**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 38 (1981)

**Heft:** 3

**Artikel:** Geht die Raumplanung in der politischen Planung auf?

**Autor:** Lendi, Martin

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-783886

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 12.07.2025

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

# Geht die Raumplanung in der politischen Planung auf?

*Prof. Dr. Martin Lendi, Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich*

Die Frage, ob die Raumplanung in der politischen Planung aufgeht, kann mit einem Ja oder mit einem Nein beantwortet werden. Es gibt Gründe, welche dafür sprechen, und es gibt Gründe, welche die Verneinung rechtfertigen; die Wissenschaft wird nicht verfehlen, sie zusammenzutragen, sie zu erläutern und zu erklären, sei es, dass sie darnach fragt, wie sich die Wirklichkeit darstellt und wie sich die in ihr schlummernden Kräfte trendmässig entwickeln, sei es, dass sie der normativen Frage nachgeht, wie das Verhältnis zwischen Raumplanung und politischer Planung sein soll. Die wichtigste Frage ist aber noch immer diejenige nach dem *Sinn,* nach dem Zweck, nach der Ratio. Dabei geht es nicht um den Sinngehalt der gestellten Frage an sich, sondern um den Sinn der ihr zugrundeliegenden Problemstellung. Ist die Inbezugsetzung von Raumplanung und politischer Planung sinnvoll? Wie verhalten sie sich zueinander? Ist die allfällige Hineinnahme der Raumplanung in die geplante Politik oder, anders ausgedrückt, in die zukunftsbezogene öffentliche Aufgabenerfüllung sinnvoll und von daher geboten oder abzulehnen?

**Eine Vorfrage**

Bevor wir auf die Sinnfrage näher eingehen, können wir einer Vorfrage nicht ausweichen: *Stehen wir am Anfang oder am Ende einer Diskussion?* Diese drängt sich auf, da die kalte Ernüchterung, welche die Planung umgibt, die Relevanz des Aufspürens des Sinns der Relation Raumplanung – Politische Planung berührt. Die Planung in all ihren Ausformungen scheint sowohl in der Doktrin, in der Literatur als auch in der öffentlichen Diskussion wie in der Führung des Gemeinwesens zu einem Unthema geworden zu sein. Diese sich in einer ersten Beurteilung der Lage ergebenden Analyse – die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Österreich und die Schweizerische Eidgenossenschaft stehen vor einer ähnlichen, wenn auch unterschiedlich akzentuierten Ausgangslage – stützt sich auf viele sachliche Gründe und auf noch viel mehr Hemmungen, die sich deshalb eingestellt haben, weil der Erwartungshorizont bis zum Ende der sechziger Jahre, bis zum Einbruch der Ölkrise und bis zur wirtschaftlichen Rezession zu hoch angesetzt, weil das Gebot des Masses teilweise durch die Masslosigkeit ersetzt und weil das Feld der Sachpolitik unter manchen Titeln geräumt und durch die übergeordnete, integrierte Planung besetzt wurde. Nachträglich wundert sich der nüchterne Beobachter über die geradezu beispielslose Entwicklung des Planens von Sachaufgaben zur Planung als einer Art von «Superpolitik». Die Planung war und ist also den Planern, die sich auf begrenzte Sachaufgaben und deren Zusammenhänge zukunftsbezogen und in diesem Sinne planend beschränken wollten, entglitten, oder sie ist ihnen sogar usurpierend von Politikern, Politologen, Zukunftsforschern, Ökonomen und Operations-Research-Managern aus schwer zu ermittelnden Gründen aus den Händen genommen worden. Nur andeutungsweise wagen wir davon zu sprechen, was sich abgespielt haben könnte. Sind es wirklich die immer wieder genannten und bekannten Gründe des erhöhten Planungsbedarfes, entstanden aus dem Wandel des Ordnungsstaates zum Leistungs-Interventionsstaat, dem erhöhten Informationsbedarf, den komplexeren Problemstellungen, den arbeitsteiligen Strukturen usw.? Sind es nicht allenfalls und möglicherweise letztlich oder sogar erstlich *Gründe eines gebrochenen Verhältnisses zum Staat des Masses,* welche die Planung zu einem politisch-technischen Instrument der zukunftsgläubigen Machtbarkeit gebrauchten oder sogar missbrauchten? Berühren wir die im Hintergrund anklingende Schuldfrage nicht, gestehen wir aber doch zu, dass die Planung nicht nur oder möglicherweise sogar nicht an der Rezession gescheitert ist, sondern dass diese die *Fehlentwicklung der Planung* sichtbar gemacht hat, die durch die Entfernung von den Sachproblemen und die Überhöhung zu einem selbsttätigen Instrument eingeleitet wurde. Die Raumplanung war, dies muss ihr zugestanden werden, daran nur zu einem kleineren Teil beteiligt, weil sie wenigstens mit dem einen Bein ihrer Tätigkeit eng mit den so realen Problemen der Bodennutzung und der Bauordnung verbunden blieb.

Noch ist die Vorfrage nicht beantwortet, sondern nur eingeordnet. Es scheint, dass wir mitten in der Diskussion stehen. Versuchen wir sie nicht theoretisch anzugehen. Lassen wir den Vorhang über der Planung als Modeerscheinung gesenkt. Stellen wir vielmehr fest, dass überall dort, wo die Überzeichnung nicht mitgemacht wurde, wo die nüchterne Auseinandersetzung mit den künftigen Problemstellungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung verantwortungsbewusst weitergeführt wurde, dass dort *weiterhin geplant wird,* möglicherweise mit veränderten Methoden, mit realistischeren Ansprüchen, diesseits ideologischer Reformansätze, herwärts politologischer Entfremdung und bewusster innerhalb der geltenden staatlichen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung sowie den gegebenen Instrumenten und Verfahren öffentlichen Handelns.

*Das Beispiel der schweizerischen Verhältnisse* ist zwar nicht beispielhaft, es vermag aber deutlicher als die Lage in andern Staaten zu illustrieren und zu belegen, wie sich die Entwicklung in der jüngsten Phase, in der Planung als Modethema abgesetzt war, abspielte: Sie wurde Schritt für Schritt, wenn auch mit Bedacht und Vorsicht, weiter ausgebaut. Dies gilt für die politische Planung, dies gilt aber auch für die Sachplanung, und dies gilt sogar für die Raumplanung. In mehreren Kantonen werden vierjährige Regierungsprogramme als Instrumente der Politischen Planung nicht nur vorbereitet, sondern sogar parlamentarisch behandelt und durch die zuständigen Organe verabschiedet. Ihre Institutionalisierung wird gefordert und gefördert. Auf Bundesebene erging ein Gesetz über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan vom 22. Juni 1979, das die Richtlinien (Regierungs-»programm») mit der Finanzplanung verknüpft. Ist es Zufall oder symptomatisch, dass das Bundesgesetz über die Raumplanung am gleichen Tag durch das Parlament verabschiedet wurde? Es datiert ebenfalls vom 22. Juni 1979. Auch die Arbeiten an den grossen Sachplanungskonzeptionen, die anfangs der siebziger Jahre eingeleitet wurden – für das Berggebiet, für den Verkehr, für die Energie, für die Raumordnung usw. – wurden teilweise weitergeführt, auch wenn sich die meisten Verantwortlichen darüber im klaren sind, dass es sich nicht darum handeln kann, die Konzeptionen als solche «in Kraft» zu setzen. Die Richtlinien zur Regierungspolitik auf Bundesebene und die Regierungsprogramme auf kantonaler Ebene waren nie etwas anderes als ein *Instrument problemorientierter Koordinationsprozesse.* Sie versuchen, «auf der Grundlage einer konsensfähigen Gesamtstrategie die Eckpunkte der politischen Aktivitäten festzumachen». Die von einem deutschen Autor neuerdings so prägnant formulierte Anforderung, die Planung als einen problemorientierten Koordinationsprozess zu verstehen und die Planung zum guten Teil als politisch-administratives Prozessmanagement zu sehen, bildete (zu jeder Zeit?) die leitende Vorstellung der schweizerischen Lehre und Behörden. Diese Sicht erwies sich und erweist sich tatsächlich als tragfähig. Für die Schweiz darf deshalb bestätigend gesagt werden, dass wir weder am Anfang noch am Ende einer Diskussion des Verhältnisses von Raumplanung und politischer Planung stehen, sondern dass wir uns mitten auf dem Weg befinden, die Probleme vertieft anzugehen. Dies wird auch in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich so sein, wann immer es gelingt, den Schutt der zusammengebrochenen Euphorie wegzuräumen, der die Instrumente der Planung und ihre wirkliche Funktionen verdeckt.

Von einer Renaissance der Planung zu sprechen, sollten wir uns aber aufgrund der Erfahrungen hüten. Es geht um die kontinuierliche,

## Korrigenda

Unter der Rubrik «Kommunalwesen» im «plan» 12/80, Seite 19, ist uns ein Fehler unterlaufen. Beim farbig abgebildeten Gebäude handelt es sich um die Schule Sternmatt II in Baar, Architekt Hafner + Wiederkehr, Zug, und nicht, wie in der Legende vermerkt, um das Geschäftshaus «Bleichi» in Zug.

Wir bitten den Leser, den Irrtum zu entschuldigen.

*Die Redaktion*

sachgerechte Diskussion der Planung samt ihrer Problematik.

**Die Hauptfrage**

Wenden wir uns nun der Hauptfrage zu. Sie ist bereits gestellt. Es geht um den Sinn der gegenseitigen Bezugnahme von Raumplanung und politischer Planung und um die zweckmässige Gestaltung des Verhältnisses der beiden Planungsarten. Die Fragestellung «Raumplanung – politische Planung» ist in dieser pointierten Gegenüberstellung alt und neu zugleich. Die übliche, vertraute Fragestellung widmet sich dem Verhältnis von Raumplanung und Sach-(oder Fach-?)planung. Von daher kann man sich fragen, ob die Raumplanung der Sachplanung unterliegt oder ob die Raumplanung die dominierende Planung sei, welche die Sachplanungen in Dienst nimmt und einordnet. In unserem Zusammenhang ist das Verhältnis von Raumplanung und Sachplanung soweit von Bedeutung, als beide in einem Bezug zur politischen Planung stehen. Wir müssen uns deshalb dem Problemfeld Raumplanung – Sachplanung kurz stellen, um von daher die Einordnung im Rahmen der politischen Planung anzugehen.

*Raumplanung und Sachplanung* – zwei Planungsfragen mit ungleichen Spiessen. Die Sachplanungen dominieren. Hinter ihnen steht die Sachlogik optimaler, bisweilen auch maximaler Aufgabenerfüllung, die konsequente Durchführung einer Sachaufgabe nach plausiblen, überblickbar abgegrenzten und darum nachvollziebaren Gründen. Die Sachplanungen werden ferner getragen von den Tagesaktualitäten, welche zunächst und vor allem als konkrete Probleme für die Sachplanungen anfallen. Neue Technologien werden beispielsweise in der Verkehrsplanung und in der Energieplanung früher erkannt als in der Raumplanung. Die Brisanz des Aktuellen, so die Arbeitsplatzsicherung als Aufgabe für die Wirtschaftsplanung, verschafft den Sachplanungen den politischen Stellenwert, der ihnen erlaubt, sich im Rahmen der Gesamtpolitik mit dem nötigen Gewicht zum Wort zu melden, zumal erfahrungsgemäss die Politik am Aktuellen mindestens anknüpft.

Hinter den Sachplanungen stehen erfahrungsgemäss weichenstellende politische Kräfte, sind doch die Sachaufgaben verstrickt mit öffentlichen (die nicht nur allgemeine, sondern spezifische Interessen mit einem individualisierenden Reflex verfolgen), halböffentlichen und privaten Interessen, die keine Mühe haben, Fürsprecher im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu finden. Die Sachplanungen sind sogar auf Durchsetzung hin angelegt. Ihre Problematik liegt in der üblicherweise anzutreffenden Identität von «Sach»planung und «Fach»planung – es handelt sich nicht nur um ein Wortspiel: Die Sache wird in der Regel von einer Fachabteilung, einem Ressort, behandelt. Mit der Sachplanung verbindet sich deshalb von selbst die Fachplanung, und damit untersteht die Sachplanung dem Ressortdenken mit all seinen sich selbst isolierenden Tendenzen. Die Raumplanung wird demgegenüber in der Regel als eine sogenannte Querschnittsplanung angesprochen, welche die Anforderungen der räumlichen Ordnung in den Prozess der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben einbringt. Von diesem Ansatz her will sie nicht ressortbezogen, sondern ressortübergreifend wirken. Ihre Themata sind von längerfristigen Problemen geprägt. Bei der Erarbeitung und der Formulierung der Anforderungen der Raumstruktur löst sie sich von den tagesaktuellen Problemstellungen, so sehr sie die dahinterstehenden Tendenzen zu erkennen versucht. Sie wird in ihrer Aufgabe kaum von Interessenvertretern unterstützt. Sie bleibt, das ist ihre Sorge, irgendwie und zu jeder Zeit etwas «akademisch» – es sei denn, es gelinge ihr, sich vermehrt am Aktuellen zu orientieren und von daher am politischen Gespräch teilzuhaben.

Dies führt zu einer *Selbstverständnisfrage.* Ist die Raumplanung wirklich nur Querschnittsplanung? Ist sie allenfalls auch Sachplanung mit allen Vor- und Nachteilen? Wenn sie Querschnitts- und Sachplanung ist, dann bringt sie nämlich in die ressortübergreifende Diskussion nicht nur die zukunftsorientierten Querschnittsbezüge ein, sondern sie verfolgt sachliche und fachliche Belange, die ihr ein ähnliches, wenn nicht in der Gesamtwirkung sogar ein höheres, Gewicht geben, als es den einzelnen Sachplanungen zukommt. Während in der Bundesrepublik Deutschland zwischen dem Raumordnungsgesetz und dem Bundesbaugesetz (mit Einschluss des Städtebauförderungsgesetzes) ein relativ klarer Grenzstrich gezogen ist und deshalb die Raumplanung von der Planung der bodenbeanspruchenden Nutzung getrennt wird, hat das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung diese Trennung bewusst nicht angestrebt und vollzogen, und dies erweist sich nun als ein Vorteil: Die Raumplanung hat zwei Grundfunktionen zu versehen; sie ist einerseits rahmensetzende koordinative Planung, und sie ist anderseits Nutzungsplanung, oder anders ausgedrückt, *die Raumplanung ist als rahmensetzende Planung Querschnittplanung und als Nutzungsplanung Sachplanung.* Diese Doppelfunktion der Raumplanung ist in der Sache begründet, resultieren doch aus raumwirksamen Massnahmen direkt oder indirekt Bodennutzungen. Raumplanung als Querschnittsplanung und Raumplanung als Nutzungsplanung sind deshalb wieder enger zusammenzuführen, gedanklich und institutionell. Gelingt dies, so tritt die Raumplanung gegenüber den Sachplanungen aus einer andern Stellung an. Sie macht nicht nur räumliche Anforderungen geltend an Ziele und Massnahmen, wie sie in den Fachressorts mit innern Sachzwängen erarbeitet worden sind, sondern sie bringt in das Gespräch mit den Ressorts, mit den Fach- und Sachplanungen, die *Vorleistung einer Rahmenordnung der zweckmässigen Nutzung des Bodens* ein. Dadurch zwingt sie die Sachplanungen, mit ihr in Kontakt zu treten und die möglicherweise anfallenden Bodennutzungen abzusprechen. Der Raumplanung tagesaktueller Bezug ist die Knappheit des Bodens und der örtlich verfügbaren Bodennutzungen. Selbstredend wird sie nie über die gleiche Zahl der Interessenvertreter verfügen, wie sie hinter den anderen Sachplanungen stehen, doch ist ihre Vorgabe von beachtlicher Bedeutung. Wenn beispielsweise Kraftwerke nur in einer Industriezone errichtet werden können und dürfen, dann ist die Raumplanung als Nutzungsplanung in der Lage, bei der Standortwahl von Kraftwerken mitzureden.

Der Raumplanung als Sach- und Querschnittsplanung ist die Neigung immanent, sich als administrative Aufgabe zu sehen und zu verstehen. Die gegenseitige Begegnung zwischen der Raumplanung und den (andern) Sachplanungen in einem relativ freien Kräftespiel spielt sich gleichsam unterhalb der Politik (im engern Sinne) im Rahmen einer «apolitischen», «neutralen» Administration ab. Ausserhalb der «grossen» Politik fühlen sich die Planer erfahrungsgemäss wohler, man ist gleichsam unter sich. Der Einfluss Dritter ist besser abzuwehren, und Konfliktregelung ist weniger aufwendig. Lässt sich diese Zuordnung der Planung zur Verwaltung rechtfertigen? Zweifel sind angezeigt. Ganz allgemein können die Verwaltungsaufgaben nicht aus der Politik als der Führung des Gemeinwesens oder der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Aufgaben oder der Aufnahme und Erfüllung öffentlicher Aufgaben – wie immer die Politik verstanden wird – herausgehalten werden. Verwaltungsaufgaben sind immer mit einbezogen in die politischen Prozesse der Willensbildung und der Entscheidfindung, sichtbar vor allem dort, wo die Verwaltung Ziele und Massnahmen entwirft und in den politischen Prozess einbringt. Dies trifft auf die Planung in höchstem Masse zu, es sei denn, sie befasse sich ausschliesslich mit der Vollzugsseite – aber selbst hier werden durch die Programmierung der Mittelzuteilung Akzente gesetzt, die in kleinerem oder grösserem Masse von politischer Relevanz sind. *Die Planung ist deshalb letztlich und erstlich immer auch eine politische Aufgabe* oder mindestens eine Aufgabe, die politische Aspekte einschliesst. Dies gilt für die Raumplanung und die (andern) Sachplanungen. Sie sind in das politische Geschehen einbezogen und von daher Teile der Politik.

In diesem Sinne müsste man sich begrifflich und terminologisch fragen, ob die Raumplanung aufgrund ihrer Einordnung in das politische Geschehen – nicht nur unter Realisierungsaspekten – als Teil des politischen Prozesses umfassender und gleichsam früher als *Raumordnungspolitik* angesprochen werden müsste: Genau so wie beispielsweise die Verkehrspolitik der umfassende Vorgang der laufenden Bewältigung verkehrlicher Probleme durch das politische System ist, genau so ist die Raumordnungspolitik der umfassende Vorgang der laufenden Bewältigung raumrelevanter Probleme (Ziele und deren Konflikte, Massnahmen und deren Konflikte usw.) durch das politische System.

Aus dieser Sicht heraus ist der Weg nun frei geworden für die *Beantwortung der Hauptfrage* nach dem Verhältnis zwischen Raumplanung und politischer Planung. Die Raumplanung ist als Raumordnungspolitik aufgrund der Einordnung der Raumplanung in die Politik eine Teilpolitik, wie die Verkehrs-, die Bildungs-, die Sozialpolitik wichtige Teilbereiche der Politik ausmachen. Der Begriff Planung, wie er im Zusammenhang mit dem Verkehr, der Bildung, der Energie verwendet wird, steht eigentlich für eine bestimmte Art der Politik, nämlich für die Politik, welche öffentliche Handlungsbeiträge

vorwegnehmend koordiniert und deren Anwendung während längerer Zeit steuert.
*«Planung ist Politik»,* wobei allerdings die Umkehrung des Satzes nicht gilt, da sich die Politik nicht auf die Planung reduzieren lässt. Die Politik besteht aus einer Summe von Teilpolitiken und deren Zusammenhänge in einer ganzheitlichen Sicht des Gemeinwesens und für das Gemeinwesen. Dort wo von politischer Planung die Rede ist, da geht es um nichts anderes als die zukunftsorientierte «vorwegnehmende» Koordination und Steuerung der Teilpolitiken zum Wohl des Gemeinwesens, oder anders ausgedrückt, politische Planung ist der Versuch, politische Vorgänge zu koordinieren. Verständlicher wäre es, von einer «geplanten» Politik zu sprechen, doch ist der Begriff ideologisch vorbelastet und führt deshalb zu Missverständnissen. Es ist also die Politik, welche die Raumplanung in einen Bezug zur politischen Planung bringt und sie mit andern Sachplanungen in diese hineinnimmt.

Mit dem Hinweis auf den Bezug ist aber das bestehende Spannungsverhältnis zwischen Raumplanung (Raumordnungspolitik) und politischer Planung nicht von vornherein gelöst. Es weist verschiedene Aspekte auf. Da ist zunächst einmal die Frage, ob die politische Planung die Raumplanung akzeptiert und ihr den angemessenen (hohen) Stellenwert zuerkennt. Die Durchsicht der schweizerischen Richtlinien zur Regierungspolitik 1979–1983 ist nicht ermutigend. Die Raumplanung wird zwar erwähnt, doch sektorialisiert. Es wäre aber falsch, sich durch diese Feststellung, die wohl auch für Deutschland und Österreich gemacht werden könnte, entmutigen zu lassen. Die Erfahrung lehrt, dass im Verlauf der Zeit die *Stellenwerte der Teilpolitikbereiche schwanken,* und zwar ganz erheblich. Der Rückblick auf die siebziger Jahre zeigt für die Schweiz beispielsweise folgende Dominanten: Raumordnungspolitik/Umweltschutzpolitik – Wirtschaftspolitik (Konjunkturpolitik) – Energiepolitik – Finanzpolitik. Über einen relativ konstant hohen Stellenwert verfügten die Sozialpolitik und die Sicherheitspolitik. Auf der andern Seite sank die Raumordnungspolitik nach ihrem Höhenflug in ein relativ tiefes Wellental. Zurzeit steht sie im Schatten der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Ein zweiter Aspekt betrifft die angesprochenen Zeithorizonte. Die politische Planung ist kurzfristiger bis mittelfristiger Art, während die Raumplanung, wie bereits erwähnt, längerfristige Aspekte einschliesst. Die Prozesse der Veränderung der Raumstruktur sind nun einmal langsamer. Die politische Planung ist des weitern von ihrer ganzen Aufgabenstellung her enger mit denjenigen Problemen verbunden, die aus der Alltagswirklichkeit hervorgehen. Es kommt deshalb für die Raumplanung als Raumordnungspolitik darauf an, wie sie ihre längerfristigen, nicht tagesaktuellen Aspekte in die politische Planung, die mittelfristig denkt und sich am Aktuellen orientiert, einbringen kann. Der Weg dürfte mit der *Akzentuierung der Nutzungsplanung,* die aufgrund von Anforderungen an eine zukünftige Raumstruktur entwickelt wird, vorgezeichnet sein. Sie zwingt zur frühzeitigen Koordination mit allen Aufgaben, die Gegenstand der politischen Planung und die bodenbeanspruchend sind. Ein dritter Aspekt ergibt sich aus der Isolierungstendenz. Mindestens für die Schweiz kann die Aussage nicht unterdrückt werden, dass sich die Raumplanung in hohem Masse selbst aus dem Gespräch mit der politischen Planung herausgenommen hat, insbesondere auch in ihrer Querschnittsfunktion gegenüber den anderen Teilplanungen (Teilpolitiken). Auslösender Grund war der (zu) hohe politische Stellenwert, den die Raumplanung am Ende der sechziger Jahre hatte. Die Folge war ein Abrücken der andern Politikbereiche, so vor allem der verwandten Aufgaben des präventiven Umweltschutzes und der Regionalwirtschaftspolitik. Diese warteten die Gunst der Stunde des schwankenden politischen Stellenwertes ab und machten sich selbständig.

Die Isolierung deutet sich in der Betonung von administrativen und Forschungsbelangen an. Die Neigung, den Klippen der Mehrdimensionalität der geplanten Politik aus dem Wege zu gehen, ist an sich verständlich, schafft diese doch zusätzliche Problemfelder; die Erfahrung zeigt aber, dass die Raumordnungspolitik durch das Abseitsstehen schwer daran tut, den Anschluss an das politische Gespräch zurückzugewinnen und sich ihrer Doppelfunktion als Querschnittsplanung und Sachplanung entsprechend zum Wort zu melden.
Im Rahmen der politischen Planung wird die Raumordnungspolitik mit andern Teilbereichen in *Konflikt* geraten, allgemein und in konkreten Sachfragen. Der Querschnittsfunktion wegen und aus dem Gegenstand der Raumplanung als Nutzungsplanung heraus sind die entpsrechenden Konflikte nicht zu umgehen. Die notwendigen Verfahren zur Konfliktsbereinigung müssen institutionalisiert sein. Im Verhältnis zur politischen Planung fehlen solche Instrumente. Mindestens so wichtig sind auf der andern Seite im Verhältnis zwischen der Raumordnungspolitik und den anderen Teilpolitiken, also im Zusammenhang mit der Querschnittsfunktion der Raumplanung, die materiellen Vorgaben, welche Kriterien und Massstäbe für die Konfliktregelung abgeben.
Sie können nur aus einer inhaltlich aussagekräftigen politischen Planung, welche eine umfassendere Problemsicht anstrebt, unmittelbar oder abgeleitet hervorgehen. In diesem Sinne verlangt die Raumordnungspolitik, will sie ihr Anliegen vertreten, nach einer Politischen Planung, welche die wichtigsten Eckpunkte der politischen Grundannahmen und Aktivitäten festlegt. Die Raumplanung als Raumordnungspolitik ist also in die politische Planung einbezogen, und sie stellt sogar Anforderungen an diese. Sie geht aber nicht in der politischen Planung auf, da diese nicht die Funktionen der Raumplanung übernehmen kann. Die politische Planung trägt dazu bei, die anstehenden und aufkommenden Konflikte zwischen der Raumplanung und den andern Sachplanungen besser lösen zu können, und sie sorgt im übrigen für die Berücksichtigung der räumlichen Anforderungen in der politischen «Gesamt»planung. Ungeachtet des offenen Verhältnisses zwischen Raumplanung und politischer Planung ist die Verknüpfung unerlässlich. Sie stellt die *Einbindung der Raumplanung* als solche und in ihrem Verhältnis zu den Sachplanungen in die Politik sicher. Das ist der Sinn, die Ratio des notwendigen Verhältnisses zwischen Raumplanung und politischer Planung.

**Ausblick**

Wenn es stimmt, dass Planung Politik ist, dann sind die öffentlichen Planungen von vornherein in den politischen Prozess einbezogen. Sie können und müssen sich innerhalb des politischen Systems entfalten. Sie muss auch durch deren Nadelöhre hindurch. Der Engpass der Planung ist, wie dies unschwer zu erahnen ist, der Engpass der Politik, nämlich die Schwierigkeit der Konsensfindung und der Konsenserhaltung. Die *Konsensknappheit* ist ein allgemeines Problem und somit kein Entschuldigungsgrund für die Raumplanung, sich aus der Aufgabenbewältigung zurückzuziehen. Sie muss den Weg über den Konsens beschreiten. Noch weitere «politische Kosten» hat die Raumplanung als Preis für den Einbezug in die Politik zu bezahlen, so die Hinnahme der der Demokratie eigenen konservativen Grundhaltung und der damit verbundenen «Verzögerungen». Die von der Politologie aufgezeigte Konsensknappheit als grösste Hürde ist aber nicht so hoch, wie allgemein angenommen wird. Die alte, weise Mutter Demokratie hat den Konsens nie verabsolutiert, sie hat ihn sogar relativiert, gleichzeitig aber die moralische Forderung aufgestellt, die Mehrheitslösungen so zu treffen, dass sie für die im Dissens Stehenden zumutbar sind. Das was der heutigen Politik und auch der Raumordnungspolitik wirklich fehlt, das ist nicht der Konsens, sondern das ist die reife Fähigkeit der «Regierenden und Regierten», der «Planer und Verplanten» zum Dissens, und zwar innerhalb des gegebenen politischen Systems. Der von den Planern oft anvisierte Weg zu ausserrechtlichen Demokratieformen (Partizipation, Bürgerinitiativen usw.) hat keinen Gewinn gebracht – er hat sie zusätzlich isoliert. Auf der andern Seite muss vielleicht gerade die Demokratie von heute neu lernen, dass das, was gestern wichtig war und deshalb in die Entscheidung der obersten Organe gelegt wurde, heute nicht mehr wichtig sein muss. Die Planung erweist der Demokratie einen Dienst, wenn sie dazu beiträgt, dass die heute wichtig erscheinenden Fragen vom Souverän behandelt werden können. Vor allem aber hat sie Bedeutung und Tragweite – mit Einschluss der politischen Dimensionen – konkreter öffentlicher Aufgaben sichtbar zu machen. Die gilt für die politische Planung – und in ihrem Bereich auch für die Raumplanung.