

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: Ethik und Raumplanung : Fazit = Éthique et aménagement du territoire : conclusions = Etica e pianificazione del territorio : conclusione

Autor: Wild, Linus / Aemisegger, Silvan

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957162>

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: 28.03.2025

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

Ethik und Raumplanung / Éthique et aménagement du territoire / Etica e pianificazione del territorio

LINUS WILD

Dipl.-Ing. (FH) Stadtplanung &
M.A. Philosophie, Politik, Wirtschaft,
Amt für Raumentwicklung des
Kantons Graubünden

SILVAN AEMISEGGER

Redaktion COLLAGE

Räumliche Gerechtigkeit planen – Fazit

Die vier thematischen Artikel und die Bildstrecke legen unterschiedliche Sichtweisen auf das Heftthema dar. Sie ergeben zwar kein systematisches Bild der Werte und Prinzipien des Raumplanungssystems Schweiz, werfen aber dennoch interessante Fragen auf und appellieren an die Verantwortung der Planungsakteure und ihren Beitrag an eine «gerechte» Raumplanung.

«In den Fragen des guten Lebens gibt es keine einfachen Lösungen. Bemühen wir uns, die Möglichkeiten für ein gutes Leben gerecht zu verteilen, benötigen wir eine Vorstellung davon, was zu einem guten Leben gehört. [...] Allen Menschen die gleichen Grundgüter zuzuweisen führt zu Ungerechtigkeit, denn nicht alle Menschen können die Grundgüter in gleicher Weise für ihr gutes Leben nutzen» schreibt Albrecht Müller (2017, S.26). Auch wenn die Politik die Raumplanung in dieser Hinsicht «entlastet», in dem sie den gesetzlichen Rahmen vorgibt, reicht es nicht aus, ethische Fragen und Konflikte alleine der Politik zu delegieren. Standesethische Prinzipien – wie sie beispielsweise in der SIA-Standesordnung festgehalten sind – ergänzen den gesetzgeberischen Rahmen. Auch wissenschaftliche Erkenntnisse und der gesamtgesellschaftliche Diskurs liefern planungsrelevante Wertvorstellungen. So finden beispielsweise Klimaanpassungsstrategien in letzter Zeit vermehrt Eingang in planerische Dokumente, noch bevor diese sich in der Gesetzgebung niederschlagen.

Die vier thematischen Artikel in diesem Heft nehmen alle, in unterschiedlicher Form, Bezug auf die Fragen nach der Legitimation des staatlichen Handelns. Unser Staatssystem geht heute auf die Vertragstheorie nach Thomas Hobbes zurück, wonach die Individuen ihre Rechte durch den Staat einschränken lassen, weil dieser für bessere Rahmenbedingungen sorgt. Der demokratische Rechtsstaat legitimiert sich insbesondere durch die Partizipation und grösstmögliche individuelle Freiheitsrechte. Darauf bezieht sich Beat Flach, wenn er sagt: «Neben der Nachhaltigkeit sind die Interessenabwägung und der Einbezug der betroffenen Kreise sehr wichtig». Nachhaltigkeit beinhaltet ebenso, dass die Freiheiten (Handlungsspielräume) der nachfolgenden Generationen möglichst unbeschnitten bleiben. Heinz Aemisegger legt treffend dar, dass wir Raumplaner*innen Anwendende allgemeingültiger sittlicher und moralischer Prinzipien sowie ethischer Methoden sind und keine gesonderten Prinzipien verfolgen. Ariane Widmer zeigt auf, dass Raumplanung letztendlich auf die Legitimationsfrage des Staates rekurrierend ist und hebt die – unter anderem von

Habermas vertretene – Diskursethik hervor. Zudem kann man ihre Ausführungen im Sinne Rousseaus sehen, welcher die Idee des Gesellschaftsvertrags aufgreift und auf die Verantwortung der Bürger abstellt (Stichwort: Volonté générale). Auch das Interview mit Sabine Schärer greift Rousseaus Eigentumstheorie auf. Rousseau betrachtet es als Fehler der Menschheit, Boden in Privateigentum zu geben und widerspricht damit John Locke, welcher privates Grundeigentum bis zu einem gewissen Grad als Grundrecht angesehen hat. Sabine Schärer verweist damit auf die Grenzen des demokratischen Staates, welcher in gewissen Fällen nicht die nötigen Veränderungen ermöglicht: Bodenrecht könne in absehbarer Zeit nicht geändert werden, obwohl es zu Ungerechtigkeit führe. Damit bezieht sie sich indirekt auf John Rawls «A Theory of Justice» und letztlich auch auf die Maximentheorie nach Wilhelm Vossenkuhl. Beide gehen der Frage nach, wie der Staat mit Ungerechtigkeit umgehen soll, ohne seine Legitimation zu verlieren. Besteht ein raumplanerischer Interessenkonflikt liegt in der Regel ein Mangel am nicht vermehrbaren Gut Boden vor. Bei der Abwägung muss der Staat darauf achten, allen Interessen und Akteuren grösstmöglich Rechnung zu tragen. Ansonsten verliert er, zumindest langfristig, seine Legitimation. Ein krasses (aber historisch belegtes) Beispiel macht das deutlich: Würde eine Abwägung dazu führen, dass in der Folge ein Akteur sein Leben verliert, delegitimiert sich der Staat. Beschränken Abwägungen permanent die Rechte und Prinzipien einzelner Akteure ohne guten Grund, höhlt dies die Legitimation des Staates aus. Dem Staat – und damit allen Akteuren der Raumplanung – fällt somit quasi eine Garantenstellung für das «gute und gerechte Leben» zu.

Als Raumplaner*innen greifen wir ständig in die Rechte der Menschen ein und dieser Verantwortung müssen wir uns bewusst sein. Die Mängel der Raumplanung resp. bei der Abwägung in den vergangenen 40 Jahren haben letztlich dazu geführt, dass wir heute immer weniger Abwägungsspielraum haben (z.B. beim Gewässerschutz). Ungerechte Verteilung lässt sich nicht vermeiden – der Kommunismus ist ja bekanntlich nur auf dem Papier gerecht. Daher kommt der Frage nach einer «möglichst» gerechten Verteilung des nicht vermehrbaren Gutes «Boden» eine grosse Bedeutung zu. Immer im Blick zu behalten sind dabei die unterschiedlichen Ausprägungen von «Gerechtigkeit», nämlich die Verteilungs-, Chancen-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit. Die Ethik kann dabei mit ihrer «kritischen Betrachtung» Methoden zur Lösung raumplanerischer Konflikte anbieten. Als Voraussetzung muss allerdings das Bewusstsein für Wertkonflikte bei allen Akteuren der Raumplanung vorhanden sein und darf Raumplanung nicht vereinfacht als «technisches System» begriffen werden. Dazu gehört das Verständnis davon, wie der Staat legitimiert

ist (Hobbes, Rousseau, Locke), aber auch, dass unser Handeln als staatliche Aufgabe deontologisch (Kant), also als pflichtethisch geprägt ist («handle so, als ob die Maxime deiner Handlung zum allgemeinen Gesetz werden könnte»). Diese Einschätzung bestätigen alle Interviewpartner*innen in diesem Heft in ihren Wünschen an die zukünftige Planer*innengeneration: Planungsprozesse sind konstante Verhandlungsprozesse, welche sowohl situationsgerechte Lösungen von hoher Qualität, nach bestem Wissen und Gewissen hervorbringen und den Diskurs über räumliche Entwicklung als stetige Aufgabe begreifen sollen.

Aménager la justice spatiale – Conclusions

Les quatre articles thématiques et la série de photos offrent différents points de vue sur le thème développé dans ce numéro. S'ils ne permettent pas de dégager une image systématique des valeurs et principes du système suisse d'aménagement du territoire, ils soulèvent néanmoins des questions intéressantes et en appellent à la responsabilité des acteurs de la planification en faveur d'un aménagement du territoire «juste».

«Dans les questions portant sur la «vie bonne», il n'y a pas de solutions simples. Si l'on vise à répartir équitablement les possibilités de mener une «vie bonne», il est nécessaire d'avoir une idée de ce qui compose une «vie bonne». [...] Attribuer les mêmes ressources de base à tout le monde conduit à l'injus-

tice, car tout le monde ne peut pas exploiter ces ressources de la même façon», écrit Albrecht Müller (2017, p. 26, traduction libre). Même si la politique «soulage» ici l'aménagement du territoire en imposant le cadre juridique, déléguer les questions et les conflits éthiques à la seule politique ne suffit pas. Les principes éthiques – tels que ceux énoncés dans le code d'honneur de la SIA – viennent compléter le cadre législatif. Quant aux découvertes scientifiques et aux débats qui agitent l'ensemble de la société, ils fournissent eux aussi des valeurs pertinentes en matière d'aménagement. C'est ainsi qu'on voit des stratégies d'adaptation au changement climatique se multiplier récemment dans les documents de planification, avant même qu'elles ne fassent leur entrée dans la législation.

Les quatre articles thématiques de ce numéro font tous référence, chacun à leur manière, aux questions relatives à la légitimité de l'action de l'État. Notre système étatique actuel découle du contractualisme de Thomas Hobbes, selon lequel les individus acceptent une limitation de leurs droits par l'État, car celui-ci assure un meilleur cadre général. L'État de droit démocratique trouve notamment sa légitimité dans la participation et l'octroi de libertés individuelles aussi étendues que possible. C'est à cela que se réfère Beat Flach lorsqu'il déclare: «En plus de la durabilité, la pesée des intérêts et l'intégration des milieux concernés sont d'une importance majeure.» La durabilité signifie également que les libertés (possibilités

[ABB.1] Verstanden als Daueraufgabe, finden laufend neue Anliegen Eingang in den Abwägungsprozess, aktuell die Diskussion um Klimaanpassungsmassnahmen. / De nouvelles préoccupations viennent sans cesse nourrir le processus de pesée des intérêts, par exemple les débats actuels sur les mesures d'adaptation au changement climatique. / Inteso come un impegno costante, il processo di ponderazione include istanze sempre nuove. Attualmente, si discute sulle misure di adattamento al cambiamento climatico. (Foto: Stephanie Tugener)



[ABB.1]



[ABB. 2]

d'action) des générations futures puissent être au maximum préservées. Heinz Aemisegger précise à juste titre qu'en tant qu'aménagistes, nous appliquons des principes moraux et des méthodes éthiques d'application générale, et ne poursuivons pas des principes séparés. Ariane Widmer démontre que l'aménagement du territoire fait appel, en définitive, à la question de la légitimité de l'État et insiste sur l'éthique de la discussion prônée notamment par Habermas. Ses propos peuvent, par ailleurs, s'inscrire dans le sillage de Rousseau, qui reprend l'idée du contrat social et met l'accent sur la responsabilité des citoyens (la notion clé étant ici celle de «volonté générale»). Sabine Schärer cite elle aussi la théorie de la propriété de Rousseau. Celui-ci considérerait la possession de terres à titre privé comme une erreur du genre humain, à l'inverse de John Locke qui, dans une certaine mesure, voyait dans la propriété foncière privée un droit fondamental. Sabine Schärer renvoie donc aux limites de l'État démocratique qui dans certains cas ne permet pas les changements qui s'imposent: il en va ainsi du droit foncier qui, bien que source d'injustices, ne peut être modifié dans un proche avenir. Ce faisant, elle se réfère indirectement à la «Théorie de la justice» de John Rawls et, en fin de compte, à la théorie des maximes de Wilhelm Vossenkuhl. Tous deux explorent la question de savoir comment l'État doit faire face à l'injustice sans perdre sa légitimité. S'il existe un conflit d'intérêts en matière d'aménagement du territoire, c'est généralement qu'il y a pénurie de cette ressource non extensible qu'est le sol. L'État doit veiller à prendre en compte autant que possible l'ensemble des intérêts et acteurs en présence, faute de quoi il perd sa légitimité, du moins à long terme. Un exemple extrême (mais historique-

[ABB. 2] Die verfügbaren raumplanerischen Instrumente bieten dazu eine Hilfestellung. Hier: Tourismus vs. Natur- und Landschaftsschutz. / Les instruments d'aménagement du territoire à disposition apportent une aide à trancher. Ici: tourisme vs protection de la nature et du paysage. / Gli strumenti di pianificazione del territorio disponibili offrono assistenza in questo campo. Qui: turismo vs tutela della natura e del paesaggio. (Fotos: Henri Leuzinger)

ment attesté) d'une telle délégitimation serait qu'une pesée des intérêts ait pour conséquence que l'un des acteurs perde la vie. De même, une pesée des intérêts qui restreindrait de façon permanente et sans raison valable les droits et les principes des différents acteurs saperait la légitimité de l'État. L'État – et par conséquent tous les acteurs de l'aménagement du territoire – se voit donc en quelque sorte attribuer un rôle de garant de la «vie bonne et juste».

En tant qu'aménagistes, nous empiétons constamment sur les droits des individus – une responsabilité dont nous devons être conscients. Les manquements de l'aménagement du territoire ces quarante dernières années ont conduit à une situation où notre marge de manœuvre en matière de pesée des intérêts se trouve sans cesse réduite (p. ex. dans la protection des eaux). Un partage inégal ne peut être évité – même sous le communisme, on le sait, l'égalité n'existe que sur le papier. D'où l'importance que revêt la répartition «aussi juste que possible» de cette ressource non extensible qu'est le sol. Il convient ici de garder à l'esprit les différentes manifestations que peut prendre la «justice», à savoir la justice en termes de distribution, de chances, de procédures ou de générations. Grâce à son «regard critique», l'éthique peut fournir des méthodes permettant de résoudre les conflits d'aménagement du territoire. À condition toutefois que l'ensemble des acteurs

soient conscients des conflits de valeurs et que l'aménagement du territoire ne soit pas envisagé de manière simpliste comme un «système technique». Il s'agit notamment de comprendre comment l'État trouve sa légitimité (Hobbes, Rousseau, Locke), mais aussi que notre action en tant que tâche publique a une portée déontologique (Kant: «Agis uniquement d'après la maxime qui fait que tu puisses vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle»). Dans leurs souhaits adressés à la future génération d'aménagistes, toutes les personnes interrogées dans ce numéro le confirment: les processus de planification sont des processus de négociation constants qui permettent non seulement de donner naissance à des solutions adaptées et de qualité, mais aussi d'envisager le discours sur le développement territorial comme une responsabilité permanente.

Pianificare l'equità dello spazio – Conclusione

I quattro articoli tematici e la carrellata di immagini presentano vari punti di vista sul tema di questo numero della rivista. Non forniscono certo un quadro sistematico dei valori e principi del sistema svizzero di pianificazione territoriale, ma sollevano domande interessanti e fanno appello alla responsabilità degli attori coinvolti e al loro contributo per una pianificazione equa.

«Come raggiungere l'ideale del viver bene? Non esistono risposte semplici. Per distribuire equamente le opportunità in questo ambito, dobbiamo prima capire che cosa il viver bene comporta. [...] Destinare gli stessi beni di base a tutte le persone conduce a ineguaglianze, perché non tutte le persone sono in grado di usarli nello stesso modo in vista del viver bene», scrive Albrecht Müller (2017, pag. 26, libera traduzione). Anche se la politica, stabilendo il quadro legale, sgrava in certa misura la pianificazione del territorio, questo non basta

a delegare tutti gli interrogativi e conflitti etici alla politica soltanto. Principi etici professionali, come quelli fissati nel Codice d'onore della SIA, completano il quadro giuridico. Anche le conoscenze scientifiche e il discorso portato avanti dalla società nel suo insieme contribuiscono a stabilire valori da applicare in ambito pianificatorio. Ultimamente, per esempio, i documenti di pianificazione tengono sempre più spesso conto di strategie di adattamento ai mutamenti climatici prima ancora che la legge le imponga.

Ciascuno a modo suo, i quattro articoli tematici di questo numero fanno riferimento alle questioni di legittimazione dell'azione dello Stato. Il nostro sistema si basa sulla teoria del patto sociale di Thomas Hobbes, secondo cui gli individui rinunciano ai propri diritti assoggettandosi allo Stato, perché quest'ultimo garantisce migliori condizioni quadro. Lo Stato di diritto democratico viene considerato legittimo in particolare perché garantisce la partecipazione e il livello più ampio possibile di libertà individuali. Vanno intese in questo senso anche le parole di Beat Flach, secondo cui oltre alla sostenibilità, contano soprattutto il bilanciamento degli interessi e il coinvolgimento dei gruppi interessati. La sostenibilità è anche mantenere il più possibile intatte le libertà (i margini di manovra) delle generazioni future. Ha ragione Heinz Aemisegger quando sostiene che noi pianificatori del territorio non perseguiamo principi separati, bensì applichiamo principi morali e metodi etici generali. Ariane Widmer mostra che in fin dei conti la pianificazione è legata alla questione della legittimazione dello Stato ed enfatizza l'etica del discorso difesa anche da Habermas. Le sue osservazioni possono inoltre essere viste da un'ottica rosseauiana, con l'idea del contratto sociale e della responsabilità dei cittadini (fondamentale il concetto di volontà generale). Anche l'intervista a Sabine Schärer si rifà alla teoria della proprietà di Rousseau, secondo il quale è un errore dell'umanità concedere la terra alla proprietà privata. Egli si oppone a John Locke, che invece considera in un certo senso la proprietà privata un diritto fondamentale. Sabine Schärer punta quindi il dito sui limiti dello Stato democratico, che in determinati casi non rende possibili i cambiamenti



[ABB.3] Gesellschaftliche Aushandlungsprozesse (z.B. Service Public) als Daueraufgabe, auch der Raumplanung. / Les processus de négociation au sein de la société (p.ex. le service public) constituent une tâche permanente de l'aménagement du territoire. / I processi di negoziazione all'interno della società (p.es. per il servizio pubblico) devono costituire un impegno costante anche per la pianificazione del territorio.

[ABB.3]

necessari: anche quando conduce a ingiustizie, il diritto fondiario non è modificabile in tempi ragionevoli. Si tratta di un riferimento indiretto a *Una teoria della giustizia* di John Rawls e in ultima analisi anche alla teoria delle massime di Wilhelm Vossenkuhl, che si interessano alla questione di come lo Stato possa evitare le ingiustizie mantenendo la propria legittimazione. Quando sussiste un conflitto d'interessi nell'ambito della pianificazione del territorio, solitamente siamo di fronte a una carenza del suolo in quanto bene non moltiplicabile. Lo Stato deve procedere a una ponderazione che tenga il più possibile conto di tutti gli interessi e di tutte le parti in gioco per non rischiare di essere prima o poi percepito come non legittimo. Un esempio un po' estremo (ma con attestazioni storiche) di delegittimazione dello Stato si ha quando una ponderazione di interessi provoca la morte di una parte interessata. Se le ponderazioni limitano in modo permanente e senza buone ragioni i diritti e i principi delle singole parti, la legittimazione dello Stato si erode. Ne consegue che allo Stato – e a tutte le parti coinvolte nella pianificazione del territorio – spetta per così dire una posizione di garante del viver bene e in modo equo.

In quanto pianificatori e pianificatrici del territorio, interferiamo costantemente nei diritti delle persone: è una responsabilità di cui dobbiamo essere consapevoli. Le carenze della pianificazione negli ultimi quarant'anni, in particolare nelle ponderazioni, hanno fatto sì che oggi disponiamo di un margine di manovra sempre minore per bilanciare gli interessi (p.es. nella protezione delle acque). L'ingiustizia di ripartizione è

inevitabile: il comunismo ha dimostrato di essere equo soltanto in teoria. Eppure è molto importante mirare a una distribuzione quanto più possibile equa del bene non moltiplicabile del suolo e considerare le diverse forme di equità: di ripartizione, delle opportunità, delle procedure e nei confronti delle generazioni. Poiché impone uno sguardo critico, l'etica può contribuire a metodi di risoluzione di conflitti in ambito pianificatorio. È tuttavia indispensabile essere consapevoli dei conflitti di valore che coinvolgono tutte le parti interessate e non ridurre la pianificazione del territorio a un mero sistema tecnico. Occorre inoltre capire in che modo lo Stato è legittimato (Hobbes, Rousseau, Locke) e accettare l'importanza deontologica della nostra funzione statale, perché le nostre azioni sono caratterizzate da un dovere etico (Kant: agisci come se la massima del tuo agire potesse divenire una legge universale). Quando esprimono i loro auspici per le future generazioni di pianificatrici e pianificatori, le persone qui intervistate si trovano concordi: i processi di pianificazione consistono in trattative costanti chiamate, in buona fede, a creare soluzioni di qualità adattate ai singoli casi e a intendere il discorso sullo sviluppo del territorio come un compito continuo.

LITERATUR / RÉFÉRENCES / RIFERIMENTI

Müller, Albrecht (2017): *Planungsethik. Eine Einführung für Raumplaner, Landschaftsplaner, Stadtplaner und Architekten*. Narr Francke Attempo Verlag GmbH + Co. Tübingen.

Inserat



**Kanton Zürich
Baudirektion
Tiefbauamt, Fachstelle Lärmschutz**



Leiter/-in Lärmbekämpfung und Vorsorge 80 - 100%

Im Spannungsfeld einer Siedlungsentwicklung nach innen und der Zunahme der 24-Stunden-Gesellschaft wird ein guter Lärmschutz als Teil der Wohnqualität immer wichtiger. Für die Fachstelle Lärmschutz suchen wir, infolge Pensionierung, eine/-n neue/-n Leiter/-in Lärmbekämpfung und Vorsorge.

Mit innovativen Lösungen in der Siedlungsplanung und im Bauwesen sorgen Sie und Ihre fünf Mitarbeitenden für einen gesetzeskonformen Lärmschutz und eine bessere akustische Qualität in unseren Wohn- und Erholungsräumen. Sie tauchen mitten in einen spannenden Prozess zur Neuausrichtung der Lärmbekämpfung in der Schweiz ein, entwickeln Vorgaben mit Bund und Kantonen und richten die zürcherische Vollzugspraxis darauf aus. Auch unsere Fachstelle setzt sich neue Ziele und überarbeitet ihre Strukturen anhand einer umfassenden Strategieplanung. Damit werden Sie gleich zu Beginn in die Neugestaltung Ihres Aufgabengebietes miteinbezogen. Sie engagieren sich gerne für den Umweltschutz, haben ein **Hochschulstudium im Bereich Umwelt, Raumplanung, Architektur** oder eine gleichwertige Ausbildung abgeschlossen und sich grundlegende Kenntnisse in Akustik angeeignet. Ihre Kompetenzen in der mündlichen und schriftlichen Ausdrucksweise unterstützen Sie im Kontakt mit Behörden, Politik, Baufachleuten sowie Studierenden.

Wollen Sie sich für einen nachhaltig attraktiven Kanton Zürich einsetzen? Dabei können wir Ihnen ein spannendes Umfeld anbieten - und das wenige Minuten vom Hauptbahnhof entfernt.

Peter Angst ist Leiter der Fachstelle Lärmschutz und vielleicht Ihr künftiger Vorgesetzter. Er ist für Ihre konkreten Fragen da: 043 259 55 16. Wir freuen uns auf Ihre Online-Bewerbung unter www.zh.ch/jobs. Ihr neues Umfeld: www.zh.ch/tba, www.zh.ch/laerm und www.bauen-im-laerm.ch.

projektieren - bauen - erhalten

