



Report

Neue Dimensionen für Recht, Planung und Politik Mobilisierung bekannter Verpflichtungen

Author(s):

Lendi, Martin

Publication Date:

2006

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005127124> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

Neue Dimensionen für Recht, Planung und Politik

– Mobilisierung bekannter Verpflichtungen

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

Vortrag, gehalten an der Technischen Universität Wien am 3. November 2005, aus Anlass der Herbsttagung des Departementes für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung

Grundthematik

Dieser Text befasst sich mit den Dimensionen von Zukunft und Verantwortung in ihrer Bedeutung für Recht, Planung und Politik. Die erstere wird seit geraumer Zeit breiter und tiefer als Herausforderung angenommen, während der zweiten häufig ausgewichen wird, obwohl das Thema der Ethik kulminiert. Recht, Planung und Politik sind in unterschiedlicher Art und Intensität für das Angehen der Zukunft und das Geradestehen für die Folgen des Tuns resp. Unterlassens prädestiniert. Gemeinsam ist hingegen Recht, Planung und Politik ihre normative Ausrichtung, denn sie befassen sich, alle drei, mit dem, was getan werden muss (soll). Diese Ausrichtung setzt die Auseinandersetzung mit der Zukunft und ethisches Bedenken voraus. Diese Dimensionen sind nicht neu, aber sie sind morgen intensiver zu beachten.

Wenn wir Menschen bleiben wollen, dann gibt es nur einen Weg, den Weg in die offene Gesellschaft. Wir müssen ins Unbekannte, ins Ungewisse, ins Unsichere weiterschreiten und die Vernunft, die uns gegeben ist, verwenden, um, so gut wir es eben können, für beide zu planen, nicht nur für die Sicherheit, sondern zugleich auch für die Freiheit.

Karl R. Popper

Die Zukunft ist als Raum der Möglichkeiten der Raum unserer Freiheit.

Karl Jaspers

Verantwortung kann auch im politischen und sozialen Bereich letztlich nur aus der Tiefe des persönlichen Gewissens und dem Wissen um eine unverrückbare göttliche Ordnung hervorgehen.

Max Huber

Von neuen, kritischen, elementar einwirkenden Dimensionen für Recht, Planung und Politik zu handeln, ist ein Wagnis. Wäre es nicht angebrachter, auf den verstetigenden zu insistieren? Rechtsstaat, Rechtssicherheit und die Gerechtigkeit – der konstante Wille, jedem das Seine

zuzuteilen¹ – müssten darnach vordringlich postuliert werden. Oder wäre es nützlicher, statt grundsätzlich nachzudenken, von den angebotenen Kooperationsformen, von NPM, PPP, Wirkungskontrollen und Akzeptanzwahrscheinlichkeiten usw. zu sprechen, also eine neue Palette eleganten, rechtlich weitgehend unbelasteten Agierens zu beleuchten oder einfach Koordinationspflichten anzumahnen? Wäre es gar klüger, von den sachlich dringlichen Problemen des Lebensraumes – Urbanisierungen, ausufernde Agglomerationen, Städtewettbewerbe, Belastungen des ländlichen Raumes, demographische Entwicklungen, beinahe unbezahlbare Erneuerungen und Ausweitungen der Infrastrukturen, nachlassende ökologische Anstrengungen usw. – zu handeln und an den zeitlichen Druck bei hinkenden Finanzierungen zu erinnern? Mag sein.

Möglicherweise würde bei einem Verzicht auf das Grundsätzliche der schwer wiegende Fehler unterlaufen, jene Herausforderungen zu übersehen, die Recht, Planung, Politik, damit auch die bevorzugte Staatsform der Demokratie, morgen oder übermorgen elementar auf die Probe stellen könnten. Recht, Planung und Politik sind jedenfalls nicht Selbstzwecke, sie sind nicht selbstverständlich gegeben, schon gar nicht auf ewig gesichert. Sie sind vielmehr zu allen Zeiten und in allen Situationen notwendige Bedingungen des sachgerechten und legitimierten Voranschreitens, mal betont, mal vernachlässigt. Wir müssen uns deshalb vorweg und vor allem mit dem befassen, was ihre bleibende Substanz vis à vis eines sich wandelnden Umfeldes betrifft. Das Reflektieren über Recht, Planung und Politik tut deshalb gut daran, sich nicht in Modernismen zu verrennen, sich vom Vordergründigen ablenken zu lassen und irgendwelchen der Effizienz huldigenden Rezepten zu folgen, so bedeutsam sie sein mögen. Zu fragen wird sein, wie sich Recht, Planung und Politik einbringen und in welchem Masse sie sich unter wechselnden Anforderungen gegenseitig behindern oder beflügeln. Erstaunlich dabei: Die Demokratie, mit Recht, Planung und Politik eng verbunden, öffentlich zu diskutieren, wagt kaum jemand. Der Sache nach zu Recht. Sie ist die weiterführende Staatsform hoher Ansprüche. Und dennoch wird ihr unterschwellig vorgehalten, sie sei zu langsam; moderne Politik erfordere vordringlich Sachkompetenz, handlungsermächtigte Kommissare, Regierungsmanager und wirkungsorientiertes Anbieter öffentlicher Leistungen. Just dieser Fragezeichen wegen ist sie umsichtig in die Gedankengänge einzubeziehen.

Zukunft und Verantwortung

Zu den banalen Aussagen gehört, die Welt habe sich in den letzten Jahrzehnten, insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg, geändert – und gebildet fügen wir hinzu, die Zeiten hätten sich geändert, und wir mit ihnen.² Und tatsächlich ist es so: Mit dem Anbruch des neuen Jahrhunderts ist uns bewusst geworden, wie tiefgreifend sich die Wirklichkeit umgestaltend bewegt. Die Stadtbilder von Peking über Wien, Berlin, Paris, London bis San Francisco und Rio de Janeiro und der wirtschaftliche Innovationsschub, der von den Naturwissenschaften und der Technik ausgeht, belegen dies. Freie Märkte und globaler Handel, sekundenschnelle Kommunikation wie auch belebte Verkehrswege, unterlegt mit weltweiten Investitionen, bilden den Motor. Der Abbau von Vorurteilen, konfliktfreie Zonen, wachsende Rechtssicherheit für das internationale Anbieten von Waren, Kapital und Dienstleistungen deuten in Umrissen an, auf welcher Basis Entwicklungen im Gange sind. Umspannendes

¹ Iustitia est constans et perpetua voluntas iur suum cuique tribuendi. (Ulpian, Dig.1,10) – und hier schon ist die Fortsetzung vorzumerken: Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere. Iurisprudencia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia. (a.a.O.)

² Tempora mutantur et nos mutamur in illis.

Recht³ und in bescheidenen Massen gedeihendes Weltethos deuten gewichtige Fundamente an.⁴ Die politischen Akzentsetzungen auf die Menschenrechte, die offene Gesellschaft, die wirtschaftlich-wissenschaftliche Kreativität und die Staatsformen des Respekts vor mündigen Bürgerinnen und Bürger zeigen Wirkung. Hoffnungsschimmer sind angebracht. Allerdings, an Schattenseiten mangelt es nicht. Das wirtschaftliche Wachstum lahmt und lähmt da und dort. Die strukturelle (und teilweise auch konjunkturelle) Arbeitslosigkeit lastet auf nicht wenigen Volkswirtschaften. Hunger und Armut bedrängen weltweit zu viele Menschen. Vor diesem Hintergrund nimmt die Problemfülle für Staaten und internationale Organisationen zu, nicht ab.

Wir spüren, einiges hat sich seit Jahrzehnten im Stillen und in jüngerer Zeit auffällig für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verändert. Doch was spielt sich wirklich ab? Das fragende Analysieren stockt. Das Aufzählen einzelner Faktoren reicht nicht hin. Weder am Planer noch am Juristen, auch nicht an den Soziologen und Politologen, an den Architekten und Ökonomen, an den Ingenieuren und Ökologen ist es, aus einseitiger Optik schlüssige Antworten zu wagen.

Andeutungen aber sind erlaubt. Und da gilt es zunächst einmal zu unterscheiden zwischen inneren und äusseren Bedingungen. Nach innengewandt: Wie gefestigt ist die moralische Kraft unserer Gesellschaft und der einzelnen Menschen, was leistet die sog. Zivilgesellschaft, wie wirkungsstark bringt sich das „Wächteramt“ der Kirchen ein, wie steht es um die politische Grundeinstellung unserer Eliten, ist die Bescheidenheit noch eine Zier des wirtschaftlich Starken und politisch Mächtigen? Nach aussen gerichtet: Wie solid erweist sich die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Fähigkeit, die anlastenden Probleme aufzunehmen, sie leitend und lenkend ziel- und massnahmenadäquat zu meistern? Wie nachhaltig sind unsere Bemühungen mit Blick auf die knappen Ressourcen – die natürlichen, die geistigen, die politisch konsensträchtigen – und die Handlungsfreiheit der kommenden Generationen? Wie gehen wir mit Krisen, Ängsten, Nöten, Katastrophen um?

Nimmt man eine einengende Wertung der Symptome des Wandels vor, so fallen für mich zwei Grund-Tatbestände auf: *Die Zukunft mit all ihren Facetten wird seit geraumer Zeit intensiver wahrgenommen. Der Wille zur Verantwortung hält sich – demgegenüber – nicht selten bedeckt, häufig wird ihr sogar ausgewichen.* Und so lautet der Grundtatbestand: Die Zukunft wird angegangen, die Verantwortung zieht nicht parallel nach. Zwei Faktoren haben sich also elementar gewandelt, nach sachlicher Tragweite und Aufmerksamkeitsgrad, nicht abschliessend, vielmehr anhaltend in Bewegung, nicht flüchtig und oberflächlich, sondern existenziell, die Menschen berührend, Recht, Planung und Politik herausfordernd. Aber, sie zielen nicht in die gleiche Richtung. Die Beliebigkeit, das Unverbindliche, das Egozentrische mindern die Verantwortungsbereitschaft, während das Zukünftige drängt. Bedauerlich, dass sie auseinanderdriften. Zukunftsoffenheit und Verantwortung sind je für sich und gemeinsam nicht beiläufiger Art, konstitutiv sind sie – und sie müssten es bleiben, in Gemeinsamkeit. Sie prägen unser Verhalten, heute für morgen. Zwischen Zukunftswahrnehmung und Verantwortung besteht ein zwingender, wenn auch nicht logischer Zusammenhang. Schwer zu belegen, ist er. Friedrich Dürrenmatt hat ihn aber auf den Punkt gebracht: „Was die

³ Das Völkerrecht hat sich gewandelt. Aus den allgemeinen Lehren zu den Rechtssubjekten, den Rechtsquellen und den zwischenstaatlichen Vereinbarungen keimt multilaterales und supranationales Recht, sachlich über die klassischen Gebiete nachbarlicher Probleme ausholend in die Bereiche des Sicherheits-, Wirtschafts-, Sozial-, Verkehrs- und Umweltrechts – zunehmend dichter.

⁴ Die Debatte über das Weltethos ist eröffnet, interessanterweise durch einen Theologen (Hans Küng), doch fällt auf, dass die Rechtsethik spätestens unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg mit der Verabschiedung der UNO-Charta und den Menschenrechtserklärungen in Europa und bei der UNO eine gewichtige Vertiefung erfahren hat. Siehe dazu u.a. *Küng Hans*, Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München 1997.

Zukunft bringt, wissen wir nicht, aber dass wir handeln müssen, wissen wir.“⁵ Sie sind also gegenseitig bedingt. Sie bilden ein Paket, nur streben sie realiter und aktuell auseinander, weil die Verantwortungswilligkeit nicht mitzieht.

Die hohe Relevanz dieser beiden Dimensionen will ich mit einigen Hinweisen verankern.

Zunächst zur *Zukunft*⁶: Nach der Machbarkeitseuphorie in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts kam ein Engpass-Bewusstsein auf. Grenzen des quantitativen Wachstums, Grenzen der Ressourcen, Grenzen der Natur, Grenzen menschlichen Gelingens. Die Mauer und der kalte Krieg, die atomare Bedrohung und das Wachstum der Weltbevölkerung mit steigenden Ansprüchen lasteten auf der Menschheit. Die Welt schien blockiert, die Zukunft verschlossen.⁷ Bedrohlich und gleichzeitig bedroht. Dem ist heute, wenn auch nicht absolut, so doch spürbar nicht mehr so. Die Zukunft scheint wieder offen, sie wurde und wird zur Herausforderung. Allein schon die aufstrebenden politisch-wirtschaftlichen Stosskräfte Chinas und Indiens, die Arrondierung der EU/EG, die demographischen Signale, die Migrationen, die Energielücken, der rasante wirtschaftliche Strukturwandel und die sich anbahnenden Klimabelange setzen Zeichen – neue Wege, neue Aufgaben, neue Hindernisse tun sich auf. Sicherlich, die Welt ist entdeckt, die Kommunikation nach allen Seiten sekundenschnell, die Mobilität reicht in jeden Winkel und der Wirtschaft Märkte sind als aktuelle und potenzielle auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinaus weitgehend bekannt. Gleichwohl: Die Welt ist im Aufbruch – von Norden nach Süden, von Westen nach Osten (und umgekehrt), gleichzeitig weltumspannend, gleichzeitig regional und örtlich. Neue Horizonte, sachliche und zeitliche, haben sich geöffnet und zwingen zum Handeln.⁸ Für ein Abwägen zwischen Optimismus und Pessimismus bleibt kaum Zeit. Einer der wichtigsten Gründe des betonten Umganges mit der Zukunft dürfte letztlich in biologischen Ansprüchen des Lebens liegen, doch ist merkwürdigerweise der insistierende Hinweis auf die Irreversibilität vieler Entscheidungen nicht minder verantwortlich, die Zukunftsdimension ernst zu nehmen.

Die *Verantwortungsbereitschaft*, nun aber, folgt nicht auf dem Fuss. Sie zögert. Zwei Fragenkomplexe belasten sie: a) Wächst sie mit der Zukunftsöffnung, nimmt sie zu oder büsst sie unter dem Druck neuer Ausblicke ein? Steht sie in einem direkten Zusammenhang mit der Zukunftsweite? b) Belastet oder bereichert Verantwortungsübernahme, bringt sie Anerkennung oder Stress mit sich? Wie dem auch sei, nicht die reine Gesinnung ist zu gewichten. Es geht um jene Verantwortung, welche die Folgen unseres Tuns in einer mutierenden, sich selbst belastenden Welt aufnimmt. Sie fragt sich, für was sie einzutreten hat

⁵ Die Fundstelle dieses wichtigen Zitates ist für mich nicht greifbar, doch entsprechen Gedankenführung und sprachlicher Ductus auf alle Fälle dem Denken und der Ausdruckskraft von Friedrich Dürrenmatt.

⁶ Die Lehre von der Zukunft, die Futurologie, ist eine relativ junge Disziplin. Sie hat mindestens vier Seiten, eine utopisch/visionäre, eine philosophisch integrierte, eine politisch/pädagogische und eine methodische. Hier geht es nicht um das Befassen mit der Zukunft, sondern um die Zukunft, die uns begegnet, indem wir sie durch unser Handeln beeinflussen und von ihr fragen lassen können, was ihr zudient. Dieses doppelte Zukunftsverständnis – a) als Herausforderung, b) als beeinflusstes Resultat – ist dem Prinzip der Nachhaltigkeit nahe, das sich Rechenschaft über die Ziele und die Wirkungen gibt. Ethisch betrachtet dominiert in diesem Prinzip die intergenerationelle Verantwortung, das sich für die Lebenschancen und die Handlungsfreiheit der kommenden Generationen einsetzt. Hier schon ist zu vermerken, dass das Prinzip, obwohl schwer zu handhaben, rechtliche Relevanz gewonnen hat und zwar auf internationaler und nationaler Ebene. Explizit und indirekt geregelt ist es in der neu formulierten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Präambel, Art. 2, 54, 73, 75, 76 usw. BV)

⁷ Prototypisch war der Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit: *Meadows Dennis*, Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972

⁸ *Friedrich Schiller* spricht den kritischen Punkt an: „Nichts Wahres lässt sich von der Zukunft wissen.“ (Braut von Messina)

und aus welchen Gründen sie für welches Tun vor wem gerade zu stehen hat. Von diesem Ansatz her ist Rechenschaft eingefordert. Aber, der unterschwellige Hang unserer Gesellschaft zur Beliebigkeit, zum Egozentrischen, bis und mit der sinkenden Fähigkeit, über das eigene Optimieren und Maximieren hinaus an die Gemeinschaft, an das Gemeinwohl zu denken, ist unübersehbar.⁹ Das Negieren des Verbindlichen geht um. Wirkung kommt vor Bewertung. Vermeintlich befreit es, doch belastet solches Denken. Wenig hoffnungsvoll ist dies für die Fundamentierung des Gebotenen. Auch wenn die Literatur zur Ethik überflutet, Ethikkommissionen tagen – an der konkreten Übernahme an Verantwortung mangelt es. Möglicherweise ist das allgemeine Gerede von der Ethik sogar das Signal des persönlichen Abstandnehmens. Ethik verkommt zu einer an Spezialisten delegierten Aufgabe. Und dabei ist sie in Konsequenz letztlich immer *eine persönliche Verpflichtung*.¹⁰ Gerade darum aber ist Verantwortung zentral. Sie nimmt alle Menschen mit auf den Weg. Exponierte und vermeintlich wenig Engagierte. Für alle gilt: Beliebigkeit zerfließt, nur Verantwortungsübernahme schafft Voraussetzungen für sachlich und zeitlich ausholende Schritte. Der ungenügenden Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, ist inmitten der Gesellschaft – von der breiten Öffentlichkeit bis hinein die sog. Verantwortungsträger.

Zukunft und Verantwortung sind gleichsam zwei alt-neue Dimensionen. Von ihnen war schon immer die Rede, manches verstand sich sogar als selbstverständlich. Was aber neu ist, das ist das pointierte Hervortreten der Zukunft nach einer Phase des Zukunftsverschlusses und der nicht minder beachtenswerte ethische Diskurs bei gleichzeitig sinkender, nachlassender Verantwortungsbereitschaft. Unter diesen Akzentuierungen darf und muss sogar von neuen Dimensionen gesprochen werden. Die Nähe von Zukunft und Verantwortung kommt im folgenden Satz zum theologisch-philosophischen Tragen: „Mag sein, dass der jüngste Tag morgen anbricht, dann wollen wir gerne die Arbeit für eine bessere Zukunft aus der Hand legen, vorher aber nicht.“¹¹

Betroffenheit von Recht, Planung und Politik

Von diesen zwei Veränderungen – Zukunftsöffnung, Ethikbewusstsein, mit positiven und negativen Vorzeichen – sind nun die Elemente von *Recht, Planung und Politik betroffen* und zwar im besonderen Masse.¹² Das Fragen belegt: Ist das Recht zukunftsorientiert oder ist es retrospektiv orientiert, kreist die Planung um sich selbst oder setzt sie sich kompetent mit der Zukunft auseinander, ist die Politik willens, das Denken in Wahlperioden zu überwinden und Wegmarken in die Zukunft zu setzen? Und wie halten es Recht, Planung und Politik, wenn es das Ethische zu bedenken gilt? Verbannt das Recht die Ethik aus seinem Auftrag, ist die rationale Planung in der Lage, ethische Reflexionen anzustellen, schafft es die Politik, die

⁹ Dieses Phänomen zu belegen mag vor dem Hintergrund der Lebensansprüche, der Selbstverwirklichungssucht usw. nicht schwer fallen, doch den Befund mit Daten zu unterlegen ist weniger leicht möglich.

¹⁰ Ethik zu definieren, ist nicht unsere Aufgabe, sie wird aber sehr wohl verstanden, wenn wir sie als Antwort auf die Freiheit des Handelns erfassen. Zum Verhältnis von Ethik und Zukunftsfragen siehe *Lendi Martin/Hübler Karl-Hermann (Hrsg.), Ethik in der Raumplanung, Zugänge und Reflexionen, Hannover 2004, daselbst vor allem Vogt Markus, Aufgaben, Methoden und Massstäbe der Ethik, a.a.O., S. 14 ff.*

¹¹ *Bonhoeffer Dietrich, Widerstand und Ergebung, München 1954, S. 30)*

¹² Die Thematik von Recht und Planung habe ich bereits unter mehreren Titeln zu problematisieren versucht. Siehe dazu *Lendi Martin, Planung und Recht – Reflexionen, UPR, Heft 10, München 2004, S. 361 ff.* und die dort zit. Literatur. Vgl. insbesondere auch die Aufsätze in: *idem, Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999.* Die Variation des Themas geht bis zu den Anfängen meiner Tätigkeit an der ETH Zürich zurück: *idem, Recht und Politik der Raumplanung, 2. A., Zürich 1997.* Wichtig ist mir dabei der Grundtenor, wonach das Recht um seines Inhaltes willen da ist und das Verständnis der Planung sachgerecht auf die Auseinandersetzung mit der Zukunft konzentriert wird. Die Politik erscheint in erster Linie als regierungsseitiges und demokratisches Angehen der Meisterung öffentlicher Probleme und als inhaltliches Programm dazu..

Gratwanderung zwischen persönlicher ethischer Inanspruchnahme und dem Verpflichtenden inmitten der Gesellschaft zu gehen sowie auf dem Gebotenen zu insistieren? Ohne die Antworten vorwegzunehmen fällt auf: Recht, Planung und Politik sind durch die sich öffnende Zukunftsdimension und die der Beliebigkeit entgegretenden Verantwortungsethik¹³ angesprochen. Auch sind sie just durch diese zwei Elemente vernetzt, denn Recht, Planung und Politik, alle drei, gehen – bewusst oder gehemmt – auf die Zukunft zu und waren oder sind sich gewohnt, auf der Verantwortung der Behörden, der Planer, der Unternehmungen, der Grundeigentümer wie auch der Einzelpersonen zu insistieren. Es geht für sie um das, was getan werden muss oder müsste, zukunftsgerichtet, ethisch bedacht – doch geschieht dies sach- und zeitgerecht, ausholend genug?

Über das Verbindende von Recht-Planung-Politik unter den Dimensionen von Zukunft und Verantwortungswahrnehmung, und erst noch vor dem Hintergrund der bewusst bevorzugten Staatsform der Demokratie, hier in Wien zu sprechen, ist nicht ohne rechtswissenschaftliche Absturzgefahr. Der präzise, klärend konsequente Geist von *Hans Kelsen* dürfte nach wie vor gegenwärtig sein, auch für mich.¹⁴ Sicherlich dominiert sein stupender Ansatz der Reinigung des Rechtsdenkens von politischen, moralischen und wohl auch von planerischen Elementen nicht mehr viele Juristenköpfe, doch ist seine bereits rechtsgeschichtlich verankerte Doktrin Grund genug, vorsichtig mit den Interaktionen zwischen Recht, Planung und Politik umzugehen, sie aber dennoch auf die Waagschalen der Zukunftsfähigkeit und der frei gewählten Verantwortung zu legen. Die Reinheit des Denkens ist nötig, die Wirklichkeit der Spannweiten von Geltendem und Zukünftigen, von Tatsachen und Sollensgeboten, darf aber nicht ausser Acht bleiben.

Wenn Recht, Planung und Politik von den Dimensionen der Zukunft und der Verantwortungszuwendung betroffen sind, dann sind auch konkret werdende Aufgaben wie Raumentwicklung, Infrastrukturprojektierung /-realisierung und Umweltplanung unter diesen Dimensionen zu betrachten, aber nicht nur diese lebensräumlichen Bezüge, die Gesellschaft insgesamt, mit all ihren Facetten der Zivilgesellschaften, der Staaten, der internationalen Organisationen, der Verbände und Parteien. Sie stehen allesamt im Banne von Recht, Planung und Politik und damit von Zukunft und Verantwortung. Die Dreiheit von Recht, Planung und Politik ist dabei Fundament und Gerüst zugleich, in theoretischer und praktischer Hinsicht. Sie bedürfen des abstrakt Bedachten und des konkreten Angehens. Ohne sie drohen die sozialen Strukturen und die konkreten Aufgaben im Wettlauf inmitten des unvermeidlichen Wettbewerbs zu straucheln. Die Fragen – wer dominiert, wer behindert wen und was, wer bereichert wen und was? – können nicht allein nach Nützlichkeits- und Effizienzkriterien beantwortet werden. Grundsätzliches geht vor, denn es gilt zu beachten: Ohne Recht keine gesetzlichen Ordnungen, keine Leistungen und Interventionen, keine Normen durchsetzbaren Verhaltens, ohne Planung keine Vorausschau, ohne Politik keine Prioritäten. Es lohnt sich deshalb, das Grundsätzliche zu bedenken – hier in Konfrontation mit Zukunft und Verantwortung.¹⁵ Erste Ausrufe- und Fragezeichen, mindestens zur Planung, mögen sich

¹³ Der Begriff der Verantwortungsethik wird hier im Sinne von Max Weber verwendet, also in Unterscheidung zur Gesinnungsethik.. Sie fragt nicht in erster Linie nach der Gesinnung, sondern nach dem Bedenken der Folgen. Siehe dazu *Weber Max, Politik als Beruf* (1919), in *Weber Max, Wissenschaft als Beruf, Politik als Beruf*, Tübingen 1992, S. 157 ff. Siehe dazu auch *Jonas Hans, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technische Zivilisation*, Frankfurt am Main 1972.

¹⁴ *Kelsen Hans, Reine Rechtslehre*, Leipzig/Wien 1934, S. 1 ff. Nach ihm ist die Rechtswissenschaft eine Lehre vom positiven Recht. Also ist die Rechtspolitik nicht Teil der Rechtswissenschaft, wie dies auch für die Rechtsethik als moralische Seite des Rechts gilt.

¹⁵ Andere Denkansätze bestünden darin, Recht, Planung und Politik von den unmittelbar aufkommenden Herausforderungen her zu diskutieren, sich zu fragen, ob und in welcher Art wie auch im welchen Masse sie zur Belastung für das Erfüllen öffentlicher Aufgaben werden, wie sie neu, jedenfalls modifiziert, einzubringen

bereits hier regen, doch wird zu klären sein, was Planung meint, was Recht und Politik zu sagen haben, zu gewährleisten vermögen, und wie sie vor den Dimensionen der Zukunft und der Verantwortung bestehen.

In diesem Sinne wollen wir Recht, Planung und Politik je für sich in den Kontext von Zukunft und ethischer Verantwortung stellen, gleichzeitig aber das Verbindende mitnehmen.

In erster Dringlichkeit: das *Recht*

Dieses ist nach verbreitetem Vorurteil rückwärtsorientiert. Das Recht beurteile mit Vorliebe zurückliegende Sachverhalte, entstehe aus Erfahrungssachverhalten und sei deshalb bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens veraltet. Nicht zuletzt vertraue es auf ethische Werte von Gestern und bedränge, erschwere deshalb die Entwicklung. Das Recht retardiere. Diesen Thesen aber gilt es energisch zu widersprechen.¹⁶

Das Recht ist in sich und aus sich heraus, strukturell, zukunftsöffener angelegt als gemeinhin angenommen wird. Allein schon die Abstraktheit des Rechtssatzes führt zur sinngemässen Anwendung auf noch nicht bekannte, morgen oder übermorgen anfallende Sachverhalte. Auslegungsmöglichkeiten aufgrund des Ringens um Sinn und Zweck, unbestimmte Rechtsbegriffe sowie freies Ermessen steuern ihrerseits Handlungsspielräume bei. Die Rechtsanwendung ist zudem aus sich heraus in hohem Masse ein schöpferischer Akt der Konkretisierung, auch wenn die Bindung an die *ratio legis* Vorbedingung bleibt. Das Privatrecht hält seinerseits über die Vertragsfreiheit die Türen zur Zukunft gekonnt offen. Die Privatautonomie schafft eben permanent aktuelles und ausholendes Recht. Die Organisationsformen für Gesellschaften und Anstalten haben ihrerseits keinen andern Sinn, als günstige Voraussetzungen für zukunftsgerichtetes Handeln zu etablieren. Selbst der Gesetzgeber ist bestimmungsgemäss, bei aller Bindung an die Verfassung, angehalten, von den Kompetenzen in die Zukunft hinein problemlösungsorientiert, wirkungsvoll Gebrauch zu

wären, damit bestmögliche Wirkungen erzielt werden können, wobei auch die gänzliche oder teilweise Substitution von Recht, Planung und Politik durch den Markt resp. marktwirtschaftliche Instrumente zu erwägen und zu gewichten wäre. Hier geht es zwar beiläufig auch um diese Aspekte, doch konzentriert sich das direkte Nachdenken auf die Herausforderungen durch die Dimensionen von Zukunft und Verantwortung. Die Lehren zur Wirtschaftspolitik und der politischen Ökonomie skizzieren solche Wege. Für die politische Ökonomie steht u. a. der Name von Bruno S. Frey, für die Grundlegung der Wirtschaftspolitik jener von René L. Frey – zwei Brüder: *Frey Bruno S.*, *Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete*, München 1990; *Frey René L.*, *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*, 11. A., Basel 2002. Eine andere Problemfülle wurde sichtbar, wenn materielle Defizite der im Vordergrund stehenden öffentlichen Aufgaben unter den Aspekten von Recht, Planung und Politik herausgearbeitet würden, beispielweise: Stadtplanung/Stadtgestaltung, Agglomerationsprobleme, konkurrierende Ansprüche im Nicht-Siedlungsgebiet, Internationalisierungen und nationale Ordnungs-, und Gestaltungsansprüche, rechtliche Grundlegung neuartiger, vor allem ökonomisch initiiertes Instrumente, Raum und Zeit als Elemente für die Umweltplanung. Nochmals ein anderer Schritt würde gewagt, wenn die institutionellen, instrumentellen, verfahrensmässigen und implementorischen Voraussetzungen diskutiert würden. Diese Auflistung ist nicht abschliessend.

¹⁶ Siehe dazu *Kloepfer Michael*, *Zukunft und Recht*, in: Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.), *Das Recht in Raum und Zeit*, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 253 ff., sodann *Lendi Martin*, *Die Zukunft – eine Frage an das Recht*, bedacht vor dem Hintergrund von Recht und Planung, *Mélanges Pierre Moor*, Bern 2005, S. 129 ff. Ausserdem liegt eine Abhandlung im Entwurf vor: *Lendi Martin*, *Die Zukunft als Herausforderung des Rechts*, Zürich 2005 (vervielfältigtes Manuskript vom 25. August 2005). Hier wird eine Antwort auf die Fragen gesucht, ob das Recht über eine Zukunft verfügt und ob es selbst zukunftsstauglich sei. Siehe sodann *Müller Jörg Paul*, *Der politische Mensch – menschliche Politik*, München 1999, daselbst eingehende Gedanken zu Recht und Zeit, a.a.O. S. 89 ff. Die Zeitperspektive tritt hier deutlich hervor, betitelt als Zukunftsdimension, deren Aktualität unterstrichen wird (S. 98). Einen wichtigen Problemkreis bildet auch die Zeitdimension der Gerechtigkeit. Siehe dazu *Birnbacher Dieter*, *Verantwortung für künftige Generationen*, Stuttgart 1988, in ähnlichem Sinne *Saladin Peter/ Zenger Christoph A.*, *Rechte künftiger Generationen*, Basel 1988.

machen. Sogar Prioritäten zu den Staatsaufgaben kann er setzen, der Wirtschaft mehr Wettbewerbsstärke und den Gliedern der Gesellschaft mehr Selbstverantwortung abverlangen. Er kann ausserdem mit dem zwingenden öffentlichen Recht – auf Kostanz angelegt – sparsam, mit der rechtsgeschäftlichen Freiheit und mit Kooperationsformen (z. Bsp. Leistungsvereinbarungen) offensiver umgehen, er kann innerhalb des öffentlichen Rechts neben konditionalen Rechtssätzen auf finale zurückgreifen, er kann die modernen Instrumente der Pläne, abgabelastiger Lenkungsmassnahmen, handelbarer Zertifikate usw. mobilisieren, und – nicht zuletzt – er kann das Nachhaltigkeitsprinzip¹⁷ zum Leben erwecken. Dieses hält an, die Zeithorizonte über das Mittelfristige hinaus abzustecken. Vor allem aber: Das Recht ist änderbar.¹⁸ Die Rechtspolitik, welche das positive Recht novellierend begleitet, steht nicht abseits, sondern zeichnet mitverantwortlich für das werdende Recht.¹⁹ Das prospektive Miteinander von Rechtswissenschaft und Rechtspolitik kündigt sich an, so nicht theoriebetonte Zurückhaltung, gar Voreingenommenheit, die so notwendige Begegnung behindert.²⁰

Tragisch nur, dass just dieses Recht gegenwärtig und auf absehbare Zeit eine Gefährdungszone durchwatet, noch wenig bewusst, nicht offenkundig, nicht als gravierend beschrieben, aber potenziell radikal, an die Wurzeln führend. Zwar gelang es nach dem zweiten Weltkrieg der Rechtswissenschaft und der Rechtspolitik, die Trümmer der Rechtlosigkeit zu beseitigen, die Krise in der Phase überreicher Problemanlastungen an den Staat – es war dies in den siebziger Jahren – einigermaßen zu meistern.²¹ Doch erlebt es nun, wie es von den Rechtsuchenden, von den Anwaltskanzleien, den Textbausteinen huldigenden Gerichten und selbst durch die Universitäten als elektronisch nutzbare Informationsmenge gebraucht wird. Zu einem Angebot optionaler Handlungsmöglichkeiten wird es degradiert. Was auf Stichworteingabe rauskommt, wird ohne hinreichende Überprüfung angewandt, vor allem wenn es den eigenen Anliegen dient. Das in Umrissen bereits sichtbare Resultat liegt auf der Hand: Das Recht büsst an Normativität ein. Der Autorität verlustig geht es. Das ernsthafte, insistierende Suchen nach Recht und Gerechtigkeit geht zurück. Begleitet von Spezialisierungen orientiert sich der Gesetzgeber zunehmend seltener an den

¹⁷ Dazu äussert sich, wie bereits angetönt, besonders eindrücklich die Schweizerische Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999: Präambel, Art. 2, 54, 73, 75, 76, 89, 104, 126 BV, wobei nicht nur die wörtliche Ansprache zählt, massgebend ist auch die sinngemässe Verweisung, wie beispielsweise auf haushälterische Nutzung des Bodens, des Wassers usw. Zur Nachhaltigkeit im Kontext der Raumplanung *Weber Gerlind*, Nachhaltige Entwicklung als ethischgebotene Herausforderung für die Raumplanung, in: Lendi Martin/Hübler Karl-Hermann (Hrsg.), *Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen*, a.a.O., S. 164 ff.

¹⁸ Ob es unabänderliches gibt, ist eine rechtsphilosophische, alsdann vorweg eine verfassungsrechtliche Frage. Siehe dazu für die Schweiz Art. 192 Abs. 1 BV: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Somit ist auch das nachgeordnete Recht, dem Grundsatz nach, im Rahmen des übergeordneten Rechts änderbar.

¹⁹ Ungeachtet beanspruchter Gestaltungsfreiheit und ungeachtet ihrer vermeintlichen Rechtsferne ist die Rechtspolitik auf die inneren Anliegen der Rechtsordnung verwiesen, allein schon deshalb, weil dem Recht – dem geltenden und dem werdenden! – materielle, systematische und strukturelle wegweisende Kernelemente und Wesensfaktoren eigen sind, die der Gesetzgeber nicht in den Wind schlagen kann, sondern bedenken muss. Vor allem aber ist die Rechtspolitik den Grundprinzipien des Rechts verpflichtet, vorweg dem Gerechtigkeitspostulat.

²⁰ Zum engen Verhältnis von Recht und Rechtspolitik sowie von Rechtswissenschaft und Rechtspolitik, ohne rechtsstaatliche Einbusse, äusserte sich schon früh *Burckhardt Walther*, Einführung in die Rechtswissenschaft (1939), 2. A. (unveränderter Nachdruck), Zürich 1948, S. 219 ff. Dieser Autor stellt die Rechtspolitik der Rechtsgeschichte gegenüber und macht klar, dass die Aufgabe der Juristen auch eine gesetzgebungspolitische ist.

²¹ Siehe dazu, bezogen auf die Analyse der kritischen Belastungsentwicklungen des Rechts, vor allem *Huber Hans*, Betrachtungen über die Gesamtsituation des Rechts, sodann *idem*, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates, weiter *idem*, Das Recht im technischen Zeitalter, alle drei Aufsätze in: *Huber Hans*, *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze (1950-1970)*, Bern 1971, S. 1 ff., 27 ff., 57 ff. Er beklagt unter anderem das Auseinanderklaffen von Recht und technische Entwicklung, die Überhandnahme von Massnahmegesetzen, das Dominieren der Expertokratie, vor allem aber den Verlust an Normativität usw.

Grundprinzipien. Dies führt begleitend zum Bedeutungseinbruch der Allgemeinen Lehren, damit auch zu sinkender Wissenschaftlichkeit. Dem aber darf nicht so sein.

Gravierend fällt der nachlassende Stellenwert der materiellen und formellen Verbindlichkeit aus: Das Recht als reines Nützlichkeitsinstrument – mehr nicht? Schwankt der Eckpfeiler der Verbindlichkeit, dann sinkt auch der rechtsethische Gehalt. Dieser ist aber nicht vernachlässigbar, zumal das Recht aus grundlegenden ethischen Positionen – Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Willkür-, Diskriminierungsverbot usw. – heraus das anordnet, was gegenüber der sozialen, wirtschaftlichen und politischen, aber auch der lebensräumlichen Wirklichkeit als normativer Ordnungsanspruch unter Zweckmässigkeits- und Akzeptanzvoraussetzungen verlangt werden muss. Würden das Faktische, das Nützliche, das Instrumentelle dominieren, dann wäre dies nicht eine kulturell unterlegte Ordnung der Gerechtigkeit mit all ihren gewichtigen Seiten der Gleichheit, des Masses, der Konstanz, sondern der Spiegel des Faktischen mit seinen Tageseinflüssen, Zufälligkeiten und Beliebigkeiten. Soll das Recht Recht bleiben, dann darf es die Verbindlichkeit nicht preisgeben. Die biblische Weitsicht – Recht muss doch Recht bleiben – unterstreicht dies.²²

Verbindlichkeit, ordnungspolitisch korrekt eingesetzt²³, ist nicht Hemmschuh sozialer und ökonomischer Prozesse, sie macht das Recht zum Recht und erlaubt ihm, sich im Rahmen seiner Strukturen und rechtspolitischen Weiterungen der Zukunft zu öffnen sowie seine rechtsethischen Inhalte mitzunehmen.²⁴ Und diese sind nicht ohne Gewicht. Bereits gemachte Andeutungen in Richtung Grundrechte, Willkürverbot usw. genügen.²⁵ Selbst wenn die Rechtsethik die Höhen philosophischer Ethik nicht erklimmen kann und darf, sie reflektiert auf der Ebene das Handhabbaren etwas von deren Glanz. Dieser ehrt das Recht.

Und die Planung?

Die Planung ist verfehmt.²⁶ Das Wort wird gemieden, der Begriff wird übergangen. Vorgeworfen wird ihr, sie sei ein Kind der Zeit der Machbarkeit gewesen, ja sie habe ihre Fratze in der kommunistischen Planwirtschaft gezeigt, sie sei überholt. Nicht von jener abartigen Planung handeln wir, sondern von jener, die sich unter den Bedingungen des Rechtsstaates, der Demokratie und der Marktwirtschaft der Zukunftsorientierung widmet, die ihren Kernplatz als Unternehmungsplanung im Unternehmen hat und die im Staat leitend und lenkend dort sinnvoll eingesetzt wird, wo es um knappe Güter geht – vom Boden und seinen

²² Psalm 94,15: Recht muss doch Recht bleiben.

²³ Wo Staaten und internationale Organisationen die Basis einer vernünftigen Staatsquote überspringen, kann schon rein zahlenmässig nicht mehr von einer gehörigen Ordnungspolitik gesprochen werden. Diese setzt einen massvoll agierenden Staat, eine aktive Wirtschaft und hohe Selbstverantwortung voraus. Enger definierte Ordnungspolitik konzentriert sich auf Rechtsstaatlichkeit, äussere und innere Sicherheit, Polizeibelange, Randbedingungen des Marktgeschehens usw.

²⁴ Es gilt der grundlegende Satz, wonach das Recht um seines Inhaltes willen da ist.

²⁵ Der Gerechtigkeitsbezug, die menschliche Würde, die Grundrechte, der Schutz des Lebens, die Verbote des Rechtsmissbrauches, der Willkür, der Diskriminierung usw. umreissen, was gemeint ist. Es darf auch hier auf die neu formulierte Schweizerische Bundesverfassung verwiesen werden, die über die Präambel hinaus reich an rechtsethisch relevanten Inhalten und Formulierungen ist. Siehe dazu insbesondere die Artikel über die Grundrechte (Art. 7 ff. BV), aber auch die Kompetenznormen, die es ihrerseits nicht an materiellen Hinweisen an die Adresse des Gesetzgebers mangeln lassen.

²⁶ Zur Planung im allgemeinen *Hoppe Werner*, Planung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, § 71, Heidelberg 1988, S. 653 ff., ausserdem in der Aufsatzsammlung von Werner Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Ausgewählte Veröffentlichungen, Münster 1998, S. 1 ff. Zum Verhältnis von Planung und Recht *Lendi Martin*, Planung und Recht, Reflexionen, UPR, Heft 10, München 2004, S. 361 ff. und die dort zit. Literatur.

Schätzen bis zum Engpass des Konsenses, also von der Raumplanung bis zur politischen Planung. Spannend an dieser Art von rechtsstaatlich verankerter Planung ist nun der Verständnisswandel von der eng definierten Entscheidungsvorbereitung über das Koordinieren von Handlungsbeiträgen, die sie zudem über längere Zeit steuert²⁷, über die Planung als Problemlöserin bis hin zur Rücknahme auf Methoden²⁸, auf Prozesse der Steuerung, der Kommunikation und des Konsenses²⁹, letztlich hin zur geistigen und tätigen Auseinandersetzung mit der Zukunft³⁰, immer adressiert an die zuständigen Instanzen, nicht als Selbstläufer.

Und so ist es gemessen an der Dimension der Zukunft: Planung ist geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft. Ihr Kerngegenstand ist nichts anderes als die Zukunft und der Umgang mit ihr. Sie ist mehr als Methode, sie ist mehr als blinde Macherin, sie ist mehr als Koordinatorin, sie ist auch in Nuancen mehr als Entscheidungsvorbereitung. Sie begnügt sich eben nicht mit dem Auslösen von Prozessen. Sie geht auf die künftigen Probleme zu und geht sie an, im Bewusstsein der Grenzen des Wissens, im Bewusstsein des Ungewissen und der damit verbundenen Risiken, aber gleichzeitig in der Verantwortung für die kommenden Generationen. Nicht in allen Teilen präzise fassbar ist Planung, aber doch erfassbar als sachliche, zeitliche, räumliche, finanzielle wie auch sozio-kulturelle Impulsquelle für Sachaufgaben, für Recht und Politik. Sie ist es, welche genuin auf dem Übermorgigen insistiert, welche gleichzeitig mahnt, nicht unbedacht in die Zukunft zu schlitern, sie ist es, welche der ethisch und rechtlich geforderten Nachhaltigkeit den konkreten Substanzhintergrund vermittelt, und sie ist es, welche darauf besteht, in sachlichen Zusammenhängen und erst noch über Zeiten hinweg zu denken. Und dies tut not.³¹

Aus sich heraus agiert Planung rational, sie beurteilt das reale Geschehen, sie sucht das Zweckmäßige. Nicht das Gebotene steht für sie im Zentrum. Sie folgt aber im Rechtsstaat in weiten Teilen dem Recht – sie lehnt sich dabei an dessen Menschenbild an, beachtet die Grundrechte, widmet sich der Sachlichkeit, übernimmt die durch Gesetz vorgezeichneten Ziele und Massnahmen, kurzum Planung baut auf dem Recht auf und ist sich der dem Recht eigenen Ethik bewusst. Anomalien seien nicht geleugnet, sie betreffen beispielsweise den Umgang mit der Rechtsgleichheit und die Einordnung der Pläne in den Stufenbau der Rechtsordnung. Da die Planung der Politik vorausseilt, deckt sie diese zusätzlich mit Anregungen ein, was sie zum agilen und impulsreichen Inspirator macht, sofern sie ihrer zukunftsbetonten Funktion gerecht wird. Den Gesetzgeber kritisch und anregend einzuladen, mutige und doch dosierte Schritt in die Zukunft zu wagen, ist ihr differenzierender Auftrag.³² Ob einzelne Definitionen und das Wort „Planung“ taugen, kann angezweifelt werden. Sicherlich sind sie mit sachfremden, überzogenen Vorstellungen, teilweise sogar peinlichen, verfremdet. Die Funktion des bewussten, sowohl des gedanklichen wie auch des tätigen Umganges mit der Zukunft aber bleibt als Substanz, somit auch der Begriff – und dafür steht

²⁷ *Scharpf Fritz*, Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur planenden Demokratie, Frankfurt (M) 1973, S. 37 f. Seine Definition verdient wörtlich festgehalten zu werden: „So erscheint Planung aus der ersten Perspektive als eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit.“

²⁸ So beispielsweise *Maurer Jakob*, Grundlagen einer Methodik der Raumplanung, Zürich 1973.

²⁹ *Ritter Ernst Hasso*, Der Stellenwert der Planung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, in: ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 6 ff.

³⁰ *Lendi Martin*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Wien 1998, insbesondere S. 78

³¹ Verbreitet ist der Einwand, Politik und Gesetzgebung seien nicht einfach, weil die Probleme komplex und erst noch im Fluss seien. Dem ist so, darum aber ist konzeptionelles und zeitübergreifendes Denken so dringlich.

³² Die Formel, Planung ist Politik, leuchtet ein, doch ist Planung präziser erfasst, wenn sie als zukunftsgestaltende Politik angesprochen wird. Allerdings ist damit nur die politische Dimension der Planung definiert und nicht die Planung als solche.

kaum ein anderes Wort zur Verfügung als eben dieses vermeintlich unglückliche der Planung. Nicht auf dem Wort, auf dem Begriff der geistigen und tätigen Auseinandersetzung mit der Zukunft muss beharrt werden.³³

Die Sensibilität der Auseinandersetzung mit der Zukunft – Planung – gilt dem Politischen, dem Wirtschaftlichen und dem Gesellschaftlichen, nicht minder dem Ökologischen. Während das Recht und die Politik dem Öffentlichen, der Öffentlichkeit, der *res publica* und also dem Gerechten, der Kommunikation, dem Konsens und der Akzeptanz nahe stehen, eilt die Planung pointiert auf die Fakten, auf die Vernetzung, auf die tatsächliche Abläufe, auf die Bedingen / Folgen, auf die Prozesse des Geschehens, sogar unter Einschluss von Effektivität und Effizienz, zu. Ihr Vorteil ist der Blick auf die Vielfalt der Wirklichkeit samt ihren gegenseitigen Bedingtheiten und Ausgriffen auf die Zukunft. Selbst dort, wo sie sich als Raum- und/oder Zeitplanung einbringt, bleibt der Realitätsbezug virulent. Man mag die Raumplanung in die Ecke drängen, nicht verzichten können Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auf deren breiten und gleichzeitig sachlichen wie auch zeitlichen Wirklichkeitsansatz in dessen Bedeutung für das Gegenwärtige und das Zukünftige, gewichtet nach den Massstäben der Rechtsordnung, getragen und begrenzt durch das Recht.

Heikel ist die Ethik-Frage.³⁴ Weil die Planung auf die Zukunft gerichtet ist und weil Ungewissheiten und Nicht-Wissen mit ihr verbunden sind, bewegt sie sich in einem Bereich erheblichen Ermessens und zwar selbst dort, wo sie von geltendem Recht gestützt wird. Sie verfügt gleichsam über einen eigenen Zugriffs- und Handlungsbereich. Deshalb muss sich die Planung ihrer besonderen Verantwortung bewusst sein, sich selbst in Pflicht nehmen, sich selbst ethisch befragen, ohne allerdings eine vollständige Sonderethik zu kreieren, denn sie bleibt dem Recht samt seiner Rechtsethik nahe. Umgekehrt darf sie das Recht nicht als Abkürzung missbrauchen. Ethik ist für die Planung kein Freifach. Sie hat den ihr eigenen Umgang mit der offenen Zukunft, mit dem Ungewissen, dem Nicht-Wissen, und mit dem „Dennoch Handeln-Müssen“ stets zu fokussieren. Die Planung ist ethischen Problemstellungen allein schon deshalb intensiv nahe, weil sie sich in einem sachlichen und zeitlichen Grenzbereich bewegt, weil sie sich nicht an das Vertraute, das Bekannte, das Gewisse, das Verordnete, Geregelte anlehnen kann. Als Grenzen auslotende und abtastende Orientierung ist Planungsethik zu verstehen, nicht als ein gefügtes, geschlossenes System, schon gar nicht als ein kasuistisches Rezeptbuch. Sie sucht nach Grundorientierungen für ein Agieren in die Zukunft hinein.³⁵ Es muss deshalb unter dem Titel der Planungsethik

³³ Die üblich gewordene Substitution des Begriffs der Raumplanung durch Raumentwicklung hört sich gut an. Sie vermeidet den kurzen Schluss auf die Planung als Macherin. Auf der andern Seite muss klar gestellt werden, dass der Begriff der Entwicklungsplanung das Zusammenspiel von Negativ (abwehrende)- und Positivplanung (gestaltende) nicht aufnimmt und deshalb so tut als ob Planung einseitig das kreative Ausgreifen pflegen könnte. Im übrigen war der Begriff der Entwicklungsplanung schon früher vertraut. Siehe dazu beispielsweise: *Ossenbühl Fritz*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974.

³⁴ Zu diesem Grundthema *Lendi Martin/Hübler Karl-Hermann* (Hrsg.), Ethik in der Raumplanung, Zugänge und Reflexionen, a.a.O. Dasselbst *Lendi Martin*, Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, Besinnen, zur kritischen Distanznahme, a.a.O., S. 220 ff. Sodann im gleichen Werk *idem*, Rechtsethik als Grundlage der Raumplanung, a. a. O., S. 132 ff., und die dort zit. Literatur zur Rechtsethik im Allgemeinen. In demselben Band finden sich auch die ersten Hinweise auf ethische Planungsorientierungen: *Lendi Martin*, Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme, a.a.O., S. 220 ff., Fn. 45.

³⁵ Zu solchen Grundorientierungen gibt es mehrere Darstellungen aus meiner Feder. Sie entstanden in Etappen und sind nie abgeschlossen. Siehe beispielsweise *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 Grundorientierungen zu Fragen der Raumplanung/Raumordnung – eine Skizze, in: *Zavadskas E. K.* (Hrsg.), 33e Symposium International FESF,

hinreichen, Besinnung zu monieren, Hilfen anzubieten. Auf das Bedenken des Normativen ist das Besinnen zu richten. Durchgängig und anhaltend ist das Tun-Müssen als besondere Herausforderung zu pflegen. Selbst knappe materielle Anspielungen, so auf die Würde des Menschen, auf die Ehrfurcht vor dem Leben, auf Treu und Glauben und den haushälterischen Umgang mit den Ressourcen, auf die verantwortungsgeprägte Handlungsfreiheit der kommenden Generationen usw., signalisieren, um was es bei der Planung unter dem Titel der Ethik geht.

Zum Dritten: Die Politik

Dieser vielseitige Begriff ist nicht leicht zu fassen.³⁶ Er steht für ein Konglomerat von gewichtigen Facetten: Politik als Schaffung von öffentlichem Problembewusstsein, als inhaltliches Programm für staatliches Handeln, Politik als Führung des Gemeinwesens, Politik als gemeinsame Bewältigung gemeinsamer Probleme sowie Politik als Steuerung von Vorgängen über längere Zeit – Andeutungen, nicht als Andeutungen. Den inneren Kern bildet das Verständnis der Politik als Motor des öffentlichen, staatlichen Geschehens vis à vis von Wirtschaft, Gesellschaft, Individuen (als Menschen, Bürger und Rechtsadressaten) und Lebensraum. Politik einseitig auf das Staatliche oder gar nur auf das staatlich Institutionelle zu beziehen, würde zu kurz greifen. Sie ist immer im Kontext mit dem Individuellen, dem Sozialen, dem Wirtschaftlichen und auch der Umwelt zu verstehen. Grundlage und Stossrichtung der Politik bilden die entsprechenden kurz-, mittel- und langfristig anstehenden offenen Probleme, das programmatische Angehen – und das Recht! Die erstere der beiden Seiten verkörpert den Zwang zur Zukunft. Die zweite bildet die Brücke zur Verantwortung, wie sie mit dem Recht einhergeht, sei es über die Verbindlichkeit, sei es über den rechtsethischen Anspruch, sei es über die legaliter angesprochenen Verantwortlichkeiten.³⁷

An der Schnittstelle von Recht und Politik stehen das positive Recht und der novellierende Gesetzgeber, dieser in der Funktion des kritischen Begleiters der Wirkungen und Auswirkungen des geltenden Rechts und als Verantwortlicher für das neu zu erlassende.³⁸ Er ist übrigens seinerseits rechtlich getragen, einerseits institutionell-organisatorisch, andererseits materiell durch die höherstufige Verfassung mit ihren substanziellen Vorgaben (Grundrechte, Ziele, Aufgaben) und das Völkerrecht, das es zu beachten gilt.³⁹ So besehen darf die Politik nicht aus dem Recht und aus dem Gespräch mit der Rechtswissenschaft entlassen werden, auch wenn die Relation Politik-Recht spezifische Eigenheiten der beiden Pole zeigt. Sie gehen

Strasbourg, Neuere Entwicklungen im Umweltschutz, Bern 2005, S. 49 ff. Vgl. auch *idem*, Ethische Anhaltspunkte bei der räumlichen Planung, Etappenbericht auf dem Weg einer offenen Diskussion, in: Karmann/Altenburger (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land, Holger Magel zum 60. Geburtstag, TU München 2004, S. 201 ff.

³⁶ Der übliche Verständnisansatz verweilt beim griechischen Begriff, der in einem sehr allgemeinen Sinn das erfasst, was sich auf die polis, auf das Gemeinwesen bezieht. Am Anfang steht also das Eingeeordnetsein in die res publica. Die Übergänge in das Government, dann in das inhaltlich Programmatische, in das Machtbetonte, in das Psychologisch-Kommunikative usw. erfolgten später, zum Teil viel später. Bei Max Weber ist die Betonung der Führung des Gemeinwesens zu beachten. Diese Sicht hebt sich von der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Probleme in der Spannweite von Aristoteles bis zum modernen Demokratieverständnis ab, doch dürfte es gegeben sein, die Vielfalt der Aspekte zu bedenken und der Verabsolutierung einzelner auszuweichen. Zum Begriff der Politik siehe unter vielen Titeln *Wilkins Erwin*, Politik, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart 1975, S. 1855 ff.

³⁷ Hier darf an das Haftpflichtrecht gedacht werden, aber nicht nur.

³⁸ Vor diesem Hintergrund muss die Lehre von der Gesetzgebung eine markante Aufwertung erfahren, so nachvollziehbar bei *Müller Georg*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 1999, sodann *Noll Peter*, Gesetzgebungslehre, Reinbeck 1973.

³⁹ Art. 5 Abs. 4 BV

nicht ineinander auf, sie stehen sich aber auch nicht beziehungslos gegenüber – aufeinander verwiesen sind sie: Souveräne Politik lässt das Recht nicht aus dem Auge, souveräne Rechtswissenschaft adressiert ihr konstruktives Kritik- und Neuerungspotenzial an die Politik.⁴⁰

In das Spannungsverhältnis von Recht und Politik stösst, nicht anders zu erwarten, die Planung vor. Sie befreit Recht und Politik von der Einseitigkeit des Retroperspektiven, vom Sektoralen der Gesetzesabfolgen wie auch vom Kurzfristigen. Sie forciert das Langfristige wie auch die sachlichen Zusammenhänge, das Ganzheitliche. Eine Bereicherung für die Politik. Das Ungewisse, das Nicht-Wissen, das Unwägbar, derer sich die Planung bewusst ist, lassen sie die Politik mahnen, das Offenbleiben, das Anvisieren, das Vorsorgen, das Etappieren, allenfalls das bewusst eingebrachte Experimentieren zu pflegen – immer als Wille zur Zukunftsnahe und Zukunftsverantwortung. Der Einwand, das Zukünftige sei für die Politik nicht fassbar, ist ebenso falsch wie richtig zugleich, jedenfalls nicht nur richtig, denn – ad demonstrandum – die Menschen, die in dreissig Jahren in Rente gehen, sind längst geboren, realisierte Verkehrswege prägen Verkehrsstrukturen, Siedlungen und Landschaften usw., Beispiele zwar, aber sie zeigen an, Zukunftsfragen lassen sich nicht bagatellisieren oder gedankenlos wegwischen. In Klammer (aber mit Nachdruck) sei beigefügt, die Raumplanung ist kompetent geworden, die damit einhergehenden Zusammenhänge von demographischen Entwicklungen, Migrationen, Urbanisierungen, Ansprüchen an Mobilität, Wohnen, Versorgung, Qualitäten der Siedlung und Landschaft, von ökologischen Belastungen usw. zu bedenken. Davon kann die Politik profitieren, mehr als ihr bewusst ist.

Und die Ethik in ihrem Verhältnis zur Politik?⁴¹ Sie kommt mindestens von drei Seiten auf diese zu. Mal als das Befassen mit der dem Recht immanenten – also mit der Rechtsethik, dann als spezifische Planungsethik und nicht zuletzt als allgemeine philosophische Rückbezüge und subjektive Wertvorstellungen der Beteiligten. Dass die Politik mit der Ethik im Prozess der Problemlösung, der Entscheidungsfindung, des Konsensausarbeitens und des Entscheidens bisweilen hadert und dennoch ihrer bedarf, liegt auf der Hand, vor allem in Zeiten eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels tatsächlich gelebter resp. vernachlässigter Wertbezüge. Hilfestellungen besonderer Art bietet die Planungsethik mit ihrer Fähigkeit des Umganges mit dem Wissen und Gewissen (im zweifachen Sinne des Wortes), aber auch mit dem Ungewissen und mit dem Nicht-Wissen wie auch dem bisweilen dürftigen Gewissen. Einen markanten Punkt setzt das bereits monierte Nachhaltigkeitsprinzip. Selbst wenn es als nicht oder wenig fassbar wegdisputiert wird, als ethisches Prinzip des Respekts vor dem Recht auf Freiheit und Leben der kommenden Generationen ist es „wertvoll“, voll an Werten und würdig, erwogen zu werden. Wie dem auch sei, im Gespräch mit „Planern“ und mit der „Rechtswissenschaft“ kommt die „Politik“ nicht darum herum, die involvierte ethische Frage ihrerseits zu traktandieren, auch wenn sie dies scheuen sollte: Wie man mit dem Ungewissen der Zukunft umgeht, ist ohne besinnende Orientierung und ohne orientierende Besinnung nicht zu meistern, auch durch die Politik nicht.

⁴⁰ Es besteht die grosse Gefahr, aus dem Recht ein Instrument der Politik zu machen, was es ja bis zu einem gewissen Grad auch ist, doch nicht nur. Es ist Inhalt, um des Inhaltes willen, um der Rechtsethik willen ist das Recht gerechtfertigt in der Lage, sich verbindlich an die Rechtsadressaten zu richten. Siehe dazu das viel zu wenig bekannte Werk von *Schindler Dietrich (d.Ä.)*, *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, 5.A., Zürich 1970. Vom gleichen Autor: *idem*, *Recht, Staat und Völkergemeinschaft*, *Ausgewählte Schriften und Aufsätze aus dem Nachlass*, Zürich 1945.

⁴¹ Der naheliegende Begriff der politischen Ethik ist verfänglich. Die Ethik ist grundlegend und orientierend, gewissenstärkend und das Tun-Müssen leitend – und dies weit über den Politikbereich hinaus. Es gilt folgender grundlegender Satz: Die Ethik bedarf weder des Rechts, der Planung noch der Politik, sie aber bedürfen der Ethik. In diesem Sinne sollte nicht von einer politischen Ethik gesprochen werden, wohl aber von der Ethik als kritische Hilfestellung an die Politik.

Die politischen Aspekte wären nicht zu Ende überlegt, wenn die Staatsform der Demokratie nicht deutlich angesprochen würde. Sie engagiert Menschen, sie bewegt Menschen. Sie ist die Staatsform der offenen Gesellschaft mündiger Bürgerinnen und Bürger, sie ist menschennah, sie baut auf der Würde der Menschen auf. Sie lebt letztlich nicht von ihren Mechanismen wie dem Mehrheitsprinzip, sondern von der Politikultur – sie lebt von der Sorgfalt und der Verantwortung, mit der Politik inmitten der Öffentlichkeit und für sie betrieben wird. Und sie ist es, welche eben diese Kultur einfordert.⁴² Die Versuchung der Bürgerinnen und Bürger, sich selbst mit den aktuellen Bedürfnissen in den Mittelpunkt zu rücken, ist zwar nicht gänzlich zu leugnen, doch ihr Gewissen weist letztlich auf ihre Kinder und Kindeskinde, was nichts anderes heisst, Bürgerinnen und Bürger stehen für ihre Zukunft in Verantwortung, ein Plus, das der Demokratie wie keiner anderen Staatsform Chancen verleiht. Zur üblichen Selbstzelebration der Institutionen und dem Verhaftet-Sein an das Tagesaktuelle ist sie ein notwendiges, taugliches Corrigens, mehr noch, die permanente Mahnung, nicht für den Staat als solchen, nicht für irgendwelche öffentliche und halböffentliche, nationale und internationale Organisationen, sondern für die Menschen und deren Zukunft einzustehen. Die eher formalen Prinzipien und die abgestimmten Instrumente haben, gemessen am Gebotenen, zweifellos ihre Tücken der Verabsolutierung. Darum ist die Verknüpfung mit dem Recht elementar: Die Demokratie bedarf des Rechts, der rechtlichen Schranken. Zu diskutieren sind die Modalitäten. Diese variieren vor allem das demokratische Engagement nach Repräsentanz und Unmittelbarkeit sowie das Spannungsfeld von Zentralismus/Föderalismus, aber stets innerhalb rechtsstaatlicher Anforderungen. Dies gilt auch für Dringlichkeitsregelungen.⁴³ Unter diesen Titeln muss jeder Staat, jede internationale Organisation, Präferenzen finden und ihre Entscheidungsvorgänge gehörig strukturieren sowie Legitimation auf Dauer sicherstellen.⁴⁴ Prägend sind gefestigte formelle Vorgaben, Chancen für Konsens und Akzeptanz, gewährleistete Änderbarkeit von Erlassen und Plänen aufgrund von Novellierungskompetenzen sowie des Respekts gegenüber Minderheiten. Dies sind aber einmal mehr normative Anforderungen. Hinter allem steht das Prinzip der Nachhaltigkeit. An der intergenerationellen Verantwortung führt nichts vorbei, denn Leben erhebt Anspruch auf Leben – in Freiheit.

Die Planungsmitwirkung – Partizipation – in rechtlich loser, oft gar ohne rechtliche Basierung, tut sich demgegenüber schwerer. Früher oft hochgespielt verliert sie an Attraktivität – notwendigerweise, weil sie keine Verpflichtungen einschliesst. Die Politik muss deshalb, wenn sie es nicht schon getan hat, neu lernen, die Bürgerinnen und Bürger als Planungsberührte verbindlich einzubeziehen. Der heikle Punkt bilden die künftigen

⁴² Zu diesen Fragen nach wie vor Bedeutsam: *Kägi Werner*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, (1943!), unveränderter Nachdruck Zürich 1971, insbesondere S. 152 ff. Der Autor scheut sich nicht, die in einer ins Grenzenlose verabsolutierten Demokratie schlummernden Gefahren beim Namen zu nennen. Darum bedarf die Demokratie des Rechts, sie sucht die Verbindung zum Rechtsstaat, auch wenn sich dadurch Spannungsfelder, wie solche zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksentscheiden, auf tun. Dies spricht aber nicht gegen die Staatsform der Demokratie, wohl aber für den Verfassungsstaat als dem rechtlichen Gefäss der „verfassten Demokratie“. Nebenbei: Just aus diesen Spannungsverhältnissen heraus stählt sich das „bürgerliche“, demokratisch legitimierte Rechtsbewusstsein. (Prof. Werner Kägi, dem hier ehrend gedacht wird, ist vor kurzem in hohem Alter gestorben.)

⁴³ Das schweizerische Recht, vorgezeichnet durch die neu formulierte Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999, vermittelt dazu Anregungen (Art. 166/167, 173, 185 BV).

⁴⁴ Dies gilt auch für die EU/EG. Diese kann es sich nicht leisten, der Legitimationsfrage auszuweichen. Sie versucht sie über die Genehmigung des Verfassungsvertrages durch das Europäische Parlament zu erlangen, sodann einzelne Staaten durch Volksvoten zum nationalstaatlichen Genehmigungsakt, verbunden mit dem politischen „Risiko“, dass sich eben dieses Volk nicht nur positiv nachvollziehend, sondern auch negativ äussern kann, was aber möglich sein muss, da Volksvoten konstitutiv sein müssen, sollen sie echt legitimierend und also glaubwürdig sein.

Generationen, die echt betroffen sind oder sein könnten, die aber über keine Stimme verfügen, weil sie sprachlos sind. Die „intergenerationelle“ und in diesem Sinne nachhaltige Demokratie bedarf noch der phantasievollen Ausformung. Nicht endüberlegt ist auch das Reden von der Zivilgesellschaft.⁴⁵ Sie ist wenig strukturiert, die verfasste Demokratie ist es. Gesucht ist ein Staat, der sich selbst im Zaum hält und der es gleichzeitig versteht, jene Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, die unter allen Umständen und über alle Zeiten hinweg durch ihn zu erfüllen sind.⁴⁶

Recht, Planung und Politik im offenen Diskurs

Auf sich allein gestellt haben Recht, Planung und Politik offene Flanken, sogar mit Neigungen des Überziehens, einseitiger Stossrichtungen sowie der Flucht aus der Last der Problemmeisters unter den Bedingungen der kritischen Gesellschaft in das Selbstgenügen.

Das Recht kann sich als starr erweisen, es könnte sich kaprizieren, die Rechtssicherheit, die Beständigkeit, den Durchsetzungskraft zu überschätzen. Es hebt bisweilen von der Wirklichkeit ab. Die Planung kann die Tendenzen in Richtung des Visionären, wenn nicht gar des Utopischen, genau so wenig leugnen, wie sie nicht absolut immun ist gegenüber Trends. Nicht im Zaume gehalten droht sie, sich zu übernehmen, sich zu viel zuzutrauen. Und die Politik haftet häufig am Institutionellen, reagiert zu schnell und vordergründig auf die Präsenz der Medien mit dem tagesaktuellen Nachfragen; sie inspiriert sich nicht ungern am Prestigegewinn für Personen und Parteien. Unschwer zu schliessen, wie knapp das Ringen um die bestmögliche Aufgabenerfüllung und um das Mehren des Gemeinwohls werden kann.

Ganz anders stellen sich die Verhältnisse dar, wenn Recht, Planung und Politik sich korrigieren, wenn sie die Fehlleistungsquellen gegenseitig stopfen und wenn sie das Gemeinverträgliche aus dem andern Part herauslocken und mobilisieren. Wenn also die Politik dem Recht zur Seite steht und dieses drängt, die tatsächlichen Veränderungen wahrzunehmen und sich neu auszurichten, wenn die Planung die Politik vom Denken in Wahlperioden befreit und das Alltägliche relativiert, wenn das Recht die Planung auf die Sachlichkeit sowie auf das Handhabbare zurückholt und wenn das Recht der Politik die Grundanforderungen des Rechtsstaates vor Augen führt. Kurzum: Ihre fragwürdigen Seiten

⁴⁵ Der Begriff der Zivilgesellschaft ist nicht gefestigt. Er spielt mit Öffentlichkeitselementen aus sozio-kulturellen Vereinigungen, Verbänden, NGO und Parteien, medialen Beiträgen, Umfragen usw. Die Demokratie als offene Gesellschaft zeitigt zweifellos eine vielfältige, engagierte Zivilgesellschaft. Als Staatsform erhebt sie das Volk zu einem Staatsorgan, das sich verbindlich sowie sich selbst und Dritte verpflichtend äussert, sei es durch Wahlen, sei es durch Sachabstimmungen. Es steht als solches in einem gefestigten Verhältnis zu Parlament und Regierung. Das zu betonte Mitwirken der Träger der Zivilgesellschaft kann (oder wird?) Regierungen und Parlamente in ihrer souveränen Ausübungen der Kompetenzen schwächen, da sich verschlungene, undurchsichtige Wege auf tun resp. auf tun könnten. Der Begriff der Zivilgesellschaft kann allerdings auch als konträr zu einer staatlich-parteilich vereinnahmten Gesellschaft verstanden werden. Dann nimmt er inhaltsreiche Gestalt an und weist in Richtung der offenen Gesellschaft mit ihren Begleitfaktoren der Kultur und des guten Sinns für das Gemeinwohl. Das Wortteil „Zivil“ steht dann gleichsam für den civis, den Bürger. Vgl. dazu *Nef Robert*, Politische Grundbegriffe, Auslegeordnung und Positionsbezüge, Zürich 2002, zur Zivilgesellschaft, daselbst S. 24 f.

⁴⁶ Hier darf an die grundlegende Abhandlung von Wilhelm von Humboldt erinnert werden, die für die heutige Zeit neu zu schreiben wäre: *Wilhelm von Humboldt*, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), Reclam, Stuttgart 1967. Es geht um die Kernfrage: Der Mensch und der Staat. Die Staaten, die sich ganz oder in Teilen finanziell und aufgabenbezogen sanieren müssen, gefährden ihre Erstfähigkeit, das menschliche Miteinander durch gebotene Ordnungsregelungen zu gewährleisten. Die gleiche Frage richtet sich an internationale Organisationen. Der wichtigste Korrekturansatz ist die Pflege der Selbstverantwortung, die allerdings nicht von der Verantwortung für die am Rande Lebenden entbindet.

setzen das Miteinander voraus, zum eigenen Vorteil, hin zum gemeinsamen Ziel, verstanden als andauernder Prozess. Und dieser lebt vom Gespräch und vom Lernen.

Wie wichtig dabei die Demokratie als rechtliches, planerisches und politisches Lernen, Werden und Gestalten hin zum gemeinsamen Lösen gemeinsamer Probleme ist, unterstreicht der so einfache Satz, wonach nur etwas für das Volk ist, wenn es durch das Volk wird⁴⁷, nicht durch einen absoluten, isolierten Entscheid, sondern auf der Basis eines Diskurses, einer öffentlichen Debatte mit Regierung, Parlament, Parteien, Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen, Verbänden, Beratern usw., erleichtert durch die Medien als Informationsvermittler von Meinungen und Begründungen.⁴⁸ Diese Staatsform steht deshalb für die Legitimation, für die Korrekturkraft zugunsten des allgemeinen Wohls. Sie ist die Staatsform der Transparenz, des Öffentlichen für die Öffentlichkeit. Sie mag ihre Nachteile des zeitlichen Aufwandes, besonderer Überzeugungsanstrengung wie auch des Retardierens haben, doch ist der Zwang zur Öffentlichkeit heilsam, allein schon deshalb, weil es einen zweiten Satz politischer Reife zu beachten gilt: Was nicht öffentlich sein kann, kann nicht gerecht sein.⁴⁹

Bleibt die Frage, ob Recht, Planung und Politik, insbesondere auch die Staatsform der Demokratie, das Angehen und Bewältigen öffentlicher Aufgaben, wie Raumentwicklung, Infrastrukturprojektierung/-realisierung und Umweltpolitik, aber auch Leistungen aus Sozialversicherungen, des Gesundheitswesens, die Produktion von Sicherheit usw. erschweren.⁵⁰ So gestellt ist sie wenig präzise. Dass das Recht mit seinen Rückgriffen auf die freiheitlichen, marktnahen Grundsätze der Wirtschaftsordnung, auf die Grundrechte und das Eigentum mehr als Randbedingungen setzt, dass die Politik auf diese verwiesen sowie an die demokratischen Entscheidungsprozesse gebunden ist und dass die Planung im Rechtsstaat kein freies Tummelfeld, sondern eine strukturierte Rechtsordnung und eine mündige Gesellschaft vorfindet, schafft eine fassbare, eine berechenbare und eine die Sachbelange sowie die Politik stärkende Grundlage – auch für die genannten öffentlichen Aufgaben. Gut zu wissen, dass das Recht zukunftsöffener ist als üblicherweise behauptet, dass die Planung nicht ideologisch fixiert ist (resp. sein muss) und dass die Politik einem iterativen, sich festigenden und erneuernden Prozess gleichkommt. Andere Staatsformen geben, dies dürfte unbestritten sein, ebenfalls eine Ausrichtung vor, allerdings eher eine parteiliche, obrigkeitliche, ideologiegebundene der Richtigkeit gewisse, denn eine klar definierte, menschennahe, gleichzeitig änderbar offene. Insofern gibt es zu Rechtsstaat und Demokratie mit ihren Ansprüchen der persönlichen und politischen Freiheit keine Alternative. Und diese

⁴⁷ Dieser Satz findet sich bei *Natorp Paul*, Sozialidealismus, Berlin 1920, S. 133. Er hört sich wie folgt an: „Alles für das Volk, also alles durch das Volk.“ Der gegenteilige Satz würde lauten: Alles für das Volk, aber nicht durch das Volk.“ Die Demokratie spricht nicht diese fürstliche Sprache. Allerdings ist die Demokratie, wie angedeutet gefährdet, wenn sie das Volksvotum aus dem Diskurs entlässt und isoliert verabsolutiert. Konsultative Volksabstimmungen sind besonders demokratiebelastend, weil sie das Volk letztlich nicht ernst nehmen, obwohl sie diese Absicht vorgeben. Sie stärken der Regierung Macht, da sich diese das Schlussfolgern vorbehält. Siehe sodann die grundlegenden Abhandlungen von *Müller Jörg Paul*, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993; *idem*, Der politische Mensch –menschliche Politik, Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext, a.a.O..

⁴⁸ Zum Politikgeschehen mit solchen Partizipanten *Lendi Martin*, Politikberatung, Zürich 2005.

⁴⁹ So *Kant Immanuel*, der im Anhang II des Traktates „Zum ewigen Frieden“ auf den Zusammenhang von Publizität und Gerechtigkeit zu sprechen kommt: „weil ohne jene (Form der Publizität) es keine Gerechtigkeit (die nur als öffentliche kundbar gedacht werden kann), mithin auch kein Recht, das nur von ihr erteilt wird, geben würde.“

⁵⁰ Das Beispiel der Schweiz zeigt an, dass dem nicht so sein muss. Beispiele: Der Verfassungsartikel über die Raumplanung wurde im Jahre 1969 durch Volk und Stände (Kantone) angenommen, jener über den Umweltschutz 1971 –lange bevor es eine betont grüne Partei gab. Die Neueinführung von Steuern (z. Bsp. Mehrwertsteuer) erfolgte auf Bundesebene ebenfalls über die Verfassung und also über eine obligatorisches Referendumsabstimmung, was auch für einen neuen föderativen Finanzausgleich gilt. Die Erfahrungen sind insgesamt positiv..

ist nicht ohne Perspektive, denn eine lernend voranschreitende, legitimierte Gerechtigkeit, eine entsprechende öffentliche Programmfähigkeit sowie Aufgabenerfüllung – sie mögen zwar von Stimmungsbildern umrankt sein, doch der diskursgestützte Prozess schreitet unentwegt voran. Die Demokratie befindet sich eben immer unterwegs, sie ist auf dem Weg., sogar hin zu sach- und zeitgerechter Gerechtigkeit, hin zu zukunftsfähigen Lösungen..

Pflege des Normativen

Zusammengefasst wird der gemeinsame Nenner von Recht, Planung und Politik sichtbar: Alle drei sind normativ angelegt, sie befassen sich alle drei mit dem, was getan werden soll, das Recht sogar gerichtet auf das, was rechtsverbindlich getan werden muss. Sie sind deshalb von sich aus, wenn auch in unterschiedlicher Art und Intensität, offen für die Zukunft, in die hinein gehandelt werden soll, und sie sind notwendigerweise offen für die Folgenverantwortung aufgrund ethischer Orientierung, die zu gewichten hilft, was vertretbar ist. Diese gedeiht dort, wo das Besinnen anhebt und Gewissenhaftigkeit aufkommt. Souveräne Staaten, reife nationale und internationale Rechtsgemeinschaften, vom Tagesgeschehen abstrahierende Behörden, stürmische und gleichzeitig nachdenkliche Parteien, bedachte private und öffentliche Unternehmungen, wache Bürgerinnen und Bürger, sie bewähren sich nicht nur für heute, sondern auch für das Morgige, indem sie Problemlösungen kritisch und verantwortungsbewusst angehen und also auf die Zukunft zugehen, gleichzeitig ethische Besinnung anstreben und mitnehmen.⁵¹

Die gemeinsame Ausrichtung wird begleitet von der gegenseitigen Bedingtheit im Normativen, sichtbar durch einige wenige, nochmals unterstreichende Hinweise: Die *Planung* bleibt ohne das Recht unverbindlich, auf alle Fälle rechtsunverbindlich und bliebe darum auf das Überzeugen angewiesen, was sie zwar argumentativ und Probleme klärend angehen wird, was aber in einer interessenreichen Gesellschaft erfahrungsgemäss nicht hinreicht. Das *Recht* auf der andern Seite gewinnt durch die Impulse aus der Planung Zukunftsansporn und Erneuerungsanregungen, vor allem zeichnen sich Fundamente konsensträchtiger Lösungen sowie Akzeptanzgrade ab. Es stellt der Planung (rechtlich) fundierte Ziele, Träger, Instrumente, Massnahmen und Verfahren zu Verfügung, welche die Planung aus sich heraus nicht festschreiben könnte. Und die *Politik* steuert im Verbund mit Planung und Recht sachliche und politische, bürgernahe Legitimation bei, nicht ein für allemal, sondern in stets neuen Prozessen, in der Demokratie in besonderem Masse. Sie lässt sich durch die Planung vom Lethargischen, vom Tagesaktuellen und vom Wahlperioden-Spektakulären sowie Medienträchtigen befreien. Das positive Recht weist ihr den Weg hin zu den zuständigen Organen. Recht, Planung und Politik kommen sich in diesen Verflechtungen unvermeidlich oft in die Quere. Dies aber ist aufaddiert heilsam, *weil Recht, Planung und Politiker in einer offenen, freien Gesellschaft – also gerade auch in der Demokratie – nicht Einbahnstrassen des Richtigen sind, sondern werdende Beiträge der Suche nach dem Zweckmässigen, dem Vertretbaren und dem Gebotenen*. Das wiederkehrende Aufspüren des Divergierenden und das begleitende Angehen des Gemeinsamen schliesst das Bedenken des Neuen und von Grenzen, von notwendigen und unzulässigen „Grenzüberschreitungen“ ein. Ohne Hürden, ohne Rechenschaft, ohne Widerstand, ohne das Hören auf Andere, ohne „dissenting opinions“ verliert sich eine Gesellschaft bald einmal an die Angebote von Nicht-Suchenden, unter Verlust der Freiheit, die als höchstes Gut unverzichtbar Aufgabe ist.

⁵¹ Normatives Denken setzt Freiheit voraus. Von dieser sagt Immanuel Kant, sie sei das einzige angeborene Recht. Siehe zu Kant im Allgemeinen die grundlegende Darstellung bei *Barth Karl*, Die protestantische Theologie im 19. Jahrhundert, 4. A., Zürich 1981, S. 237 ff.

Das Einüben in das normative Denken, das Denken in Sollenssätzen, versteht sich nicht von selbst, obwohl es zentral ist.⁵² Sogar an den klassischen und sich modern gebenden Universitäten bleibt es eher zurück. Der Weg zur Reife, zur Matura, führt seinerseits nicht zwingend an das Normative heran. Die Schulen insgesamt meiden das Normative. Technische Universitäten, soweit sie die Ingenieurdisziplinen auf hohem Stand halten, dürfen stolz sein, das Normative als Teilmengen in sich zu tragen. Problemlösende Wissenschaften – dazu zählen wir neben den Ingenieurwissenschaften im engeren Sinne auch die Raumentwicklung, die Umweltpolitik, die Infrastrukturplanung, dann aber auch die Lehre von der Wirtschaftspolitik und mit Nachdruck die Rechtswissenschaft⁵³ – ringen mit dem Tun-Müssen. Es ist eine Verarmung, sie gering zu achten, sie hinter die Natur- und die klassischen Geisteswissenschaften zurückfallen zu lassen. Allerdings müssen sich die Ingenieur- und die angewandten Sozialwissenschaften zum bewussten Umgang mit dem Normativen finden. Fachnormen sind äusserlich das eine, ethische Normen vermeintlich das andere – in Tat und Wahrheit stehen sie in einem direkten Zusammenhang. Das fachlich Richtige, so es wirklich breit und tief bedacht ist, kann ethisch nicht von vornherein falsch sein. Die lebensnahe Schulung des Normativen vermittelt – ob dies nach all dem Gesagten überrascht? – vor allem das Befassen mit dem Recht, das mit seinen Sollenssätzen, mit seinem ethischen Gehalt, mit seiner Verbindlichkeit und seiner Zukunftsoffenheit dem Normative wirklichkeitsnah und handlungsorientiert begegnet.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund stellt sich folgende Zusammenfassung ein:

1. Als neu zu gewichtende Dimensionen für Recht, Planung und Politik treten Zukunftsöffnung und Verantwortungsherausforderung hervor. Während die Zukunftsöffnung allseitig wahrgenommen wird, bleibt die Bereitschaft, Verantwortung (Folgenverantwortung) zu übernehmen, eher zurück.
2. Die Planung ist als geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft per se zukunftsorientiert, die Politik wendet sich problembewusst dem Künftigen zu und das Recht ist zukunftsöffener als gemeinhin angenommen wird, wobei ihm die Rechtspolitik hilft, den Blick auf die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, lebensräumlichen und umweltseitigen Prozesse zu richten.
3. Recht, Planung und Politik sind normativ ausgerichtet, sie handeln von dem, was getan werden muss (soll). Normatives Denken stellt für Ausbildung und Bildung eine Bereicherung dar. Es ist ein Teil des Kulturgutes. Im Zusammenhang mit Recht, Planung und Politik gilt es, neben der philosophisch/theologischen betont die Rechts- und Planungsethik mitzunehmen. Auch der Politik ist die Bedeutung kritischer Besinnung ins Gewissen zu schreiben.

⁵² Die elementaren Grundfragen philosophischen Rasonierens lauten gemäss *Kant Immanuel*, Was können wir wissen, was müssen wir tun, was dürfen wir hoffen, was ist der Mensch? Das Normative steht also mitten drin. Siehe dazu die Werksammlung, Berlin 1910, Bd. 9, S. 24 ff.

⁵³ Dieser Ansatz spiegelt, wie wichtig eine ganzheitliche Sicht des Lebensraumes wäre, aus sachlichen, ökologischen, rechtlichen, ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Gründen. Die Einheit des Lebensraumes ruft übrigens nach der Einheit des Rechts, einer zusammenführenden Planung und einer integrierenden Politik. Sektorale politische Programme, sektorale Gesetze und sektorale Planungen widersprechen den Anforderungen. Die Wissenschaft muss mit inter- und transdisziplinären Ansätzen vorangehen und den Fachpolitiken, den Gesetzgebern wie auch den Planern den Weg vorzeigen.

⁵⁴ Der Rechtsunterricht, nicht die Rechtskunde, führt in Tiefen des Denkens, nahe beim Reichtum der Sprache als dem Medium des Rechts, nahe bei der Philosophie und ihren Grundfragen, umgeben von der Verantwortung für unsere Mitmenschen und unseren Lebensraum. Das Recht ist deshalb für jede universitäre Disziplin eine Bereicherung, gerade wenn es darum geht, der Zukunft nicht auszuweichen, sich zukunftsnahe zu erweisen und Verantwortung zu übernehmen.

4. Die Dimensionen der Zukunft und der Verantwortung finden in Recht, Planung und Politik nicht Hindernisse, sondern Gefässe der Aufmerksamkeit und des Gedeihens des Diskurses vor.
5. Der demokratische Rechtsstaat mit seinen strukturierten Entscheidungsprozessen, seinen Vorgaben der Grundrechte, der Grundsätze der freiheitlichen Wirtschaftsordnung, der begrenzten Staatsaufgaben, einer mündigen Bürgerschaft, mit dem Anspruch, Selbst- und Drittverantwortung zu pflegen, sowie mit seiner Legitimationsstärke setzt zwar staatlichem Handeln Schranken und Randbedingungen, doch vermittelt er eine verlässliche Ordnung der Sachlichkeit, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben positiv zudient.
6. Normatives Denken will geschult sein. Der Versuchung, es mit dem einzig Richtigen zu identifizieren, ist zu wehren. Eine vertiefende Einübung gestattet der Rechtsunterricht, nicht als Rechtskunde, sondern als Denken in Normen.

Alles zu planen würde vermutlich heissen, die Menschen wegzuplanen, würde vermutlich heissen, das Menschliche, eben gerade die Freiheit definitiv zu zerstören. Den Raum, in dem Freiheit möglich ist, müssen wir aber planen.

Carl Friedrich von Weizsäcker

Neue Dimensionen für Recht, Planung und Politik (Hilfsblätter für den mündlichen Vortrag)

Disposition:

Zukunft und Verantwortung

Betroffenheit von Recht, Planung und Politik

In erster Dringlichkeit: Das *Recht*

Und die *Planung*?

Zum Dritten: Die *Politik*

Recht, Planung und Politik im offenen Diskurs

Pflege des Normativen

Thematik

In Frage stehen die Dimensionen von Zukunft und Verantwortung für Recht, Planung und Politik.

- **Die Zukunft wird seit geraumer Zeit wieder intensiver wahrgenommen.**
- **Der Verantwortung wird, ungeachtet kulminierender Ethikdebatten, eher ausgewichen.**

Recht, Planung und Politik sind unterschiedlich für das Angehen der Zukunft und die Übernahme von Verantwortung prädestiniert.

Gemeinsam ist Recht, Planung und Politik ihre normative Ausrichtung. Diese führt zur Auseinandersetzung mit der Zukunft und dem ethischen Bedenken, denn sie fragt nach dem, was getan werden soll.

Schlussfolgerungen

- 1. Als neu zu gewichtende Dimensionen für Recht, Planung und Politik treten Zukunft und Verantwortung hervor. Die erstere wird wahrgenommen, der zweiten wird eher ausgewichen.**
- 2. Die Planung als geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft ist per se zukunftsorientiert, die Politik wendet sich problemorientiert dem Künftigen zu und das Recht ist zukunftsöffener als angenommen wird. Die Rechtspolitik steht ihm zur Seite.**
- 3. Recht, Planung und Politik sind normativ ausgerichtet. Normatives Denken stellt für Bildung und Ausbildung eine Bereicherung dar. Es ist Teil des Kulturgutes. Rechts- und Planungsethik sind betont mitzunehmen. Sie sind auch der Politik ins Gewissen zu schreiben.**
- 4. Zukunft und Verantwortung finden in Recht, Planung und Politik Gefässe der Aufmerksamkeit und des Gedeihens.**
- 5. Der demokratische Rechtsstaat setzt zwar staatlichem Handeln und damit auch Recht, Planung und Politik Schranken, doch vermittelt er die Grundlagen des Handelns, der Verlässlichkeit, der Legitimation und der offenen Gesellschaft. Er ist unverzichtbar.**
- 6. Normatives Denken will geschult sein. Es stellt sich nicht von selbst ein.**