

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2021)

Heft: 4

Artikel: "Eine planungsspezifische Ethik gibt es nicht"

Autor: Aemisegger, Silvan

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957160>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

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

«Eine planungsspezifische Ethik gibt es nicht»

HEINZ AEMISEGGER

Dr. iur. Dr. h.c., a. Bundesrichter,
Rechtsanwalt / Kosulent,
Schaffhausen / Küssnacht

Interview geführt von Silvan
Aemisegger, Redaktion COLLAGE

COLLAGE (C): Diese COLLAGE-Ausgabe macht sich auf die Suche nach «der Planungsethik». Als Bundesrichter haben Sie sich permanent mit planungsrechtlichen Fragen befasst und schöpfen heute aus einer reichhaltigen Erfahrung. Inwiefern existiert Ihrer Ansicht nach eine planungsspezifische Ethik?

HEINZ AEMISEGGER (HA):

Jedes menschliche Handeln muss in jeder Hinsicht nach allgemeingültigen ethischen und moralischen Grundwerten erfolgen. In diesem Sinne gibt es für mich keine «Planungsethik».

Vielmehr sind die allgemeingültigen ethischen und moralischen Grundwerte auch bei der Gestaltung der räumlichen Entwicklung gültig. Die sogenannten «Akteure der Planung» müssen diese Grundwerte nicht nur im «Idealfall» ihrem Handeln zugrunde legen, sondern sind bei jeder einzelnen Handlung dazu verpflichtet. Andernfalls handeln sie ethisch und moralisch unverantwortlich. Soweit ihr Handeln gesetzlich geregelt ist, müssen sie die genannten Grundwerte im Rechtsstaat Schweiz bei der Ausfüllung der ihnen dabei zustehenden Spielräume, insbesondere bei der Rechtsauslegung und bei Interessenabwägungen beachten, wollen sie keine Rechtsverletzungen begehen. Die Schweizerische Verfassungsordnung verlangt das von ihnen.

C: Auch wenn es demnach keine «planungsspezifische Ethik» gibt, gibt es meines Erachtens ethische «Themen», welche im planerischen Diskurs eine vordringliche Rolle spielen. Oder anders gesagt: Um die Frage, was eine «gerechte Planung» ist, beantworten zu können, müssen die raumrelevanten Prozesse und die diesen zugrundeliegenden Werte und Prinzipien betrachtet werden. Welche sind das Ihrer Ansicht nach?

HA: Die moralischen und ethischen Grundwerte ergeben sich für mich aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie aus der Grundrechtsordnung der Bundesverfassung. Die einzelnen Grundsätze sind einander im Wesentlichen gleichgestellt. Keines dieser Elemente darf verabsolutiert werden. Das gilt übrigens auch für die anderen Inhalte der Bundesverfassung. Jede Verfassungsbestimmung ist im Rahmen einer Gesamt-

betrachtung unter Berücksichtigung der übrigen Verfassungsinhalte auszulegen und anzuwenden. Dabei ist immer auch den rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie der Grundrechtsordnung gebührend Rechnung zu tragen.

Im Raumplanerischen Kontext sind insbesondere zu erwähnen: Wohlfahrt, nachhaltige Entwicklung, innerer Zusammenhalt, kulturelle Vielfalt, Chancengleichheit, dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 2 BV), die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV, Einhaltung des Rechts, Beachtung des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben, des Völkerrechts), der Föderalismus (Art. 3 BV, Art. 42 ff. BV), das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV), sowie die Grundrechte (Art. 7 BV, Art. 36 BV) und Sozialziele (Art. 41 BV).

Der Einzelne hat diese moralischen und ethischen Grundwerte seinen Handlungen zugrunde zu legen. Bei deren Gewichtung, welche die Grundhaltung des einzelnen Akteurs ausmachen, fliessen unweigerlich subjektive Elemente ein. Sie sind geprägt durch Herkunft, Erziehung, Ausbildung, persönliches Umfeld, persönliche Erfahrungen, persönliches Engagement, Zugehörigkeit zu religiösen und anderen Gemeinschaften usw.

Eine gerechte Planung ist eine Planung, die sich sowohl bei der Rechtssetzung (Rechtspolitik) als auch bei der Rechtsanwendung auf die genannten allgemeingültigen ethischen und moralischen Grundsätze stützt.

Bei der Rechtssetzung, insbesondere auf Verfassungsstufe, kommt den ethischen und moralischen Grundwerten, eine besonders grosse Bedeutung zu, weil in diesem Bereich den gesetzgebenden Organen ein grosser rechtspolitischer Spielraum zukommt. Bei der Rechtsanwendung ist der Spielraum für die direkte Umsetzung der moralischen und ethischen Grundwerte im Rechtsstaat Schweiz durch den vorgegebenen Rechtsrahmen eingeschränkt, wobei diesen Werten hier bei der Rechtsauslegung und den Interessenabwägungen grosses Gewicht zukommt. Die Akteure der Raumplanung sind verpflichtet, bei der Interessenabwägung alle erheblichen Kriterien miteinzubeziehen, andernfalls handeln sie rechtswidrig.



[ABB.1]

[ABB.1] Die Bundesverfassung gibt wesentliche moralische und ethische Grundwerte vor, wie den dauerhaften Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.../La Constitution fédérale impose des valeurs morales et éthiques essentielles, telles que la préservation durable des ressources naturelles.../La Costituzione federale stabilisce i valori morali ed etici fondamentali, come la conservazione duratura delle basi naturali della vita... (Foto: Henri Leuzinger)

C: Sie sprechen von einer Diskrepanz zwischen gesetztem Recht und Rechtswirklichkeit beziehungsweise der Umsetzung des gesetzten Rechts. Wie «gerecht» ist denn die Rechtsanwendung im Schweizerischen Raumplanungssystem?

HA: Das Schweizerische Raumplanungssystem beachtet die vorhin erwähnten allgemeinen ethischen und moralischen Grundsätze, wie sie auf Verfassungsstufe umgesetzt sind, grundsätzlich abstrakt gesehen relativ gut. Die föderalistisch ausgeprägte Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (insbesondere Bund, Kantone, Gemeinden) und die verfassungsrechtliche Verankerung der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes sind auf Nachhaltigkeit ausgerichtet. Der verfassungsrechtliche Trennungsgrundsatz von Bau- und Nichtbauzonen ist ein wichtiges Umsetzungselement. Das Raumplanungsgesetz von 1979 setzte diese Verfassungsgrundlagen teilweise mangelhaft um, wobei die Fehlentwicklung fast bei jeder Teilrevision verstärkt wurde. Zu erwähnen sind insbesondere die von vielen Einzelinteressen geprägten, zahlreichen Vorschriften für das zonenkonforme und das zonenwidrige Bauen ausserhalb der Bauzonen, die einen Regelungskomplex bilden, der selbst für Spezialisten der Raumplanung kaum mehr verständlich ist. Sie widersprechen teilweise dem verfassungsrechtlichen Trennungsverbot erheblich. Selbst die unter dem Druck der Landschaftsinitiative erfolgte Teilrevision des Gesetzes (RPG 1), welche im Wesentlichen auf Durchsetzung

des geltenden Rechts ausgerichtet sein sollte, durchlebte im Parlament einen schwierigen Prozess, ist in verschiedenen Punkten mit Unklarheiten behaftet und teilweise mit vollzugsschwachen Regelungen ausgestattet.

C: Was läuft demnach falsch in der Schweizerischen Raumplanung? Welche Schwachstellen hat das System?

HA: Die Durchlöcherung des verfassungsrechtlichen Trennungsgebots von Bau- und Nichtbauand haben für viele Grundeigentümer von Land ausserhalb der Bauzonen Privilegien geschaffen, welche Eigentümern und Mietern in den Bauzonen vorenthalten sind und von diesen als ungerecht empfunden werden. Neben dem auf die haushälterische Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes ausgerichteten Trennungsgrundsatz werden dadurch namentlich die Grundsätze der Nachhaltigkeit, des Natur- und Landschaftsschutzes, des Umweltschutzes, des Kulturlandschutzes, der Ressourcenschonung usw. beeinträchtigt.

Sowohl hinsichtlich der Rechtssetzung als auch hinsichtlich der Rechtsanwendung besteht Verbesserungsbedarf. Im Rahmen der Rechtssetzung sollte den verfassungsrechtlich vorgegebenen Wertungen und Prinzipien grösseres Gewicht zukommen. Bei der Rechtsanwendung dürfen die durch den Föderalismus und die Gemeindeautonomie geprägten Spielräume nicht zu Vollzugsverletzungen bzw. Vollzugsverweigerungen führen, wie dies leider in den vergangenen mehr als 40 Jahren regelmässig der Fall war. Um nur eines von vielen Beispielen zu nennen: Die Kantone sind verpflichtet, Stellplätze für Fahrzeuge in der kantonalen Richtplanung festzusetzen. Die Verweigerung vieler Gemeinden in der Umsetzung führt diesbezüglich zu einem Vollzugsproblem. Der Bund kann diesen Mangel nicht direkt beheben, sondern nur über die Richtplangenehmigung Einfluss nehmen.



[ABB.2] ... oder die Chancengleichheit./... ou l'égalité des chances./... o le pari opportunità.
(Foto: Stephanie Tuggener)

chung, ein eigentliches Koordinationsgesetz im Sinne eines Mantelerlasses geschaffen. Wichtig ist ferner die Rechtsprechung zur Verbandsbeschwerde, die trotz erheblicher Widerstände (vgl. die abgelehnte Eidgenössische Initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!») heute noch in wirksamer Weise für die korrekte Anwendung insbesondere des Bau-, Planungs-, Umweltschutz- und Natur- und Heimatschutzrechts sorgt. Schliesslich ist das Leiturteil Rüti (BGE 135 II 209) zu erwähnen, welches die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 (VISOS, SR 451.12) bewirkt hat. Nach diesem Urteil sind die Wertungen des ISOS im Rahmen aller Interessenabwägungen bei Nutzungsplanungen und baurechtlichen Bewilligungen analog zu den Planungsgrundsätzen des RPG als Wertungsgesichtspunkte zu berücksichtigen, obwohl die Raumplanung gemäss Art. 75 BV grundsätzlich den Kantonen obliegt und der Bund lediglich Grundsätze dazu festlegt. Soweit bei diesen Planungs- und Bewilligungsentscheidungen Bundesaufgaben vorliegen (z.B. bei den Art. 24 ff. RPG), sind die Anordnungen des ISOS sogar direkt anwendbar.

c: Wie kann vermieden werden, dass Fehler der vergangenen Jahrzehnte nicht mehr gemacht werden?

HA: Die Entscheidungen sollten vermehrt im Zusammenwirken all jener Akteure erfolgen, welche erhebliche Beiträge und Grundlagen dazu vermitteln können. Heute kommt das Fachwissen der verwaltungsinternen und -externen Fachleute oft zu wenig zum Tragen. Insbesondere das Zusammenwirken der Juristen und Planungsfachleute sollte verbessert werden. Planungsentwürfe und -vorstellungen, welche den rechtlichen Rahmen nicht einhalten, sind zum Vornherein zum Scheitern verurteilt. Juristen, die über zu wenig fundierte Informationen seitens der Planungsfachleute verfügen, tragen zu Fehlentscheidungen bei.

Das sind nur ein paar Beispiele, welche die grosse Bedeutung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung für eine rechtskonforme und damit in diesem Sinne gerechte Umsetzung der Raumplanung in der Schweiz seit vielen Jahren geleistet hat und weiterhin leistet.

c: Als wie gross beurteilen Sie den Einfluss des Bundesgerichts auf «mehr Gerechtigkeit» in der Planung? Welchen Beitrag konnten Sie – rückblickend – leisten?

HA: Das Bundesgericht hat die Umsetzung des Bau- und Planungsrechts in der Schweiz in sehr vielen Punkten massgeblich beeinflusst: So hat es den verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz namentlich im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Bauzonen und der Anwendung der Vorschriften zum zonenkonformen und zonenwidrigen Bauen ausserhalb der Bauzone stets hochgehalten, soweit es ihm der Gesetzgeber nicht verwehrte (vgl. die unzähligen problematischen Ergänzungen zu Art. 24 RPG). Im gleichen Sinn hat es seine Rechtsprechung zur Ausscheidung der Bauzonen ausgestaltet und damit die Neuformulierung des heutigen Art. 15 RPG zur Festlegung der Bauzonen in der jüngsten Gesetzesrevision im Wesentlichen materiell vorgespurt. Zur wirksamen Umsetzung der Zonierungsgrundsätze von Art. 15 RPG hat auch die differenzierte Rechtsprechung zur materiellen Enteignung wesentlich beigetragen. Im Weiteren hat das Bundesgericht stets darauf geachtet, die verschiedenen, sich zum Teil widersprechenden Grundsätze der Raumplanung im Einzelfall unter dem Gesichtswinkel einer Gesamtbetrachtung anzuwenden. Das führte das Gericht bereits im Jahre 1990 im Grundsatzurteil

c: Eine persönliche Frage: Wer definiert oder beeinflusst Ihr Berufsethos?

HA: Mein Berufsethos wird in erster Linie durch meine persönliche Überzeugung beeinflusst, wobei diese eigene innere Haltung sich nach den allgemeingültigen ethischen und moralischen Grundwerten aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie aus der Grundrechtsordnung der Bundesverfassung ausrichtet.

c: Was möchten Sie den nächsten Generationen von Planenden hinsichtlich Planungsethik mitgeben?

HA: Aus meiner Sicht sollten die nächsten Generationen von Planerinnen und Planern die Herausforderungen, denen sie während ihres Berufslebens begegnen, mit Gesetzestreue, Mut, Phantasie für neue situationsgerechte Lösungen und mit der Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Fachleuten aus anderen Bereichen meistern. Sie sollten bei ihrem Handeln die allgemeingültigen ethischen und moralischen Grundwerte und die rechtsstaatlichen Grundsätze sowie die Grundrechtsordnung der Bundesverfassung beachten. Bei all dem ist es wichtig, dass sie vor dem Hintergrund der vielen unterschiedlichen rechtlichen und wissenschaftlichen Rahmenbedingungen den Blick für einfache, konstruktive, pragmatische und lebensnahe sowie lebenswerte Lösungen nicht aus den Augen verlieren. Im Mittelpunkt jeder Planung muss der Mensch stehen. Sie darf unter keinen Umständen Selbstzweck sein.



Heinz Aemisegger

Chrüzlen (BGE 116 Ib 50) dazu, wichtige Grundsätze betreffend die verfahrensrechtliche und materielle Koordination raumplanungsrechtlicher Planungs- und Bewilligungsverfahren zu entwickeln. Diese Grundsätze sind heute noch gültig und wurden vom Gesetzgeber für das kantonale Recht in den Art. 25a RPG aufgenommen. Für die bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren wurde, gestützt auf die Chrüzlenrechtspre-

LITERATUR

H. Aemisegger/S. Kissling (2021): *Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach Art. 5 RPG*. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Jahrgang 122, Nr. 4, April 2021, Seite 204–216.



[ABB.3]

[ABB.3] Planung sollte nie Selbstzweck sein, sondern den Menschen in den Mittelpunkt stellen./La planification ne devrait jamais être une fin en soi, l'être humain doit rester au cœur de ses préoccupations./ La pianificazione del territorio non deve mai essere fine a sé stessa, ma sempre porre al centro l'essere umano.



[ABB.4]

[ABB.4] Eigentumsgarantie meint nicht Eigentumsfreiheit: Erstere garantiert zwar das Recht auf Eigentum, gewährt aber nicht eine vollständig freie Verfügbarkeit des Bodens./ Garantie de la propriété ne veut pas dire liberté de la propriété: la première garantit certes le droit à la propriété, mais n'accorde pas une pleine et libre disposition du sol./ Garantire la proprietà non significa totale libertà della proprietà: il diritto alla proprietà non implica una completa disponibilità dei terreni. (Fotos: Henri Leuzinger)