unklarheiten könnte das Abstimmungsergebnis dabei erheblich verfälscht werden.

Für sich verhältnismässig rasch folgende Planungsentscheide eher geeignet wäre der Kantonsrat. Wollte man indessen die Planungsentscheide dem Kantonsrat übertragen, die Einzelentscheide jedoch beim Volk belassen, so wäre im Hinblick auf die Verwesentlichung der Demokratie nichts gewonnen. Dagegen hätte eine solche Lösung möglicherweise widersprechende Entscheide von Parlament und Volk zur Folge.

Der Regierungsrat hält deshalb dafür, dass von verbindlichen Planungsentscheiden durch Volk und Kantonsrat abzusehen sei. Er kann noch mehr als bisher Kantonsrat und Volk durch Planungsberichte über seine Absichten in Kenntnis setzen. Die öffentliche Diskussion wird von ihm beachtet und bei der Ausarbeitung der Projekte, welche dem Volk vorzulegen sind, berücksichtigt. Der Kantonsrat seinerseits erhält darüber hinaus weiterhin Gelegenheit, im Rahmen der Vorlagen des Regierungsrates auch zu den planerischen Absichten Stellung zu nehmen und damit die Weiterbearbeitung der einzelnen Geschäfte zu beeinflussen. Der Regierungsrat ist bereit, dem Kantonsrat künftig auch besondere Berichte über den Stand der Planung zu überweisen.» (NZZ, 6. März 1973, Morgenausgabe)

In der anschliessenden *Diskussion* äusserten sich sieben Kantonsräte zu Fragen der Mitwirkung der Stimmbürger in

der Planung. Diese wurde grundsätzlich als wünschbar erachtet, wobei aber auch auf die verfahrensmässigen Schwierigkeiten im Ablauf der planerischen Meinungsbildung hingewiesen wurde. Ausschliesslich zuständig ist die Regierung für den Einbezug des Volkes in die transparent anzustrebende Planungstätigkeit. Sie sollte die Bedeutung einer besseren und intensiveren Mitarbeit von Kantonsrat und Volk (wobei es sich um konkrete Richtlinien handelt) nicht verkennen. Es erscheint fraglich, ob sich die Bevölkerung planerisch in einer frühen Phase engagieren liesse. Hingegen sollte der Kantonsrat häufiger zu einem früheren Zeitpunkt eingeschaltet werden. Auch müsste er sich vermehrt Alternativen verschaffen. Der Interpellant Witta ist im Sinne der Einschätzung der von ihm angeregten öffentlichen Meinungsbildung durch den Regierungsrat nicht ganz befriedigt. Wir müssen uns mehr mit der Lenkung der Zukunft befassen, wobei die Mitwirkung des Volkes gerechtfertigt erscheint.

Abschliessend bekräftigt der Direktor des Innern, dass den Forderungen von Kantonsrat Witta vermehrt Beachtung zu verschaffen sei. Ein Beispiel in dieser Hinsicht bedeute der Entwurf zum neuen kantonalzürcherischen Bau- und Planungsgesetz.

*

Mit dem eher mageren Ergebnis der vorstehend zusammengefassten Debatte im Zürcher Kantonsrat, einschliesslich der regierungsrätlichen Stellungnahme, scheint uns die Problematik der öffentlichen Willensbildung bei der Planung keineswegs erschöpfend oder gar aufbauend geklärt worden zu sein. Vielleicht kommt gerade darin zum Ausdruck, auf welch unsicherem Boden man sich auch in einem mit Planungsproblemen verhältnismässig häufig konfrontierten Rate in der Frage der planerischen Mitbestimmung des Volkes bewegt.

In einer weiteren und auch tiefer schürfenden Sicht ergänzt Kantonsrat Eduard Witta seine Interpellation im hier folgenden Beitrag «Willensbildung bei der Planung». Hierzu einige *Vorbemerkungen*:

In den Schwierigkeiten, denen die demokratische Willensbildung bei der Planung offensichtlich begegnet, dürfte die *Begrenzung des Problemkomplexes* für den einzuschlagenden Weg besonders wichtig sein. Es leuchtet ein: Volk und Parlament sollten auf jene Grundsatzentscheide Einfluss nehmen können, die von massgeblicher Bedeutung für das Zukunftsleben der Gesellschaft sind. Doch macht E. Witta zu Recht geltend, dass hierfür das politisch-demokratische Instrumentarium noch fehlt.

Sachzwänge¹⁾ können Entscheidungsfreiheit nicht ersetzen. Wo aber ist die *Grenze in der Willensbildung* des Souveräns zu ziehen, einerseits gegenüber der Einflussnahme in den oberen Kompetenz- und Verantwortungsbereich des Staates und andererseits gegenüber der Planung im engeren Sinne, für welche nun einmal den Fachleuten die primäre Zuständigkeit nicht abgesprochen werden kann, selbst wenn diese in der Kunst zur Erreichung der bestmöglichen Kompromisse oder innerhalb kurzfristig wechselnder Verhältnisse vor Fehlplanungen nicht gefeit sind?

Wenn schon von unzureichenden demokratischen Einrichtungen zur Bekundung öffentlichen Willens die Rede ist, so fehlen nicht minder jene Voraussetzungen, welche den Bürger als Laien an der Lösung einer konkreten Planungsaufgabe überhaupt *nicht* sinnvoll teilnehmen lassen. E. Witta verneint eine Demokratisierung *aller* Lebensbereiche im Staate. Wollte man aber die «demokratische Willensbildung bei der Planung»

¹⁾ Vgl. SBZ 1972, H. 37, S. 902: «Kapituliert die Demokratie vor den Sachzwängen?» von Dr. A. Muheim

in die untern fachlichen Gefilde ausdehnen, würde dies voraussetzen, dass das Beurteilungsvermögen in der Bevölkerung durch Aufklärung und in der Vermittlung sachlicher Begriffe und Kenntnisse geschult werden müsste. Grund genug, um vor einer Überforderung solcherart aller Beteiligten zum vornherein zu kapitulieren, abgesehen davon, dass mit einer offenen Planung schlimmster Dilettantismus, engherzige Eigeninteressen und wohl auch die Spekulation noch in höherem Masse als heute schon zu gewärtigen sind.

Man muss sich aber doch auch darüber Rechenschaft zu geben suchen, ob hinter einer derartigen «Demokratisierung» der öffentlichen Einflussnahme hintergründig Fragen von erheblicher Tragweite zu sehen sind: Haben wir noch das verfassungsmässig vorausgesetzte *Vertrauen in Behörden und Parlament*, deren Aufgabe es ja nicht von ungefähr ist, ein Sachgeschäft korrekt, sachgemäss und gründlich vorzubereiten bzw. dem Stimmbürger zu beantragen? Oder glaubt man, der einzelne Bürger sei eher imstande als seine zugegebenermassen vielfach überforderten Vertreter, eine Vorlage bereits in einem Frühstadium kundig mitzugestalten – wenngleich man bezweifeln mag, ob der Bürger auch nur schon die oft in sachlicher Breite angeschwollenen Erläuterungsberichte zu Volksbefragungen bewältigen kann? Andererseits ist es gerade der Souverän, der bei schwierigen Abstimmungen in der Regel mit einem gesunden Empfinden für das Wesentliche entscheidet. So auch provoziert er mitunter durch sein Verwerfen eine alternative Lösung, die der Sache im Prinzip besser Rechnung trägt und schliesslich doch noch dem Willen einer annehmenden Mehrheit zu entsprechen vermag.

Die Willensbildung bei der Planung darf in ihren Möglichkeiten nicht überschätzt werden. Sie eignet sich weder als Schlagwort für Stimmenfang, noch als Politikum. Ingenieur Witta ist beizupflichten, wenn er die Einführung der demokratischen Mitbestimmung auf *jeder* Ebene ablehnt: «... Im Gegenteil, das Funktionieren unseres Staates wird nicht verbessert, sondern nur erschwert, wenn nicht gar blockiert...» Ihm ist jedenfalls ein parlamentarischer Vorstoss in Richtung offene Planung zu danken, der vorerst im zürcherischen Kantonsrat (und damit auch in der Presse) zu einer zeitlich und materiell verbesserten Information bei der Planung führen kann, sofern der Regierungsrat hält, was er versprochen hat. Das Weitere muss noch reifen, wobei die Fachleute gut daran tun, das Ihre *sinnvoll* beizutragen. G. R.

Willensbildung bei der Planung

Von Eduard Witta, Zürich

Aus der Erkenntnis der Beschränktheit der Mittel, welche die Erde menschlichem Gedeihen zur Verfügung stellt, folgt zwangsläufig, dass diese Mittel möglichst vernünftig eingesetzt werden müssen. Die Zukunft soll nicht mehr einer durch Zufälligkeiten und Partikularinteressen bestimmten Entwicklung überlassen, sondern muss vorausschauend unter Beachtung bestimmter Zielvorstellungen geplant und gestaltet werden. Dieser Aufgabe kann sich auch der Staat nicht entziehen; mindestens teilweise nimmt er sie deshalb heute auch wahr. So werden Gesamtpläne ausgearbeitet, mit denen die Besiedlung zu steuern versucht wird, damit auch künftigen Generationen der Lebensraum erhalten bleibt. Man versucht, Konzepte zukünftiger Stadtentwicklung zu finden, stellt Richtpläne für die langfristige Entwicklung grosser Bauvorhaben auf und berät mehrjährige Finanzprogramme.

Bei all diesen Planungsaufgaben werden die wichtigsten Entscheide mit den Zielsetzungen und den konzeptionellen Festlegungen getroffen. Leider ist unser demokratisches Staatswesen aber nicht mit den formalen Mitteln ausgestattet, um gerade über diese Entscheide, welche uns wegen ihrer grossen

Tragweite am meisten betreffen, unter Mitbestimmung des ganzen Gemeinwesens befinden zu können. Dieses Problem der demokratischen Willensbildung bei der Planung muss gelöst werden, wenn unsere freiheitliche Staatsform auch in Zukunft funktionieren soll.

Sicher kann die Antwort keinesfalls in einer Demokratisierung aller Lebensbereiche liegen, wie dies heute da und dort angestrebt wird. Im Gegenteil, das Funktionieren unseres Staates wird nicht verbessert, sondern nur erschwert, wenn nicht gar blockiert, falls eine demokratische Mitbestimmung auf jeder Ebene eingeführt werden sollte. Nicht die Ausdehnung der demokratischen Rechte vermag das Problem zu lösen, sondern nur ihre Verlagerung und Konzentration, und zwar auf diejenige Ebene, auf der die grundsätzlichen Entscheide gefällt werden, Entscheide, die nicht dem Kompetenzbereich von Fachleuten und Experten, sondern der Gesellschaft als Ganzes zugeordnet werden müssen.

Auf dieser Ebene liegen die grundsätzlichen Planungsentscheide, auf welche nach der geltenden Ordnung die politischen Instanzen, also Volk und Parlament, in der Regel keinen Einfluss nehmen können. Soll die Planung aber ihren Zweck erfüllen, so müssen diese Entscheide eine bindende Wirkung auf alle nachfolgenden Entscheidungen haben, also auch auf diejenigen politischen Entscheide, welche den dazu bestimmten Instanzen erst viel später als Sachvorlagen unterbreitet werden.

Die früher getroffenen Planungsentscheide lassen für diese politischen Entscheidungen in den meisten Fällen keinen oder nur noch sehr geringen Spielraum offen. Die Folgen sind bekannt: Sie äussern sich im Unwillen des Stimmbürgers darüber, dass es Volk und Parlament immer weniger möglich ist, echte Entscheide zu treffen, dass über den Kopf des Bürgers hinweg beschlossen wird, dass anstelle von Entscheidungsfreiheit Sachzwänge vorherrschen. Dies sei an folgendem *Beispiel* erläutert:

Erziehungs- und Baudirektion des Kantons Zürich haben im Jahre 1968 dem Kantonsrat einen Bericht über die Mittelschulplanung vorgelegt. Darüber wird über Ausbaugrösse und Standorte der zukünftigen Mittelschulen, also über die wichtigsten Grundsatzentscheide, berichtet. Dazu kann aber weder der Souverän noch das Parlament Stellung nehmen. Erst wenn die Bauprojekte bis zur Ausführungsreife gediehen sind, werden sie einzeln und ohne Alternativen den politischen Instanzen zum Entscheid vorgelegt. Eine effektive Entscheidungsfreiheit besteht natürlich in diesem Zeitpunkt nicht mehr, es sei denn, es werde in Kauf genommen, mit einem negativen Entscheid in einer Einzelfrage die ganze Mittelschulplanung in Frage zu stellen. In der Regel werden deshalb die politischen Instanzen anerkennen müssen, dass der Entscheid durch die Planung bereits präjudiziert und unter diesem Sachzwang der planungskonforme Entscheid der zweckmässigste ist.

Von Sachzwängen wird auch die heutige Art der Budgetierung des Staatshaushaltes geleitet, nämlich dem durch das Wachstum gegebenen Zwang. Solange das Budget für das kommende Jahr im wesentlichen eine Extrapolation der vergangenen Entwicklung darstellt, wird es nicht möglich sein, die Wachstumsprobleme, mit denen sich auch der Staat konfrontiert sieht, unter Kontrolle zu bringen. Dazu wäre erforderlich, dass die grundsätzlichen Entscheide über die Anteile der verschiedenen Aufgabenbereiche des Staates am Bruttosozialprodukt festgelegt und der Finanzplanung zugrunde gelegt würden. Diese entscheidenden Fragen, nämlich wie gross die Aufwendungen des Staates für Erziehung, Gesundheit, Verkehr usw. sein sollen, sind keine Probleme, die von Fachleuten oder Experten zu beantworten sind, denn ihre Tragweite ist so gross, dass nur die höchste Entscheidungsinstanz im Staate, nämlich der Souverän, darüber befinden sollte. Gelingt es nicht, auf diese Weise den Finanzhaushalt zu planen, so sind Konflikte unausweichlich. Sie entstehen daraus, dass auch der