

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Band:** 25 (1968)  
**Heft:** 1  
  
**Artikel:** Ist demokratische Planung möglich?  
**Autor:** Geiger, Martin  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-783060>

### **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:** 06.10.2024

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

Kanton Zürich ist auch im Kanton St. Gallen das Wirkungsfeld des Zweckverbandes auf Verwaltungsaufgaben beschränkt.

Als Organe des Zweckverbandes sind vor allem anzutreffen die Versammlung der stimmberechtigten Bürger des ganzen Verbandsgebietes, der nach Möglichkeit die wichtigen Beschlussfassungen zu überlassen sind, die jedoch insofern eine Beschränkung erfährt, als die wichtigen Beschlüsse oft schon in der Vereinbarung der Gemeinden gefasst sind; dann als weiteres Organ die Delegiertenversammlung, die ebenfalls gegenüber anderen Organen eine zentrale Stellung einnimmt; an ihrer Spitze bildet sich oft ein Vorstand. Daneben werden regelmässig fachmännische Spezialkommissionen anzutreffen sein.

Der Zweckverband kann die Gemeindeautonomie stärker beschränken als beispielsweise der Verein, weil in einem echten Planungsverband Weisungen erlassen werden können, deren Sektor und Tragweite zum voraus nicht unbedingt bekannt sind, dies aber nur im Rahmen der in den Statuten umschriebenen Zwecke, da eine Universalität des Wirkungskreises für einen Zweckverband — jedenfalls im Kanton Zürich — nicht zulässig ist.

Man kann sich nun fragen, inwieweit diese eben erörterten Rechtsformen der Träger der Regionalplanung als Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus gewertet werden können. — Während sich bis anhin der Föderalismus vor allem in der Teilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen manifestierte, hat sich in letzter Zeit eine Verlagerung der Probleme des Föderalismus in das Ge-

<sup>3</sup> Schindler Dietrich, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen.

biet der Verwaltung abgezeichnet. <sup>3</sup> Diese Beziehung zwischen den Verwaltungen zweier Stufen besteht nicht mehr wie bis anhin lediglich in einer Trennung, sondern mehr denn je in einer Zusammenarbeit. Aber auch in einer anderen Richtung ist eine Entwicklung festzustellen, nämlich die, dass sich diese Zusammenarbeit nicht nur zwischen den Verwaltungen von Bund und Kantonen, sondern auch zwischen denen der Kantone und Gemeinden zeigt, ja sogar auch zwischen den Verwaltungen der Gemeinden und denen der Kantone in horizontaler Richtung. Diese neuen Formen des Föderalismus, die in den Vereinigten Staaten mit «intergovernmental relations» bezeichnet werden, können wir kooperativen Föderalismus nennen. — All die oben erwähnten Rechtsträger der Regionalplanung dürfen nun als mehr oder weniger intensive Erscheinungsformen des horizontalen, kooperativen Föderalismus bezeichnet werden, da sie tatsächlich eine Zusammenarbeit der Gemeindeverwaltungen darstellen. Obwohl in der vorliegenden Arbeit lediglich eine Darstellung der bestehenden Lage versucht wurde, sei doch angefügt, dass eine klare Regelung bezüglich der Mittel und Träger der Landesplanung zu begrüssen wäre, sei es auf die Art, auf die in der Literatur oft hingewiesen wird, die rechtspolitisch — wegen der Beschränkung der Gemeindeautonomie — aber mit den grössten Konsequenzen verbunden wäre, nämlich durch eine Verstärkung der Befugnisse der Kantone, oder sei es, indem versucht würde, den freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden durch gewisse einheitliche Rahmenbestimmungen über die Verbindlichkeit der von ihnen geschaffenen Regionalpläne eine straffere Organisation und damit vielleicht auch eine grössere Durchschlagskraft zu vermitteln.

Von Martin Geiger, dipl. Architekt ETH/SIA/SWB

## Ist demokratische Planung unmöglich?

Es herrscht heute noch vielerorts die Meinung, in der eidgenössischen Demokratie könne sich «jedermann» an Entscheidungen, die die Entwicklung unserer Gemeinschaft beeinflussen, beteiligen; wer es nicht tue — so wird gesagt —, sei selber schuld. Diese Redensart entspricht nicht den Tatsachen.

Wir werden im folgenden darlegen, dass sich in den letzten Jahrzehnten der Politik ein Entscheidungsfeld geöffnet hat — dasjenige der Planung — in dem nicht mehr «jedermann», sondern nur ein Bruchteil der Bevölkerung effektiv an der Entscheidung beteiligt ist. Wir werden weiter darlegen, dass dieser Bruchteil der Bevölkerung im heutigen Verfahren nicht richtig zu entscheiden imstande ist.

Wir werden erklären, dass ohne Aenderung des heute angewendeten politischen Entscheidungsmechanis-

mus eine demokratische Planung nicht mehr möglich ist.

### Ein Bruchteil der Bevölkerung entscheidet

Nehmen wir an, in einer durchschnittlichen städtischen Agglomeration irgendwo in der Schweiz	
leben Einwohner	230 000
davon sind Ausländer ohne Stimmrecht	15 000
bleiben	215 000
davon sind Jugendliche ohne Stimmrecht	65 000
bleiben	150 000
davon sind etwas mehr als die Hälfte Frauen, bekanntlich im grössten Teil der Schweiz auch ohne Stimmrecht	80 000
bleiben	70 000

Uebertrag	70 000
davon solche, die ausserhalb der politischen Gemeindegrenzen wohnen und deshalb — obschon sie zur Agglomeration gehören und vielleicht sogar in der Stadt arbeiten — städtische Fragen nicht mitentscheiden dürfen	25 000
bleiben	45 000
davon nehmen ungefähr 70 Prozent an der Abstimmung nicht teil	33 000
bleiben	12 000
davon sind rund ein Fünftel gegen die Vorlage das vorgelegte Projekt befürwortet haben	2 000
also	10 000

Das sind 4 Prozent aller in der Agglomeration lebenden Menschen. 4 Prozent — das ist ein Drittel dessen, was man heute als Trinkgeld auf dem Wirtschaftstische zurücklässt. Es ist ein Bruchteil eines Bruchteils.

### Sinnlos — aber die Regel

Es gibt also unterprivilegierte Gruppen, die ihre Chancen nicht selber vorzubereiten vermögen. Das sind heute in der Schweiz neben den traditionellen unberechtigten Gruppen der Frauen, Jugendlichen und Gstarbeiter in zunehmendem Masse die Zuzügler und Pendler. Die Menschen in diesen Gruppen haben, ausser dass sie eben Zuzügler und Pendler sind, keine gemeinsamen Merkmale. Sie können sowohl arm wie reich sein, sowohl männlich wie weiblich, sowohl alt wie jung. Jedermann kann gewissermassen über Nacht zum Zuzüger oder Pendler werden und so effektiv und zum Teil sogar formell aus dem planungspolitischen Entscheidungsmechanismus ausgeschlossen werden. Er braucht bloss in der Stadt, in der er arbeitet, keine Wohnung zu finden; er braucht bloss seinen Arbeitsplatz, seine Ausbildungsstätte oder seinen Wohnort zu verlegen.

1910 waren in der Schweiz rund 10 Prozent der Berufstätigen Pendler. Heute sind es rund 30 Prozent. In zehn Jahren werden es mehr als die Hälfte sein. Und wie viele Zuzüger gibt es? Die durchschnittliche Schweizer Stadt tauscht jährlich etwa 20 Prozent ihrer Einwohnerschaft aus.

Solche Zahlen deuten eine nie zuvor gekannte Mobilität der Bevölkerung an. Und diese Mobilität nimmt weiterhin ständig zu, bis bald nur noch ganz wenige in der politischen Gemeinde, in der sie ihre Schriften deponiert haben, auch wirklich aufgewachsen sind, ihr Heim haben, ihrer Arbeit nachgehen, ihre Kinder zur Schule schicken und ihre Zukunftsträume zu verwirklichen hoffen.

Und nun die Frage: Welchen Sinn hat es, jemanden, der erst gestern in die Gemeinde zugezogen ist, zu fragen, was er vom politischen Geschehen der Gemeinde halte; oder jemanden, der morgen aus der Gemeinde auszieht, zu fragen, ob er ein Projekt befürworte, das nach Jahren einmal verwirklicht werden wird; oder jemanden, der den ganzen Tag in einer Stadt arbeitet (dort vielleicht sogar ein eigenes Geschäft betreibt), von den die Zukunft dieser Stadt bestimmenden Entscheidungen auszuschliessen, bloss weil der Betreffende in der Stadt keine Wohnung gefunden hat und deshalb in der Vorstadt lebt?

Es ist sinnlos. Und doch ist es die Regel im heutigen «demokratisch» genannten Entscheidungsmechanismus.

Schlussfolgerung: Planungspolitische Entscheide können sich nicht mehr auf einzelne Gemeinden beziehen. Sie müssen die Gesamtheit der Gemeinden betreffen, in denen ein wesentlicher täglicher oder jährlicher Bevölkerungsaustausch besteht. Ein solches Gebiet nennt die Planungswissenschaft eine Region.

### Unbrauchbare Abstimmungen

Ebenso offensichtlich aus der öffentlichen Diskussion herausgehalten ist eine zweite merkwürdige Tatsache: die Abstimmung kann als Mittel der Entscheidung in der Planung gar nicht verwendet werden.

Beispiel: In einer grösseren Schweizer Stadt wurden die Stimmbürger gefragt, ob sie den Baulinienplan für eine Wohnüberbauung entlang der in die Stadt hineingezogenen Autobahn gutheissen. Die Opposition war gross, denn wer möchte dazu verdammt sein, an einer Autobahn leben zu müssen, solange er noch eine andere Wahl hat? Nun wurde aber von offizieller Seite erklärt, man wisse, dass das vorliegende Projekt keine gute Lösung sei, doch gebe es keine andere. Damit war der Fall entschieden. Wenn Wohnungsnot herrscht und keine andere Wohnmöglichkeit in Aussicht gestellt wird, ist dem Bürger die Freiheit genommen, nein zu sagen. Er muss irgendwo wohnen. Ihn zu fragen, ob er lieber an der Autobahn oder überhaupt nirgends wohnen wolle, ist eine Scheinfrage. In diesem Fall erweist sich das Ja und Nein, das unser Entscheidungssystem vorschreibt, als unzulänglich. Die Antwort heisst: Ja, ich will eine Wohnung, aber nicht an der Autobahn. Diese Antwort lässt sich im heute gültigen System nicht ausdrücken.

Wir erkennen hier etwas sehr Wichtiges: Wenn wir von Planung sprechen, haben wir die eine einzige Ja-Nein-Entscheidung, die es überhaupt gibt, nämlich die über die Weiterführung des Daseins, schon beantwortet. Alle weiteren Fragen können nur noch das Wie der Daseinsführung betreffen und dürfen niemals die Form «das oder nichts» annehmen. Denn es lassen sich verschiedene Möglichkeiten der Daseinsführung denken.

Und welcher sich die Gesellschaft bedienen will, kann in einer Demokratie nur durch das Mittel der Wahl entschieden werden: die Wahl zwischen mehreren verschiedenen möglichen Varianten. Die Entscheidungsform in der Planung ist also nicht die Abstimmung, sondern die Wahl.

### Wessen Zukunft wird gestaltet?

Wir haben davon gesprochen, dass heute nur ein Bruchteil der Bevölkerung effektiv an planungspolitischen Entscheidungen teilnimmt und wir haben einige Erklärungen dafür gegeben, warum es so ist, dass die einen nicht gefragt werden, und dass die meisten jener, die gefragt werden, sich ausserstande sehen, auf die gestellten Fragen eine vernünftige Antwort zu geben. Nun hegen wir aber überdies noch die Vermutung, dass gerade jene wenigen, die aller Hindernisse zum Trotz einen Zettel in die Urne legen, am Funktionieren einer Planung sehr oft gar nicht interessiert sind. Stimmt das?

Beispiel: Eine grosse Schweizer Stadt arbeitete seit einigen Jahren mit ihren Vorstadtgemeinden in recht vernünftiger Weise zusammen, bis vor kurzem folgendes passierte: Die Vorstadtgemeinden wurden von der Stadt angefragt, ob sie Beiträge an die Defizitdeckung gewisser allgemeinnütziger Einrichtungen der Stadt leisten wollten: an die Defizite städtischer Spitäler und an die Defizite der städtischen Verkehrsbetriebe. Eine Bejahung der Beiträge scheint selbstverständlich, da die Vorstadtgemeinden weder eigene Grossspitäler noch ein eigenes Transportsystem haben.

Eine der Gemeinden reagierte aber ganz unerwartet: An ihrer Gemeindeversammlung wurden die Spitalbeiträge im Verhältnis 9:1 angenommen, die Transportmittelbeiträge hingegen im Verhältnis 7:1 abgelehnt. Wieso?

Zur Spitalfrage: Jedermann fürchtet, einmal krank zu werden, und zahlt deshalb für das Spitalbett, in das er dereinst zu liegen kommt. In diesem Fall sind die Befragten identisch mit den von der Frage Betroffenen.

Zur Busfrage: Anders verhält es sich in der Busfrage. Der Vorstadtgemeinde, die heute abstimmt, ist es egal, ob die Leute, die morgen am Rande ihrer Gemeinde wohnen werden, eine Möglichkeit haben, mit dem Bus in die Stadt zu fahren oder nicht. In diesem Fall sind die Befragten nicht identisch mit den Betroffenen.

Wir glauben, dass eine an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit bestehende Gesellschaft nur die eigene Zukunft plant. Um die Zukunft fremder Gesellschaften will sich niemand kümmern. Und zwar spielt dabei die so beliebte Unterscheidung zwischen rechts- und linksgerichteten Parteien überhaupt keine Rolle. Es gibt heute kein einziges Parteiprogramm, das die Interessen von Zuzüglern oder Pendlern wahren würde. Politische Macht haben heute die örtlich Immobilen. Was wird aber in der Zeit sein, wenn einmal praktisch jedermann im ganzen Lande ein erst kürzlich Zugezogener, oder ein vorübergehend hier Ansässiger, oder ein gerade im Aufbruch Befindlicher oder ein in einer andern Gemeinde sein Geschäft Betreibender sein wird?

### **Drei notwendige Aenderungen**

Erste Aenderung: Die Planung und planungspolitische Entscheidung wird von der Ebene der Gemeinden auf die der Region gehoben. Dadurch verringert sich die Zahl derer, die heute effektiv oder formell nichts zur Planung zu sagen haben.

Zweite Aenderung: Die Entscheidung in der Planung hat nicht mehr die Form der Ja-Nein-Abstimmung, sondern diejenige der Wahl zwischen verschiedenen möglichen Varianten.

Dritte Aenderung: Forschungen über den Zustand der Region sowie die möglichen sozialen, wirtschaftlichen und technischen Aenderungen in der Zukunft werden

nicht mehr nach Gutdünken der Exekutive in Auftrag gegeben, sondern werden einer neutralen Forschungsstelle übergeben, die, neben der Politik auf gleicher Stufe stehend, fortlaufend so weit registriert und prognostiziert, als es der neueste Stand der Wissenschaft zulässt. Dadurch werden zum erstenmal alle Menschen in der Rechnung erscheinen, auch jene, die heute noch nach Belieben ignoriert werden können.

### **Scheinbare und wirkliche Hindernisse**

Der traditionelle Politiker wird derjenige sein, der die schwersten Bedenken gegen solche Neuerungen anmelden wird. Er wird sie in die Form naheliegender Argumente kleiden und zum Beispiel erklären, dass die saubere Trennung von Forschung und Politik in der Planung eine Illusion sei, da jede Forschungsstelle selbst wieder politisch gefärbt sei. Dabei weiss er genau, dass in einer sich dauernd bewegenden Struktur wie der menschlichen Gesellschaft, überhaupt nichts wirklich «sauber» unternommen werden kann, handle es sich um die Trennung von Exekutive und Legislative oder um die Rechtsprechung oder um irgendeine andere menschliche Einrichtung. Solche Einwände sind also nicht mehr als normale Routine und zeigen nicht die eigentliche Ursache der Bedenken des Politikers: dass er nämlich selbst nicht wirklich wissen will, welche Ursachen und Wirkungen seine Handlungen haben. Eine ausserhalb der Politik stehende Forschungsstelle würde ja wie ein Gewissen wirken — und das ist doch das letzte, das sich irgend jemand (Politiker oder nicht) freiwillig anschaffte.

Wenn also der Politiker dagegen ist, müsste das Volk ihn dazu zwingen. Da liegt die einzige eigentliche Schwierigkeit: Auch das Volk will nichts hören von Leistung (Planung), die im voraus für irgendwelche fremde Leute erbracht werden soll. Das Volk müsste gegen seine eigene Neigung handeln. Denn wir wissen, dass wir durch diese Tat unserer bisherigen Verantwortungs- und Sorglosigkeit der künftigen Gesellschaft gegenüber verlustig gehen. Wir befinden uns in einer Hamletschen Situation und tun im Augenblick gar nichts. «And enterprises of great pich and moment, with this regard their currents turn array and loose the name of action.» («Und Unternehmungen voll Mark und Nachdruck, durch diese Rücksicht aus der Bahn gelenkt, verlieren so der Handlung Namen.»)

Doch wissen wir auch, dass das Shakespearesche Drama beim berühmten Monolog des Hamlet noch nicht zu Ende ist. Wir wissen sogar, wie es weiter geht. Und wir glauben, dass die heutige planungspolitische Situation erst die Exposition zu einem Stück ist, dessen dramatischste Phasen wir in den kommenden Jahren erleben werden, dessen Ausgang wir aber schon heute voraussagen können:

Demokratische Planung wird möglich werden.