Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 54 (1974-1975)
Heft: 8: Raumplanung Schweiz 1974 : Fragen, Perspektiven, Konsequenzen

Artikel: Raumplanung in einer liberalen Gesellschaftsordnung
Autor: Lendi, Martin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162989

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: 07.01.2026

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

Oft wird vergessen, dass unser geltendes Bodenrecht noch keine zweihundert Jahre alt ist. Es entstand in einer Zeit, da die persönliche Freiheit über alles andere gesetzt wurde. Aus einem falsch interpretierten Freiheitsdenken heraus wurden dabei die Grundeigentümer begünstigt. Dies zeigte sich recht deutlich in jüngster Zeit einer rapiden Bevölkerungszunahme. Heute herrscht insbesondere in den Agglomerationen eine immer anonymer werdende Minderheit über die Masse der Mieter.

Korrekturen an unserer Bodenordnung vermögen kaum zu befriedigen und schaffen nicht Abhilfe. Nötig ist meines Erachtens eine umfassende Bodenreform. Die Vorschläge der Sozialdemokratischen Partei bieten hiezu erste praktische Modelle. Sie müssen indessen in wesentlichen Punkten noch konkretisiert, in einigen neu überdacht werden.

MARTIN LENDI

Raumplanung in einer liberalen Gesellschaftsordnung

Mit der Planung verbinden sich heute Erwartungen. In der Regel sind sie hochgesteckt. Man erwartet von ihr die Bewältigung so schwerwiegender Probleme wie der Knappheit des Bodens oder der fehlenden Finanzen und umfassender sogar die Überwindung des Mangels an Ressourcen schlechthin. Noch weitergehender soll die Planung ein Mittel sein, Probleme und Konflikte, in welchen Lebensbereichen sie auch immer auftreten, zu bewältigen. So spricht man heute von geplanter Politik und versucht mit diesem Begriff die Forderung aufzustellen, das politische Geschehen, das in kleinen wie in grossen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konflikten ausweglos verstrickt zu sein scheint, unter Zuhilfenahme der Planung konfliktverarbeitungsfähig und damit erfolgreich zu machen. Auch im privaten, und zwar sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im privatpersönlichen Bereich verbinden sich mit der Planung hohe Erwartungen. Die Unternehmungsplanung, die Personalplanung, die Vermögensplanung usw.,

sie sind alle als Hilfen empfohlen und involvieren die Zusage eines gewissen Erfolges.

Ob man angesichts des gegenwärtigen Verhältnisses zur Planung von einer Planungseuphorie sprechen soll, wagen wir nicht zu beurteilen. Für den Fall, dass sie bestehen soll, kann man sich fragen, ob sie nicht bereits wieder im Abklingen ist. Wichtig ist im Moment lediglich die Kenntnisnahme des Phänomens der Verknüpfung der Planung mit der Erwartung einer hohen Wahrscheinlichkeit positiver Problembewältigung. Von daher ist der Schritt nicht weit zu einer unkritischen Bejahung der Planung und ihrer Überschätzung. Selbst die sich anmeldende Planungsskepsis lehnt die Planung an sich nicht ab. Die Wortverbindung deutet vielmehr an, dass sie mit der Planung ebenfalls Erwartungen verbindet und lediglich bezüglich der Erfolgssicherheit Fragezeichen setzt.

Hilfsmittel oder selbständige Funktion

So verbreitet das Planungsdenken heute ist, so unklar ist, was eigentlich unter dem Begriff der Planung zu verstehen ist. Eine allgemein anerkannte Definition gibt es nicht. In der Literatur finden sich lediglich Begriffsumschreibungen. Die gängige sieht in der Planung die überlegte Vorbereitung von Handlungen, um ein Ziel mit angemessenem Aufwand zu erreichen. Diese Umschreibung ist zunächst sehr weit. Sie lässt sich auf die privatpersönliche, die privatwirtschaftliche, die soziale, politische und ökonomische Wirklichkeit übertragen und anwenden. Interessanterweise bringt diese Umschreibung keine Antwort auf die Frage, wer denn eigentlich die Ziele und Massnahmen festlegt. Sie beschränkt sich darauf, die Planung als eine Gedankenarbeit zu verstehen, welche Entscheidgrundlagen für Handlungen vorlegt, die in den Dienst einer möglichen Zielerreichung gestellt werden. Damit sind wir an einen entscheidenden Punkt vorgestossen: die Planung selbst legt also, im Sinne der vorgenannten Umschreibung, keine Ziele fest, sondern sie äussert sich – sieht man von den vorausgehenden analysierenden Schritten ab – nur zu Massnahmen, welche in Anwendung der Wenn-Dann-Methode für durch Dritte bestimmte Ziele angemessen und zweckmässig sein könnten. Diese Sicht der Planung ist, so weit sie im ersten Moment zu sein scheint, letztlich eine sehr enge, weil sie den Aufgabenbereich der Planung einschränkt, indem sie die Zielfindung ausklammert und ihr die Funktion eines Hilfsmittels zuweist.

Die Planung kann aber auch anders gesehen werden, nämlich als eine selbständige Funktion. Dabei gibt es unterschiedliche Grade. In einer ersten Stufe wird ihr zusätzlich die Aufgabe der Zielfindung übertragen, in einer

zweiten kommt die abschliessende Wahl der entsprechenden Massnahmen dazu und in einer dritten sprengt die Planung die Vorbereitungsphase und übernimmt die gesamte Verantwortung für die Analysen, Entscheidungen und Handlungen, allenfalls sogar der Realisierung. So wird aus der Planung eine selbständige Funktion, welche Ziele sichtet und bestimmt, Massnahmen gewichtet und festlegt und deren Durchführung im Hinblick auf die Rückkoppelung zum Planungsprozess mindestens überwacht.

Planung als Macht

Es geht nun nicht darum, wertend einzugreifen und zu einer Aussage zu gelangen, welches das richtige Verständnis der Planung sei, beispielsweise nach dem vereinfachenden Rezept, wonach die Planung als Hilfsmittel gut und die Planung als selbständige Funktion böse sei. Ein solches Werturteil würde wohl nur die eine Schlussfolgerung zulassen, wonach die Planung ausschliesslich als Hilfsmittel verstanden werden darf. Ein solcher Überlegungsgang dürfte aber doch zu undifferenziert sein. Wichtig ist die grundlegendere Erkenntnis, wonach die Planung, ob man sie als Hilfsmittel oder als selbständige Funktion verstanden wissen will, eine Macht in sich schliesst, die nicht mit einer politischen identisch sein muss. Es wird sich vielmehr um eine Macht des Wissens handeln, eine Macht der Kenntnis der Zusammenhänge, der Instrumentarien, des Überblickes, der Fähigkeit der rascheren und umfassenderen Problembewältigung. Diese Art von Macht verbindet sich mit der Planung, weil alle diejenigen, welche an Planungsvorgängen beteiligt sind, sich einen Wissens- und Kenntnisvorsprung erarbeiten können, mindestens demjenigen gegenüber, welcher sich mit Einzelfragen befasst.

Geht man von diesem Gesichtspunkt aus, so kann es tatsächlich so etwas geben wie eine Planungsmacht, und zwar unabhängig davon, ob die Planung als Hilfsmittel oder als selbständige Funktion verstanden wird. Die Macht liegt im Wissen und Vermögen der Planenden, das heisst die Planer werden zu Machtträgern. Die Möglichkeit der Kontrolle und Beschränkung dieser Macht ist selbstredend im Falle der Planung als einer selbständigen Funktion schwieriger zu handhaben, als wenn sie auf die Aufgabe einer Entscheidungshilfe begrenzt wird. Diese Überlegung darf aber nicht zum Fehlschluss führen, wonach bei einem Verständnis der Planung als Hilfsfunktion keine Planungsmacht entstehen kann. Im Gegenteil ist zu bedenken, ob die Macht in diesem Fall nicht geheimnisvollere und damit nur schwer kontrollierbare Formen annimmt, weil sie sich hinter Menschen verbirgt, welche nicht durch äussere Zeichen ihrer Planungsmacht gekennzeichnet sind.

Wenn die Planung als notwendig erachtet wird, so wird man auch die damit verbundene Macht in Kauf nehmen und sie allenfalls positiv in den Dienst der Sache stellen müssen. Sie kann die Basis einer gewissen minimalen Autorität sein. Die Gefahr, die es zu bannen gilt, ist die des Machtmissbrauches. Wie aber soll dies geschehen?

Planungsmacht und liberale Gesellschaftsordnung

Eine liberale Gesellschaftsordnung, verstanden als politische, ökonomische und sozio-kulturelle Ordnung der Gemeinschaft, welche durch ein persönlichkeitsbezogenes und darum freiheitliches Wertsystem geprägt ist, wird mit dem Phänomen der Macht ringen müssen, so auch mit demjenigen der Planungsmacht.

Der einfachste Weg würde wohl darin bestehen, diese Macht zu beseitigen, indem auf die Planung verzichtet wird. Dies ist aber letztlich nicht möglich, da es Planung mindestens als Gedankenarbeit, selbst wenn sie nicht institutionalisiert wird, immer gibt, solange es denkende Menschen gibt. Ein anderer Weg ist die Unterordnung der Planung unter die politische oder private Macht des eigentlichen Entscheidungsträgers. In diesem Sinne spricht man etwa vom Primat der Politik gegenüber der Planung oder vom Primat der Unternehmungsleitung gegenüber den Planungsinstanzen innerhalb des Betriebes. Folgerichtigerweise wird im Staat und in der privaten Wirtschaft die Planung als Stabsfunktion verstanden. Damit ist aber das Machtproblem nicht gelöst, sondern nur verschoben, nämlich auf eine andere Instanz, vom Stabsorgan oder der Planungsabteilung auf den Entscheidträger. Das Planungsmachtproblem bleibt somit bestehen. Übertragen auf die Planung der öffentlichen Hand bedeutet dies beispielsweise, dass einem Planungsstab oder Planungsamt durch Subordination unter die Entscheidsträger zwar die Macht genommen wird, dass sie aber von der Regierung beansprucht wird. Ein dritter Weg ist durch die Geschichte vorgezeichnet. Im Sinne der Lehre von der Gewaltenteilung und -hemmung würde die Aufgabe darin bestehen, die Macht der Planung organisatorisch und personell zu teilen und die verschiedenen Gewalten in ein System der gegenseitigen Hemmung und Kontrolle zu bringen. Wie weit dies möglich ist, dies wurde unseres Wissens bis heute nicht untersucht. Der Weg scheint aber nicht beschreitbar, würde sich doch die Planung durch eine gegenseitige Hemmung verschiedener Planungsgewalten in ihrer Wirksamkeit neutralisieren. Da die drei aufgezeigten Wege nicht begehbar scheinen, stellt sich die Frage, ob es nicht einen vierten gibt.

Integration der Planung

Die liberale Gesellschaftsordnung hat das Phänomen der Macht sehr früh als die Gefahr der freiheitlichen Ordnung erkannt, zunächst und vor allem die Macht des Staates. Kristallisationspunkte der Macht sind die Entscheidungskompetenzen. Die Ermächtigung, Entscheidungen zu treffen, setzt eben eine gewisse Entscheidungsmacht voraus. Diesem Gedanken folgend ist das Problem der Machtkontrolle richtigerweise als ein Teilproblem der Entscheidvorgänge zu erkennen. Gerade aber dort, wo nun Entscheidungen getroffen werden, da wird auch geplant. Wenn es gelingt, die Planung in das Entscheidverfahren voll zu integrieren, dann ist die Macht der Planung mindestens den gleichen Kontrollen unterworfen, wie sie gegenüber der Entscheidungsmacht erfolgreich entwickelt werden oder worden sind. Die Aufgabe würde also darin bestehen, das Planungsverfahren nicht aus dem Entscheidverfahren herauszunehmen, sondern voll in dieses zu integrieren und damit den bewährten Kontrollen zu unterstellen.

Am Beispiel der staatlichen Planung bedeutet dies, dass die Planung nicht als ausserhalb des politischen Entscheidungsablaufes stehend gesehen werden darf, sondern in den politischen Prozess der Entscheidfindung hineinzunehmen ist. Planung, politische Willensbildung wie auch Entscheidfindung sind in diesem Sinne als ein Ganzes zu betrachten, als ein fortschreitender Prozess mit verschiedenen Stadien. Die Finanzplanung kann und darf im Sinne dieser Überlegungen nicht von irgend einer Instanz in einem besonderen Verfahren betrieben und der eigentlichen politischen Willensbildung vorenthalten werden, sondern sie ist als Teil der Finanzpolitik und der finanzpolitischen Entscheidungen zu betrachten. Auch die Verkehrsplanung – um ein weiteres Beispiel staatlicher Planung anzuschliessen – kann nicht dem Amt für Verkehr oder dem Bundesrat vorbehalten sein, vielmehr ist die Verkehrsplanung in die politische Willensbildung und somit in die Entscheidverfahren über Verkehrsprojekte einzubeziehen. Alle Entscheidträger sollen in diesem Sinne sowohl an der generellen Planung als auch an der konkreten, einer bestimmten Sachaufgabe zugewandten Entscheidung teilnehmen. Wenn dies gelingt, dann ist die Macht der Planung genau so kontrolliert, wie es die Entscheidverfahren sind. Gleichzeitig verbindet sich damit der Vorteil, dass die Planungsüberlegungen immer mitlaufen werden, was sich auf den Einzelentscheid befruchtend auswirkt, wie auch die Planung selbst davon den Gewinn der Koppelung mit den konkreten Entscheidungen hat.

Um dieses Ziel der Integration der Planung in den Entscheidungsvorgang erreichen zu können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Vorweg gilt es zu bedenken, dass die Planung ein dauernder Prozess ist, der

laufend die täglichen Entscheidungen zu begleiten hat und ständig an der Problemanalyse, der Zielfindung, an den Massnahmen und der Kontrolle der Auswirkungen arbeiten muss. Des weitern darf die Aufgabe der Planung nicht einfach auf das Aufzeigen von Massnahmen im Sinne der Wenn-Dann-Methode beschränkt werden. Sie muss vielmehr teilhaben am gesamten politischen Prozess der Problemerkenntnis, der Problemanalyse, der Erarbeitung von Zielen und der Massnahmen, dem Entscheidverfahren sowie der Anwendung und der Durchführung. Planen, Entscheiden und Handeln sind als ein dauernder, kreisartiger Prozess zu sehen.

Wird die Integration der Planung in den Prozess der Entscheidfindung erreicht, so stellen sich manche Probleme und Fragen, die von so grundsätzlicher Bedeutung zu sein scheinen, nicht mehr oder doch nicht mehr in der gleichen Art und Weise. So verliert die übliche Unterscheidung zwischen der Planung als Hilfsmittel und der Planung als selbständige Funktion an Bedeutung. Die Planung ist Teil des politischen oder des unternehmerischen Prozesses. Auch die Frage, ob die Planung eine offene sein müsse oder nicht, ist eigentlich beantwortet. Sie ist in gleichem Masse offen, wie es das Entscheidverfahren ist. Dass dieses bei der öffentlichen Hand in hohem Masse offen sein muss, das versteht sich von selbst. Also ist auch das Planungsverfahren ein offenes. Die besondere aktuelle Problematik der Forderung auf Demokratie in der Planung verliert in einem demokratischen Staat an Gewicht, wenn die Planung als Teil des ohnehin gegebenen demokratischen Entscheidverfahrens verstanden wird. Vor allem aber ist das Machtproblem der Planung durch die vollständige Integration in den Entscheidmechanismus dann gelöst, wenn das Problem der Kontrolle und Beschränkung der Entscheidungsmacht bewältigt ist. Die Frage kann also nicht mehr lauten, ob zwischen Planung und Rechtsstaat, zwischen Planung und Demokratie eine Antinomie bestehe. Die Frage kann nur sein, ob es gelingt, die Planung in den demokratischen, liberalen Rechtsstaat zu integrieren und von daher das hinter der Planung stehende Machtproblem im Interesse einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung unter Kontrolle zu bringen.

Raumplanung als Sonderfall?

Da der liberale Rechtsstaat auf das Legalitätsprinzip verpflichtet ist, bedeutet die Integration der Planung in den politischen Prozess, dass die Planung sich immer nur auf ein staatliches Verhalten beziehen kann, das durch die Gesetzgebung materiell vorgezeichnet ist. In diesem Sinne besteht die Gefahr, dass die Planung zu einer Ausdehnung der Staatsmacht führen

wird, nicht. Es sind dies ganz andere Faktoren, beispielsweise das erhöhte Sicherheitsbedürfnis im weitesten Sinne, die zu einer Ausweitung der staatlichen Tätigkeit beitragen. Im Gegenteil kann man sich fragen, ob die Planung nicht einen Beitrag an die sinnvolle und abgestimmte Gesetzgebungsarbeit leisten und von daher sogar einen Einfluss auf die Begrenzung der Staatsmacht ausüben kann.

Im Falle der Raumplanung, also derjenigen Planung, die sich mit dem Lebensraum des Menschen befasst und welche der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient, stellen sich nun aber von einer liberalen Gesellschaftsordnung her zusätzliche Bedenken ein. So wird der Raumplanung der Vorwurf nicht erspart, dass sie sich mit zu vielen Bereichen der staatlichen Tätigkeit befasse, indem sie sich nicht nur zur Frage beispielsweise der Begrenzung des Siedlungsgebietes äussere, sondern auch Einfluss auf die verkehrlichen Belange und die Finanzplanung usw. bis hin auf die eigentliche Staatsführung nehmen wolle. Der zweite Vorwurf geht in der Richtung, die Raumplanung arbeite mit einem Übermass von Verbotsnormen, die vor allem das Grundeigentum betreffen und zu einer weitgehenden Beschränkung der Verfügungs- und Nutzungsfreiheit führen.

Diese beiden Vorwürfe oder Fragen an die Raumplanung sind nicht unbegründet. Tatsächlich nimmt die Raumplanung unter den zahlreichen Bereichs- oder Sachplanungen der öffentlichen Hand eine Sonderstellung ein. Sie ist nicht eine Aufgabenplanung wie beispielsweise die Strassenplanung. Diese hat nämlich lediglich die Funktion, nach Massgabe des geltenden Strassenrechtes den Bau und Unterhalt der Strassen vorausschauend zu ordnen. Die Raumplanung muss, sollen die Kräfte, welche die räumliche Ordnung bestimmen, lenkend beeinflusst werden, auf alle staatlichen Tätigkeiten, welche raumwirksam sind, Einfluss nehmen und damit auf die Planung sehr vieler staatlicher Aufgaben einwirken. In diesem Sinne spricht man vom hohen Querschnittsbezug der Raumplanung und drückt damit die enge Verbindung der Raumplanung zu den meisten andern staatlichen Bereichsplanungen aus. Ähnlich liegen die Verhältnisse für die Finanzplanung. Raumplanung und Finanzplanung haben denn auch tatsächlich eine zentrale Bedeutung, und insofern verbindet sich mit ihnen das Machtproblem in besonderem Masse.

Auch die zweite Frage nach den zusätzlichen Schranken gegenüber dem Grundeigentum, welche von den restriktiven Massnahmen der Raumplanung ausgehen, muss ebenfalls ernst genommen werden. Tatsächlich bringt das Raumplanungsrecht zusätzliche Schranken für das Grundeigentum. Eine eingehendere Analyse würde aber die Summe der ohne Raumplanung bestehenden Schranken aufzeigen und zu bedenken geben, ob nicht

die zahlreichen Schranken, welche unabhängig von der Raumplanung gelten und grossenteils auch gelten müssen, einschränkender sind als diejenigen, welche von der Raumplanung im engeren Sinn ausgehen. So sind die Vorschriften des Gewässerschutzrechtes, die sich selbstverständlich auch auf die räumliche Ordnung auswirken, von sehr einschränkender Bedeutung, und zwar so intensiv, dass sie sich mit den planungsrechtlichen Vorschriften im engeren Sinn mindestens vergleichen lassen. Die Diskussion der Schranken des Grundeigentums kann also nicht sehr viel weiter führen. Tiefgründiger wäre die Frage, ob die Raumplanung mit ihren positiven und negativen Auswirkungen auf das Grundeigentum nicht zu einem vertieften Verständnis des Sinns und der Tragweite des Eigentums an Grund und Boden wie auch seines Inhaltes beitragen kann. Interessanterweise führt die Raumplanung beispielsweise mit der Unterscheidung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, von Baugebiet und Nichtbaugebiet, mit Investitionen aller Art und Zonierungsmassnahmen nicht nur zu einer Beschränkung, sondern in ganz erheblichem Masse zu einer Aufwertung des Bodens. Noch wesentlicher aber ist, dass die Raumplanung von der sinnvollen Verwendung des knappen Gutes Boden handelt und deshalb eine grundlegendere Fragestellung an das Bodenproblem heranträgt, als die Diskussion von den Schranken her vermag. Diese Diskussion des Bodenproblems unter dem Gesichtspunkt der Schranken ist nämlich dadurch gekennzeichnet, dass sie letztlich immer wieder von der Hypothese des Bodens als kapitalisierbarer Wert und dementsprechend von der maximalen Nutzung als Bauland ausgeht, während die Raumplanung von ihrer ganzen Fragestellung her den Akzent auf die sinnvolle Verwendung des knappen Gutes legt und damit zu einem inhaltlich neuen Verständnis beiträgt.

Die beiden spezifischen Aspekte, welche sich mit der Raumplanung verbinden, sind nun aber nicht derart, dass sich daraus eine Antinomie zum liberalen, demokratischen Rechtsstaat ergeben kann. Die Raumplanung kann gleich jeder andern Planung nur diejenigen staatlichen Aktivitäten beeinflussen, welche durch das geltende Recht gegeben sind. Sie ist in diesem Sinne an das Recht schlechthin gebunden. Auch im politischen Prozess ist sie im Vergleich zu den andern Planungen nicht als Sonderfall zu sehen, sofern sie integriert wird. Immerhin wird aber zu beachten sein, dass die Raumplanung wegen ihres intensiven Bezugs zu vielen staatlichen Tätigkeiten nicht einfach als die höchste aller Planungen verstanden werden darf. Dieser Gefahr kann wohl nur dadurch begegnet werden, dass sich die Raumplanung in die allgemeinen, langfristigen Zielsetzungen einzuordnen hat. Dies sollte möglich sein, wenn die staatliche Planungstätigkeit nicht auf einzelne Sachaufgaben beschränkt wird, sondern auch übergeordnete politische, ökonomische und sozio-kulturelle Fragen angeht und diese den ein-

zelnen konzeptionellen Planungsstudien im Rahmen der sogenannten Bereichsplanungen zugrundelegt.

Grenzen der Raumplanung

Weil mit der Planung und wohl auch mit der Raumplanung selbst in einer liberalen Gesellschaftsordnung Erwartungen verbunden werden – oft zu hohe –, übersieht man gerne die der Planung und insbesondere der Raumplanung eingegebenen immanenten Schranken. Werden diese aber klar erkannt, so sind die Bedenken mindestens teilweise nicht mehr begründet aufrechtzuerhalten.

Zunächst kann die Planung die Zukunft nicht vorwegnehmen. Der siebente Sinn fehlt ihr. Alles was sie wirklich tun kann, besteht darin, sich intensiv mit der Zukunft zu befassen und von daher Fragen und Vorschläge zu konkreten Massnahmen von heute zu unterbreiten. Diese intensive Auseinandersetzung mit der Zukunft darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, weil es nur von daher möglich ist, sich laufend den Anforderungen zukunftsgerechter Entscheidungen zu stellen. Weil die Zukunft uns letztlich verschlossen ist, kann und darf die Planung auch nicht die Machbarkeit der Zukunft in Anspruch nehmen. Selbstredend wird diese durch unsere willentlichen Handlungen beeinflusst, doch heisst dies keineswegs, dass deshalb von der Planung her auf die Machbarkeit der «richtigen» Zukunft geschlossen werden darf. Von daher ergibt sich eine weitere immanente Schranke. Weil die richtige Zukunft nicht machbar ist, weil die Zukunft kein technokratisches Problem ist, muss jede Planung die Bescheidenheit aufbringen, zurückhaltend die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch in Zukunft eine Freiheit der Entscheidung besteht. Die Planung darf sich also nicht selbst zum Sachzwang zukünftiger Entscheidungen machen. Man handelt in der Gegenwart dann richtig, wenn man sich durch dieses Verhalten die Unabhängigkeit von der Zukunft schafft. In concreto heisst dies, dass die Planung – und beispielsweise auch die Raumplanung – Schranken setzt und setzen muss, um die Freiheit der Entscheidung für die nächste Generation gewährleistet zu wissen. Solche Schranken sind, und dies müsste beispielsweise in der Bodenrechtsdiskussion bedacht werden, keine kleinlichen Schranken gegenüber dem Grundeigentum, sondern wohl letztlich konstruktive Voraussetzungen für eine zweckmässige Nutzung des Bodens in Zukunft. Darin liegt sogar eine langfristige Werterhaltung.

Neben die immanenten Schranken treten äussere. So hat die Raumplanung, so breit das Spektrum ihrer Betrachtungen sein muss, einen be-

grenzten Auftrag. Sie dient der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Sie ist also nicht die Planung der staatlichen Tätigkeit schlechthin, auch wenn sie mindestens auf sie raumwirksamen Einfluss üben wird. Mächtig sind sodann die faktischen Schranken, politischer, ökonomischer und sozialer Art, die sich jeder Planung entgegenstellen. Dass sie vor allem gegenüber der Raumplanung bestehen, kann wohl nicht übersehen werden. Sie müssten das gegebene Korrelat jeder Betrachtung sein, welche der Raumplanung eine zu grosse Macht zuschreiben möchte. Insofern wird auch die Raumplanung in einer liberalen Gesellschaftsordnung Schranken finden.

Verantwortung

Eine liberale Gesellschaftsordnung hat, wie jede andere Gesellschaftsordnung auch, Probleme mit sich und in der Konfrontation mit der Wirklichkeit. In der Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit kommt die liberale Gesellschaftsordnung nicht darum herum, sich unter anderem mit dem Problem der räumlichen Ordnung auseinanderzusetzen und die damit verbundenen Probleme zu bewältigen. Die Raumplanung will ihr dabei helfen. Mit ihrem Wirksamwerden wirft sie laufend neue Fragen auf, und sie wird auch neue Konflikte mit der bestehenden Gesellschaftsordnung schaffen. Dass die Probleme sogar noch vielschichtiger sein werden, als in diesem Aufsatz aufgezeigt werden konnte, mag die Andeutung belegen, wonach die Gefährdung der räumlichen Ordnung nicht allein vom Staat her kommt, sondern mitbestimmt wird durch den einzelnen und all derjenigen Kreise, die durch ihr interessenbedingtes Verhalten auf diese Ordnung einwirken. Das Machtproblem ist zu tiefst ein menschliches Problem und kommt deshalb in allen Lebensbereichen vor. Letztlich muss deshalb gerade eine liberale Gesellschaftsordnung sich an die Verantwortung aller wenden und das Gewissen für ein raumadäquates Verhalten schärfen. Ohne staatlichen Zwang und damit ohne restriktive Massnahmen würde es nur dann gehen, wenn die Einsicht eine allgemeine wäre. Diese kann jedoch selbst in einer ausgewogenen liberalen Gesellschaftsordnung nicht mit Bestimmtheit erwartet werden, auch wenn der moralische Anspruch dies fordert.