

Planen in einer spontanen Ordnung (Essay)

Martin Hostettler Cycad AG (CH)*

Planning in a spontaneous order (essay)

Planning is necessary for certain public activities. In land use planning and environmental planning very different instruments come into use, the description of which frequently cannot be directly related to the public activity planned. Four achievements in coordination can be attributed to land use and environmental planning. The most important consists in the creation of a consensus, since the Tragedy of the Anticommons can thus be mitigated. The supply of valuable goods is still controversial, since this takes place both by means of procurement and by regulation. Planning in a spontaneous order can only make adjustments, which is why it is wise to proceed with prudence and modesty.

Keywords: allocation, anticommons, distribution, planning, regulation, spontaneous order
doi: 10.3188/szf.2012.0300

* Langmauerweg 12, CH-3011 Bern, E-Mail martin.hostettler@cycad.ch

In den letzten 20 Jahren war ich für einen forstlichen Betriebsplan, zwei kantonale Sachpläne, fünf kantonale oder regionale Teilrichtpläne und mehr als ein Dutzend Sondernutzungspläne mitverantwortlich. Mein erster Plan, an welchem ich über Jahre arbeitete, war gleich ein kantonaler Sachplan. Er raubte mir in zahllosen Nächten den Schlaf, und viele Male habe ich mir die Sinn-Frage gestellt und fühlte mich verwirrt. Später habe ich gelernt, vorsichtig mit dem Begriff Planung umzugehen und mir immer die «Für-Frage» zu stellen: Planung für ...?

Die Raum- und Umweltplanung will möglichst viele Bürgerinnen und Bürger besserstellen, d.h., allokativ wirken und für mehr Effizienz sorgen («den Kuchen vergrössern»). Grosso modo tut sie dies als Zuteiler, Beschaffer, Verwalter, Förderer und Regulator. In der Raum- und Umweltplanung wird also geplant fürs Zuteilen, Beschaffen, Verwalten, Fördern oder Regulieren (Tabelle 1). Manchmal wird – wie beim schlafraubenden Berner Sachplan – auch einzig geplant, wie geplant werden soll.

Art und Umfang der Planung lassen sich am einfachsten aus diesen konkreten Tätigkeiten ableiten. Wer einen Plan beschliesst und wer ihn genehmigt, hängt ebenfalls von den konkreten Tätigkeiten ab. Und auch die Form des Plans ergibt sich aus diesen konkreten Tätigkeiten. Teils reichen nämlich

einfache Regeln (z.B. Rechtezuteilung), und teils sind örtlich präzise Festlegungen notwendig (z.B. Schutzwaldausscheidung, Nutzungsplanung). Klar wird aus Tabelle 1, dass die Namen der Instrumente (Nutzungsplan, Regionaler Waldplan, Schutzwaldausscheidung...) herzlich wenig über die dahinterstehende staatliche Tätigkeit aussagen. Anstelle der euphemistischen Nutzungsplanung hätte zum Beispiel der Gesetzgeber gleich von Nutzungsregulierung sprechen können. Viel Verwirrung herrscht auch, weil die Begriffsdefinition häufig auf kantonaler Ebene erfolgt. Aber auch ein Begriff wie der Richtplan, welcher zuerst einmal im Bundesrecht umschrieben ist, wird in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgelegt. Man nehme dazu nur die beiden kantonalen Richtpläne aus Bern und Solothurn, lege sie nebeneinander, und schon beginnt das grosse Stirnrunzeln.

Ein anderes Beispiel für eine Begriffskonfusion, welche mit der «Für-Frage» aufgelöst werden kann, ist die vielerorts heftig diskutierte Planung von Vorrangfunktionen im Wald. Mal abgesehen davon, dass Waldfunktionen ein intellektueller Blödsinn sind, stecken mindestens vier verschiedene Anliegen hinter dem Begriff der Vorrangfunktionen: Eine erste Gruppe von Waldfachleuten will mit der Ausscheidung von Vorrangfunktionen betriebliche Ziele auf der eigenen Fläche festlegen, eine zweite

Tätigkeit	Planung für	Beispiele	Verteilungswirkung
Erstzuteilen von Verfügungsrechten und Zulassen von Tausch	Zuteilung	Emissionshandel (z.B. CO ₂)	Erstzuteilung (keine Umverteilung)
Beschaffen von Gütern und Dienstleistungen mit dem eigenen Budget	Beschaffung	Vertragsnaturschutz	keine
Moralisch appellieren und Unterstützen der erwünschten Entwicklungen mit dem eigenem Personal	Verwaltung	Regionaler Waldplan Kanton Bern	schwach
Setzen finanzieller Anreize mittels Subventionieren (und Besteuern) der Wirtschaftssubjekte	Unterstützung («Bestrafung»)	Schutzwaldausscheidung, Planung von Parks von nationaler Bedeutung (Art. 23e ff. NHG)	stark
Regulieren mit dem Erlass bzw. der Änderung von Ge- und Verboten	Regulierung	Nutzungsplanung, örtliche Bewirtschaftungsvorschriften	stark

Tab 1 Tätigkeiten, mit welchen der Staat versucht, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger besserzustellen.

Gruppe will für verschiedene Vorrangfunktionen unterschiedliche Bewirtschaftungsvorschriften erlassen (regulieren), eine dritte Gruppe will anhand von Vorrangfunktionen Finanzhilfen verteilen (unterstützen), und eine vierte Gruppe will mittels Abgeltungen für Vorrangfunktionen gleichzeitig regulieren und unterstützen.

Tragik der Anti-Allmende

Die Instrumente Grundlagen, Bedarfs- und Standortnachweise, Sachpläne, Entwicklungspläne, Richtpläne, Nutzungspläne, Bau- und Betriebsbewilligungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Nachhaltigkeitsbeurteilungen sind meistens Mischungen mehrerer staatlicher Tätigkeiten (Tabelle 1). Verallgemeinerungen sind nicht sinnvoll, weil mit Ausnahme der Nutzungspläne und Bewilligungen primär das kantonale Recht die ökonomische Wirkungsweise prägt. All diese Instrumente streben jedoch vier Ordnungsleistungen an: 1) das Schaffen von Konsens, 2) das Vermeiden von räumlichen Nutzungskonflikten, 3) das Ermöglichen von räumlichen Synergien und 4) das Bereitstellen von wertvollen Gütern.

Persönlich sehe ich die grössten Vorteile der Raum- und Umweltplanung in der Bewältigung der Tragik der Anti-Allmende (Heller 1998) und damit in der ersten Ordnungsleistung. Anti-Allmenden sind gesellschaftlich unerwünschte Ergebnisse, welche durch zu viele Einsprache- oder Vetoberechtigte verursacht werden. Die Bewilligung grosser Bauvorhaben ist immer auf die Zustimmung vieler verschiedener Behörden angewiesen. Einsprecher wie Nachbarn oder beschwerdeberechtigte Organisationen können Vorhaben verzögern und gar verhindern. Mit einer geschickten Medienkampagne bringen Gegner ein Bauprojekt, welches auf die Zustimmung des Souveräns angewiesen ist, rasch in Schieflage. Dies alles gehört zu einer offenen Gesellschaft – schliesslich

leben wir nicht in China. Zum Glück kann Raum- und Umweltplanung aber mit Sachargumenten und Mitwirkungsprozessen Konsens für die Realisierung des Vorhabens schaffen. Womit gesagt ist, dass dem Planungsprozess eine höhere Bedeutung als dem Planungsergebnis zukommt. Die Überwindung dieses Koordinationsversagens scheint mir der wichtigste Beitrag der Raum- und Umweltplanung zu sein.

Dass dank Planung Nutzungskonflikte vermieden oder Synergien geschaffen werden, kommt immer wieder vor. Ich schätze diese beiden Ordnungsleistungen in einer sich rasch ändernden Welt allerdings als nicht sehr hoch ein. Womit ich nicht sagen will, dass Planerinnen und Planer schlecht arbeiten. Dies manifestiert sich speziell in der Richtplanung. Wir können nicht erwarten, dass das Instrument Richtplan bereits in der zweiten Generation ausreichend entwickelt ist. Etwas mehr «trial and error» darf durchaus sein. In 50 Jahren sind wir dann vielleicht schlauer. So viel habe ich gelernt: Den Richtplan gibt es nicht. Die Fragestellung ist viel differenzierter anzupacken, und nach mehr Probeläufen werden vielleicht der Strassenrichtplan, der Siedlungsrichtplan oder der Abbau- und Deponierichtplan ganz verschiedene Flughöhen und Stossrichtungen aufweisen. Einem Waldrichtplan bin ich übrigens noch gar nie begegnet.

Bereitstellung mal so, mal anders

Die letzte Spalte in Tabelle 1 weist auf die Verteilungswirkung hin. Staatliche Tätigkeit will den zu verteilenden «Kuchen» vergrössern, sodass alle ein grösseres Stück kriegen. Sie schafft dies häufig aber nur, indem sie den Kuchen unter der Bevölkerung gleichzeitig anders aufteilt. Was natürlich Konsequenzen auf das Verhalten der Betroffenen hat. Im Falle von Steuern und Subventionen ist dies nicht grundsätzlich zu beanstanden, weil es offen deklariert wird. Anders verhält es sich mit den Vertei-



Abb 1 Das Bereitstellen – die vierte Ordnungsleistung – kann unterschiedlich angepackt werden. So liessen sich beispielsweise Naturwaldreservate oder Totholzmenzen mithilfe von Regulierungen oder aber mithilfe von Beschaffung bereitstellen.

Foto: Barbara Allgaier Leuch

lungswirkungen der vielen Tausend Regulierungen. Sie sind meistens versteckt oder schwierig zu messen, und sie werden im laufenden politischen Prozess gerne verschwiegen.

Das Bereitstellen – die vierte Ordnungsleistung – kann unterschiedlich angepackt werden. In jener räumlichen Landschaftsplanung, welche sich auf Art. 5, 18a und 23b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) oder auf Art. 17 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) abstützt, werden beispielsweise mittels Regulierungen seit etwa 35 Jahren grossflächige Entwicklungshindernisse und -verbote über die Schweiz gelegt. Das Ausmass dieser Expropriation hat meines Erachtens anarchistische Folgen. Es führt bei Eigentümern zu einer grossen Rechtsunsicherheit und unterläuft – häufig mit Unterstützung des Bundesgerichts – die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung. Die gut gemeinten Vorschriften haben dann eine starke distributive Wirkung und führen bei den Betroffenen zu Verhaltensänderungen und zu allokativen Folgen, die niemand wollte. Mein Plädoyer richtet sich so an die Vernunft: «Der Staat» ist bei seinen Bürgerinnen und Bürgern glaubwürdiger, wenn er sich, wie alle anderen auch, «seine» Bedürfnisse mit Geld kauft und ohne Zwangsapparat auskommt. Bereitstellung erfolgt dann nicht über

Regulierung, sondern mittels Beschaffung (vgl. Tabelle 1, Abbildung 1).

«Muddling thru»

Spontane Ordnungen sind weitgehend ungeplant. Sie gründen auf einem schwer durchschaubaren Geflecht von gestalteten und ungestalteten Regeln (Barry 2008). Die Regeln entstehen ohne grossen Plan, sie bleiben oftmals im Verborgenen, und sie können in der Gesetzgebung kodifiziert sein oder «auch nur» als Sitte, Brauch oder Tradition die Zusammenarbeit zwischen Menschen leiten. Die weltweite Arbeitsteilung und die offene Gesellschaft moderner westlicher Ausprägung zeigen anschaulich, wie gesellschaftliche Ordnung ohne exakte Einzelanweisungen zustande kommt.

Spontane Ordnungen entziehen sich also der Planung im engeren Sinne. Wie aber wird in einer spontanen Ordnung überhaupt geplant? Dies geschieht, indem das Ergebnis der spontanen Ordnung infrage gestellt wird und entweder das Ergebnis selbst oder der «sichtbare» Teil des Regelrahmens korrigiert wird. Raum- und Umweltplanung ist ein solches Korrekturinstrument. Gesellschaft kann jedoch nicht auf dem Reissbrett des Ingenieurs konzipiert und geplant werden (Hayek 1952/2004). Es gibt

weder historische Gesetze, noch lässt sich Gesellschaft beliebig quantifizieren und aggregieren. Eine Physik der Gesellschaft gibt es nicht! Die Schwierigkeiten, welche sich dem Raum- und Umweltplaner in den Weg stellen, sind daher immens und machen Stückwerkstechnologie mit vielen vorsichtigen und bescheidenen Verbesserungsschrittchen zur klügsten Herangehensweise. ■

Eingereicht: 28. April 2012, akzeptiert (ohne Review): 8. Mai 2012

Literatur

- BARRY N (2008)** Spontaneous order. In: Hamowy R, editor. The encyclopedia of libertarianism. Los Angeles: Sage. pp. 485–488.
- HAYEK FA (1952/2004)** Missbrauch und Verfall der Vernunft: ein Fragment. Tübingen: Mohr Siebeck, Gesammelte Schriften FA Hayek B2. 253 p.
- HELLER MA (1998)** The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets. Harvard Law Rev 111: 621–688.

Planen in einer spontanen Ordnung (Essay)

Geplant wird für bestimmte staatliche Tätigkeiten. In der Raum- und Umweltplanung kommen dazu sehr unterschiedliche Instrumente zur Anwendung, aus deren Bezeichnung sich häufig nicht direkt auf die geplante staatliche Tätigkeit zurückschliessen lässt. Vier Ordnungsleistungen sind der Raum- und Umweltplanung zuzuschreiben. Die wichtigste besteht im Schaffen von Konsens, weil so die Tragik der Anti-Allmende entschärft wird. Umstritten ist die Bereitstellung von wertvollen Gütern, weil sie sowohl mittels Beschaffung als auch mittels Regulierung geschieht. Planung in einer spontanen Ordnung kann einzig korrigieren, weshalb Besonnenheit und Bescheidenheit klug sind.

Planifier dans un ordre spontané (essai)

On planifie pour certaines tâches étatiques. Dans l'aménagement du territoire et dans la planification de l'environnement, des instruments très divers sont utilisés, dont l'appellation n'évoque pas nécessairement les tâches étatiques planifiées. Quatre prestations de coordination en sont issues. La plus importante est la création d'un consensus afin d'amoindrir la «tragédie des anticommons». La mise à disposition de biens précieux est controversée car elle s'effectue soit par acquisition, soit par régulation. La planification dans un ordre spontané ne peut que corriger: pour cette raison la pondération et l'humilité sont judicieuses.