

# Der Ethik „Raum“ gewähren

Marin Lendi, Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Rechtsanwalt, em. o. Prof. für Rechtswissenschaft,  
ETH Zürich, Küsnacht/Zürich

Gastvorlesung, gehalten am 3. Mai 2013 an der Technischen Universität Wien

## ***Die Raumplanung bedarf der Ethik, nicht aber die Ethik der Raumplanung.***

Noch ist nicht viel Zeit verstrichen seit sich die Technische Universität Wien in einer ihrer Jahreskonferenzen des zuständigen Departementes der Frage nach neuen Dimensionen der Raumplanung und des Raumplanungsrechts gestellt hatte.<sup>1</sup> Eindrücklich. Die Komponente der *Verantwortung* fügte sich ein. Und auch die Universität für Bodenkultur liess es sich vor rund zwei Jahren nicht nehmen, sich in einem internationalen Doktorandenseminar kritisch zu fragen, welche Bewandnis es mit neuen Absteckungen und Ausrichtungen der Raumplanung haben könnte. Der Akzent lag hier wie dort, wenn auch eher nachdenkend denn festlegend, auf der *Ethik*.<sup>2</sup> Schlussfolgerungen wurden keine festgeschrieben, doch das Thema der Ethik hat in Wien rund um Planung und Recht Präsenz markiert.<sup>3</sup>

## **Ethik – ein Fremdkörper?**

Ethisches Fragen erlebt insgesamt eine Hausse. Es droht sogar so etwas wie ein Überziehen mit dem Risiko des Befremdens und des Entfremdens. Dieses Auf und Ab aber besagt nichts aus zum Elementaren des Insistierens auf der Ethik, insbesondere als konstitutive Komponente des räumlichen Planens.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Neue Dimensionen für Recht, Planung und Politik, Vortrag gehalten am 3. November 2005 an der TU Wien, mit besonderen Akzenten auf der Ethik und der Zukunftsverantwortung (e-collection library ethz). Ein sinnverwandter Text galt dem Verhältnis von Planung und Recht; siehe dazu *Lendi Martin*, Planung und Recht – Reflexionen, UPR, Heft 10/2004, S. 361 ff. Ich beschränke mich in dieser Abhandlung auf deutschsprachige Literatur, auch wenn mir bewusst ist, dass zu diesem Thema die angelsächsische Aufmerksamkeit verdienen würde.

<sup>2</sup> *Lendi Martin*, Ethik in der Planung – Eckorientierungen und Gebotenes, Vortrag gehalten am 17. Februar 2011, Seminar an der Universität für Bodenkultur „Ethics in Planning“ (Prof. Dr. Gerlind Weber).

<sup>3</sup> Die österreichische Raumplanung ist übrigens immer wieder durch den doppelten Akzent „Stadt“ und „Ländlicher Raum“ aufgefallen. Dafür stehen nebst vielen die Namen von Rudolf Wurzer/Klaus Semsroth (Stadt) und Wolf Juergen Reith/Gerlind Weber (Ländlicher Raum). Zudem hat sie schon früh die rechtliche Basis gesucht. Die Abhandlungen von Peter Pernthaler haben sich als wegweisend erwiesen: *Pernthaler Peter*, Raumordnung und Verfassung, 2 Bde., Wien 1975. Selbstredend kennt die Geschichte Spuren weiter zurückvor allem bis und mit Otto Wagner und Camillo Sitte für die Stadtplanung. Ferner als Übersicht *Schindegger Friedrich*, Raum, Planung, Politik in Österreich, Wien 1999.

<sup>4</sup> Die Literatur zur Ethik in der Planung ist zusammengestellt und in mehreren Abhandlungen differenziert ausgewertet bei *Lendi Martin/Hübler Karl Hermann (Hrsg.)*, Ethik in der Raumplanung, Zugänge und Reflexionen, Hannover 2004 (ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 221), insbesondere in den

Die Lehre vom Umweltschutz – eine relativ nahe Verwandte der Raumplanungsdoktrin – hat sich der Frage nach der Ethik wesentlich spontaner angenommen als die Disziplin der Raumplanung.<sup>5</sup> Sie fühlte sich dem Schutz des Lebens, der Gesundheit usw. verbunden. Grund genug für sie, an Verpflichtungen und Grenzen zu denken. Eine der Ursachen des Zögerns mag für die Raumplanung darin liegen, dass sich die „Planung“ als „Schlüssel“ für das Meistern der räumlichen Probleme verstand. Sieht sie sich gleichsam als Türöffner und Problemlöser? Sie suchte auf alle Fälle nicht nach ergänzenden Weiterungen. Es brauchte deshalb viel Überzeugungskraft, beispielsweise die dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover) für die Thematik der Ethik zu gewinnen. Es gelang, wenigstens auf Zeit Aufmerksamkeit zu gewinnen, doch blieb das anhaltende Nachdenken über den Stellenwert und die Funktion der Ethik aus, auch nach der „Grundsteinlegung“ mittels eines breiten Berichts. Ethik – ein Stiefkind der Lehre und Praxis der Raumplanung?

Ein tieferer Grund für das Abstandnehmen mag darin liegen, dass sich das Ordnen des Raumes und die Ethik mit ihren *beidseitigen Normativitätsansprüchen* in die Quere kommen könnten, da beide Wegweisung beanspruchen, was die Raumplanung stören dürfte, da sie sich für ihre Funktion der räumlichen Entwicklung voll verantwortlich fühlt. Sie möchte ihre Fach-Kompetenz ausholend und intensiv beweisen.

Wer sich der Ethik in der Raumplanung zuwenden will, der muss sich dem Thema vorsichtig nähern. Es drängt sich mindestens aus Sicht der Raumplanung nicht zwingend auf: Denn Ethik ist nicht das erste Anliegen der Lehre und Praxis der Raumplanung, Sie widmen ihre Aufmerksamkeit – so scheint es – vorweg dem *Zweck-Rationalen* des räumlichen Planens und den *Methoden* der Problemerkennung und -meisterung.

## Problemstellung

Dennoch kommt die Raumplanung nicht darum herum, sich nach der Bewandnis der Ethik zu erkundigen. Denn Ethik ist eines der zentralen Themen der Philosophie und der Theologie – von Tragweite.<sup>6</sup> Es wäre verwunderlich, wenn die beiden Wissenschaften der Raumplanung nichts zu sagen hätten. Die *Philosophie* stellt sich bekanntlich zentral und grundsätzlich der *Frage nach dem Tun-Müssen*, also der Ethik, umgeben von den Grundfragen nach dem Wissen-Können und dem Hoffen-Dürfen, begleitet von jenen

---

Beiträgen von Markus Vogt und Gerlind Weber sowie in jenen der Herausgeber. Siehe auch *Lendi Martin*, Ethik in der Planung, in: Henckel Dietrich et al. (Hrsg.), Planen – Bauen – Umwelt, Wiesbaden 2010, S. 143 ff. Vgl. auch *Lendi Martin*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Ludwig Boltzmann Gesellschaft und Technische Universität Wien, Wien 1998.

<sup>5</sup> Siehe dazu für die Schweiz vor allem die Werke von Hans Ruh, beispielsweise: *Argument Ethik*, Orientierung für Ökologie, Medizin, Wirtschaft und Politik, Zürich 1992.

<sup>6</sup> Es ist hier nicht der Ort, eine Definition der Ethik zu wagen. Soviel kann im Zusammenhang der Planung festgehalten werden: „**Ethik in der Planung hat etwas zu tun mit Offenhaltungen für das Gewissenhafte, für das sachlich Angezeigte und das Gebotene in allem, was Planende für die Zukunft, für die kommenden Generationen andenken und bewegen.**“ Siehe dazu *Lendi Martin*, Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zur Besinnen, zur kritischen Distanznahme, in: *Lendi Martin/Hübler Karl Hermann* (Hrsg.), Ethik in der Raumplanung, a.a.O., S. 220 ff., (S. 267).

nach dem Menschen. Das sind – nach Immanuel Kant – die Erstfragen.<sup>7</sup> Die Ethik gehört also dazu. Und auch die *Theologie* setzt Akzente – die christliche ausgehend vom Dekalog und hinüberführend bis zum Liebesgebot.<sup>8</sup> Die Ethik ist für sie über alles gesehen die *Antwort auf das Geschenk der Freiheit menschlichen Handelns*. Und sie ist damit bis in den Alltag hinein gegenwärtige Herausforderung für jedermann.

Auf der andern Seite: Die Raumplanung hat sich trotz dieser Vorgaben nicht von sich aus wiederkehrend oder gar anhaltend mit dem Tun-Müssen im ethischen Sinn befasst. Ihr Gegenstand ist für sie konzentrisch der Lebensraum, sind räumliche Prozesse, sind Strukturen des gegebenen, sich verändernden Raumgefüges und der rational anzustrebenden Ordnung inmitten raumgestaltender sozio-ökonomischer und politischer Kräfte. Die Frage steht im Raum: Reicht dies hin?

Ein Hauch von Parallelem oder sogar von Gemeinsamen: *Das Sollen, das Normative* klingt nicht nur in der Ethik sondern auch in der Raumplanung an. Diese begnügt sich bekanntlich nicht mit dem Analysieren räumlicher Prozesse. Sie erhebt Anspruch auf gestaltende Einflussnahme – mit dem Ziel, die Lebensqualität in den begrenzten, knappen Räumen zu mehren: global, national, regional und letztlich auch lokal. Die Immanenz von Normativität leitet über zur Frage an die Raumplanung: Welcher Art ihre Normativität sei – eher technischer oder rational-zweckmässiger Prägung? Oder ist ihr, wenigstens in Teilen, gar ethische Qualität eigen? Auch wenn es der Raumplanung an ethische Substanz fehlen sollte, *sie kommt, das nehmen wir vorweg, mit der Ethik in Berührung, allein schon durch ihre eigene Normativität, dann durch das Recht, das seinerseits vorschreibt, was zu tun ist, ferner auch durch die Lehre der Ethik, die sich ihr zur Seite stellt, selbst wenn die Raumplanung abweisend reagieren würde.*

Diese Grundsituation gilt e vor Augen zu halten. *Das Angebot der Ethik besteht, soll es ausgeschlagen oder angenommen werden?* Damit konfrontiert könnte sich bei näherem Hinsehen sogar ergeben, dass die Raumplanung in der einen oder andern Funktion der Ethik bedarf – ob sie darnach verlangt oder nicht, ob breit und intensiv oder nur am Rande. *In diesem Fall wäre zu klären, ob und wie viel an „Raum“ der Ethik in der Raumplanung offen steht, offen stehen muss.* Diesen und weiteren Fragen wollen wir uns annehmen. Letztlich mit dem Ziel, die resultierende Frage zu ergründen, ob die Ethik der Raumplanung genuin eigen ist oder nicht, *ob die Ethik ein Essentialium oder (nur?) ein Accidentalium der Raumplanung ist.*<sup>9</sup>

Was sich auch zeigen wird, die Diskussion zur Ethik in der Raumplanung ist immer wieder neu aufzuwerfen. Denn: *Das Angebot „Ethik“ ist gegeben.*

---

<sup>7</sup> Die drei ersten Fragen bilden den Kanon der reinen (nicht erfahrungsgebundenen) Vernunft. Später soll Kant die vierte hinzugefügt haben. Siehe dazu *Kant Immanuel*, Kritik der reinen Vernunft, Riga 1781 (resp. seitherige Ausgaben). Die Breite und Tiefe der Ansätze variiert in der Geschichte der Philosophie – von Philosoph zu Philosoph.

<sup>8</sup> Der Aussagen sind viele, mit oder ohne Koppelung an die Philosophie. Zentral scheint mir, dass Ethik zunächst innertheologisch angedacht wird, so vor allem bei *Karl Barth*, *Das Geschenk der Freiheit*, Zollikon/Zürich 1953. Auf das grosse Werk der kirchlichen Dogmatik desselben Autors sei nachdrücklich verwiesen, insbesondere Bd. III/4 § 55: *Freiheit und Leben*, Zollikon 1955. An Schattierungen der Lehren zur Ethik mangelt es in der Theologie nicht – vom naturrechtlichen Ansätzen über gemischt philosophisch/theologische bis zu christologischen.

<sup>9</sup> Das Schielen auf eine dank Ethik erfolgreichere Raumplanung mag unterschwellig mitspielen, doch wäre just dieser Hintergedanke wäre unethisch.

## Eine notwendige Vorfrage: Was ist Raumplanung?

Dem souveränen Befassen mit der Ethik steht sich die Raumplanung möglicherweise selbst im Wege. Deren Verständnis resp. Selbstverständnis ist deshalb nicht unwichtig.<sup>10</sup> Gewisse Eigenschaften der räumlichen Planung deuten jedenfalls eine defensive Haltung an. Deshalb haben wir uns zunächst zu vergewissern, was Raumplanung sein will und was sie nicht sein kann.

Raumplanung versteht sich in der Funktion der *Planung* als Auseinandersetzung mit der Zukunft.<sup>11</sup> Dies ist zunächst ein geistiger Akt, dann aber immer auch ein aktives Handeln durch das Einwirken auf das räumliche Geschehen, negativ durch das Abwehren von Gefahren, positiv durch schöpferisches Gestalten. Ihr Gegenstand, der *Raum*, ist der *Lebensraum*. In seiner Einmaligkeit ein knappes Gut, aber eng verbunden mit dem individuellen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch pulsierenden Leben, samt seinen quantitativen und qualitativen Ansprüchen an den Raum.

Für die Raumplanung *als wissenschaftliche Disziplin* liegt die Kernfunktion im verstehenden Erfassen der räumlichen Prozesse, der zu beachtenden Ziele sowie im Andenken der Möglichkeiten und Grenzen des Einwirkens auf die laufenden Entwicklungen. In der Ausgestaltung *als öffentliche Aufgabe* nimmt die Raumplanung die öffentlichen Institutionen, die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und die einzelnen Menschen in Pflicht, entwickelt Grundsätze des Verhaltens, gibt Ziele vor, ordnet Instrumente an und setzt raumwirksame Massnahmen ein – alles im Rahmen rechtsstaatlicher und demokratischer Grundlagen, also unter Einhaltung des geltenden Rechts, der vorgegebenen Entscheidungsprozesse, des Rechtsschutzes usw., stets ausgerichtet auf und getragen von den Prinzipien der Legalität und Legitimität staatlichen Handelns.

Und was ist sie nicht? Sie ist keine Ideologie, keine in sich stimmige Moral, *keine besondere Lehre der Ethik*. Sie ist nicht Selbstzweck, sie ist aber auch nicht ein sektorales, nebensächliches Anliegen inmitten der Fülle öffentlicher Aufgaben resp. wissenschaftlicher Disziplinen, und sie ist nicht eine sich selbst genügende Doktrin des Umganges mit Raum und Zeit – dies alles, weil ihr Gegenstand der knappe Lebensraum ist, in Front der vorgegebenen Wertigkeiten der Freiheit und des Lebens wie auch des Einwirkens von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die staatliche Verantwortung ist aus der vollen Breite öffentlicher Aufgaben heraus gefordert. Selbst persönliches und

---

<sup>10</sup> Zum Wesen und zu den Funktionen der Raumplanung wie auch zu ihrem Selbstverständnis siehe vorweg *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)*, Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, allerdings ein Werk, das die Ethik selbst im Stichwortverzeichnis zu erwähnen unterlässt. Im Handwörterbuch der gleichen Akademie (Hannover 2005) kommt der Begriff der Ethik hingegen vor. Beim Erfassen des Verständnisses der Raumplanung kann von Theorien dazu ausgegangen werden, allerdings nicht der räumlichen Entwicklungen, sondern des Verstehens, was Raumplanung ist. Siehe dazu *Lendi Martin*, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik, 3. A., Zürich 1996.

<sup>11</sup> Der Einfachheit halber wird der Begriff „Raumplanung“ hier in einem sehr breiten Sinn verstanden, nämlich als zusammenfassender Oberbegriff für raumwirksame Fach- und Querschnittsplanung, unter Einbezug raumwirksamer Fach-, Sachplanungen wie Verkehrs-, Energie-, Umweltplanung usw., für Orts-, Regional- und Landesplanungen, für überstaatliche Planungen, dann auch für die Stadt- und Agglomerationsplanungen wie auch für Nutzungsplanungen (Flächenwidmungsplanungen) im Verbund mit Sondernutzungs- und mit Erschliessungsplanungen usw. – alle in Variationen, als Teile der Raumplanung ineinandergreifend.

privatwirtschaftliches Engagement wird in Pflicht genommen. Dazu kommt ein fundamentales Eingeständnis: Die Raumplanung kann keinen absoluten Ansprüchen genügen. Sie ist und bleibt ein Kind begrenzten menschlichen und politischen Erkenntnisvermögens sowie der limitierten Umsetzungskraft. Zudem läuft sie an der Wirklichkeit laufender Veränderungen auf, ohne je aufgeben zu dürfen, ohne je volle Erfolge zu erzielen. Sie agiert, getreu ihrem Auftrag, konfrontiert mit hohen Erwartungen bestmöglich problemnah, doch ausgestattet nur mit engen Kompetenzen – gemessen an den raumwirksamen Kräften, die auf den Lebensraum prallen.<sup>12</sup>

Mit diesen Hinweisen ist direkt und indirekt signalisiert, wie heikel das kritische Beurteilen, aber auch das Einfordern von Anforderungen an die Raumplanung ist. Feststeht: Weder für Plan- und Planungsgläubigkeit noch für eine fundamentalistische Selbstüberschätzung resp. Ablehnung besteht Anlass. Schlicht eine sachliche Notwendigkeit ist sie. Sogar eine elementare *Verpflichtung aller Beteiligten, weil es um das Leben und dessen Entfaltung in Freiheit – in Zeit und Raum – geht*. Aber ein Wunderrezept des Überwindens der Raumknappheit ist sie nicht, kann sie nicht sein. Zurückgeworfen ist sie zu jedem Zeitpunkt und unter allen nur denkbaren tatsächlichen Situationen auf die Realitäten laufender Veränderungen, der ungewissen Zukunft und der begrenzten menschlichen Erkenntnisse. Als Wissenschaft, und erst recht als öffentliche Aufgabe, bewegt sie sich im Umfeld fortschreitender Anforderungen – sie wird zum prozesshaften Planen für vorgegebene Räume mit ihren besonderen Bedürfnissen und Engnissen, belastet und angeregt durch menschliche Vorgaben, verbunden mit deren Stärken und Schwächen.

Aufgetragen ist der Raumplanung das zukunftsgerichtete Disponieren des Zweckmässigen und des Haushaltens des Verfügbaren in seinen Knappheiten.<sup>13</sup> *Diese Funktionen münden in ein rechtlich getragenes Tun-Müssen, ex iure, herwärts der Moral.* Das Recht meldet sich an. Es sei denn die Ansätze des Haushaltens, der Wertbezogenheit auf das Leben in Freiheit und auf die Lebensqualitäten wie auch der Verantwortlichkeiten der Planer würden in die Richtung der Ethik weisen. Die im positiven Recht gewählten Formulierungen tönen oft moralisch, gleichsam für eine bessere Welt. Sie stehen aber zunächst weder für eine allgemeine Lehre der Ethik noch für eine spezifische. Sie verweisen vielmehr auf Sinn und Zweck der Raumplanung – wenn auch unter Verwendung eines Wortschatzes aus dem Umfeld der Ethik, aber eben anders angedacht und zugeordnet. Die Raumplanung, auch dies sei vorweggenommen, steht mithin nicht für eine hauseigene, selbständige Lehre der Ethik, auch dann nicht,

---

<sup>12</sup> Was Raumplanung wirklich sein soll und sein kann, muss immer wieder neu bedacht werden. Die geschichtliche Seite harret der ausführlichen Darstellung. Mit der impulssetzenden Phase verbinden sich viele Namen aus den Kerndisziplinen rund um Architektur und Geographie. Der Weg zur rechtsstaatlich erfassten öffentlichen Aufgabe brachte u.a. die Juristen ins Spiel und die aktuelle führte/führt zu Begegnungen mit systemisch, informationsseitig, ökonomisch und ökologisch orientierten Disziplinen. Eine sachgerechte, gewichtete Literaturliste lässt sich nicht präsentieren. Sie würde ausladend. Immerhin geben die Publikationen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) vom Ende des 20. Jahrhunderts einen verlässlichen Einblick: *ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, Hannover 1998; *eadem*, *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999.

<sup>13</sup> Siehe dazu Art. 75 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999: „Art. 75 Raumplanung

Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“

wenn sie äusserlich „wertvoll“ ausgerichtete Intentionen verfolgt und sich mit dem ihr fremden Wortschatz der Ethik schmückt. Sobald sie aber direkt oder indirekt Ethik einfordert, dann greift sie letztlich auf die Summe der verfügbaren Lehren zur Ethik zurück, nimmt sie auf und gewinnt auf diese Weise als Wissenschaft und als öffentliche Aufgabe *Horizonte der Ethik*, nicht aber als geschlossene Lehre.<sup>14</sup>

### **Nähe zum staatlichen Handeln, Nähe zur Rechtsethik**

Merkwürdig, aber nicht gänzlich überraschend, die Raumplanung kommt – nach dem Gesagten – als öffentliche Aufgabe mit dem Recht in Berührung, wenn auch bisweilen eher kritisch, das Recht marginalisierend, verdrängend. Das Recht ist allerdings nicht eine optionale Möglichkeit. *Der Rechtsstaat erhebt Anspruch auf die Herrschaft des Rechts*, auf legales Handeln, auch im Bereich der Raumplanung. Diese ist als öffentliche Aufgabe an das Recht gebunden. Der naheliegende Ausweg in die informelle, nicht rechtlich belastete Planung mag sich da und dort anbieten. Zum Normalfall wird er nicht, kann er nicht, darf er nicht werden, weil Recht doch Recht bleiben muss und weil die Planung ohne dessen Verbindlichkeit nicht gelingen kann.

Die Raumplanung als öffentliche Aufgabe ist also *auf das Recht verpflichtet*, handle es sich um Privat- oder öffentliches Recht, mit oder ohne Hoheitsanspruch, mit viel oder wenig Planungsermessen, mit oder ohne Beurteilungsspielräume, mit oder ohne Abwägungsgebot. Variationen sind denkbar, nicht aber die vollständige Deregulierung /Entrechtlichung. Dem öffentlichen Recht ist die Raumplanung übrigens besonders verbunden, weil sie als öffentliche Aufgabe öffentliche Interessen zu wahren hat, wenn auch unter Würdigung der privaten. Als sekundärer Weg ist der Zugriff auf das Privatrecht, vorweg als Vertragsrecht, nicht gänzlich ausgeschlossen, sogar zulässig, wenn die öffentlichen Interessen gewahrt werden.

Bald einmal stösst die Raumplanung auf die dem Recht immanente *Rechtsethik*, sei es im Rahmen des nominalen, sei es im Bereich des funktionalen Raumplanungsrechts, sei es im Kontext der Rechtsordnung insgesamt.<sup>15</sup> Die Rechtsethik ist dabei nichts anderes als die Wertbezogenheit des positiven Rechts mit seinen Hinweisen auf Rechtsgüter, Rechtswertigkeiten und wertbezogene Verhaltensvorgaben.<sup>16</sup> Beispielhaft das geltende Raumplanungsrecht der meisten Staaten mit seinen an Werten so reichen Grundsätzen des Planens sowie seinen Zielvorgaben. Durch die spezifische Quelle ethischer Bezüge im Recht ist die Raumplanung mindestens da und dort ethisch unterlegt – allerdings als Teil des Rechts eher auf eine „Durchschnittsethik“ gerichtet als auf tief berührende Werte, selbst dort, wo Gesetzestexte von Freiheit, Leben usw. sprechen, also von Werten

---

<sup>14</sup> Sicherlich weist die Raumplanung in sich ethische Züge auf. Diese reichen aber nicht hin, sie als Ethik in sich und aus sich heraus zu bezeichnen. Allerdings kann dem Raumplanungsrecht, so es davon handelt, rechtsethische Elemente aufweisen. Davon wird eingehend zu referieren sein.

<sup>15</sup> Der Begriff der Rechtsethik mag man als fremdartig empfinden, vor allem dann, wenn man der absoluten Trennung von Moral und Recht folgt. Siehe dazu *Hofmann Hasso*, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000, S. 25 ff. Es handelt sich um eine prinzipiale Auseinandersetzung elementarer Art. Die Wirklichkeit vermag aber den (vermeintlich?) logischen Ansprüchen nicht zu folgen. Die relative Nähe vom Recht und Ethik wird nicht selten, sogar häufig akzeptiert oder gar vorausgesetzt.

<sup>16</sup> Zur raumplanerischen Rechtsethik ist die Literatur schmal geblieben: Vgl. dazu *Lendi Martin*, Rechtsethik als Grundlage für die Raumplanung, in: Lendi Martin/Hübler Karl Hermann, Ethik in der Raumplanung, a.a.O., S. 132 ff.

höchster Moral. Dies trifft nicht in gleicher Art auf die Wissenschaft der Raumplanung zu. Diese darf unabhängig vom Recht oder in Auseinandersetzung mit ihm die Ethikdimension souverän angehen (oder auch verwerfen).

*Der ethische Gehalt des Rechts ist grösser als man gemeinhin denkt.*<sup>17</sup> Die rechtlich durchdrungenen, definierten Rechtsgüter der Freiheit, der Gleichheit, der Gerechtigkeit, des Lebens, der Privatsphäre, der körperlichen Integrität, der Bewegungs-, der Niederlassungsfreiheit, des Schutzes des Eigentums usw. können als Beispiele dienen. In jedermanns Bewusstsein sind sie. Vielleicht weniger als ethische Vorgaben, sehr wohl aber als Rechtsinhalte von Relevanz und Verbindlichkeit.<sup>18</sup> Dies schliesst nicht aus, dass sich just mit diesen rechtlich-ethischen, rechtsethischen, rechtsimmanenten Aussagen ethische, moralische Vorstellungen einfinden, die sogar über das Recht und die Rechtsethik hinausreichen. Also Hinweise von Tragweiten, die jenseits des Rechts das planerische Gewissen und das Werte-Bewusstsein erreichen. Auch zum Füllhorn für die Wissenschaft von der Raumplanung können sie werden – unverbindlich im rechtlichen Sinn, aber moralisch wegweisend.<sup>19</sup> Sie bauen eine Brücke zwischen Recht, Rechtsethik und Ethik.

Unvermeidlich: Zusammenhänge, Spannungsfelder und Widersprüche zwischen den ethischen Vorgaben, zwischen diesen und dem Recht tun sich auf. Weder Ethik noch Recht sind konfliktfrei, in sich problemlos, erst recht gegenüber der Wirklichkeit. Öffentliche und private Interessen konkurrieren, sogar öffentliche unter sich. Und Werte geraten unter sich in Konflikt. Abwägungen sind angezeigt.<sup>20</sup> Für einen beispielhaften Einblick genügt der Hinweis auf die Lehre vom staatlichen Handeln. Diese spricht von den Funktionen der Sachlichkeit resp. der Zweckmässigkeit, der Rechtsverbindlichkeit, der Gerechtigkeiten wie auch vom ethisch Gebotenen. Mehrere Sichtweisen, mehrere Massstäbe, also kaum auf einen einzigen Nenner zu bringen!<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Die Lehre von der Rechtsethik ist nicht in gleichem Masse verbreitet wie jene von der Ethik. Eine gewisse Tradition hat sie in der Schweiz entwickelt, so zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, zum Umweltrecht, zur Bundesverfassung, zum Völkerrecht usw. Die Namen von August Egger, Max Huber, Dietrich Schindler d. Ä., Walther Burckhardt usw. zeugen davon.

<sup>18</sup> Siehe dazu die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) als Neufassung jener von 1874. Sie wird wiederkehrend teilrevidiert. Nicht starr ist sie, sondern änderbar, „jederzeit“ (Art 192 Abs. 1 BV).

<sup>19</sup> Diese Gedanken werden dann fragwürdig, wenn die bereits erwähnte These von der absoluten Trennung von Recht und Moral übernommen würde. Siehe dazu *Hofmann Hasso*, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, a.a.O., S. 25 ff. Er entwickelt seinerseits eine Lehre non der Rechtsethik, daselbst S. 34 ff.

<sup>20</sup> Beim Abwägen und Anwenden gehen die Gewichtungen auseinander, so bei der Ausstattung mit und der Zuteilung von Subventionen an Infrastrukturen in ländlichen und in Metropolitanräumen. Wo ist der Bedarf grösser? Was erfordert die Gerechtigkeit? Zweckmässig muss staatliches Agieren sein, gerecht sollte es sein, und das Gebotene als Rechtsverbindliches wie auch als ethisch Angezeigtes wäre zusätzlich zu pflegen. Nach Kriterien wäre zu fragen. Massstäbe tragen zur Geistigkeit bei, vor allem aber halten sie zum Nachdenken an – auch zum ethischen.

<sup>21</sup> Siehe dazu *Borchard Michael/Schrapel Thomas/Vogel Bernhard (Hrsg.)*, Was ist Gerechtigkeit? Befunde im vereinten Deutschland, Wien/Köln/Weimar 2012; daselbst findet sich einleitend eine prägnante Darstellung des Lehre von der Gerechtigkeit und ihres Verständnisses. Konkreter geht es u.a. um die gerechte Verteilung von Infrastrukturanlagen und deren Finanzierung für die neuen und alten Bundesländer. Die verwandte Thematik der Ausstattung von Metropolitan- und ländlichen Räumen kam bei der Hanns Seidel-Stiftung in München 2012 zur Sprache: *Franke Silke/Glück Alois/Magel Holger (Hrsg.)*, Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern, Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land, Hanns Seidel-Stiftung, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Heft 78, München 2011. Daselbst *Lendi Martin*, Ethik in der Raumplanung, Zweckmässiges und Gebotenes, a.a.O., S. 13 ff.

Zum staatlichen Handeln in seiner Konflikträchtigkeit zählt nun auch die Planung, so sie einwirkend auf die Zukunft zugeht.<sup>22</sup> Sie forciert das Rational-Zweckmässige, tut sich aber schwer mit dem Recht und dessen Verbindlichkeit, mit der Gerechtigkeit, mit der Rechtsgleichheit. Sie klammert sich an Theorien und Methoden, bisweilen sogar an das Recht – wider Erwarten. Als Planungs-Vertraute wissen wir, dass die Rechtsgleichheit – und damit auch die Gerechtigkeit<sup>23</sup> – im Aufgabenfeld der Raumplanung zurückstehen muss.<sup>24</sup> Diese kann, beispielsweise, nicht alle Grundeigentümer gleich behandeln, weder absolut noch relativ. Sie differenziert, um des Räumlichen, um der Raumordnung willen – in all ihren Problemstellungen, nicht nur hinsichtlich der Bodennutzung, auch bei der Stadtentwicklung, der Agglomerationspolitik, bei der Politik der Stärkung ländlicher Räume usw.

Dies tönt kompliziert, doch wäre es verfehlt, die Gegenwärtigkeit der Rechtsethik für die Raumplanung zu unterdrücken, denn sie ist unabdingbar mit dem Recht präsent, jedoch nur in der Weise, wie die „Rechtsgüter“, verstanden auch als Werte, rechtsimmanent für die Raumplanung gelten.<sup>25</sup> Für sie als öffentliche Aufgabe ist dies gegeben. Von der Ausstrahlung der Rechtsethik über das Recht hinaus in die wissenschaftliche Lehre darf und soll Kenntnis genommen werden.

### **Verdrängt die Raumplanung die Ethik?**

So eindrücklich von der Raumplanung zu sprechen ist, die derzeitige Lehre neigt dazu, sie immer wieder neu zu erfinden oder wenigstens innovativ-schöpferisch zu akzentuieren. Beginnend bei der Modifikation der Raumplanung zur Raumentwicklung, dann aber endend bei der Konzentration auf bodenrechtliche oder regionalwirtschaftliche Inhalte. Anhaltend ist betont und variierend von *informeller Planung*, dann von partnerschaftlicher, mal von kooperativer, bald von nicht hoheitlicher, vertraglicher, konsensualer Planung die Rede. Angedacht als Befreiungsschlag zugunsten der „wahren“, der „echten“, der „reinen“, der „kreativen“ Raumplanung, die sich primär marktwirtschaftlicher Spielregeln bedient, häufig verbunden mit einem schalen Unterton gegen die zu juristisch konzipierte, auf alle Fälle mit Engagement wider die „Verrechtlichung“.

Vieles mag bedenkenswert sein, doch der *zentrale* Fehler liegt in der häufig fehlenden, hier aber bewusst angestrebten Unterscheidung zwischen der Raumplanung als

---

<sup>22</sup> Planung ist im Kontext der Raumplanung nicht nur Entscheidungsvorbereitung sondern zusätzlich eine steuernde und lenkende Tätigkeit gegenüber zu ergreifenden resp. ergriffenen Massnahmen.

<sup>23</sup> Zur Gerechtigkeit ist die Literatur unendlich. Für unsere Zeit siehe vor allem *Rawls John*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1975 (ursprüngliche Erstausgabe in englischer Sprache 1971).

<sup>24</sup> Die Rechtswissenschaft hat guten Grund sich kritisch mit der Raumplanung und deren Sondereigenschaften zu befassen; sie verfügt aber auch über viele Gründe, die Raumplanung ins Recht einzubinden. Sie können beide von einander lernen. Siehe dazu beispielsweise *Lendi Martin*, Impulse der Raumplanung an die Rechtswissenschaft, in: idem, Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999, S. 73 ff.

<sup>25</sup> Es genügt nicht, dass sie unter Verwendung „ethischer“ Begriffe Sinn und Zweck der Raumplanung meinen. Sie müssen als ethische hervortreten. Das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 zeichnet sich durch solche Rückbezüge aus, sei es bei den Zielvorgaben (Art 1 RPG), sei es im Rahmen der Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG), sei in den materiellen Rechtssätzen zur Bemessung von Bauzonen (Art. 15 ff. RPG) mit dem immanenten Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet, sei es durch die Menschen-Adressierung, sei es durch die Vorgaben zur Planungsmitwirkung (Art. 4 RPG) usw.



öffentliche Aufgabe und als wissenschaftliche Disziplin. Im ersten Fall spielen nun einmal die rechtsstaatlichen Vorgaben eine bestimmende Rolle, während im zweiten der Phantasie- und der Kreativitätskomponente kaum „formelle“ und/oder „materielle“ Grenzen gesetzt sind, mindestens beim Andenken der Inhalte und Funktionen der Raumplanung. Als öffentliche Aufgabe hat sie, wie bereits unterstrichen, die rechtlichen, die rechtsstaatlichen Grundanforderungen aufzunehmen, auch wenn sie ihre Eigenarten in die Waagschale legen und der Rechtswissenschaft wie auch dem Gesetzgeber das Eindringen in ihre Eigenheiten abverlangen darf. Der Übergang von der Wissenschaft zur öffentlichen Aufgabe – in beiden Richtungen – will zusätzlich gut bedacht sein. Die Grenze zwischen Unverbindlichkeit/Verbindlichkeit bildet den Engpass.

Rund um das variierende bis variable Verständnis der Raumplanung haben sich – in geraffter Darstellung – seit längerer Zeit mindestens *zwei spezifische Hindernisse* wider die ethische Komponente in der Raumplanung aufgebaut.<sup>26</sup> Damit verbinden sich Elemente des „Sich im Wege-Stehens“ oder gar der „Selbsttäuschung“, auch mit Blick auf das eher negative, auf alle Fälle kritische Verhältnis zur Ethik:

- Die aktuell verbreitete Reduktion auf das *Rational-Zweckmässige* (Zweck-Rationale) in der Raumplanung – aus dem Raumplanerischen heraus – lässt sich in Exklusivität letztlich nicht vertreten. Andere Anliegen treten konkurrierend, fragend, kritisch begleitend hinzu. Neben dem Sachlichen spielen das Verbindliche des Rechts, Postulate der Gerechtigkeit und das „moralisch“, ethisch Gebotene eine Rolle, eine grosse sogar, auch wenn das Rational-Zweckmässige nicht vernachlässigt werden kann und darf.

Es geht also um Anforderungen, die aus der Vielgestaltigkeit des Lebens und dessen Geistigkeit sich herleiten. Raumplanung, die nur sich selbst im Auge hat, übersieht andere Aspekte, Sichtweisen und Funktionen, welche die räumliche Planung berühren, herausfordern, substantiell und/oder kritisch relativieren. Sie sind nicht minder relevant, denn es gibt für die Raumplanung kein „Inseldasein“. Neben die hauseigene Sachlogik treten also parallel weitere Anforderungen an die zukünftige Entwicklung. So eben das verbindliche Recht, das Postulat der Gerechtigkeit, das jenseits des Rechts Gebotene, das Ethische, einfach deshalb, weil das räumliche Geschehen und das raumplanerische Einwirken nicht sich selbst zu genügen haben und genügen können. Es ist aus diesem Grund elementar fragwürdig, die Raumplanung materiell auf das Rational-Zweckmässige zu fokussieren.

- Sodann ist die *Methoden-Priorisierung* kritisch zu beleuchten.<sup>27</sup> Weniger beim Wort-/Begriffsteil „Raum“ liegen die Probleme, vielmehr bei jenem der „Planung“. Diese ist auf keinen Fall Selbstzweck. Anders formuliert: Es geht bei der Raumplanung nicht um das Planen an sich und um seiner selbst willen!

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu vor allem – der Einfachheit halber – die Grundlagenwerke der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover) vom Handwörterbuch (2005) bis zum Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung (2011). Erfreulich, dass Heinrich Mäding in seinem Beitrag über Grosse Trends – im zweitgenannten Grundlagenwerk – die „Werte“ akzentuiert hervorhebt (S. 21).

<sup>27</sup> Die Lehre von den Methoden nimmt einen bedeutsamen Platz in jenen von der Raumplanung ein. Siehe dazu: ARL, Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, a.a.O., S. 279 ff. Die Darstellung der Methodenthematik umfasst rund 100 Druckseiten oder rund einen Achtel des Gesamtwerkes. Die Wissenschaft von der Raumplanung muss sich bewusst sein, dass sie nicht die einzige ist, die sich an die Zukunft heranwagt.

Planung ist nicht gleichgesetzt mit Planen. Haushalten, Gestalten usw. sind einverlangt. Es kann mithin nicht primär um Planungsmethoden gehen, so bedeutsam sie auch sein mögen – und auch sind. Im Zentrum stehen die geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft und die Steuerungs- und Lenkungsmöglichkeiten inmitten des Ungewissen. Folglich: Nicht die Methoden bestimmen das Wesen der Planung und damit auch nicht der Raumplanung.<sup>28</sup>

Konkret, es geht vielmehr a) um das inhaltliche Befassen mit dem künftigen räumlichen Geschehen und seinen inhärenten wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Dimensionen bei gegebenem Raum und hohen Ansprüchen an ihn, ferner b) um die Möglichkeiten und Grenzen des zielorientierten abwehrenden und gestaltenden Einwirkens auf die räumlichen Prozesse. Nochmals: Fragwürdig ist es deshalb, Planung und auch Raumplanung mit Methoden zu identifizieren. Diese sind Hilfsmittel, betreffen das Wie, aber sie sind nicht Sinnträger. Methoden ersetzen – dies nicht nebenbei erwähnt – auch nicht das Ergreifen wirksamer Massnahmen.<sup>29</sup>

Die Bilder von einem Schlüssel und einem Schloss, noch prononcierter von einer Vielzahl von Schlössern und einem einzigen Allerwelts-Schlüssel, deuten an, was gemeint ist. Die Planung als „Dietrich“ der räumlichen Problemmeisterung mit monothematischer (Rationale-Zweckmässigkeit) und vorweg methodische Ausrichtung taugt nicht. Die Welt, die Menschen, die Wirtschaft, die lebensräumlichen Vorgänge und Probleme sowie das Einwirken zur Problemmeisterung sind viel zu komplex, als dass Vereinfachungen hilfreich sein könnten. Vor allem aber bedarf es bewusst angestrebter *Öffnungen* zugunsten einer kritischen, menschlichen, nicht einseitig „technokratischen“ Raumplanung, wider Verengungen, die ihr aus sich selbst heraus drohen, vor allem dann, wenn sie sich überschätzt, übernimmt, sich gar selbst als exklusiv zelebriert oder sich an Ideologien ausliefert.

### **Öffnungen für das Gebotene aus Ethik und Rechtsethik**

Die belebenden Öffnungen sind der Ethik zu widmen, wider Selbstüberhöhungen und Absolutes sowie positiv hin zum Masshalten unter Wahrung der Übersicht. Sei es als Rechtsethik, sei es als Ethik in der Fülle ihrer Aussagen und Ansätze, oder in Kombination. Dabei fällt auf: Ob diese oder jene Art von Ethik aus Theologie und/oder Philosophie bevorzugt wird, gemeinsam ist allen Lehren der Ethik eine offenkundige

*Grundhaltung,*

*nämlich der **Distanznahme** (sachlich, räumlich und zeitlich) und der **Besinnung** auf das Gebotene, bezogen auf die Raumplanung stets in Ausrichtung auf die räumliche Entwicklung, differenziert nach wissenschaftlicher Disziplin und öffentlicher Aufgabe, dann aber*

---

<sup>28</sup> Charakteristisch für das Raumplanungsrecht sollte sein, der Planung die „Methodenfreiheit“ zu gewährleisten. Selbstredend muss sich die Lehre von der Raumplanung mit den Methoden umfassend und intensiv befassen, nicht aber das Planungsrecht.

<sup>29</sup> Werden die Methoden überbewertet, so drohen kritisches Denken und Handeln vernachlässigt zu werden. Wird das Rational-Sachliche falsch gewichtet, so bahnt sich Verengung an.

*ausholend mit bestimmenden Akzenten auf dem Leben, in Freiheit, in Raum und Zeit, hin zur Verantwortung gegenüber kommenden Generationen.*

Diese Grundhaltung muss sich die Raumplanung zu Eigen machen. Sie wäre nicht zukunftsorientiert, würde sie die Dimension der Verantwortung über die Zeiten hinweg nicht aufnehmen, nicht pflegen. Darin mag das Prinzip der Nachhaltigkeit als rechtliches- und ethisches anklingen, aber die Übernahme von Verantwortung mit Blick auf die kommenden Generationen ist in sich ethisch, verstanden als Komplementarität zum planerischen Zukunftsanspruch.<sup>30</sup> Sie ist mehr als Nachhaltigkeit, nimmt sie aber auf, denn Verantwortung verpflichtet, während das Prinzip wegweisend sein will.

*Auf den Punkt gebracht: Die Ethik vermittelt der Raumplanung bereits als Grundhaltung den **Zugewinn an Besonnenheit**, den Respekt vor dem Leben, der Freiheit menschlichen Entscheidens und Handels sowie die Verantwortungsbereitschaft für die kommenden Generationen.<sup>31</sup>*

Zudem drängen sich folgend Gedanken auf:

Es ist ganz allgemein die *Ethik in ihrer Grundsätzlichkeit*, die gefordert ist. Ihr Vorteil: Sie stellt *Fragen*, und zwar konstruktive und gleichzeitig kritische, immer wieder, vor planerischen Entscheidungen und mitten in den Steuerungsvorgängen. Ihre Elementarfrage lautet im Kontext der geschilderten Kernfragen Kant's: Was müssen wir tun? – übersetzt, was sollen wir planerisch tun, was sollen wir vermeiden, gar unterlassen? was sollen wir nicht tun? – immer konfrontiert mit den weiteren Kernfragen: Was können wir wissen, was dürfen wir hoffen, was ist der Mensch? Die Raumplanung hat sich also Gedanken zu machen, mit welchen Menschen sie es zu tun hat, was ihr die Menschen bedeuten und welches die Grenzen ihres Erkenntnisvermögens wie auch gegenüber ideellen und religiösen überhöhenden Hoffnungen sind.

Nicht das Antworten steht im Vordergrund sondern das selbstkritische *Fragen*. Schon gar nicht das Antworten in der Art eines Katechismus ist gemeint. Wer Fragen stellt, zeigt inneren Wissensdurst und die Fähigkeit, Grenzen zu orten. Die Raumplanung muss sich übrigens nicht eine eigene Ethik zulegen oder sich gar selbst als Ethik ausgeben. Sie kann und darf sich kritisch auf die Doktrinen zur Ethik beziehen, von diesen zehren. Allerdings kommt sie nicht darum herum, jene Aussagen besonders zu gewichten, die sich auf den Umgang mit der Zukunft beziehen, also in Richtung der bereits erwähnten

---

<sup>30</sup> Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist in der schweizerischen Bundesverfassung dem Abschnitt über Umweltschutz und Raumplanung vorangestellt: Art 73 BV Nachhaltigkeit, Art. 74 Umweltschutz, Art. 75 Raumplanung. Der Begriff der Nachhaltigkeit ist also „sub specie iuris“ für die Schweiz ein Rechtsbegriff, dessen Verständnis sich allerdings nicht ausschlich aus Art. 73 BV herleitet. Er erfährt Rückkoppelungen in der Präambel (Verantwortung gegenüber künftigen Generationen), in Art. 2 BV (nachhaltige Entwicklung, dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen), in Art. 75 BV (haushälterische Nutzung des Bodens), Art. 89 BV (sparsamer Energieverbrauch) usw. Zum Prinzip der Nachhaltigkeit siehe *Wachter Daniel*, Nachhaltige Entwicklung, 3. A., Zürich/Chur 2012. Dieser Hinweis steht stellvertretend für eine umfangreich internationale Literatur.

<sup>31</sup> Eine breite Darstellung zu diesem zentralen Abschnitt findet sich bei *Lendi Martin*, Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme, in: Lendi Martin/Hübler Karl Hermann, Ethik in der Raumplanung, a.a.O., S. 220 ff., insbesondere zusammenfassend S. 266 ff.

*intergenerationellen Verantwortung*<sup>32</sup>, und anhaltend bezogen auf den Lebensraum mit seiner Erstkomponente des politischen, wirtschaftlichen und sozialen wie auch individuellen *Lebens* in Vielgestaltigkeit, in Freiheit.

Unterstreichen wir die für die Raumplanung zentralen Werte, ohne Hierarchie- und Ausschliesslichkeitsansprüche, ohne jeden Drang zur Vollständigkeit, einzig vorbedacht mit Ausblicken auf denkbare Weiterungen: *Freiheit, Ehrfurcht vor dem Leben, menschliche Würde, haushälterischer Umgang mit knappen Gütern wie es Lebensräume, die Natur, die Landschaften, Kulturgüter, Bauten und Anlage, Angebote an Grundeigentum sind, über alles gesehen mündend in die Verantwortung für kommende Generationen*, usw., angedacht im Wissen, dass die Freiheit als einziges angeborenes Recht<sup>33</sup> im Zentrum steht und dass es schwer fällt, vor der Wirklichkeit des vielgestaltigen Lebens her differenzierende Orientierung zu vermitteln, obwohl es daran nicht fehlen darf.<sup>34</sup>

Nuanciert anders die enger zu sehende *Rechtsethik*. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Recht verankert ist und sich nicht höchste Anforderungen stellt, sondern sich an das Recht anschliesst, das Menschen des Alltags in Pflicht nimmt. Recht und Rechtsethik nehmen also Bezug auf das reale Mensch-Sein, auf das Zwischenmenschliche, gemessen an den Realitäten des sozialen Lebens, selbst dort, wo das Recht fundamentale Werte, wie Freiheit und Leben, anspricht, aber nicht Überforderndes anpeilt. Es geht also in ihrem Zusammenhang um so etwas – wir sprachen davon – wie eine „Durchschnittsethik“, eine sozial zumutbare, sozial verträgliche Ethik, eine menschlich taugliche. Rechtsethische Aussagen, selbst wenn sie sich verbal auf hochstehende Werte berufen, dürfen deshalb nicht überinterpretiert werden. Sie sind massvollen Zuschnitts auf Zumutbares, auf Machbares. Mithin bleibt, auch im Bereich des Rechts und der Rechtsethik, *Bedarf für die Ethik im allgemeinen Sinn – u.a.* deshalb, weil Recht und Rechtsethik nicht lückenlos „geregelt“ sind.

Die Erstverantwortung für die Rechtsethik liegt beim Gesetzgeber, aber auch bei der Rechtswissenschaft, sogar bei der Raumplanung als wissenschaftliche Disziplin, mindestens dann, wenn es um das nominale und das funktionale Raumplanungsrecht

---

<sup>32</sup> Zu dieser Dimension siehe *Jonas Hans*, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt am Main 1979 (seither diverse A.); *Birnbacher Dieter*, *Verantwortung für künftige Generationen*, Stuttgart 1988; *Saladin Peter/Zenger Christoph Andreas*, *Rechte künftiger Generationen*, Basel 1988.

<sup>33</sup> *Kant Immanuel*, *Metaphysik der Sitten, Anfangsgründe der Rechtslehre*, Einleitung, S. XLV, Königsberg 1797.

<sup>34</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, *Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zur Besinnung, zur kritischen Distanznahme*, a.a.O., S. 263 ff. Auf diesen Seiten finden sich in einer breiten Fussnote *Sätze der ethischen Orientierung* – es sind deren 22, gegliedert nach ihrer Funktion für die Alltagsarbeit und die Lehre, gleichsam für die Raumplanung als öffentliche Aufgabe und als Wissenschaft. Der Darstellungsversuch wurde zur Diskussion gestellt und wird auch weiterhin kritisch zu begleiten sein. Vgl. dazu: *Lendi Martin*, *Grundorientierungen für die Raumplanung/Raumordnung – Versuch einer Annäherung*, in: *Altrock/Güntner/Huning/Peters* (Hrsg.), *Perspektiven der Planungstheorie*, Berlin 2004, S. 21 ff.; *Idem*, *Ethische Anhaltspunkte bei der räumlichen Planung*, *Etappenbericht auf dem Weg einer offenen Diskussion*, in: *Karmann/Attenberger* (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung in Stadt und Land*, *Holger Magel zum 60. Geburtstag*, TU München 2004, S. 201 ff. Zu den Massstäben der Raumplanung *Lendi Martin*, *Grundorientierungen – Massstäbe für die Raumplanung*, *Festvortrag zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich*, ÖROK, 19. Oktober 2004, e-collection library ethz. Ebenso: *idem*, *Grundorientierungen für die Raumplanung/Raumordnung – eine Vorlesung*, gehalten am 24. November 2003, an der Universität für Bodenkultur in Wien, e-collection library ethz.

geht.<sup>35</sup> Ein *Dialog zwischen den Wissenschaften, mit der Rechtswissenschaft im Besonderen, aber auch mit dem Gesetzgeber*, ist unabdingbar. Mit unterschiedlichen Akzenten. So darf die Rechtswissenschaft „Gerechtigkeit“ und „Rechtsgleichheit“ betonen, während die Raumplanung die Zweckmässigkeit nach raumplanerischen Zielen hervorheben muss. Die Lehre vom Recht darf bindende Regelungen bevorzugen, während die Raumplanung für sich freies Ermessen beanspruchen kann. Die Resultante der Widersprüche: Das Raumplanungsrecht muss folgerichtig zahlreiche strukturelle Eigentümlichkeiten aufweisen wie Zielvorgaben, finale Rechtssätze, Planungsermessen, unbestimmte Rechtsbegriffe usw. Sie begünstigen im Endeffekt *Zusätze und Öffnungen für die Rechtsethik und sogar für die Ethik als solche*.

### **Der Ethik „Raum“ verschaffen**

Zwei zusammenfassende Aussagen unserer bisherigen Reflexionen drängen zu Schlussfolgerungen. Sie zielen in Richtung von Räumen und Vorteilen für die Raumplanung. Hier ist zunächst die Rekapitulation:

- a) Die Raumplanung bedarf der Ethik als kritisches Corrigens und als inhaltliche Bereicherung in Front der offenen Probleme, auch angesichts deren Vielfalt und dann auch der miteinhergehenden Ungewissheiten wegen.
- b) Die Ethik kann der Raumplanung helfen, sich Fragen zu stellen, Distanz zu den Problemen und Problemlösungen zu wahren und sich Zeit für Besinnung zu nehmen, im Ringen um Antworten, inmitten von verbleibenden Ungewissheiten rund um Zukünftiges und anstehende Knappheiten.

1.- Wenn dem aber so ist, dann gilt es, für die Ethik inmitten der Denkgebäude und Lehren und der öffentlichen Aufgabe der Raumplanung „Raum“ zu gewinnen – für das ethische Besinnen, für das Einbringen von kritischen Massstäben und sogar als mutige Korrekturquelle, spätestens dann, wenn die Raumplanung versucht sein sollte, sich zu vertun oder zu übernehmen. Dies gilt für sie als Wissenschaft und als öffentliche Aufgabe.

Der besonders heikle Weg führt im Rahmen der öffentlichen Aufgabe zum Gesetzgeber und an das Raumplanungsrecht heran, von dem wir aber zwischenzeitlich wissen, dass seine besondere Struktur Öffnungen für die Rechtsethik kennt, die sich sogar über diese hinaus für die Ethik im allgemeinen Sinn türöffnend bewähren. Raum für die Ethik im Recht und von Aussen her ist zu schaffen, für die Rechtsethik, für die Ethik als solche, für beide. Die zweifache Berührung a) durch die Rechtsethik und b) die gleichsam aussenstehende Ethik bereichert die Raumplanung. Beide müssen zum Zug kommen. Beide bedürfen des Zutritts – dank Öffnungen.

Die Wissenschaft kann der Ethik mit Weitsicht und Interdisziplinarität wirklich grosse, noch grössere Räume öffnen. Nicht nur als theoretische Fragestellung, auch mit Blick auf konkrete Situationen. An ihr ist es jedenfalls, sich die Freiheit zur ethischen Reflexion zu

---

<sup>35</sup> Die Raumplanung als Wissenschaft mag im innersten Kern eine eigene Disziplin sein, doch ist sie eingebunden in eine Mehrzahl von raumbedeutsamen Wissenschaften wie Ökonomie, Soziologie und auch Rechtswissenschaft. Vor allem beim Brückenschlag zur Raumplanung als öffentliche Aufgabe hat die Letztgenannte Beitragsverpflichtungen zu erfüllen.

nehmen. Ein wichtiges Anliegen wird sein, im Diskurs mit der Rechtswissenschaft die *Grundstruktur des Raumplanungsrechts*, abseits klassischer Konditionalprogramme, zu betonen und zu bewahren – mit Augenmerk letztlich auf dem Planungsermessen. Also eine Gesetzgebung zu pflegen, die Planungsermessen<sup>36</sup> kreiert, die Methodenfreiheit impliziert und das Abwägen beim Setzen von raumplanerischen Entscheidungen favorisiert. Neben einigen unabdingbaren, konsequent zu verfolgenden *Zielen*, unerlässlichen *Instrumenten* (Rechtssätze, Pläne) und dringenden nötigen *Massnahmen* bedarf es vor allem einer Mehrzahl von *Planungsgrundsätzen*, die untereinander und gegeneinander abzuwägen sind, die überdies in sich Raum schaffen für ethisch reflektierte Planungsentscheide.

Auf den Räumen für die Ethik muss insistiert werden. Bedrängt werden sie derzeit durch keimende, juristische Novellierungstendenzen, die zu einengenden Regelungen neigen. Durchgehendes Legiferieren nach dem Wenn-Dann-Schema würde die Ethik wegsperren und zudem das kreative, problemnahe Planen verkümmern lassen.

2.- Und das sind die *mitschwingenden, denkbaren, motivierenden Gewinne* für eine Raumplanung, die nach dem Ausrichtungs- und dem Korrekturpotential der Ethik fragt:

1. *Die Raumplanung schützt sich gegen willkürlichen Ideologeeinfluss und damit gegen politischen Missbrauch.*
2. *Sie mindert die Gefahr der Selbstüberschätzung.*
3. *Sie reduziert das Risiko technokratischer Einseitigkeiten.*
4. *Sie verschreibt sich nicht blindlings den Methoden und deren Ergebnissen.*
5. *Sie verneint den Selbstzweck der Raumplanung und der Planung um ihrer selbst willen.*
6. *Sie orientiert sich an den Menschen, an deren Freiheit, am Leben und gewinnt dadurch ein engagiertes Verhältnis zum politischen, wirtschaftlichen und sozialen und ökologischen Geschehe im „Lebensraum“ und zur Gestaltung desselben.*
7. *Sie nimmt die intergenerationelle Verantwortung wahr.*

Ausserdem hat die konsequente Integration der Raumplanung in den demokratischen Rechtsstaat ihr geholfen, sich sachgerecht zu orientieren und sich politisch zu etablieren. Die ethische, kritische Besinnung muss aber immer wieder neu und unabdingbar hinzutreten, damit sie sich nicht verliert. Planung als Planung ist verführerisch. Machbarkeiten und Technokratisches können zum Verlassen des guten Weges der Besonnenheit verleiten. Die Verantwortung für die kommenden Generationen, die Ehrfurcht vor dem Leben und die vorausgesetzte Freiheit geben der Raumplanung in ihren Funktionen der Erhaltung und der Gestaltung des Lebensraumes sowie des haushälterischen Umganges mit den Knappheiten jenen inneren Halt, der sie öffentlich glaubhaft und damit kommunikationsfähig macht.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Dem Planungsermessen ist besondere Sorgfalt zu widmen. Die Raumplanungsgesetzgebung muss ihm Bedeutung zumessen, weil der generell-abstrakte Rechtssatz nicht in der Lage ist, generell-konkrete Anordnungen zu treffen, wie sie mit jedem räumlichen Plan verbunden sind – zwingend. Auch in den Bereichen des Gestaltens wird Ermessen vorausgesetzt. Über alles gesehen ist das Planungsermessen unumgängliches Charakteristikum des Planungsrechts, das der Planung nebst den gesetzlichen Konditionen den Umgang mit dem planerisch Konkreten, dem Ungewissen und dem Gestalterischen konstitutiv zu gewährleisten hat.

<sup>37</sup> Die Phase der Machbarkeit spielte sich markant um 1970 ab, aber von Staat zu Staat bei auseinanderklaffenden Staatsformen und bei extrem divergierendem Staatsverständnis doch immens unterschiedlich. Es ging dabei vorweg um die Planung als solche, weniger prononciert um die

## **Ethik als substantielles Accidentalium der Raumplanung**

Es wäre eine zu kühne These, die Raumplanung als per se ethisch zu erklären, die Ethik zur inneren Grösse der Raumplanung zu erklären. Dies wäre sogar kurzsichtig. *Denn die Ethik darf nicht zur Gefangenen der Raumplanung werden.* Die Raumplanung darf nicht über sie befehlen, sie sich untertan machen. Der souveräne Zugewinn an Gewissenhaftigkeit würde verloren gehen. Auch die kritische, bereichernde, durch Unruhe Ruhe stiftende Funktion der Ethik würde die Raumplanung verzichten. Anders formuliert: *Die Raumplanung bedarf immer wieder neu der eigenständigen Ethik als belebender Besinnungsreichtum.*

Die Raumplanung darf sich nach dem Gesagten zwar als eigene Disziplin und als eigenständige öffentliche Aufgabe verstehen, aber sie kommt nicht darum herum, sich selbst kritisch zu hinterfragen. Die Ethik ist dabei hilfreich. Zur Seite steht sie der Raumplanung. Als Rechtsethik ist sie für die öffentliche Aufgabe sogar unmittelbar präsent. Die Wissenschaft beflügelt sie. Und deshalb ist die Ethik der Raumplanung insgesamt *eine Stütze*. Vor allem dort, wo die Raumplanung das ethische Anliegen als „*Gewissenhaftigkeit*“ der Planenden erlebt und die „*intergenerationellen Verantwortung*“ aufnimmt, fordert sie die heutige und morgige Raumplanung in ihrer Zukunftsdimension heraus.

Also haben wir es bei der Ethik mit einem substantiellen Accidentalium zu tun. Als solches wahrt sie, im Gegensatz zum inneren Essentialium, das vereinnahmt werden könnte, ein hohes Mass an Selbständigkeit. Als Accidentalium ist die Ethik in der Lage, die *Autonomie der Kritikkompetenz und die selbstgewählte Besonnenheit* zu artikulieren und einzufordern. Ein innerer Zirkel, ein enger, zu enger Kreislauf käme auf, wenn die Ethik ausschliesslich als essentielle Immanenz abgehandelt würde. Nicht unproblematisch, da deren Aussagen sich präjudizierend verstetigen könnten, was selbst der Rechtsethik die so notwendige Lebendigkeit rauben würde. Die Ethik als externer und nur in Teilen als innerer Mit-Impuls führt die Raumplanung mit Eigengewicht nahe an deren Weiten und Tiefen heran und bewirkt Besinnung und Distanznahme *zugunsten einer bedachten, einer verantwortungsbereiten, gewissenhaften Raumplanung.*

***Was die Zukunft bringt, wissen wir nicht,  
aber dass wir handeln müssen, wissen wir.***

*Friedrich Dürrenmatt*

---

Raumplanung. Jene des Technokratischen, die sich auf die Raumplanung konzentrierte und die Problemlösung in sich und aus sich heraus suchte, erwies sich eher als Parallelerscheinung über die Zeiten hinweg denn als einmalig eskalierendes Ereignis. Sie kann immer wieder hochkommen. Die ARL ist daran, Geschichte der Raumplanung in Deutschland aufzuarbeiten, zu jener in der Schweiz siehe *Lendi Martin*, Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung, DISP Nr. 167, 4/2006, S. 66 ff. Ferner: Winkler Ernst/Winkler Gabriela/Lendi Martin, Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung, Zürich 1979.

# Visualisierungen

## 1.-Inhalt

**Ethik – ein Fremdkörper?**

**Problemstellung**

**Eine notwendige Vorfrage: Was ist Raumplanung?**

**Nähe zum staatlichen Handeln, Nähe zur Rechtsethik**

**Verdrängt die Raumplanung die Ethik?**

**Öffnungen für das Gebotene aus Ethik und Rechtsethik**

**Der Ethik „Raum“ verschaffen**

**Ethik als substantielles Accidentalium der Raumplanung**

## 2.- Raumplanung und Ethik

(Raumplanung als geistige und tätige Auseinandersetzung mit dem räumlichen Geschehen, Ethik verstanden als Antwort auf die Frage: Was müssen wir tun?)

### *Raumplanung als Wissenschaft*

- Ethik als interdisziplinäre Begegnung,  
Ethik als Rechtsethik,  
spezifische Werte wie  
Intergenerationelle Verantwortung,  
Leben, Freiheit

- Struktur des Raumplanungsrechts

- Räume für die Ethik schaffen:  
in Wissenschaft und Recht

- Räume mit Ethik füllen

### *Raumplanung als öffentliche Aufgabe*

- Rechtsethik (rechtsimmanente Werte)

- Rechtsethik als angewandte Ethik

- Struktur des Raumplanungsrechts

- Räume für Rechtsethik und Ethik

- Räume mit Rechtsethik/Ethik füllen

***Ethik ein substantielles Accidentalium der Raumplanung mit kritischen Funktionen***

Zürich, 15. April 2013