



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Blotevogel, Hans H.; Schelhaas, Bruno:*

## **Geschichte der Raumordnung**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5544020>

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):

Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.

Hannover, 75 – 201.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55441>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## 2 Geschichte der Raumordnung

Hans H. Blotevogel, Bruno Schelhaas

### **Kurzfassung**

*Die überörtliche Raumplanung entstand in Deutschland um den Ersten Weltkrieg als Reaktion auf die negativen Auswirkungen von Industrialisierung und Urbanisierung. Die ersten Regionalplanungsverbände wurden 1911 im Raum Berlin und 1920 im Ruhrgebiet gegründet, dann ab 1925 vor allem in weiteren Verdichtungsräumen. Das Anfang der 1930er Jahre entstandene Programm einer autoritären staatlichen Raumordnung im Sinne eines hierarchischen Mehrebenensystems mit einer zentralen Lenkung von der Reichsebene bis zu den Gemeinden wurde im nationalsozialistischen Staat ab 1935 realisiert. Raumordnung sollte nicht nur zu einer rationalen Ordnung der Landnutzungen beitragen, sondern auch die Standortlenkung der Industrie und großräumige Umsiedlungen der Bevölkerung umfassen. Allerdings konnte der weitreichende Steuerungsanspruch bei Weitem nicht erfüllt werden.*

*Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in der DDR die überörtliche Raumplanung mit der ökonomischen Standortplanung zunächst zur Gebietsplanung verschmolzen und schließlich in Form der Territorialplanung gänzlich der zentralen Wirtschaftsplanung untergeordnet. In der Bundesrepublik gab es in den 1950er Jahren eine Debatte über die Legitimation und die Aufgaben einer als Mehrebenensystem ausgeformten Raumordnungspolitik. In den 1960er Jahren stieß die Implementierung des mehrstufigen Raumplanungssystems auf eine breite politische Akzeptanz, nun allerdings demokratisch legitimiert und frei von totalitären Zügen. Allerdings wurde Mitte der 1970er Jahre offenkundig, dass der weitreichende vertikale und horizontale Koordinationsanspruch der Raumplanung nicht eingelöst werden konnte. Raumordnung konzentriert sich seitdem auf eine im engeren Sinne raumrelevante, d. h. flächen- und strukturbezogene Planung und Politik mit eher punktuellen horizontalen Koordinationen. Dabei erwies sich die Raumordnung stets als anpassungsfähig, wenn es darum ging, ihre Leitbilder und Ziele auf die gewandelten Problemsituationen auszurichten. Der Wandel der Leitbilder zeigt sich in der veränderten Bewertung der ländlichen Räume und der Ballungsgebiete sowie in unterschiedlichen Akzentuierungen sozialer, ökonomischer und ökologischer Zielsetzungen.*

## 2.1 Gelenkte Raumentwicklung als implizite Raumordnung in der Geschichte

Hans H. Blotevogel

### 2.1.1 Antike, Mittelalter und Frühe Neuzeit

Zwar wird der Terminus „Raumordnung“ erst Ende der 1920er Jahre in Deutschland gebräuchlich, doch hat es Raumplanung im impliziten Sinne als herrschaftliche bzw. staatliche Steuerung und Lenkung der Raumentwicklung seit vielen Jahrhunderten gegeben. Regelmäßige Grundrissformen vor- und frühgeschichtlicher Siedlungen – beispielsweise Mesopotamiens – lassen auf die planmäßige Anlage von Siedlungen schließen. Auch der Bau und die Unterhaltung von Bewässerungssystemen erforderten eine planmäßige Koordination der Anlage und der Pflege. Allerdings liegen die eigentlichen Prozesse der Planung und Steuerung der vor- und frühgeschichtlichen Raumentwicklung weitgehend im Dunkeln.

Als Beispiele für frühe Landes- und Regionalplanung können vor allem staatlich gelenkte Kolonisationen gelten. Die Erschließung und die mehr oder weniger geplanten Besiedlungsprozesse waren häufig mit der Gründung von Städten verbunden. Als bekannte Beispiele aus der Antike können die seit dem 7. Jahrhundert v. Chr. im Mittelmeerraum angelegten griechischen Kolonien (von griechischen Mutterstädten angelegte *Poleis*) und die im Zuge der Expansion des Römischen Reichs gegründeten Kolonien mit Planstädten genannt werden. Nach der Eroberung Galliens (ab 58 v. Chr.), Germaniens (teilweise) und Britanniens wurden weite Teile Westeuropas in das Römische Reich eingegliedert. Städte mit rechtwinkligem Grundriss, befestigte Landstraßen und Wasserleitungen wurden angelegt, und die landwirtschaftlich genutzte Flur wurde nach dem Zenturiensystem quadratisch aufgeteilt. Mit dem Niedergang des Römischen Reiches im 4./5. Jahrhundert verfiel auch die römische Ordnung der Kulturlandschaft.

Auch den mittelalterlichen Siedlungsausbau durch Grundherren, Adel und Klöster kann man als implizite Raumordnung ansehen. Neben der als „Binnenkolonisation“ bezeichneten Besiedlung von Waldgebieten kann die sog. Ostsiedlung in Ostmitteleuropa und im Baltikum durch deutsche und slawische Fürsten, den Deutschen Orden und die Zisterzienser als bekanntes Beispiel gelten. Intensive Phasen des Landesausbaus bestanden im Hochmittelalter (12. bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts) sowie in der frühen Neuzeit, insbesondere im 18. Jahrhundert. In der hochmittelalterlichen Siedlungsexpansion wurde das zuvor im deutschen Altsiedelland entstandene Siedlungsmuster häufig auf die Siedlungsgebiete östlich von Elbe und Saale übertragen: planmäßig angelegte Städte als zentrale Orte mit zugehörigen Dörfern (Anger- und Waldhufendörfer) innerhalb der Bannmeile, sodass sich ein Städtetz mit einer Maschenweite von ca. 15 km ergab. Beispiele lassen sich in Mecklenburg, Brandenburg, Schlesien und Pommern nachweisen. In der zweiten Hälfte des 14. und im 15. Jahrhundert mangelte es an Siedlern, sodass die Kolonisation abbrach, aber nach dem Jahr 1500 wurde sie fortgesetzt, dann zunächst mit der Auffüllung der zahlreichen Wüstungen.

Im Mittelalter und in der Renaissance war menschliches Planen im christlichen Europa in den göttlichen Heilsplan eingebettet. Erst als im Zuge der Aufklärung die menschliche *Ratio* zum Maßstab des Handelns wurde, entstand die Vorstellung der Planbarkeit von Gesellschaft und menschlichen Lebensräumen. Die Gestaltung der Welt, die nun nicht mehr auf ein Jenseits gerichtet war, wurde zum zentralen Moment des Fortschritts. Insbesondere für Leibniz und Kant war das rationale Handeln der Individuen stets mit einer aufgeklärten gesellschaftlichen und politischen Ordnung verknüpft (Metzler, Laak 2006). Hatte man die „Ordnung“ der Welt bis zur Renaissance stets als Ausdruck des göttlichen *Ordo* verstanden, war es nun der Mensch, der als rational handelndes Wesen für die Schaffung einer bestmöglichen Ordnung – und damit auch einer rationalen „Raum-Ordnung“ – selbst verantwortlich wurde. Mit der Aufklärung entstanden die weltanschaulichen und gesellschaftstheoretischen Grundlagen der modernen Gesellschaftsplanung und damit auch der Raumplanung.

Im 17. und 18. Jahrhundert wurden die absolutistischen Staaten mit ihrem Regierungsapparat Träger der Siedlungs- und Infrastrukturplanung. Im Zuge der merkantilistischen Politik ließen sie Verkehrswege (Kanäle, Chausseen) ausbauen, um Handel und Gewerbe zu fördern. Das Königreich Frankreich wirkte hier als Modell für andere Staaten wie Preußen und Österreich. Ein anderes Handlungsfeld war die sog. Binnenkolonisation (Ödlanderschließung, Moorkolonisation), die im 17. und 18. Jahrhundert vor allem in den Niederlanden, Preußen und Österreich, aber auch in Russland planmäßig betrieben wurde, um die Ernährungsbasis für die nun wieder wachsende Bevölkerung zu verbessern und den Reichtum der merkantilistischen Staaten zu mehren. In der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie erfolgte der innere Landesausbau nicht nur aufgrund merkantilistischer Motive, sondern diente auch zur Grenzsicherung gegenüber dem Osmanischen Reich durch die Ansiedlung loyaler Gruppen. 1787 erschien mit dem österreichischen „Hauptnormale über das Ansiedlungswesen“ eine Art Lehrbuch zur Landesplanung, in dem die Anlage von neuen Dörfern geregelt wurde (Kuhn 1956: 94).

Nur kurz hingewiesen sei auf die außereuropäischen Kolonisationen der europäischen Kolonialmächte. Die frühen Kolonialmächte Portugal und Spanien gründeten vor allem in Lateinamerika im 16. bis 18. Jahrhundert Kolonien, Holland in Südafrika und Südostasien (17. bis 18. Jahrhundert), England und Frankreich in Nordamerika, Afrika und Asien (17. bis 19. Jahrhundert). Auch bei diesen häufig staatlich gelenkten Siedlungsvorgängen wurden meist siedlungsräumliche Muster der Mutterländer auf die Kolonien übertragen.

### 2.1.2 Raumplanung im 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert bestand gegenüber der Aufgabe öffentlicher Raumplanung eine ambivalente Haltung. Auf der einen Seite wurde der Fortschrittsgedanke der Aufklärung durch Denker wie Auguste Comte, Karl Marx und Friedrich Engels zumindest in der

Theorie zu Programmen rationaler Politik, Verwaltung und Planung weiterentwickelt. Dem stand allerdings die wirkungsmächtige liberale Idee von der Freiheit des Einzelnen und der unsichtbaren Hand des Marktes, die letztlich zur sozialen Harmonie führt (Adam Smith), gegenüber. In der Praxis setzte sich nach dem Ende von Absolutismus und Merkantilismus im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die liberale Gesellschaftsauffassung mit einem Staatsverständnis durch, das man später als „Suppenküchen- und Nachtwächterstaat“ persifliert hat: Demnach habe sich der Staat darauf zu beschränken, für die Freiheit und Sicherheit des sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu sorgen. Gesellschaftliche Wohlfahrt werde durch den Markt gleichsam automatisch erzeugt, jedenfalls dann, wenn sich der Staat auf die Gewährleistung einer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung beschränke. Für Stadtplanung und Raumordnung als Aufgabe der öffentlichen Hand gab es in diesem Staatsverständnis kaum Platz.

Selbstverständlich verfolgten Staat und Kommunen auch im 19. Jahrhundert bestimmte Ziele und handelten zweckrational, „aber die Steuerung der Gesellschaft im Sinne einer konzeptionellen (Innen-)Politik lag so weit außerhalb des staatstheoretischen Verständnisses, daß Zielsuche, -auswahl und -formulierung nicht als eigener Entscheidungsbereich ausdifferenziert und in einem formellen Handlungsinstrument fixiert werden konnten“ (Wahl 1978: 46). Dies gilt allerdings mit Ausnahme des militärischen Bereichs, in dem bekanntlich viele Prinzipien der Planung zuerst entwickelt worden sind.

Generell lässt sich feststellen, dass es im liberalen Staat des 19. Jahrhunderts keine explizit raumbezogene Politik gab. Gleichwohl verfolgten die Länder implizit raumrelevante Politiken wie beispielsweise die Industrieförderung in Preußen, Baden und Württemberg sowie die Infrastrukturpolitik (Eisenbahnen, Kanäle, Straßen). Im 19. Jahrhundert erfolgten Infrastrukturplanungen durch Staat und Kommunen in einem Umfang, der sich eigentlich kaum mit dem liberalen Staatsverständnis vereinbaren ließ. Dementsprechend wurde der Infrastrukturausbau zunächst häufig privaten Investoren überlassen und generell als technische Aufgabe zur Lösung konkreter Probleme aufgefasst. Eine Systematisierung der Planungen und ihre Einbettung in räumliche Zusammenhänge und flächendeckende Konzepte waren dem 19. Jahrhundert noch fremd.

Erst die Erfahrungen mit den katastrophalen sozialen und hygienischen Auswirkungen des industriellen Städtewachstums führten schrittweise zu einem Umdenken. Allerdings musste „Bevölkerungsballung“ erst als Problem wahrgenommen werden, um politisch relevant zu werden. Dies begann zunächst in Großbritannien, in Deutschland dann um 1870 in Berlin. Ungefähr zeitgleich zur aufkommenden Kritik an den miserablen Lebensbedingungen in den Industriegroßstädten erfolgte eine allmähliche Abkehr vom liberalen Staatsverständnis zugunsten einer Befürwortung staatlicher Interventionen und des Ausbaus der Administration zur sog. Leistungsverwaltung, der in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts die Aufgabe der Sicherung einer immer umfassender werdenden Daseinsvorsorge zuerkannt wurde (Krabbe 1985; Blotevogel 1990). Auch die (bürgerlichen) „Kathedersozialisten“ im Umfeld des 1872 gegründeten Vereins für Socialpolitik argumentierten, dass die gesellschaftliche Entwicklung durch staatliche

Lenkung in geregelte Bahnen geleitet werden müsse, schon um sie durch Reformen zu stabilisieren und der Gefahr sozialistischer Umstürze zu begegnen.

Die wesentlichen Grundlagen für die Siedlungsplanung legten in Preußen das Allgemeine Preußische Landrecht aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und die liberalen Stein-Hardenbergschen Reformen aus den ersten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Die preußischen Reformgesetze bewirkten nicht nur eine freie Wirtschaftsverfassung, sondern schufen erstmals auch einen in Stadt und Land gleichermaßen geltenden einheitlichen Begriff des Grundeigentums. Aber trotz der liberalen Grundideen hat es im städtischen Baurecht des 19. Jahrhunderts nie eine absolute Baufreiheit gegeben. Einschränkende Bestimmungen waren vor allem durch sicherheits- und ordnungspolizeiliche Gründe (insbesondere gegen Feuergefahr) motiviert; sekundär spielten auch Motive der Vermeidung von Verunstaltung und Verengung der Straßen eine Rolle. Auf dem Allgemeinen Preußischen Landrecht basierte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die polizeiliche Fluchtlinienplanung. Allerdings hatten die Gemeinden nur ein geringes Mitspracherecht, obwohl sie bei der Anlage der Straßen entschädigungspflichtig waren.

In der ländlichen Siedlungspolitik des 19. Jahrhunderts standen die Gemeinheitsteilungen, also die Aufhebung der gemeinschaftlichen Nutzung von Ländereien (Allmenden, Marken) durch Aufteilung (Separation) und Vergabe an die einzelnen Nutzungsberechtigten im Vordergrund. In vielen Ländern bzw. preußischen Provinzen wurden sog. Generalkommissionen eingerichtet, welche als staatliche Behörden die Ablösung der grundherrschaftlichen Bodenrechte, die Gemeinheitsteilungen und die Maßnahmen zur Flurbereinigung beaufsichtigten. Da die Gemeinheiten in der Regel nur extensiv bewirtschaftet worden waren, konnten durch die Teilungen nicht nur die landwirtschaftlichen Erträge gesteigert, sondern auch neue Bauernstellen geschaffen werden.

Stadtplanung war im 19. Jahrhundert im Wesentlichen Stadterweiterungsplanung. Während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wuchsen die Städte noch verhältnismäßig langsam. Vor den Toren der Altstädte entstanden erste Fabriken und Mietwohnhäuser für die zuziehenden Arbeiter mit ihren Familien. Allerdings hinkte der Wohnungsbau hinter der steigenden Nachfrage hinterher, weil der Bau von Gebäuden außerhalb der Altstädte durch die fehlende Erschließung der Grundstücke durch öffentliche Wege, für deren Finanzierung die Gemeinden verantwortlich waren, behindert wurde. Mit dem Eisenbahnbau und dem Take-off der Hochindustrialisierung um die Mitte des 19. Jahrhunderts beschleunigte sich der Urbanisierungsprozess. Dabei kam es zu zwei unterschiedlichen Mustern der industriezeitlichen Stadtentwicklung:

1. In den Montanrevieren (Ruhrgebiet, Oberschlesien, Saar) entstanden industrielle Siedlungsagglomerationen mit einer Gemengelage von Zechen, Hüttenwerken und anderen Fabriken, kleinen urbanen Kernen und einem dichten Geflecht von Eisenbahnen, Straßen, Kanälen, Rohrleitungen usw. Ein großer Teil der zuziehenden und dann rasch weiter wachsenden Arbeiterbevölkerung kam in den in der

Nähe der Hüttenwerke und Zechen nach britischen Vorbildern in lockerer Bauweise errichteten Werkssiedlungen unter.

2. Quantitativ bedeutender war jedoch das Wachstum industrieller Erweiterungsquartiere der bestehenden vorindustriellen Städte, die sich daraufhin häufig zu Industriestädten wandelten. Aufgrund der wachsenden Wohnungsnot und des Baulandmangels wurden in vielen Städten, oft auf Veranlassung der staatlichen Regierung, Stadterweiterungspläne als Straßen- und Fluchtlinienpläne aufgestellt. Zwar enthielten diese Pläne noch keine Vorgaben über Art und Maß der Bebauung, aber durch die Bestimmung der anzulegenden Straßen gaben sie oft den entscheidenden Rahmen für die weitere räumliche Ausdehnung der Städte in den folgenden Jahrzehnten vor.

Das berühmteste Beispiel unter diesen Stadterweiterungsplänen ist der sog. Hobrecht-Plan für Berlin von 1862 (vgl. Abb. 2.1). In diesem „Bebauungsplan für die Umgebungen Berlins“ wurden lediglich die Straßenverläufe festgelegt; die Bebauung hinter den Fluchtlinien war weitgehend den einzelnen Eigentümern überlassen und nur durch rahmensetzende Bauordnungen, z. B. über die Zugänglichkeit und Größe der Blockinnenhöfe für Feuerspritzen, geregelt. Da die Berliner Baupolizeiordnung von 1852 eine hochverdichtete Bebauung erlaubte und der Hobrecht-Plan riesige Baublöcke vorsah, um die von der öffentlichen Hand aufzubringenden Kosten für die neuen Straßen möglichst niedrig zu halten, führte die Aufsiedlung der Baublöcke zu der berühmten Berliner Mietskasernenbebauung, denn die Investoren, häufig anonyme „Terrain-Gesellschaften“ mit prioritären Renditeinteressen, waren an einer maximalen Ausnutzung der Grundstücke interessiert. In dieser meist vier- bis fünfgeschossigen Block-Rand-Bauweise entstanden zwischen 1871 und dem Ersten Weltkrieg die gründerzeitlichen Mietwohnungsgürtel rings um die vorindustriellen Altstädte nicht nur in Berlin, sondern beispielsweise auch in Leipzig und Wien. Hingegen spielte in den norddeutschen Küstenstädten – ebenso wie in den Niederlanden und in Großbritannien – der verdichtete Reihenhausbau eine größere Rolle.

Die Jahre um 1871–1875 bilden aus mehreren Gründen eine planungsgeschichtliche Schwelle. Erstens lösten die Gründung des deutschen Kaiserreichs (1871) und die Reparationszahlungen Frankreichs in Deutschland eine lebhafte Konjunktur mit zahlreichen Firmengründungen und reger Bautätigkeit aus. Diese sog. Gründerzeit schlug zwar schon bald (1873) in eine Rezession um, doch waren die Jahrzehnte bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs insgesamt eine Periode lang anhaltender wirtschaftlicher Prosperität, sodass der Begriff „Gründerzeit“ heute häufig auf die gesamte Dauer des deutschen Kaiserreichs bezogen wird. Zweitens spielt für die Geschichte der Stadtplanung der Erlass der sog. Fluchtliniengesetze, insbesondere des Preußischen Fluchtliniengesetzes von 1875, eine wichtige Rolle. Drittens schließlich wurden in den 1870er Jahren Stadtplanung und Städtebau als wissenschaftliche Disziplin begründet. Mit Reinhard Baumeisters Buch über Stadterweiterungen (1876) erschien das erste wissenschaftliche Lehrbuch zur modernen Stadtplanung. Zwei Jahre zuvor hatte Gräfin Dohna-Poninska (unter dem Pseudonym „Arminius“) unter dem Eindruck der Wohnungsnot in den Großstädten bereits städtebauliche Reformvorschläge entwickelt (Arminius 1874).

Abb. 2.1: „Plan von Berlin und Umgegend bis Charlottenburg“  
von James Hobrecht (1862)



Quelle: Wolters 1978: 161

Bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war das öffentliche Baurecht im Wesentlichen „Baupolizeirecht“, in dem die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die bereits bestehenden und zu errichtenden Gebäude festgelegt wurden, insbesondere zur Stabilität und zum Brandschutz. Art und Maß der Nutzung des Bodens spielten in den Planungen allenfalls eine untergeordnete Rolle. Der Herausforderung des industriellen Städtewachstums begegnete man zunächst durch meist staatlich veranlasste Stadterweiterungspläne. Allerdings erwiesen sich diese als unzureichend, weil die planerischen Aussagen nur rudimentär waren und weil Instrumente zur Umsetzung weitgehend fehlten. Aus dieser Einsicht heraus entstanden die ersten Stadtplanungsgesetze wie das Badische Fluchtliniengesetz (1868) und das Preußische Fluchtliniengesetz (1875). Ähnliche Gesetze folgten in mehreren anderen deutschen Ländern.

Vor allem das preußische „Gesetz betreffend Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften (Fluchtliniengesetz)“ gilt vielfach als Beginn der modernen Stadtplanung. Seine Zwecke waren gemäß § 3 des oben genannten Gesetzes die Förderung des Verkehrs, der Feuersicherheit und der öffentlichen Gesundheit sowie der Schutz gegen Verunstaltung. Es eröffnete die Alternativen,

entweder Fluchtlinien im Sinne von Baugrenzen entlang der anzulegenden Straßen festzulegen oder „Bebauungspläne“ (im Sinne elementarer Flächennutzungspläne) aufzustellen. Als wesentliche Neuerungen bestimmte das Gesetz erstens, dass die Planung von Stadterweiterungen nun explizit als kommunale (und nicht mehr baupolizeiliche, d. h. staatliche) Aufgabe definiert wurde, zweitens, dass die Städte zur Heranziehung der Anlieger zur Mitfinanzierung neuer Straßen und ggf. zur Enteignung des dafür benötigten Bodens ermächtigt wurden sowie schließlich drittens, dass private Belange in förmlichen Einwendungsverfahren mit öffentlicher Auslegung auszugleichen waren. Damit konnten die geplanten Stadterweiterungen bedeutend einfacher realisiert werden. Allerdings blieb die Stadtplanung in der Praxis zunächst im Wesentlichen Straßen- und Fluchtlinienplanung, denn Art und Maß der Bebauung konnten die Gemeinden nach dem Fluchtliniengesetz noch nicht festlegen. Ersatzweise wurden Polizeiverordnungen erlassen (Bauordnungen), z. B. zur Geschosshöhe, zur Art der Bebauung und zur Zulässigkeit von Hintergebäuden.

Aus dem Baupolizeirecht und den ersten Stadtplanungsgesetzen (Fluchtliniengesetzen) entstand über viele Zwischenstufen das heutige öffentliche Baurecht. Aus dem Baupolizeirecht des 19. Jahrhunderts entwickelte sich das heutige Bauordnungsrecht (einschließlich Bauaufsichtsrecht). Demgegenüber entstand aus den Bestimmungen, die die Bodennutzung sowie die städtebauliche Planung, ihre Sicherung und Durchführung betrafen, das heutige Städtebaurecht, auch Bauplanungsrecht genannt.

## 2.2 Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Hans H. Blotevogel

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts (einschließlich der frühen Nachkriegszeit) kann als die Epoche der konzeptionellen Grundlegung der Raumplanung gelten. Die wesentlichen Theoriegrundlagen, Legitimationsargumente, Leitbilder sowie Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente sind in dieser Periode in theoretischen Debatten und praktischen Handlungsansätzen erarbeitet worden. Dabei war die Entwicklung keineswegs geradlinig. Es gab innovative Ansätze (wie die Siedlungsplanung für das Ruhrgebiet), Rückschritte (wie das Scheitern der Planungsgesetzgebung in der Weimarer Republik), aber auch menschenverachtenden autoritären Missbrauch (wie den Generalplan Ost während des Zweiten Weltkriegs) und Kontroversen über die Legitimität der Raumordnung (wie in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg).

Im zeitlichen Verlauf entwickelte sich die Stadtplanung einige Jahrzehnte früher als die überörtliche Raumplanung. Mit den grundlegenden Lehrbüchern von Camillo Sitte (1889), Joseph Stübben (1890) und Raymond Unwin (1909), der Gründung der Zeitschrift „Der Städtebau“ (1904) und den einflussreichen Reformkonzepten insbesondere von Ebenezer Howard zur Gartenstadt (1898/1902) wurden wesentliche Grundlagen im

ausgehenden 19. Jahrhundert und um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert gelegt (Albers 1975; Rodriguez-Lores, Fehl 1985). Howard und Unwin gingen bereits über die städtebauliche Dimension hinaus und schlugen anstelle einfacher Stadterweiterungen regionale Lösungen mit eigenständigen Satellitenstädten vor. Als erste Marksteine der Regionalplanung können die Denkschrift zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplans von Robert Schmidt (1912) sowie die Gründung der ersten Regionalplanungsverbände für Groß-Berlin (1911) und das Ruhrgebiet (1920) gelten. Die staatliche Raumordnung folgte in Deutschland dann 1935 (Gramke 1972).

### 2.2.1 Die Anfänge der Regionalplanung: Groß-Berlin und Ruhrgebiet

Es ist kein Zufall, dass die überörtliche Raumplanung in den beiden größten Ballungsräumen des Deutschen Reiches, nämlich in Berlin und im Ruhrgebiet, entstand (Hofmann 1980). Unter dem Eindruck der dynamischen Bautätigkeit, der Tendenz zur flächendeckenden Aufsiedlung der Stadtregionen und des Mangels an Grünflächen setzte im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts eine lebhafte Diskussion über die Notwendigkeit einer regionalen Siedlungs- und Grünflächenplanung ein. Am 26. Juni 1907 erschien in der Essener Rheinisch-Westfälischen Zeitung von einem anonymen Autor der Entwurf eines „Generalbau- und Wegeplans für das Industriegebiet“ zwischen Duisburg und Bochum. 1908 schrieb die Stadt Berlin zusammen mit ihren Nachbarstädten einen Wettbewerb für einen „Grundplan für die Bebauung von Groß-Berlin“ aus. Einer der Gewinner war Hermann Jansen, dessen Entwurf unter dem Motto „In den Grenzen der Möglichkeit“ und speziell sein Vorschlag für einen „Wald- und Wiesengürtel um Groß-Berlin nebst Radialverbindungen“ (1910) (vgl. Abb. 2.2) große Beachtung fanden. Der Wettbewerb war Anlass für die berühmte Allgemeine Städtebau-Ausstellung, die zuerst 1910 in Berlin, dann in erweiterter Form in Düsseldorf und schließlich auch in London gezeigt wurde. Die maßgeblich von Werner Hegemann organisierte Ausstellung zeigte nicht nur ein breites Spektrum von städtebaulichen Reformmodellen als Antithese zur Mietskasernenstadt des 19. Jahrhunderts, sondern auch Planentwürfe, welche die engen politischen Stadtgrenzen zugunsten einer regionalen Perspektive überschritten. Neben den Entwürfen aus dem genannten Wettbewerb für Groß-Berlin ist hier vor allem der regionale Grünflächenplan für Boston und sein Umland von Charles Eliot (1909) zu nennen. Damit war der Boden vorbereitet für Initiativen der öffentlichen Hand, die ungefähr zeitgleich in Berlin und im Ruhrgebiet ergriffen wurden.

Berlin war im 19. Jahrhundert weit über seine engen Stadtgrenzen hinausgewachsen. Die Agglomeration Berlin bestand vor der Bildung von Groß-Berlin (1920) nicht nur aus der eigentlichen Stadt Berlin, sondern aus einem Konglomerat selbstständiger Kommunen, von denen mehrere bis zum Zusammenschluss bereits die 100.000-Einwohner-Schwelle überschritten hatten (Charlottenburg, Lichtenberg, Schöneberg, Wilmersdorf, Rixdorf/Neukölln, Spandau). Als Ersatz für eine großzügige Eingemeindung, die aufgrund von Vorbehalten gegenüber einem möglicherweise zu mächtig werdenden „roten Berlin“ nicht zustande kam, bildete Preußen 1911 per Gesetz den Zweckver-

Abb. 2.2: „Wald- und Wiesengürtel um Groß-Berlin nebst Radialverbindungen“ von Hermann Jansen (1910)

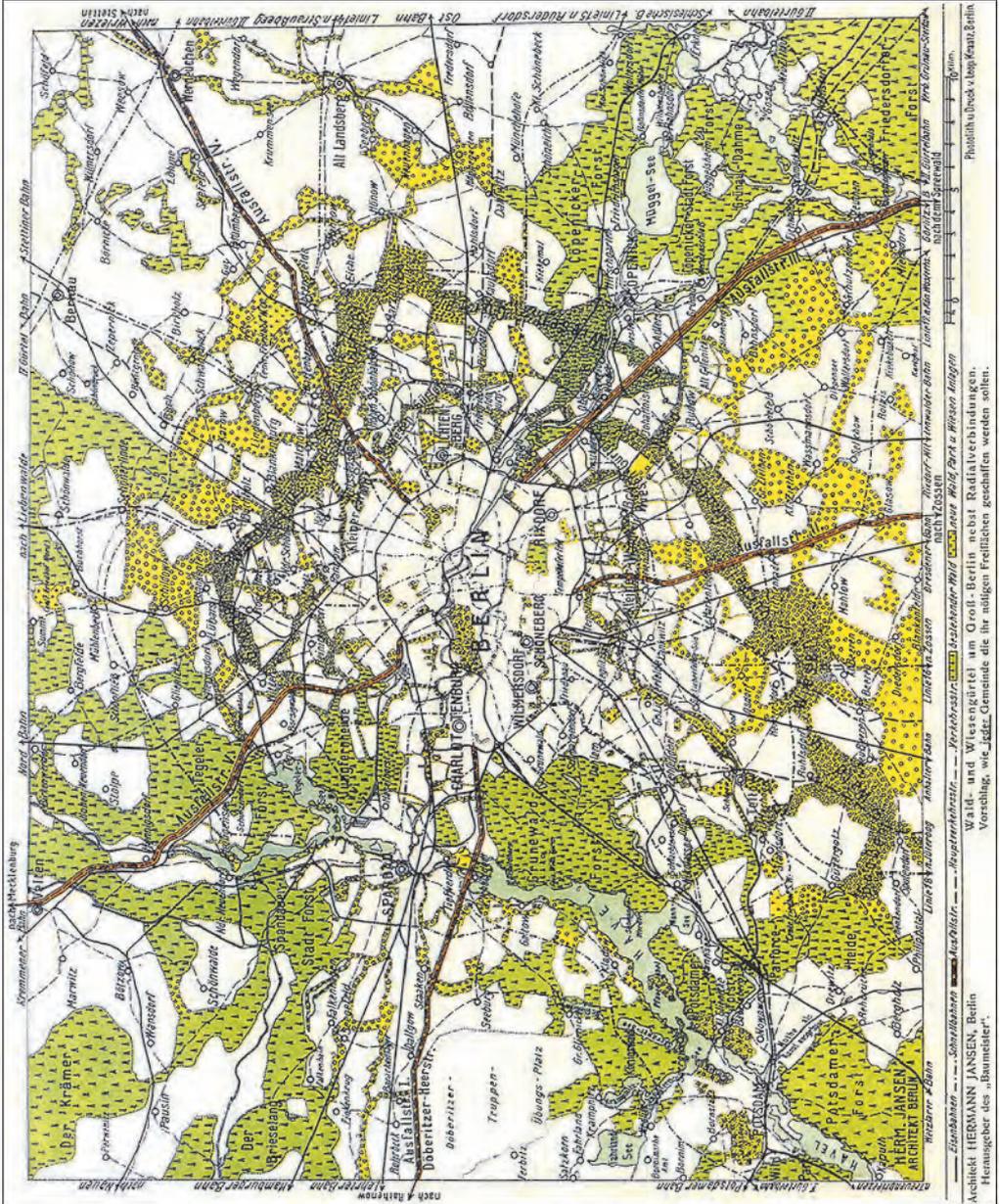
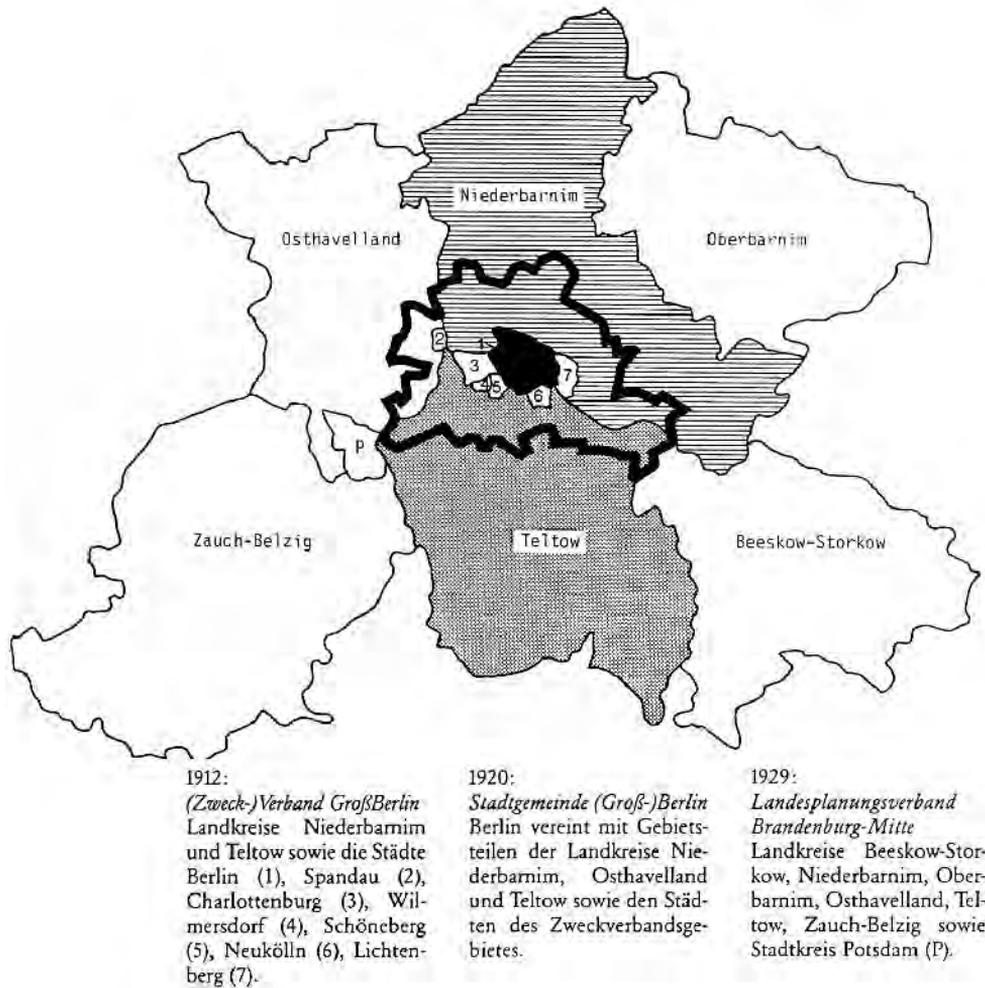


Abb. 2.3: Raumplanung im Großraum Berlin: Zweckverband (1912) – Stadt (1920) – Landesplanungsverband (1929)



Quelle: Engeli 1986: 37

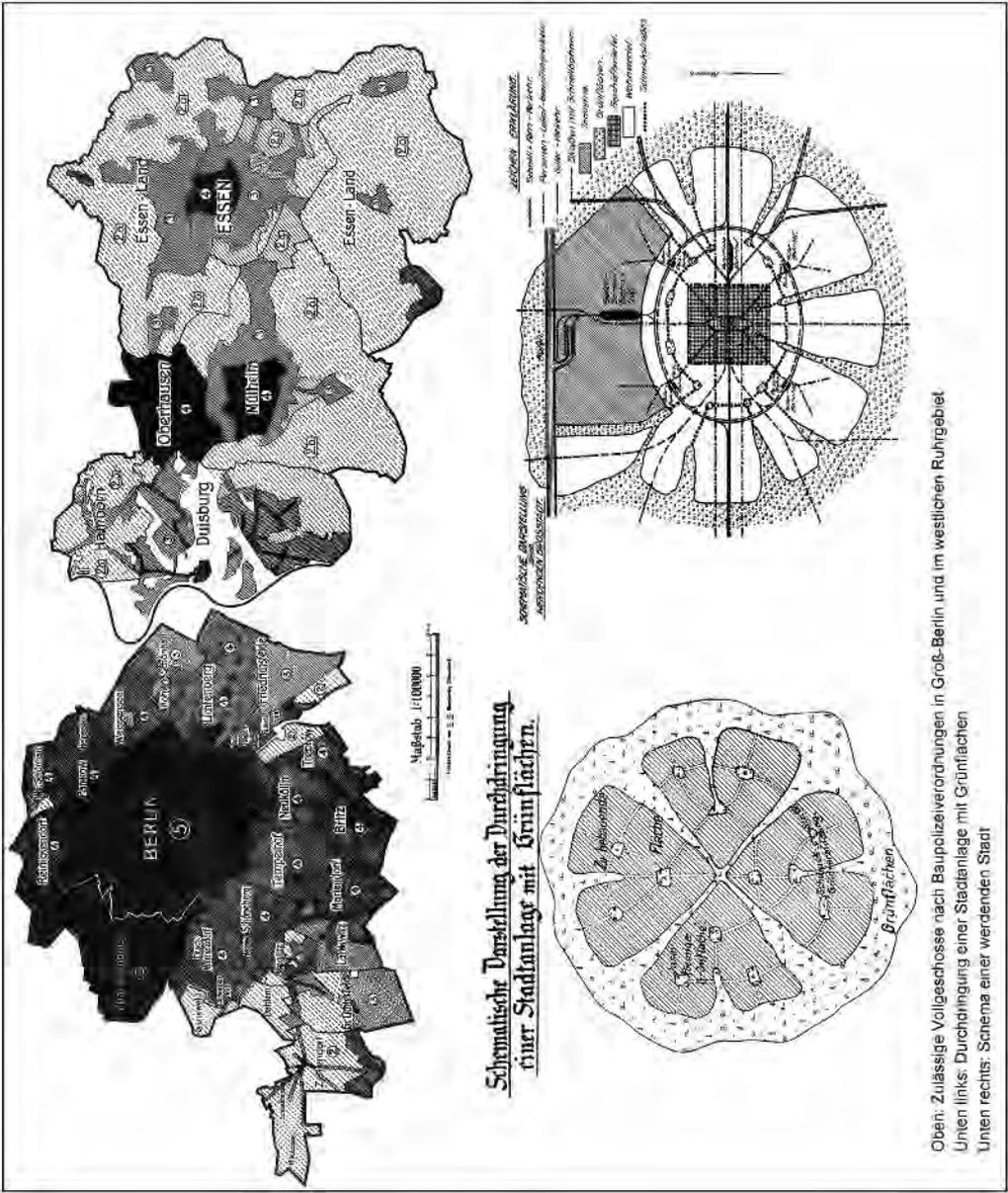
band Groß-Berlin (vgl. Abb. 2.3). Ihm gehörten außer der Stadt Berlin die bereits genannten kreisfreien Städte sowie die beiden Umlandkreise Niederbarnim und Teltow an. Das Gebiet umfasste rund 3.500 km<sup>2</sup>, 374 Gemeinden und 4,1 Mio. Einwohner. Seine Aufgaben umfassten die Regelung der Straßenbahnen und U- bzw. Hochbahnen, die Beteiligung an den gemeindlichen Fluchtlinien- und Bebauungsplanungen, eine einheitliche Fluchtlinienplanung für die Durchgangs- und Ausfallstraßen, ein Beanstandungsrecht für die gemeindliche Fluchtlinienplanung sowie die Befugnis zum Er-

werb und zur Unterhaltung größerer Freiflächen (Wälder, Parks, Sportflächen usw.). In den wenigen Jahren seines Bestehens erarbeitete der Verband wesentliche Ansätze für eine gemeindeübergreifende Regionalplanung. Zwar hatte der Zweckverband keine Kompetenz für einen Generalbebauungsplan für das Verbandsgebiet, doch durch die Schaffung eines einheitlichen Straßenbahnsystems, die Sicherung größerer Waldflächen und die Koordination der Siedlungsplanung der einzelnen Kommunen kam ihm eine bemerkenswerte Pilotfunktion für die Entwicklung der Regionalplanung zu (Beyer et al. 1992).

Mit der Gründung der Weimarer Republik änderten sich die politischen Mehrheitsverhältnisse, und im Jahr 1920 kam es mit einer großzügigen Eingemeindung des verstärkten Umlandes und einem dezentralen Aufbau der Stadtverwaltung zur Bildung von Groß-Berlin. Das Stadt-Umland-Problem war damit zunächst durch Eingemeindung gelöst, und da große Teile des Zweckverbandes nunmehr zur Stadt Berlin gehörten, wurde der Verband aufgelöst. Allerdings setzte sich das Wachstum Berlins insbesondere entlang der weit ins brandenburgische Umland reichenden S-Bahnen fort, sodass es Ende der 1920er Jahre zur Gründung eines neuen, nun größer abgegrenzten Regionalplanungsverbandes, allerdings ohne die Stadt Berlin, kam (Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte 1929).

Neben Berlin war das Ruhrgebiet der zweite große Ballungsraum des Deutschen Reichs, in dem sich besonders dringlich gemeindeübergreifende Planungsaufgaben stellten. Nachdem zur Lösung der drängenden wasserwirtschaftlichen Probleme bereits um die Jahrhundertwende regionale Zweckverbände gegründet worden waren (Ruhrtalesperrenverein 1899, Emschergenossenschaft 1904, Ruhrverband 1913), forderte der Essener Beigeordnete Robert Schmidt in seiner berühmten Denkschrift zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplans (1912) nichts weniger als eine umfassende, die einzelnen Kreise, Städte und Gemeinden übergreifende Regionalplanung zur Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, zur geordneten Siedlungsentwicklung sowie zur Verkehrsplanung. Die Denkschrift entstand eigentlich auf Initiative des Düsseldorfer Regierungspräsidenten Francis Kruse, der im Zusammenhang mit der oben genannten Städtebauausstellung im Jahre 1910 die Idee hatte, für den hochgradig verstärkten rechtsrheinischen Bereich seines Bezirks einen „Wiesen- und Waldgürtel“ zu planen, und dafür einen Arbeitsausschuss mit Kommunalvertretern bildete. Diese sog. Grünflächenkommission beauftragte Robert Schmidt mit der Zusammenstellung von Materialien und mit der Ausarbeitung einer Denkschrift zur Freiflächensicherung. Die 1912 vorgelegte Denkschrift behandelte dann auch den rechtsrheinischen Bereich des Düsseldorfer Regierungsbezirks, aber sie ging weit über den gestellten Auftrag hinaus, denn sie beinhaltete zudem die Grundlinien eines Generalsiedlungsplans, weil Schmidt die Auffassung vertrat, dass eine isolierte Behandlung der Grünflächen der Problematik dieser hochgradig verstärkten Region nicht gerecht würde (vgl. Abb. 2.4). Unter einem Generalsiedlungsplan verstand er aber auch mehr als einen traditionellen Bebauungsplan, denn der Plan sollte aus einem General-Bebauungsplan sowie ergänzenden Vorschriften zum Bauordnungsrecht und zur Ästhetik der Gebäude bestehen. „Der General-Bebauungsplan bestimmt die Flächen für Wohnbezirke und Kleinbetriebe, für Großarbeitsstätten, für Grünplätze und Erholungs-

Abb. 2.4: Der Übergang vom Städtebau zur Regionalplanung nach Robert Schmidt (1912)



Oben: Zulässige Vollgeschosse nach Baupolizei-Verordnungen in Groß-Berlin und im westlichen Ruhrgebiet  
Unten links: Durchdringung einer Stadtlage mit Grünflächen  
Unten rechts: Schema einer werdenden Stadt

Quelle: Schmidt 1912: Blatt 12, 19, 25

flächen, sowie das Netz der Hauptverkehrsstraßen und Bahnlinien aller Art und gibt die leitenden Gesichtspunkte für die Spezial-Bebauungspläne vor“ (Schmidt 1912: 101). Da Letztere den einzelnen Gemeinden überlassen waren, konzipierte Schmidt de facto ein zweistufiges Planungssystem, wobei sein Generalsiedlungsplan einem heutigen Regionalplan entspricht. Seine Vorstellungen gingen aber noch in einem weiteren Punkt über den Auftrag des Regierungspräsidenten hinaus, denn er deutete die Notwendigkeit einer Siedlungsplanung für das gesamte rheinisch-westfälische Ruhrgebiet, „das in wenig[en] Jahrzehnten eine geschlossene Stadt bilden wird“ (ebd.: 102), an. Die Ideen Schmidts gingen dem Regierungspräsidenten nicht nur wegen der rheinisch-westfälischen Grenzüberschreitung zu weit, sondern auch wegen seiner Forderung nach einer völlig neuen integrativen Planungsweise, mit der sich auch die Mehrheit der Vertreter der anderen Kommunen in der Grünflächenkommission nicht anfreunden konnte.

Schmidts Vorschläge waren ihrer Zeit weit voraus. Erst nach der Gründung der Weimarer Republik konnte er sie im Rahmen des 1920 gegründeten Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, dessen erster Direktor er wurde, wenigstens teilweise verwirklichen.

## 2.2.2 Raumordnung in der Weimarer Republik: die Implementierung der Regionalplanung und die Diskussion über Raumordnung

Abb. 2.5: Robert Schmidt (links) und der Essener Oberbürgermeister Hans Luther (1918)



Quelle: Petz 1995: 16

Die Initiative zur Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) ging vom Essener Oberbürgermeister Hans Luther und seinen Beigeordneten Walter Bucerius und Robert Schmidt aus (vgl. Abb. 2.5). Luther fand im politischen Raum eine breite Unterstützung, und im Mai 1920 beschloss die Verfassungsgebende Preussische Landesversammlung einstimmig das „Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“. In dem Gesetz hieß es: „Der Verband hat in erster Linie die Aufgabe, die verfassungsmäßigen Grundlagen für eine nach großzügigen Gesichtspunkten durchzuführende Siedlungstätigkeit zu schaffen.“ Der SVR war in mehrfacher Hinsicht ein Novum: Er war mehr als ein Zweckverband, da ihm ein relativ breites Aufgabenspektrum

übertragen war, und in der Verbandsversammlung wirkten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit erheblichem Einfluss mit. Während im selben Jahr der Zweckverband Groß-Berlin aufgelöst wurde, entstand mit dem SVR ein leistungsfähiger Regionalplanungsverband, der unter der Leitung von Schmidt in der Folgezeit der Entwicklung der überörtlichen Raumplanung wesentliche Impulse gab und für Jahrzehnte als Modell für die Organisation der Regionalplanung galt (Steinberg 1971; Hoebink 1989; Petz 1995; Benedict 2000) (vgl. Abb. 2.6).

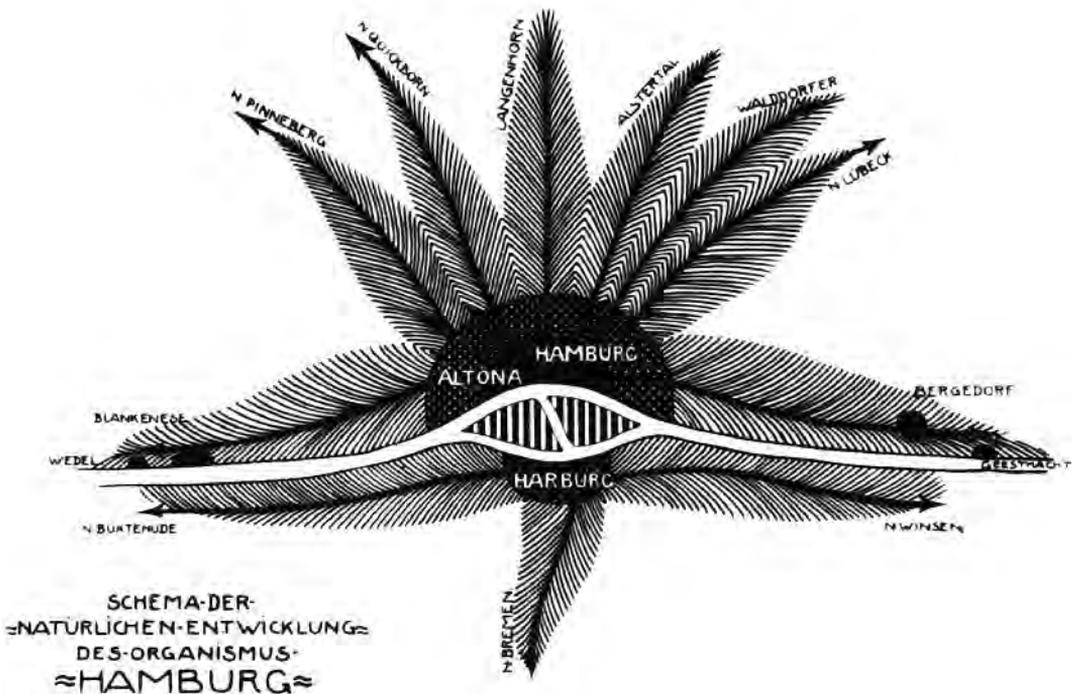
Die Jahre von der Gründung des SVR bis zur nationalsozialistischen Machtübernahme waren für die Entwicklung der Raumplanung eine Zeit intensiver Diskussionen über Prinzipien, Leitbilder und Instrumente, aber nur langsamer Fortschritte in der Praxis (Umlauf 1958). Eine weitgehende Einigkeit bestand über die Zielsetzung der Raumplanung, nämlich durch eine zweckmäßige räumliche Anordnung von Arbeitsstätten und Wohngebieten die Standortanforderungen der Industrie soweit wie möglich zu erfüllen, die Pendlerwege zu reduzieren und auf diese Weise die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu steigern. Allerdings blieben die Debatten nicht unbeeinflusst von den weltanschaulichen und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen jener Zeit. Während die Sozialdemokratie einen starken Staat mit einer sozial gerechten Lenkung von Gesellschaft und Wirtschaft forderte, waren das Zentrum und die bürgerlichen Parteien in dieser Frage uneins. Linksliberale standen einer Ausdehnung der Staatstätigkeit skeptisch gegenüber, während Nationalliberale und Deutschnationale in der „Vermassung“ und im Großstadtwachstum eine Ursache der Proletarisierung und eine Gefährdung der moralischen und politischen Ordnung sahen. Dem sollte die öffentliche Hand durch die Schaffung „gesunder“ Wohn- und Lebensverhältnisse entgegenwirken.

Krieg und Inflation hatten Deutschland in eine schwierige wirtschaftliche Lage mit stagnierenden Einkommen, hoher Arbeitslosigkeit und heftigen sozialen Auseinandersetzungen gebracht. Auf der anderen Seite führten die veränderten politischen Mehrheitsverhältnisse zu einer Aufbruchsstimmung unter den fortschrittlichen Kräften, die eine Chance sahen, nicht nur eine sozial gerechte Gesellschaftsordnung, sondern auch moderne, „gesunde“ Lebens- und Wohnverhältnisse zu schaffen. Vor allem Städte mit sozialdemokratischen Mehrheiten wie Berlin, Hamburg und Frankfurt, aber auch Wien, Amsterdam und London, verfolgten eine sozial ausgerichtete Stadtplanung und eine Wohnungspolitik mit teilweise umfangreichen Programmen des kommunalen Wohnungsbaus. Fortschrittliche Städtebauer wie der Hamburger Oberbaudirektor Fritz Schumacher oder die Stadtbauräte Martin Wagner (Berlin) und Ernst May (Frankfurt am Main) planten nicht nur vorbildliche Wohnsiedlungen, sondern versuchten auch, durch Generalbebauungspläne die Entwicklung der Gesamtstadt nach modernen Prinzipien zu steuern. Während Berlin aufgrund der großzügigen Eingemeindungen von 1920 vorläufig über genügend Flächen für weiteres Wachstum verfügte, waren Hamburg und Frankfurt in den 1920er Jahren in enge kommunale Grenzen eingezwängt, sodass sich das Wachstum immer mehr auf die Umlandgemeinden verlagerte. Vor diesem Hintergrund entwickelte Fritz Schumacher 1920 mit seinem „Federplan“ ein Achsenmodell für das weitere Wachstum der Stadtregion Hamburg (vgl. Abb. 2.7). Hingegen orientierte sich der Plan eines „Rhein-Mainischen Städtekranzes“ (vgl. Abb. 2.8)



in Anlehnung an Vorschläge des englischen Stadtplaners Raymond Unwin an einem polyzentrischen Modell mit einer Kernstadt und einem abgestuften System von Satellitenstädten.

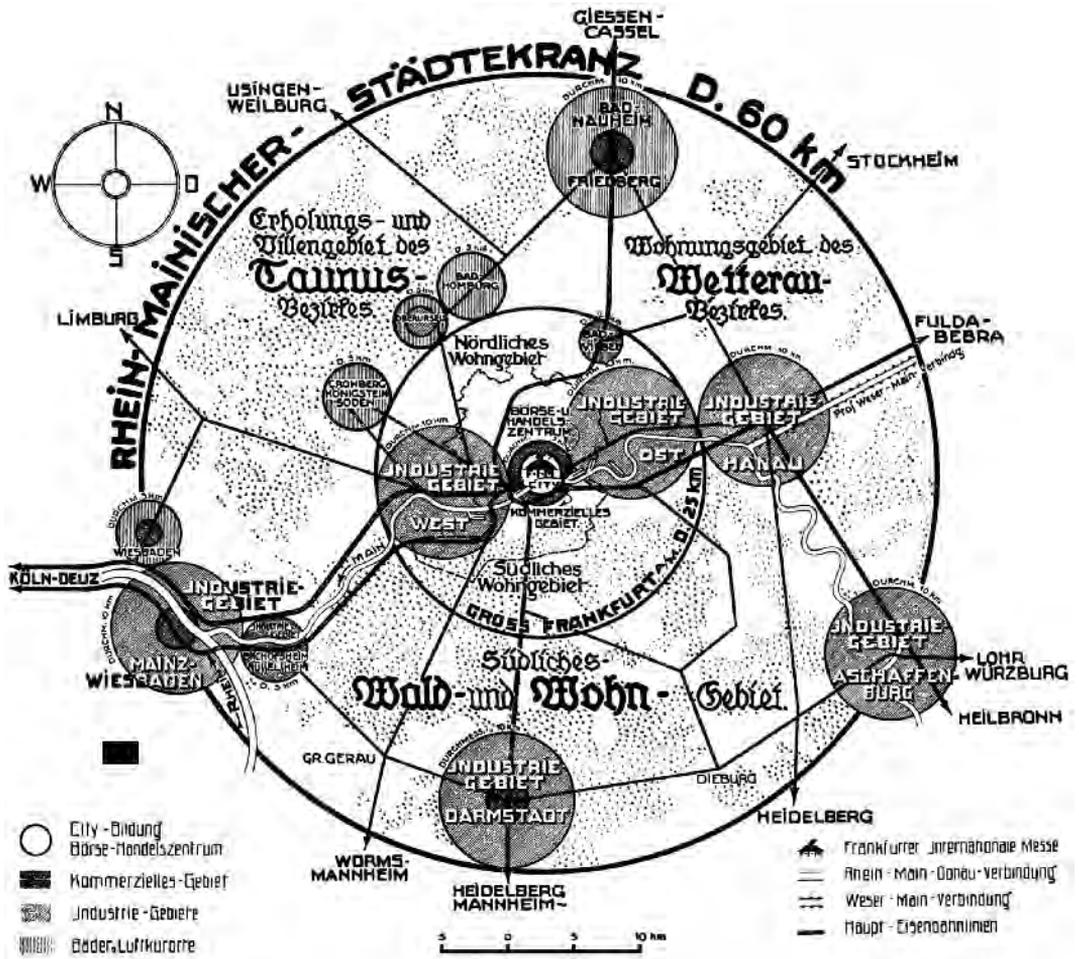
Abb. 2.7: Der Federplan für die Stadtregion Hamburg von Fritz Schumacher (1919)



Quelle: Bose 1994: 127

In den 1920er Jahren setzte sich nach und nach die Auffassung durch, dass eine auf die Gemeindegebiete bezogene kommunale Planung nicht ausreichte und dass zumindest in den verstärkten Gebieten mit intensiver Bautätigkeit eine zweistufige Planung mit einer lokalen und einer regionalen Ebene notwendig sei (Umlauf 1958). Als auch international weitbeachtetes Modell dafür galt der SVR. Dessen Gründung zielte darauf, unter dem Eindruck von Fehlentwicklungen (Zerstörung der Natur, ungeordnete Besiedlung, dichtes Gemenge von Wohn-, Industrie- und Verkehrsflächen) die Belange der Montanindustrie und der Wohnbevölkerung aufeinander abzustimmen. Trotz der expliziten Bezugnahme auf Natur- und Freiraumschutz war die Gründung des SVR weder gegen die Montanindustrie gerichtet noch einseitig sozial oder ökologisch orientiert. Die Initiatoren der Gründung des SVR standen politisch den Nationalliberalen

Abb. 2.8: Rhein-Mainischer Städtekranz (1929)



Quelle: Wirtschaftsdeputation Frankfurt am Main 1924: 30

nahe und zielten darauf, nach dem Prinzip der Rationalisierung sowohl den Interessen der Industrie nachzukommen als auch die Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung durch eine zweckmäßige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie Erholungsgebieten zu verbessern. Damit wurde zugleich ein politisches Programm zur Sesshaftmachung und sozialen Integration der vermeintlich vaterlandslosen, kulturell entwurzelten Arbeitermassen verfolgt, ein Projekt von nationalpolitischer Bedeutung, das die Ruhrgebietspolitik der 1920er und 1930er Jahre wesentlich geprägt hat.

Konkret zielte die planerische Aufgabenstellung des SVR darauf, die gemeindlichen Planungen durch Planungen und Maßnahmen von regionaler, d. h. von überörtlicher

Bedeutung, zu ergänzen und teilweise auch zu ersetzen, wenn Gemeinden zu einer eigenen Siedlungsplanung nicht in der Lage waren. Im Einzelnen umfasste die Arbeit des SVR drei Aufgaben:

- Erhaltung von größeren Grünflächen: Sicherung und Schaffung größerer, von Bebauung freizuhaltenen Flächen (Wälder, Heiden, Wasserflächen und ähnliche Erholungsflächen) (vgl. Abb. 2.9)
- Entwicklung und Ordnung des regionalen Verkehrsnetzes (öffentlicher regionaler Personenverkehr, insbesondere Nebenbahnen, Planung von Durchgangsstraßen)
- Beteiligung an der Aufstellung von Fluchtlinien- und Bebauungsplänen, insbesondere für interkommunale Durchgangs- und Ausfallstraßen sowie für „Verkehrsbänder“, d. h. Trassen für Straßen und Eisenbahnen

Allerdings war im Verbandsgesetz von 1920 ein förmlicher Generalsiedlungsplan für das gesamte Ruhrgebiet nicht vorgesehen. Für die Siedlungs-, Grünflächen- und Verkehrsplanung dienten sog. Verbandsverzeichnisse, d. h. verbindliche Listen von übergemeindlichen Straßen, Verkehrsbändern und Grünflächen, für die der SVR die Planungshoheit besaß. Damit konnten beispielsweise Grünflächen und geplante Verkehrsstraßen wirksam vor einer weiteren Bebauung gesichert werden. Der SVR hatte sogar die Kompetenz zur Fluchtlinienplanung für die Hauptverbindungsstraßen in seinem Bezirk (Genehmigung gemeindlicher Pläne oder ersatzweise eigenständige Aufstellung).

Insofern betrieb der SVR eigentlich nur durch die Verbandsverzeichnisse eine überörtliche Rahmenplanung und noch keine flächendeckende Regionalplanung, denn im Wesentlichen waren nur bestimmte überörtlich bedeutsame Elemente der gemeindlichen Siedlungsplanung der Zuständigkeit des SVR übertragen worden. Robert Schmidt entwickelte aber aus dem Bestreben, die Elemente der Verbandsverzeichnisse zu koordinieren, die Idee eines integrierten Plantyps, den er „Wirtschaftsplan“ nannte. Damit vollzog er – wie schon in seiner Denkschrift von 1912 – einen entscheidenden Schritt vom Städtebau zur lokalen und regionalen Gesamtplanung. Solche Wirtschaftspläne sind ab Mitte der 1920er Jahre ohne eigentliche Rechtsgrundlage für Teilräume des SVR-Gebiets aufgestellt worden, um die Belange von Bergbau, Industrie, Verkehr, Wohnsiedlungen, Grünflächen usw. zu koordinieren. Sie können als informelle Vorstufe der heutigen Flächennutzungspläne oder auch – sofern sie mehrere Gemeinden umfassten – als Teilraumordnungspläne aufgefasst werden. Einen Wirtschafts- bzw. Regionalplan für das ganze SVR-Gebiet hat es aber erst sehr viel später (1966) gegeben.

Mit den Wirtschaftsplänen entwickelte die Regionalplanung ein ihrem überörtlichen Charakter entsprechendes Instrument, das sich durch eine abstraktere Darstellung deutlich von städtebaulichen Plänen abhob und sich um eine Koordination der raumgestaltenden und raumbeanspruchenden Kräfte bemühte. Da die Wirtschaftspläne jedoch nicht in der Verbandsordnung explizit genannt waren, konnten sie keine Verbindlichkeit entfalten. Allerdings wurden die übergreifenden Planungsvorstellungen indirekt



den Fluchtlinienplanungen und Verbandsverzeichnissen zugrunde gelegt. Das entsprach dem allgemeinen Verständnis von Landesplanung durch persuasive Steuerung.

Seit seiner Gründung war der SVR nicht unumstritten. Zwar sind größere Konflikte mit den verbandsangehörigen Städten und Kreisen nicht bekannt, aber dem Verband wurde immer wieder unterstellt, er strebe die Bildung einer „Ruhrprovinz“ (oder gar einer „Ruhrstadt“ nach dem Modell von Groß-Berlin) an. In den Jahren 1929 bis 1933 geriet der SVR in eine existenzbedrohende Finanzkrise, die nicht nur durch die Weltwirtschaftskrise, sondern auch durch Konflikte mit den Provinzen Rheinland und Westfalen über die Straßenbaufinanzierung ausgelöst wurde (Hoffacker 1989: 110 ff.). Als die Amtszeit des Verbandsdirektors Robert Schmidt 1932 auslief, verzichtete der SVR auf die Wiederbesetzung, und schließlich setzte die preußische Regierung im April 1933 den Nationalsozialisten und späteren Essener Oberbürgermeister Just Dillgardt als Staatskommissar für den SVR ein. Immerhin sorgte Dillgardt dafür, dass der SVR nicht aufgelöst wurde. Mit verminderter Personalausstattung arbeitete der SVR als Planungsverband weiter und überdauerte die nationalsozialistische Herrschaft und den Zweiten Weltkrieg.

Mit der Bildung von Groß-Berlin und dem SVR wurden zwei alternative Modelle für die Verwaltungs- und Planungsorganisation von Ballungsräumen realisiert, die bis zu den Verwaltungsreformen der 1960er und 1970er Jahre einflussreich blieben. Das Groß-Berlin-Modell wurde mit dem Groß-Hamburg-Gesetz 1937 auf Hamburg übertragen, doch da es mit weiträumigen Eingemeindungen verbunden war, stieß es ansonsten vielfach auf Ablehnung und förderte insofern in vielen Ballungsräumen indirekt die Bereitschaft von Umlandgemeinden, sich in regionalen Planungsgemeinschaften zusammenzuschließen, um eine Eingemeindung abzuwenden. Insofern fand das SVR-Modell einige Nachfolger, allerdings ohne dessen weitreichende, gesetzlich festgelegte Kompetenzen.

Im Laufe der 1920er Jahre entstanden zahlreiche regionale Planungsgemeinschaften, die in der Regel als Landesplanungsgemeinschaft oder Landesplanungsverband bezeichnet wurden (Schmerler 1932: 906 ff.; Umlauf 1958), so unter anderen:

- Landesplanungsverband Düsseldorf (1925)
- Landesplanungsgemeinschaft für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk (1925)
- Landesplanungsverband Sachsen (1925)
- Landesplanungsverein Oberschlesien (1926)
- Landesplanungsverband Köln (1927)
- Hamburgisch-Preußischer Landesplanungsausschuss (1928)
- Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte (1929)
- Landesplanungsverband des Rhein-Main-Gebiets (1933)

Die Rechtsform des SVR als öffentlich-rechtlicher Zweckverband auf gesetzlicher Grundlage wurde nicht nachgebildet, weil keine neuen Verwaltungen entstehen sollten und weil man eine allgemeine Regelung von Städtebau und Landesplanung durch das seit 1925 diskutierte preußische Städtebaugesetz erwartete. 1931 hatten sechs Verbände die Rechtsform eines eingetragenen Vereins; alle übrigen Gemeinschaften waren lockere Kooperationen ohne rechtliche Fixierung. Hinzu kamen die beiden durch Staatsverträge gebildeten Landesplanungen für die Unterelbe (Hamburg-Preußen) und die Unterweser (Bremen-Preußen) (Schmerler 1932: 930). Hauptamtliche Geschäftsführer gab es 1931 außer beim SVR nur bei den Planungsverbänden Düsseldorf, Köln, Thüringen und Niederlausitz. Neben den Kommunen waren meist auch die Wirtschaftsverbände beteiligt (Industrie und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer), darüber hinaus im Ruhrgebiet, in Westsachsen und in Oberschlesien auch die Arbeitnehmerschaft.

Die Initiative zur Bildung der Planungsgemeinschaften ging überwiegend von den Kommunen selbst, teils aber auch von den Regierungspräsidenten und – in Preußen – von den Oberpräsidenten oder den Landesdirektoren der Provinzialverbände aus. Die vielfältigen Initiativen zeigen, dass der Gedanke einer als „Landesplanung“ bezeichneten Regionalplanung inzwischen breit akzeptiert und auch politisch nicht mehr grundsätzlich umstritten war. Zugleich wird deutlich, dass die Notwendigkeit für regionale Planung vor allem in den industrialisierten und verstädterten Regionen Rheinland-Westfalens sowie Mitteldeutschlands und Brandenburgs gesehen wurde. Hingegen kam es in weiten Teilen Süd- und Ostdeutschlands noch nicht zu vergleichbaren Aktivitäten. Anfang 1931 entfielen immerhin 29 % der Fläche und 58 % der Bevölkerung des Deutschen Reichs auf die bis dahin gegründeten regionalen Planungsgemeinschaften (Schmerler 1932: 892).

Neben dem Ruhrgebiet waren zwei Regionen im Deutschen Reich für die konzeptionelle Entwicklung der Regionalplanung besonders wichtig: das Rheinland und der mitteldeutsche Verdichtungsraum um Halle/Merseburg. Im Regierungsbezirk Düsseldorf entstand aus der oben genannten Grünflächenkommission 1921 ein Siedlungsausschuss für den Regierungsbezirk Düsseldorf und 1925 schließlich der Landesplanungsverband Düsseldorf e. V., dem alle Städte und Kreise des Bezirks außerhalb des SVR angehörten. Unter der Leitung seines Geschäftsführers Hermann Hecker veranlasste der Verband zunächst Bestandsaufnahmen der räumlichen Strukturen und befasste sich dann vor allem mit Verkehrsfragen sowie mit der Koordination der kommunalen Bebauungsplanungen. Nur zwei Jahre später entstand nach demselben Modell der Landesplanungsverband Köln e. V. für den Regierungsbezirk Köln.

Neben den staatlichen Regierungspräsidenten ergriffen auch die (kommunalen) Provinzialverbände im Rheinland und in Westfalen die Initiative, weil nach ihrer Auffassung die Landesplanung eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung sein sollte (Langer 1984). 1928 gründete der in Düsseldorf ansässige Provinzialverband der Rheinprovinz die „Landesplanung der Rheinprovinz“ und berief für die Leitung der neu eingerichteten Abteilung „Landesplanung, Wohnungs- und Siedlungswesen“ den anerkannten Planungsexperten Stephan Prager.

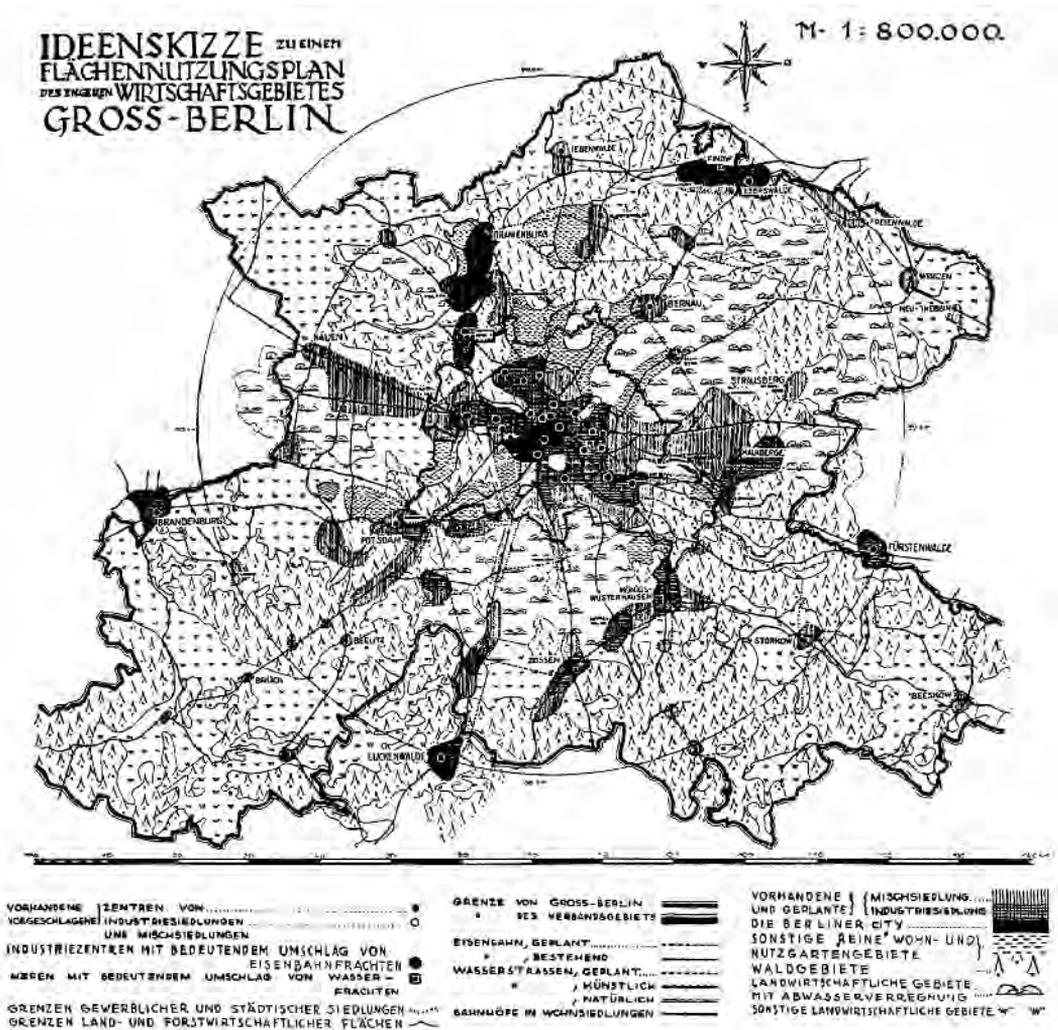
Prager war zuvor bei der preußischen Bezirksregierung Merseburg als Dezernent für Wohnungs- und Siedlungswesen tätig und wirkte dort maßgeblich an der 1925 erfolgten Gründung der informellen „Landesplanung für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk“ mit (Hofmann 1992). Anlass war die dynamische Entwicklung des mitteldeutschen Braunkohlen- und Chemiereviers, das administrativ sehr zersplittert war. Der Braunkohlentagebau erforderte wegen der Umsiedlungen eine lange vorausschauende Siedlungsplanung, und die Chemieindustrie hatte ein Interesse an einer leistungsfähigen Infrastruktur und einer zweckmäßigen Zuordnung der Wohnsiedlungen. Allerdings war die Fläche des Industriebezirks deutlich größer und die Bevölkerungsdichte ungleich geringer als in den Großräumen Berlin und Ruhrgebiet, und weil der Bezirk außer der preußischen Provinz Sachsen auch Teile der Länder Anhalt, Sachsen und Thüringen umfasste, kam nur eine freiwillige Kooperationslösung in Betracht. Vorbild waren eher regionale Planungsgemeinschaften in England und Nordamerika. Der Landesplanungsverband umfasste zunächst nur Kommunen und Wirtschaftsverbände aus dem Bezirk der preußischen Regierung in Merseburg, aber 1927 traten auch drei Kreise des Landes Anhalt und die Stadt Magdeburg hinzu. Die Planungsgemeinschaft hatte keinerlei Weisungsbefugnis; auch die erarbeiteten Kreiswirtschaftspläne hatten keine Bindungswirkung.

Prager verließ bereits 1925 Merseburg, und ab 1927 nahm Martin Pfannschmidt die Aufgabe als Dezernent und Landesplaner wahr. Nach dem Modell des Generalsiedlungsplans von Robert Schmidt bemühte er sich um eine Synthese der lokalen Einzelplanungen zu einer „rationalisierenden“ Siedlungsplanung für den gesamten Wirtschaftsraum. Ziel war die Koordination von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Investitionen durch eine dem Gemeinwohl dienende Planung. Pfannschmidt verfolgte dabei das Leitbild einer aufgelockerten Siedlungsverteilung mit einer „gesunden“ Zuordnung von Werken, Siedlungen, Grünflächen und Verkehrsanlagen, um extensive „Pendelwanderungen“ zu vermeiden. Er folgte damit dem Diskussionsstand jener Zeit, der insbesondere durch die britischen Planer Ebenezer Howard und Raymond Unwin geprägt worden war. Pfannschmidt forderte eine wissenschaftliche Grundlegung der Landesplanung durch „Landschafts- und Landeskunde“ und entwickelte damit den Grundgedanken einer praxisorientierten Raumforschung. Im Auftrag der Landesplanung wurden umfangreiche Bestandserhebungen erstellt, die teilweise im Merseburger Planungsatlas (1932) dokumentiert sind. Gegenüber der Politik legitimierten die Planer ihre Arbeit und den damit einhergehenden Finanzbedarf mit der Gefahr politischer Unruhen der „bodenvagen“ Industriearbeiterschaft (Pfannschmidt 1971a: 23).

Im Raum Berlin kam es nach der Auflösung des Zweckverbandes (1920) erst 1929 wieder zur Bildung einer Regionalplanungsinstitution, dem bereits erwähnten Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte (Engeli 1986). Im Umland Berlins häuften sich die Probleme einer ungeordneten Siedlungsentwicklung durch wilde Parzellierungen und den Bau von Wohnlauben mit Gartenland, in denen während der Weltwirtschaftskrise ca. 250.000 Berliner lebten (Pfannschmidt 1971b). Die Konstruktion des Planungsverbandes war allerdings völlig unbefriedigend, weil die Stadt Berlin dem Verband nicht angehörte. Berlin hatte wenig Interesse an einer Kooperation mit dem Umland, und

im Umland wurde eine Dominanz der Kernstadt befürchtet. Der Verband unterstützte die Umlandkommunen bei lokalen Planungsaufgaben wie der Aufstellung von Bebauungsplänen, der Parzellierung von Bauland usw., er sammelte Strukturdaten, erarbeitete sektorale Entwicklungspläne und begann mit Vorarbeiten zu einem Regionalplan unter Einschluss Berlins (vgl. Abb. 2.10). Im Jahr 1936 wurde der Verband in das reichsweite System der Raumordnung eingegliedert.

Abb. 2.10: Ideenskizze zu einem Flächennutzungsplan des engeren Wirtschaftsgebietes Groß-Berlin von Martin Pfanschmidt (1933)



Quelle: Deutsche Bauzeitung 1933: 105

Die „Landesplanung“ genannte Regionalplanung der Weimarer Republik entstand in den industriellen Ballungsräumen und bezog dann nach und nach auch benachbarte ländliche Räume mit ein. Zunächst ging es um ein „nachträgliches Ordnen“ der durch Industrialisierung und Urbanisierung entstandenen Defizite der Siedlungs- und Raumstruktur. In dieser Frage waren sich Vertreter aller relevanten politischen Richtungen einig; dies entsprach auch dem internationalen Diskussionsstand, wie ein Blick nach Großbritannien und Nordamerika, aber auch nach Skandinavien und den Niederlanden zeigt.

In diesem Jahrzehnt kamen neue Bezeichnungen für die überörtliche Raumplanung auf. Mit der Bildung der ersten regionalen Planungsgemeinschaften im Jahre 1925 setzte sich der Terminus „Landesplanung“ durch. Der Begriff entstand wohl aus der direkten Übersetzung des englischen Fachbegriffs „country planning“ (Schmerler 1932: 891), denn er hatte nichts mit den „Ländern“ als Gliedstaaten des Deutschen Reiches zu tun. In Nordamerika wurde bereits 1923 die Regional Planning Association of America (RPAA) gegründet, doch setzte sich der Begriff „Regionalplanung“ in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch. In der zweiten Hälfte der 1920er Jahre kam aber auch der Begriff „Raumordnung“ auf, 1925 und 1927 erstmals gebraucht durch den Regierungsbaumeister a. D. Gustav Langen. Er verstand unter „Raumordnung“ eine angestrebte neue, bessere Raumstruktur, beispielsweise für einen Landkreis. Sie sollte durch die Landesplanung als querschnittsorientierte raumbezogene Planung erreicht werden, und zwar vor allem durch das Instrument eines „Raum-Wirtschaftsplans“. Insofern geht der Begriff „Raumordnung“ nicht, wie gelegentlich behauptet wurde, auf die Zeit des Nationalsozialismus zurück (Istel 2000).

Einen besonders in Deutschland ausgeprägten Akzent erhielt die Diskussion über die Notwendigkeit einer Raumordnung durch das Wirken konservativer Autoren wie Oswald Spengler, Hans Freyer, Carl Schmitt, Artur Mahraun und Ernst Jünger, die der sog. Konservativen Revolution zugerechnet werden. Sie standen der Weimarer Republik überwiegend ablehnend gegenüber und forderten eine nationale Erneuerung mit einem autoritären Staat. In Anlehnung an Theoreme seines Doktorvaters Hans Freyer argumentierte beispielsweise Wolfgang Schmerler in seiner Dissertation (1932), dass sich im 19. Jahrhundert die „gesunde“ Volksordnung und mit ihr die „organische“ Siedlungsstruktur der früheren Jahrhunderte aufgelöst habe, und durch die „ungehemmten Kräfte des Industrialismus“ sei insbesondere in den industriellen Ballungsräumen eine „kranke“ Raum- und Gesellschaftsstruktur entstanden, zu deren „Gesundung“ Siedlungsplanung und Raumordnung beitragen könnten. Damit erhielt die Raumordnung eine gesellschaftstheoretische Legitimierung, die deutlich über die eher pragmatische Begründung von Robert Schmidt hinausging (Hoffacker 1989: 172 ff.).

In diesem Sinne sollte Raumordnung nicht nur nachsorgend tätig sein und sich auf die Beseitigung von Missständen beschränken, sondern proaktiv für eine rationale Ordnung von Wirtschaft und Siedlung im Raum sorgen. Beispielsweise argumentierte Schmerler, die Wirtschaft sei die dominante Kraft der Gegenwart, sie schaffe eine „vernünftige Ordnung“. Die Landesplanung habe „die Entwicklungstendenzen zu erkennen und wegbereitend festzulegen“ (Schmerler 1932: 924) sowie gemeinsam mit einer Wirt-

schaftsplanung für eine rationale Ordnung zu sorgen. Diese Aufgabe stelle sich nicht nur in den verstädterten Räumen; im Interesse einer Dezentralisierungspolitik seien auch ländliche Räume und die Landwirtschaft mit einzubeziehen. Auch die Auflockerung der Ballungen gehörte zum Programm der Konservativen Revolution. So schrieb Schmerler (1932: 967 f.): „Mit einem Wort: Dezentralisation! [...] Nicht großstädtische Zusammenballung, sondern kleine Einheiten in ‚Streulage‘ [...]. Die Industrie ist womöglich über das ganze Land zu verteilen; sie soll den Arbeitern aufs Land nachfolgen, statt wie bisher die Arbeiter in die Stadt zu ziehen. Industrie- und Wohnflächen sollen getrennt, aber in guten Beziehungen zueinander liegen. [...] Die Wohngebiete sollen reichlich ausgestattet sein mit Erholungsmöglichkeiten, mit Parks, Sportplätzen und Bädern, mit Wanderwegen usw. Der Landwirtschaft soll ihr Raum zugesichert und erhalten werden [...]“. Gefördert werden sollten Dörfer und Kleinstädte mit lockerer Bauweise, ca. 200 m<sup>2</sup> Garten pro Familie, und Gemeinschaftssinn. Eine solche Zielsetzung sei keine rückwärts gewandte Romantik, sondern Ausdruck einer Rationalisierung des Siedlungs- und Verkehrswesens.

Allerdings war das Leitbild der Dezentralisation und Auflockerung der Siedlungsstruktur kein exklusives Konzept der Konservativen Revolution in Deutschland. Es entsprach dem internationalen Stand der regionalplanerischen Diskussion und war gerade unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit allgemein akzeptiert. Beispielsweise plädierten Philipp Rappaport (Essen) und Martin Pfannschmidt (Merseburg) für kleinstädtische industriell-agrarische Mischgebiete, die krisensicherer wären als Großstädte, weil sie eine Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln ermöglichten. Pläne zur „Umsiedlung“ insbesondere von Arbeitslosen aus den Industriestädten auf Kleinbauernstellen wurden diskutiert, kamen aber über das Planungsstadium nicht hinaus (Leendertz 2008: 83 ff.).

Gegen Ende der Weimarer Republik standen sich zwei Auffassungen über Landesplanung gegenüber: Robert Schmidt und sein Stellvertreter beim SVR, Philipp Rappaport, argumentierten, die Landesplanung solle sich auf die wichtigsten Handlungsfelder, in denen Planungsaufgaben anstehen, beschränken; andernfalls bestehe die Gefahr, sich zu übernehmen. Auf der anderen Seite plädierten Gustav Langen und Wolfgang Schmerler, die Landesplanung solle mit der Aufgabe der Wirtschaftsplanung verbunden und zu einer umfassenden Raumordnung, die damit zur flächendeckenden Reichsplanung würde, erweitert werden. Schmerler kritisierte Rappaport und andere als halbherzig und zu technisch und forderte wie Langen eine systematische Landesplanung für eine umfassende Umgestaltung des deutschen Lebensraums. In diesem Zusammenhang wurde der von Langen geprägte Begriff „Raumordnung“ populär, z. B. durch Artur Mahraun 1932, der die Weltwirtschaftskrise als Fehlentwicklung des „technischen Zeitalters“ und der Industriegesellschaft interpretierte und nun eine „Revolution der Raumordnung“ mit einem „Rückmarsch zur Scholle“ forderte. Zwischen beiden Positionen stand Martin Pfannschmidt, der zwar einer Planwirtschaft eine klare Absage erteilte, jedoch eine Standortpolitik forderte, um Industrien und Wohnsiedlungen optimal anzuordnen und um die Proletarisierung der Arbeiterschaft zu vermeiden.

Das Entstehen der Regionalplanung war keineswegs das Ergebnis einer deutschen Sonderentwicklung. In den 1920er Jahren wurde in mehreren Industriestaaten intensiv über Regionalplanung diskutiert, weil sich auch dort die Erkenntnis durchsetzte, dass die immer offenkundiger werdenden Fehlentwicklungen der industriellen Ballungsräume nur durch öffentliche Planung zu beheben bzw. zu vermeiden waren. In den USA entstand 1923, wie bereits oben erwähnt, die *Regional Planning Association of America* (RPAA); für den Großraum New York finanzierte die Russell Sage Foundation die Erarbeitung eines aufwendigen Regionalplans, der als *Regional Plan of New York and Its Environs* 1929 fertiggestellt wurde und sowohl in der akademischen Debatte über Planung als auch in der Praxis der Raumentwicklung im Großraum New York eine beträchtliche Wirkung entfaltete (Johnson 1996). In England entstanden in den 1920er Jahren in mehreren Industrieregionen regionale Planungsgemeinschaften, und der Entwicklung des Großraums London gab das 1927 gegründete *Greater London Regional Planning Committee* wichtige Impulse.

Auch der Gedanke einer umfassenden, wissenschaftlich begründeten staatlichen Planung von Wirtschaft und Gesellschaft wurde international breit diskutiert, und zwar vom konservativen rechten Flügel des politischen Spektrums ebenso wie vom sozialistischen linken Flügel. In der Sowjetunion wurden Wirtschaft und Gesellschaft einer totalen Lenkung und Kontrolle durch Partei und Staat unterworfen. In den USA setzte Präsident Roosevelt mit dem New Deal ab 1933 ein massives staatliches Investitions- und Modernisierungsprogramm um. Unter anderem wurde 1933 mit der *Tennessee Valley Authority* (TVA) eine staatliche Regionalplanungs- und Entwicklungsagentur gegründet, die in der von der Großen Depression besonders betroffenen Region des Tennessee-Tals eine umfassende regionale Entwicklungspolitik betrieb (Gray, Johnson 2005). Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise, die in Deutschland nicht nur zu Massenarbeitslosigkeit und Verelendung, sondern auch fast zum Staatsbankrott und schließlich zum Zusammenbruch der Demokratie führte, wuchs die Erwartung, dass nur durch eine umfassende Planung eines starken Staates die Misere überwunden werden könnte. Damit war der Boden für die Raumordnung des nationalsozialistisch beherrschten Staates vorbereitet.

### 2.2.3 Raumordnung im nationalsozialistischen Staat

Die Raumordnung wurde von den Nationalsozialisten nicht erfunden, denn sowohl der Begriff als auch die Idee einer raumbezogenen Steuerung der Gesellschaft wurden, wie erwähnt, schon in den 1920er Jahren von Gustav Langen (Istel 2000) und wenige Jahre später von Wolfgang Schmerler (1932) entwickelt. Allerdings kam es erst unter der nationalsozialistischen Herrschaft zur Institutionalisierung der Raumordnungspolitik als staatlicher Aufgabe. Die nationalsozialistische Raumordnung knüpfte nahezu nahtlos an die gegen Ende der Weimarer Republik im Rahmen der sog. Konservativen Revolution entwickelten Ideologeme an (vgl. Kap. 2.2.2). Konrad Meyer, einer der Chefideologen der nationalsozialistischen Raumordnung, formulierte in einem programmatischen

Beitrag zum Start der neu gegründeten Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ als Aufgabe der Raumordnung die „volksgemäße Ordnung des Raumes. Es handelt sich dabei um eine Ordnung unseres Volksbodens, [... um] im etappenmäßigen Abbau die Fehler und Schäden der überkommenen Raumordnung zu beseitigen und schrittweise durch planvolle Besiedelung, Schaffung einer gesunden Sozialstruktur und Erschließung noch ungenutzter Kraftreserven alle politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kräfte von Volk und Raum zu entfalten und zum Wohl des Volksganzen einzusetzen“ (Meyer 1936: 3).

Die Überwindung der durch Liberalismus und Industrialismus entstandenen „unge-sunden“ Raumstrukturen, insbesondere der industriellen Siedlungsbaltungen, durch eine planmäßige, rationalisierende Ordnung des „Lebensraumes des deutschen Volkes“ war im Nationalsozialismus ebenso Programm wie bereits bei den rechtskonservativen Begründern der Raumordnung Langen und Schmerler. Hans Weigmann (1935) knüpfte hier an und forderte eine umfassende Raumpolitik unter Einschluss der Lenkung der Standortverteilung der Wirtschaft und mit einer flächendeckenden hierarchischen Organisation vom Reich über die Regionen bis zu den Kommunen.

Im Nationalsozialismus kamen weitere Aspekte hinzu: die biologisch-rassistische Argumentation vom „organischen“ Zusammenhang von Volk, Rasse und Landschaft, die Behauptung der rassistischen Überlegenheit Deutschlands insbesondere gegenüber den slawischen Ländern im östlichen Europa sowie die Steigerung der Wehrkraft im Rahmen der Kriegsvorbereitungen (Münk 1993; Herzberg 1997; Mai 2002). 1938 fasste Hanns Kerrl, Reichskirchenminister und im Kabinett Hitlers zugleich für die Raumordnung zuständig, die Aufgaben der Reichsraumordnung wie folgt zusammen: „1. Stärkung der biologischen Volkskraft, 2. arteigene Zuordnung von Volk und Landschaft, 3. bestmögliche Nutzung des Bodens und seiner Kräfte, 4. höchste Steigerung der Abwehrbereitschaft des deutschen Raumes“ (Muhs 1938: 479).

Die Politik der Raumordnung sollte durch eine „Raumforschung“ im Dienst der nationalsozialistischen Ideologie und Politik untermauert und damit auch wissenschaftlich legitimiert werden. Neben beschreibenden Bestandsaufnahmen (beispielsweise in Kartenwerken) zielte die Raumforschung darauf, ökonomische, soziale und räumliche Gesetze zu entwickeln, um diese normativ einzusetzen (Rössler 1987; Venhoff 2000). Beispiele dafür sind Theoreme wie die „Tragfähigkeit des Bodens“ (Gerhard Isenberg) und das „Bevölkerungsoptimum“ von Siedlungen. Solche Berechnungen legten „entzerrende“ Eingriffe in die bestehende Ordnung nahe, etwa zur „Entballung“ der Verdichtungsräume und zur Umsiedlung bäuerlicher Bevölkerung in bis dahin nur extensiv genutzte ländliche Räume wie in den preußischen Ostprovinzen.

Die Raumforschung konnte in dieser Zeit aber auch auf wissenschaftliche Konzepte zurückgreifen, die in verschiedenen Disziplinen zuvor entwickelt worden waren und nichts mit der nationalsozialistischen Ideologie zu tun hatten. Als Beispiele können die industrielle Standortlehre von Alfred Weber und die Theorie der Zentralen Orte von Walter Christaller gelten. Im Unterschied zu dem erklärten Gegner des Nationalsozialismus, Weber, stellte sich Christaller allerdings in den Dienst der national-

sozialistischen Raumordnungspolitik, indem er das als raumwirtschaftliches Optimum theoretisch abgeleitete Modell der Zentralen Orte als normatives Konzept empfahl und dieses im Rahmen der sog. Ostplanung der SS im besetzten Polen konkretisierte (Fehn 2008). Allerdings wurden solche Konzepte wegen ihrer Verankerung in der liberalen Wirtschaftstheorie von nationalsozialistischen Ideologen wie Konrad Meyer und Friedrich Bülow, die für die Raumforschung ein „volksorganisches Denken“ forderten, abgelehnt.

Schon bald nach der nationalsozialistischen Machtübernahme kam es in der Reichsregierung zu Initiativen zur Etablierung der Raumordnungspolitik. 1933 entstand beim Reichsarbeitsministerium eine Reichsstelle für Siedlungsplanung unter der Leitung des Architekten Carl Lörcher. Nach einem Kompetenzstreit zwischen Arbeits- und Ernährungsministerium wurde die Reichsstelle dem Reichsernährungsministerium zugeordnet, auf den Agrarbereich beschränkt und in „Reichsstelle für Raumordnung“ umbenannt. Ihre Aufgabe bestand darin, die Neubildung deutschen Bauerntums durch bäuerliche Siedlung planvoll in die Neuordnung des ländlichen Raumes einzugliedern.

Endgültig beigelegt wurde der Kompetenzstreit im März 1935. Aufgrund des Gesetzes über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand wurde die Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand unter der Leitung des Reichsministers Hanns Kerrl und des Staatssekretärs Hermann Muhs gebildet (Istel 1985). Ihre Aufgabe war der Erwerb von Land für staatliche Aufgaben, insbesondere für die Wehrmacht, den Autobahnbau und die Rüstungsindustrie. Bereits im Juni 1935 wurde diese Behörde in die Reichsstelle für Raumordnung (RfR) mit erweiterter Aufgabenstellung umgewandelt, während die gleichnamige Reichsstelle im Ernährungsministerium aufgelöst wurde. Die Aufgabe der RfR war gemäß Einrichtungserlass „die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“ (Umlauf 1958: 84). Die RfR war eine oberste Reichsbehörde, allerdings nicht im Range eines Ministeriums, mit über 100 Mitarbeitern. In dem Einrichtungserlass war von einer Einschränkung der Kompetenzen auf die überörtlichen Ebenen keine Rede, und dementsprechend versuchte die RfR, auch die gemeindliche Planung im Sinne einer örtlichen Raumordnung in die Hierarchie der Planung einzubeziehen. Dagegen wehrte sich allerdings das für den Städtebau und das Wohnungswesen zuständige Reichsarbeitsministerium mit Erfolg, sodass die Raumordnung de facto zur überörtlichen Raumplanung wurde. Eine Folge dieser Trennung war die Ausformung der Wirtschafts- und Flächenaufteilungspläne als städtebauliche Rahmenpläne, obwohl das Wohnsiedlungsgesetz von 1933 durchaus etwas anderes intendiert hatte.

Im Dezember 1935 wurde die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) zur wissenschaftlichen Untermauerung der Raumordnung gegründet (Venhoff 2000). Obmann wurde der bereits erwähnte Agrarwissenschaftler Konrad Meyer, Mitglied der NSDAP und der SS. An den Universitäten entstanden 42 Hochschularbeitsgemeinschaften für Raumforschung, die durch den RAG-Obmann Meyer koordiniert wurden. Die RAG war eine Art wissenschaftlicher Braintrust, welcher der RfR direkt zugeordnet war. Sie bildete zentrale Arbeitskreise, u. a. zur Vorbereitung eines Reichsatlas, zur

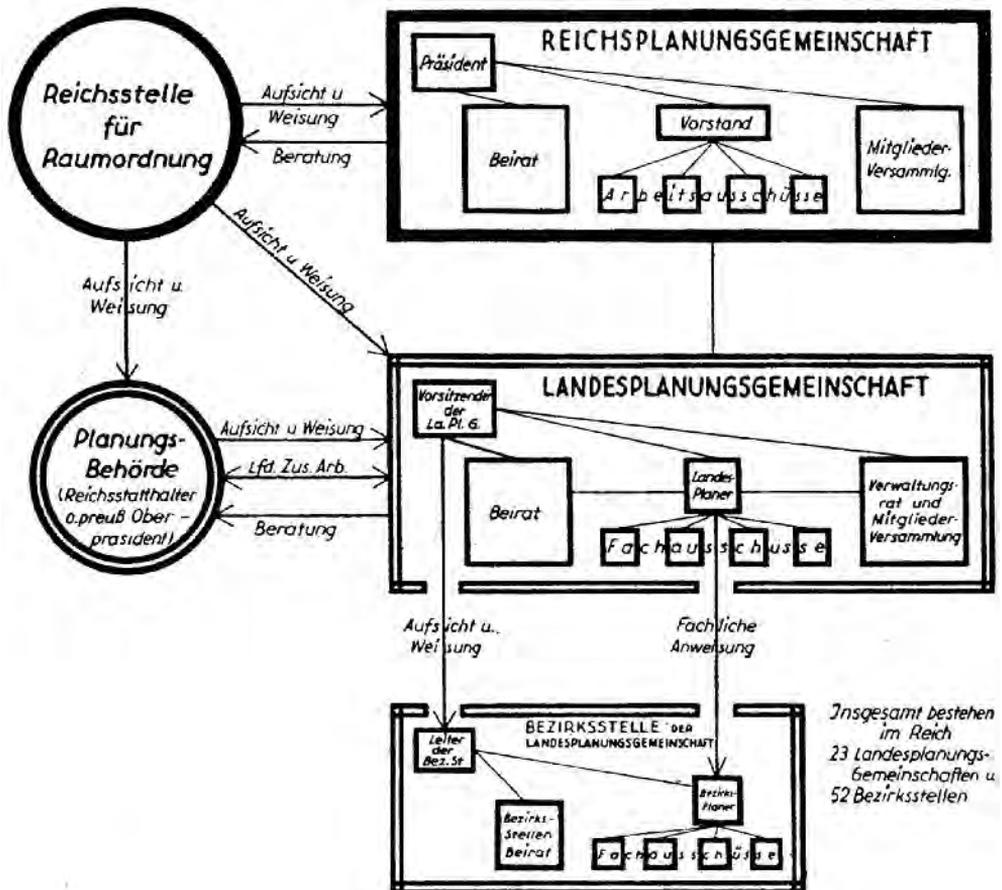
„Volksdichte“, zum Verkehr, zur „Gesundung der Ballungsräume“, zur „Belebung der Notstandsgebiete“ sowie ab 1940 zu „Zentralen Orten“. Die RAG gab ab 1936 die auch heute noch bestehende Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ heraus (Strubelt 2009). In den ersten Jahren veröffentlichte die Zeitschrift zahlreiche programmatische Aufsätze über die Aufgaben der Raumordnung und ihre Einbettung in die nationalsozialistische Ideologie. Beispielsweise schrieb Hermann Muhs (1937: 518 ff.): „Die Aufgabenstellung stimmt restlos überein mit den großen Zielen der nationalsozialistischen Staatspolitik. [...] ;Totalität in jeder Hinsicht ist das Kennzeichen echter Raumordnung im nationalsozialistischen Sinne.“ Aufgabe der Raumordnung sei die „Korrektur des liberalistischen Zeitalters“, sie sei aufgerufen, einen „totalen Raumplan“ bzw. einen „Reichsraumordnungsplan“ aufzustellen. Als Synthese von Stadt und Land sollten „harmonische Kulturlandschaften“ und „Stadtlandschaften“ geschaffen werden. Darin vermischten sich rassenideologische Argumente mit agrar- und bevölkerungspolitischen Zielen, der Gartenstadtbewegung, Großstadtfeindlichkeit und Autarkiepolitik, aber auch landesplanerische Zielvorstellungen der Weimarer Zeit wurden fortgeführt.

Die in der Weimarer Republik entstandenen kommunalen Landesplanungsgemeinschaften hatten sich in die straffe Hierarchie der nationalsozialistischen Raumordnung einzuordnen (vgl. Abb. 2.11); sie wurden der Aufsicht und Weisung durch die RfR unterstellt und gingen 1936 in 23 neuen, nun flächendeckend nach Ländern bzw. Provinzen (in Preußen) organisierten Landesplanungsgemeinschaften zuzüglich der Reichshauptstadt Berlin auf (vgl. Abb. 2.12). Während bis dahin nur in verstärkten Gebieten mit intensiver Siedlungsentwicklung Planungsverbände entstanden waren, wurden nun erstmals auch ländliche Gebiete, etwa in Süddeutschland und in den Ostprovinzen Preußens, in das System der Raumordnung („Reichs- und Landesplanung“) einbezogen (Hofmann 2009).

Beispielsweise wurden in Rheinland und Westfalen die bestehenden regionalen Landesplanungsgemeinschaften aufgelöst und 1936 zu zwei größeren Landesplanungsgemeinschaften für Westfalen und die Rheinprovinz zusammengefasst. Lediglich der SVR blieb als gesonderte Planungsinstitution für das Ruhrgebiet bestehen. Unterhalb der Provinzen wurden für die Regierungsbezirke gesonderte Bezirksstellen eingerichtet. Unter der formalen Leitung des jeweiligen Oberpräsidenten (in Preußen) bzw. Reichsstatthalters (Gauleiter) betrieben die Landesplanungsgemeinschaften eine gemischt staatliche und kommunale Landesplanung, da in den Gemeinschaften die Stadt- und Landkreise, raumwirksame Reichs- und Landesbehörden, berufsständische Organisationen und NSDAP-Vertreter zusammenwirkten.

Im Rheinland war der leitende Landesplaner der Rheinprovinz, Stephan Prager, aufgrund seiner jüdischen Herkunft 1935 entlassen worden. Von 1942 bis 1945 war er im Konzentrationslager Theresienstadt interniert. Die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland begann mit der Erarbeitung eines Raumordnungsplans für die Rheinprovinz, befasste sich mit dem Flächenbedarf für Heimstättensiedlungen, für die Wehrmacht, die Luftwaffe und den Autobahnbau. Nach Kriegsbeginn wirkte sie an Evakuierungen und der Verlagerung von Industriebetrieben mit (Ley 1971).

Abb. 2.11: Die hierarchische Organisation der nationalsozialistischen Raumordnung



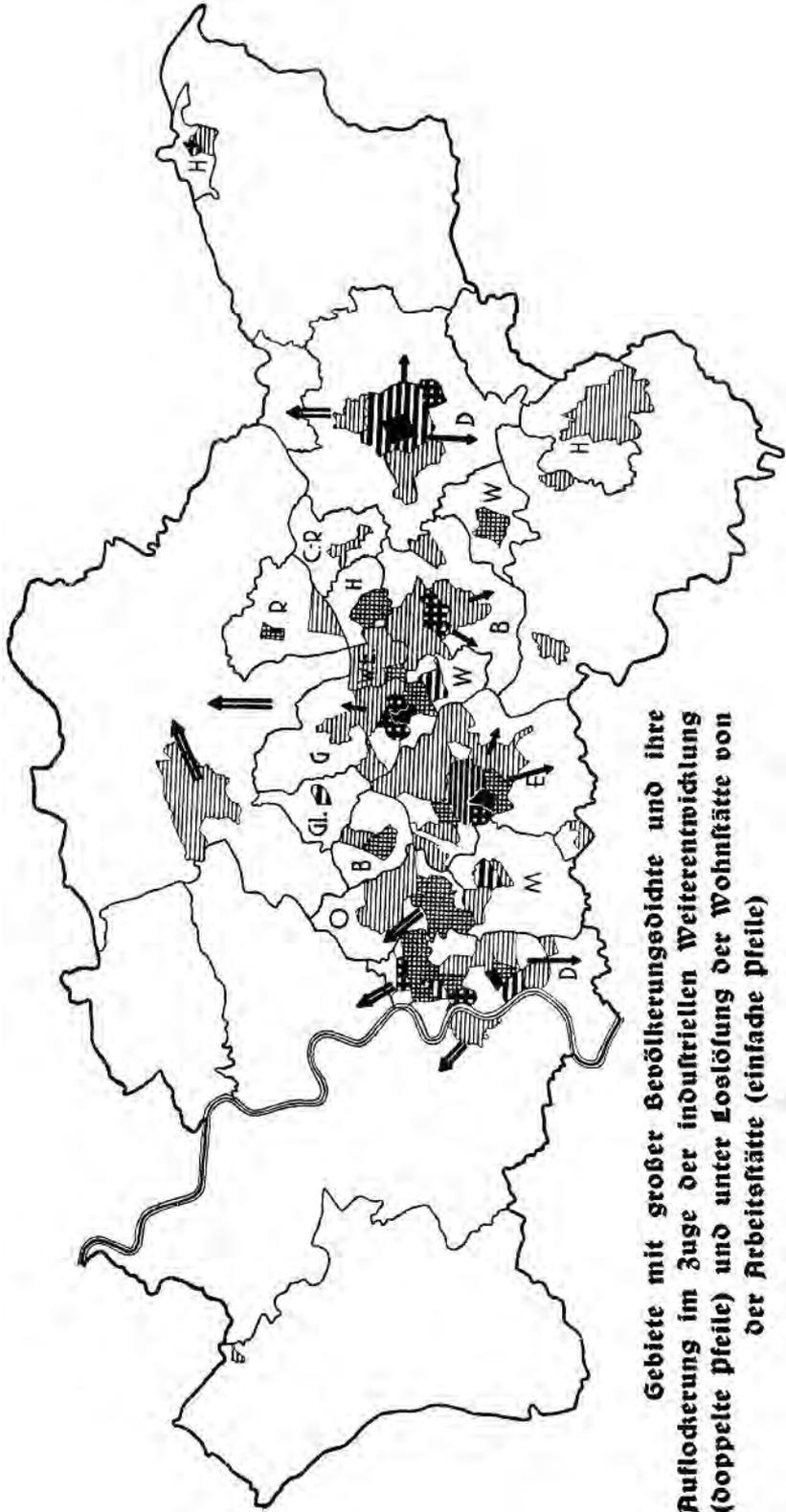
Quelle: Kübler 2007: 298

Beim SVR führten nach dem Ausscheiden des Direktors Schmidt zunächst der Beigeordnete Philipp Rappaport und der zum Staatskommissar bestellte Just Dillgardt die Geschäfte weiter, bis Philipp Rappaport ebenso wie Prager aufgrund seiner jüdischen Herkunft entlassen wurde und mit Albert Lange 1937 ein neuer politisch genehmer Direktor bestellt wurde. Da das Ruhrgebiet als Lehrbeispiel für eine „ungesunde Ballung“ galt, hatte hier das sozialpolitische und städtebaupolitische Ziel der Auflockerung eine besondere Priorität. Der SVR entwickelte 1937 eine Raumordnungsskizze zur zonalen Gliederung des Reviers mit dem Ziel einer Auflockerung des sog. industriellen Kerngebiets (vgl. Abb. 2.13) und zur kleinräumigen Entflechtung von Wohn- und Arbeitsstätten (vgl. Abb. 2.14). Mit der Expansion des Bergbaus in die Lippezone und dem Bau der Bergbau- und Chemiestadt Marl wurde das Planungskonzept einer aufgelockerten, durchgrünten Siedlungsstruktur mit einer klaren räumlichen Trennung, aber





Abb. 2.14: Planung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zur Auflockerung der Gebiete mit großer Bevölkerungsdichte im Ruhrgebiet (1938)



auch engen Verzahnung von Arbeitsstätten, Siedlungs- und Grünflächen umgesetzt. Während des Zweiten Weltkriegs befasste sich der SVR darüber hinaus mit Wiederaufbauplanungen unter Berücksichtigung des Luftschutzes. Rappaport wurde 1944 deportiert, konnte aber im Februar 1945 fliehen und sich bis Kriegsende in Essen versteckt halten. 1944 stellten die Raumordnungsbehörden ihre Arbeit ein; allerdings blieben in Düsseldorf (für das Rheinland), Münster (für Westfalen) und Essen (für das Ruhrgebiet) die Planungsverwaltungen auch über 1945 hinaus funktionsfähig.

Im Raum Hamburg kam es 1937 mit dem Groß-Hamburg-Gesetz zu einer territorialen Neuordnung. Nach dem Muster Groß-Berlins von 1920 wurde nicht nur das verstärkte Umland mit zuvor selbstständigen Städten wie Altona, Harburg und Wandsbek großzügig eingemeindet, auch der 1928 gegründete Hamburgisch-Preußische Landesplanungsausschuss mit Kommunen der angrenzenden preußischen Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover wurde aufgelöst, sodass sich die Landesplanungsgemeinschaft Hamburg nunmehr nur noch auf das Territorium der Stadt Hamburg bezog (Bahr 1991).

1937 wurden alle Landesplanungsgemeinschaften von der Reichsstelle beauftragt, Raumordnungspläne für ihren jeweiligen Bezirk auszuarbeiten. Methode und Darstellungsart waren freigestellt; auch die Verbindlichkeit war formal nicht geregelt. Allerdings ist im Unterschied zur persuasiven Landesplanung der Weimarer Zeit von einer faktischen Verbindlichkeit auszugehen. Die Landesplanungsgemeinschaften begannen mit den Vorarbeiten, für die es Weisungen der RfR gab. Ihre Aufgabe wurde als „Ausarbeitung einer vorausschauenden, gestaltenden Gesamtplanung des Raumes“ umschrieben (Wahl 1978: 181). Demnach sollten die Pläne in einen beschreibenden Teil („Bestandsaufnahme/Zustand des Planungsraums“) und in einen planerischen Teil („Gestaltende Arbeit/Entwicklung des Planungsraums“) untergliedert werden. Die Erarbeitung der Grundlagen für die regionalen Raumordnungspläne gedieh bis zum Krieg unterschiedlich weit. Aus Gründen der Staatssicherheit sollten die Raumordnungspläne geheim bleiben.

Das Vorhaben einer umfassenden Lenkung und Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft über den Raum wurde im nationalsozialistischen Staat letztlich nur in wenigen Ansätzen umgesetzt. Die RfR versuchte zwar, sowohl gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften (vertikal) als auch gegenüber den Fachressorts (horizontal) eine umfassende Einspruchs- und Weisungsbefugnis zu erreichen, aber vor allem gegenüber den Fachministerien konnte sie sich nicht durchsetzen, wie die Planungen der industriellen Musterstädte Wolfsburg und Salzgitter beispielhaft zeigen. Dazu trug sicherlich bei, dass die 1935 errichtete RfR merkwürdigerweise bei dem wenig einflussreichen Reichskirchenminister Kerrl ressortierte, sodass ihre Machtposition in dem interministeriellen Kompetenzgerangel gering war. Etwas besser funktionierte die vertikale Koordination der Landesplanungsgemeinschaften, ohne jedoch eine lückenlose vertikale Planungshierarchie bis zur kommunalen Planung in der Praxis errichten zu können. Vor allem gelang es der Raumordnung nicht, den Städtebau im Sinne einer „Ortsraumordnung“ zu vereinnahmen, obwohl dies dem Konzept einer hierarchisch gegliederten und sämtliche Planungsebenen umfassenden räumlichen Gesamtplanung entsprochen

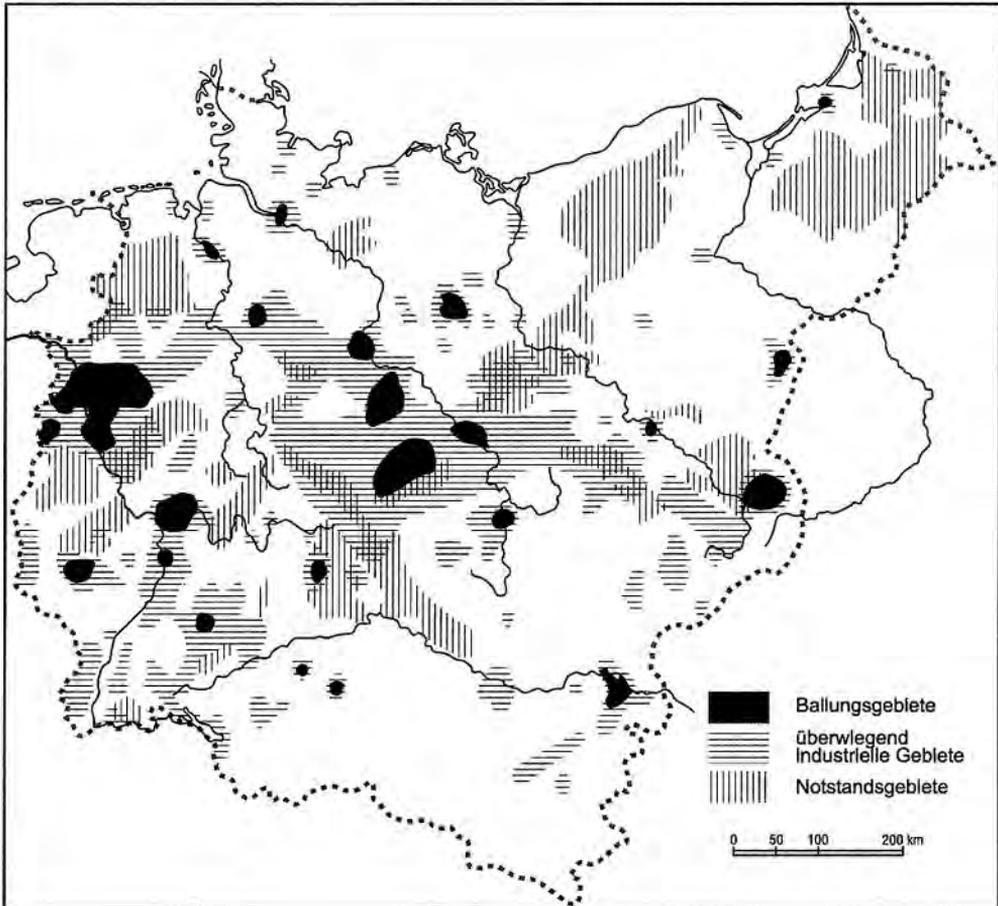
hätte. Hinzu kam eine Inkonsistenz der Organisation, denn ebenso wie der Städtebau ressortierten die Landesplanungsgemeinschaften beim Reichsarbeitsministerium, so dass die Kompetenzlage der RfR nicht eindeutig war. Die hochfliegende Programmatik der Raumordnung stand in einem bemerkenswerten Kontrast zur planerischen Realität, und im Übrigen dauerte es nur wenige Jahre bis zum Kriegsbeginn, und von da ab rückte die Raumordnung im „Altreich“ in den Hintergrund. Allerdings entstanden in jener Zeit konzeptionelle und begriffliche Grundlagen, die noch in der Raumordnungspolitik der Nachkriegszeit eine Rolle spielten.

In der Programmatik der nationalsozialistischen Raumordnung wurde die gesamte Wirtschafts- und Siedlungsordnung zum Gegenstand einer Strukturpolitik, die darauf abzielte, dem regionalen Gefälle zwischen industriellen Ballungsräumen einerseits sowie den agrarisch geprägten sog. Notstandsgebieten andererseits entgegenzuwirken. Die industriellen Ballungsgebiete galten in der nationalsozialistischen Programmatik als Gefahr für die politische und sittliche Ordnung des deutschen Volkes. Es wurde nicht nur behauptet, dass den vermeintlich entwurzelten Arbeitermassen die sittliche und politische Verwahrlosung drohe, sondern auch, dass Juden und nichtdeutsche Zuwanderer das Deutschtum gefährdeten. Damit erhielt das regionalplanerische Leitbild der Dezentralisation und Auflockerung der Siedlungsstruktur zusätzlich eine, durch die nationalsozialistische Ideologie geprägte, national- und gesellschaftspolitische Begründung.

Unter der Gebietskategorie der Notstandsgebiete, die sich gewissermaßen am anderen Ende des Siedlungsspektrums befand, fasste man hingegen eine Reihe von ländlichen Gebieten mit unterschiedlichen agrarstrukturellen Defiziten zusammen: Mittelgebirgsregionen wie die Eifel, den Hunsrück, den Westerwald, die Rhön, den Thüringer Wald, den Oberpfälzer und Bayerischen Wald, das Erzgebirge und das Riesengebirge (vgl. Abb. 2.15).

Schlechte Ertragsverhältnisse, zersplitterte Fluren infolge Realerbteilung, mangelhafte Infrastruktur und das Fehlen industrieller Erwerbsmöglichkeiten waren die wichtigsten Push-Faktoren, die vor allem die jüngere Bevölkerung aus den Notstandsgebieten abwandern ließen. Ein zweiter problematischer Raumtyp waren die großen Moor- und Bruchgebiete Nord- und Ostdeutschlands, etwa das Emsland und große Teile Pommerns und Ostpreußens. Im Nordosten Deutschlands verschärfte der Großgrundbesitz mit der großen Zahl landloser Landarbeiter die agrarstrukturelle Problematik. Trotz der jahrzehntelangen preußischen Politik der „inneren Kolonisation“ waren die Probleme der Notstandsgebiete ungelöst. Nun gingen die Planungsvorstellungen der Raumordnung weit über die traditionellen Zielsetzungen der Politik der inneren Kolonisation hinaus. Im Zuge der „Entballung“ sollten Industriebetriebe und Bevölkerung in Klein- und Mittelstädte der ländlichen Gebiete verlagert werden. Dort begann die RfR mit einer systematischen Erfassung der Verhältnisse und mit der Aufstellung von regionalen Förderplänen, beispielsweise für Ostpreußen, Schleswig-Holstein, die Rhön, das Emsland und die bayerische Ostmark. Die Pläne sahen unterschiedliche Maßnahmenswerpunkte vor wie beispielsweise Landeskultivierung, Straßen- und Wegebau oder die Ansiedlung von Gewerbe (Fehn 2004).

Abb. 2.15: Ballungs- und Notstandsgebiete (1943)



Quelle: Fehn 2004: 131

Mit dem Beginn des Krieges verschoben sich jedoch die politischen Prioritäten; außerdem wurde die Tätigkeit der Raumordnungsstellen durch die Einberufung vieler Mitarbeiter eingeschränkt. Als die Alliierten die Flächenbombardierungen der Städte verstärkten, griff die RfR Fragen der Evakuierung auf, indem großen Städten wie Hamburg, Berlin und dem Ruhrgebiet ländliche Aufnahmegebiete in räumlicher Nähe zugeordnet wurden. Die RfR befasste sich zwar mit Planungen zur Umsiedlung von Bevölkerung aus den dicht besiedelten Gebieten des „Altreichs“ in diejenigen Regionen, in denen durch die „Neubildung deutschen Bauerntums“ national- und agrarpolitische Ziele verfolgt wurden (Meyer 1971). Aber als diese Planungen umgesetzt werden sollten, trafen sie auf einen erheblichen Widerstand nicht nur bei der umzusiedelnden Bevölkerung, sondern auch bei den dortigen Gauleitern, da infolge des Krieges viele

Arbeitskräfte fehlten. 1942 bis 44 wurde mit Arbeiten zur Aufstellung eines Reichsraumordnungsplans begonnen; u. a. wurden ein Reichsindustrielenkungsplan und ein Reichssiedlungsgerippe entworfen. Unter dem Eindruck des Luftkriegs sollten die kriegswichtigen Industrien dezentralisiert und die Ballungen aufgelockert werden. Zudem wurde eine neue Gliederung des Reichsraums für die Zeit nach dem „Endsieg“ entworfen. Das Reich sollte in vier ostwestlich verlaufende „Reichsgürtel“ und diese wiederum in 22 „Reichsgaue“ gegliedert werden. Die äußeren Gaue sollten die Funktion von „Grenzmarken“ erhalten. Unter dem Punkt „europäische Volksordnung“ wurde die Vision einer europäischen Raumordnung entworfen. Mit der Kriegswende Ende 1943 und dann endgültig 1944 wurden die Aktivitäten der RfR „für die Dauer des Krieges“ eingestellt.

Zwischen der RfR und der RAG kam es 1941 zum Streit: Die Reichsstelle erwartete eine systematische Zuarbeit zu tagesaktuellen praktischen Fragen, während die in der RAG mitwirkenden Wissenschaftler eher thematisch eigenständige Forschungen, die sich aus den Kontexten ihrer jeweiligen Disziplin ergaben, betreiben wollten. Hinzu kamen unterschiedliche Auffassungen über den Auftrag der Raumordnung: Während Meyer und Bülow eine umfassende Lebensraumplanung propagierten, vertrat der stellvertretende RfR-Leiter Ernst Jarmer die Auffassung, Raumordnung habe lediglich die Aufgabe einer „Abstimmung“ der Fachressorts bezüglich räumlicher Aspekte. Im März 1942 kam es zum Bruch, und die RAG wurde unter der Leitung des Obmanns Paul Ritterbusch eine eigene Fachsparte im Reichsforschungsrat. Ab 1944 leitete Kurt Brüning, Professor für Geographie an der Universität Göttingen und zugleich Referent für Landesplanung im Oberpräsidium Hannover, die RAG.

Mit dem Überfall Deutschlands auf Polen und der Besetzung weiter Teile Osteuropas durch die Wehrmacht begann ein Kapitel der deutschen Raumplanungsgeschichte, das später regelrecht tabuisiert und erst in den letzten beiden Jahrzehnten gründlicher aufgearbeitet wurde: der sog. Generalplan Ost. Durch den Generalplan Ost erhielt die Raumordnung eine Aufgabe von ganz neuer Dimension, und zwar in doppelter Hinsicht: zum einen bezogen auf die Größe des „zu ordnenden Raums“, zum andern bezogen auf die Raumordnungspraxis (Fehn 1991, 1997; Esch 1992).

Nach der Besetzung durch die Wehrmacht wurde das polnische Territorium in zwei ungefähr gleich große Gebiete aufgeteilt: Die westlichen und nördlichen Gebiete wurden als Reichsgaue Posen (später „Wartheland“) und Danzig-Westpreußen dem Reich einverleibt, während Ost- und Südpolen als „Generalgouvernement der besetzten polnischen Gebiete“ zu einem polnischen Rumpfstaat unter deutscher Kontrolle wurde. Es begann die Umsetzung eines Raumordnungsprogramms, das allerdings viel mehr war als das, was man bis dahin unter Raumordnung verstand: Es war ein radikales Umsiedlungs- und Germanisierungsprogramm, verbunden mit mörderischen Maßnahmen.

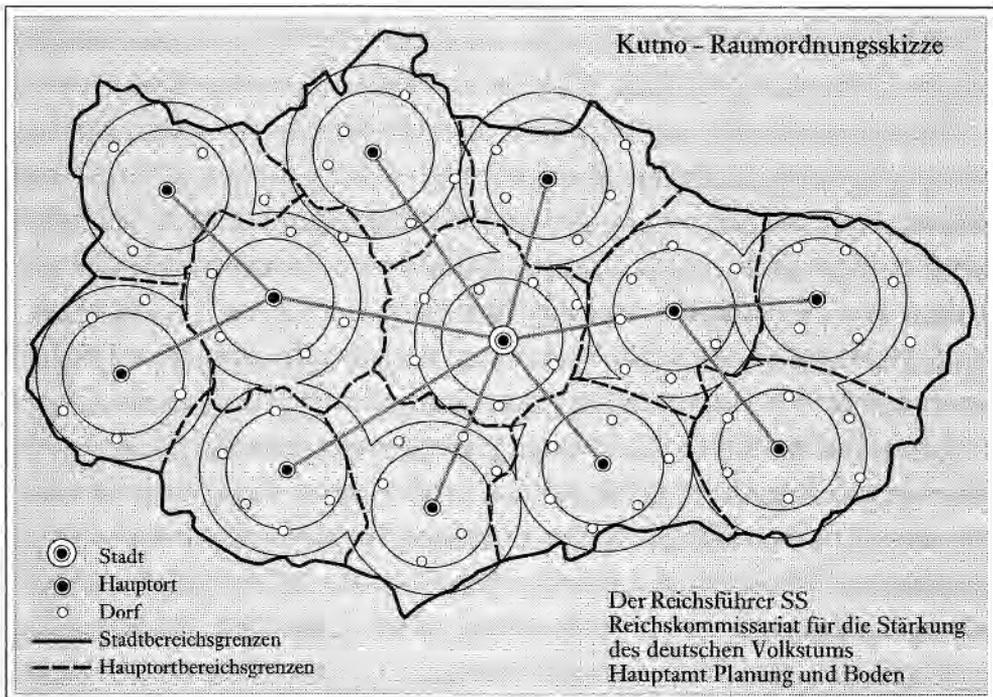
Die institutionalisierte Raumordnung erwartete anfangs, dass sie im eroberten Osten eine neue große Aufgabe übernehmen würde, aber nach einem kurzen Machtkampf beauftragte Hitler Ende 1939 den Reichsführer der SS, Heinrich Himmler, die Aufgabe des Reichskommissars für die Festigung deutschen Volkstums (RKF) zu übernehmen.

Fortan bestimmten Himmlers SS und die ihr zuarbeitende Deutsche Arbeitsfront das Geschehen. Zu den Aufgaben des RKF gehörten „die Ausschaltung des schädigenden Einflusses von solchen volksfremden Bevölkerungsteilen, die eine Gefahr für das Reich und die Volksgemeinschaft bedeuten“ sowie „die Gestaltung neuer deutscher Siedlungsgebiete durch Umsiedlung, im besonderen durch Sesshaftmachung der aus dem Ausland heimkehrenden Reichs- und Volksdeutschen“ (Erlaß des Führers und Reichskanzlers zur Festigung des deutschen Volkstums vom 7. Oktober 1939; vgl auch Greifelt 1941). Die Planung lag in den Händen des Himmler direkt unterstellten Stabshauptamts „Planung und Boden“. Der zuvor als Obmann der RAG tätige Konrad Meyer merkte rasch, dass die Macht nicht bei der Raumordnung, sondern bei Himmlers SS lag, und stellte sich als oberster Planer und SS-Oberführer in den Dienst Himmlers, indem er die Leitung des Planungsamtes im Stabshauptamt „Planung und Boden“ übernahm. In dem daraufhin entbrannten Kompetenzstreit zwischen dem RKF und dessen leitendem Planer Meyer auf der einen Seite sowie der RfR und den ihr unterstellten Landesplanern auf der anderen Seite setzten sich schließlich Himmler und Meyer durch. Unter der Leitung Meyers wurden die Planungsgrundlagen für die Neuordnung der Siedlung zunächst im „Wartheland“ (vgl. Abb. 2.16), dann im gesamten von den deutschen Truppen besetzten Gebiet im Osten erstellt: der sog. Generalplan Ost für die „Germanisierung“ der annektierten polnischen Gebiete (Wasser 1993; Rössler, Schleiermacher 1994; Roth 1994; Heinemann, Wagner 2006). Im Zuge der sog. Germanisierung sollte dort eine „deutsche Kulturlandschaft“ geschaffen werden. Die ansässige Bevölkerung sollte je nach „rassischen Eigenschaften“ teils „germanisiert“, teils vertrieben und teils in den Vernichtungslagern ermordet werden.

Der sog. Generalplan Ost bestand eigentlich aus einer Folge mehrerer fortgeschriebener Pläne. Der erste Plan datiert vom Januar 1940. Kernpunkt war die Ausweitung des „deutschen Lebensraums“ nach Osten durch die „Germanisierung“ der neuen Reichsgaue mit entsprechenden „rassenhygienischen“ Maßnahmen, d. h. im Klartext: Vertreibung oder Eindeutschung der Polen und Ansiedlung volksdeutscher Bauern. Im engeren planerischen Sinne bedeutete das aber auch die Schaffung einer „deutschen Kulturlandschaft“, die sich von der vermeintlich minderwertigen „kranken“ polnischen Kulturlandschaft vorteilhaft abheben sollte, wie der nationalsozialistisch gesinnte Landschaftsplaner Heinrich Wiepking-Jürgensmann propagierte (vgl. Gröning u. Wolschke-Bulmahn 1987). Zu der „deutschen Kulturlandschaft“ gehörte aber auch die rationale Ordnung der Zentralen Orte, so wie sie Walter Christaller in seiner Theorie der Zentralen Orte regionalökonomisch abgeleitet hatte. Auf dieser Grundlage wurde eine hierarchisch gegliederte Siedlungslandschaft entworfen, gewissermaßen ein raumordnerisches Idealbild der vermeintlich genuin deutschen bäuerlichen Kulturlandschaft mit Weilern, Dörfern, Marktflecken und einer Kreisstadt als Zentralem Ort.

Nach dem Einmarsch in die Sowjetunion waren weitere Räume im Osten zu „ordnen“. Im zweiten Generalplan Ost vom Juli 1941 plante Konrad Meyer einen „einzudeutschenden“ Grenzgürtel von Litauen über Ostpolen bis Lemberg. Aber die Planungen gingen noch weiter.

Abb. 2.16: Raumordnungsskizze der SS für den polnischen Landkreis Kutno (1941)



Quelle: Blackburn 2007: 351

Mit dem Vormarsch der Wehrmacht entstand im Sommer 1942 der dritte Generalplan Ost mit aberwitzigen Plänen für die Neuordnung Osteuropas unter der Herrschaft Deutschlands nach dem gewonnenen Krieg. In den Jahrzehnten nach Kriegsende sollten drei Ostland-Marken (Ingermanland, das Memel-Narew-Gebiet und der Gotengau) germanisiert und große Teile der autochthonen Bevölkerung Osteuropas nach Sibirien vertrieben werden. In einem „Generalsiedlungsplan“ wurde in Tabellen detailliert aufgelistet, wie viele Menschen in welchen Bezirken lebten, wie viele davon Deutsche waren, wie viele künftig dort leben sollten, wie viele dort als „eindeutschungsfähig“ galten und wie viele deutsche Siedler dort benötigt wurden. Daraus lässt sich ziemlich genau errechnen, wie viele Menschen der autochthonen Bevölkerung „auszuschalten“ waren, nämlich insgesamt rund 31 Millionen!

Glücklicherweise ist von den Plänen nur wenig verwirklicht worden. Dennoch ist dies ein bedrückendes Kapitel der deutschen Raumplanungsgeschichte, da die einzelnen Pläne des Generalplans Ost nicht nur Raumordnungspläne, sondern de facto Umsiedlungs- und Vernichtungspläne waren. Viele Wissenschaftler und Praktiker der Raumordnung stellten sich teils aus bewusster Überzeugung, teils als vermeintlich unpolitische Experten in den Dienst des nationalsozialistischen Regimes und wirkten insofern zum Teil indirekt, zum Teil aber auch direkt an den menschenverachtenden Umsiedlungs- und Vernichtungsprogrammen im östlichen Europa mit. Konrad Meyer schrieb später in der Haft, als er in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen angeklagt war, dass ihn die Aufgabe der Ostplanung „ungeheuer reizte. Denn hier bot sich die Möglichkeit, einmal am Beispiel eines völlig unterentwickelten Raumes das Wunschbild einer idealen Volks- und Raumordnung planungswissenschaftlich zu entwickeln“ (Leendertz 2008: 152).

Nach dem Krieg blieb dieses Kapitel der deutschen Raumplanungsgeschichte lange Zeit unaufgearbeitet, wenn nicht gar tabuisiert. Viele der beteiligten Wissenschaftler und Planer, wie beispielsweise Konrad Meyer, Heinrich Wiepking-Jürgensmann, Josef Umlauf und Kurt Brüning, gelangten rasch wieder in verantwortliche Stellen und verdrängten oder bestritten ihre Mitverantwortung an den begangenen Verbrechen.

## **2.3 Raumordnung im westlichen Deutschland 1945 bis 1990**

Hans H. Blotevogel

### **2.3.1 Raumordnung in der frühen Nachkriegszeit: Kontinuität und Neubeginn**

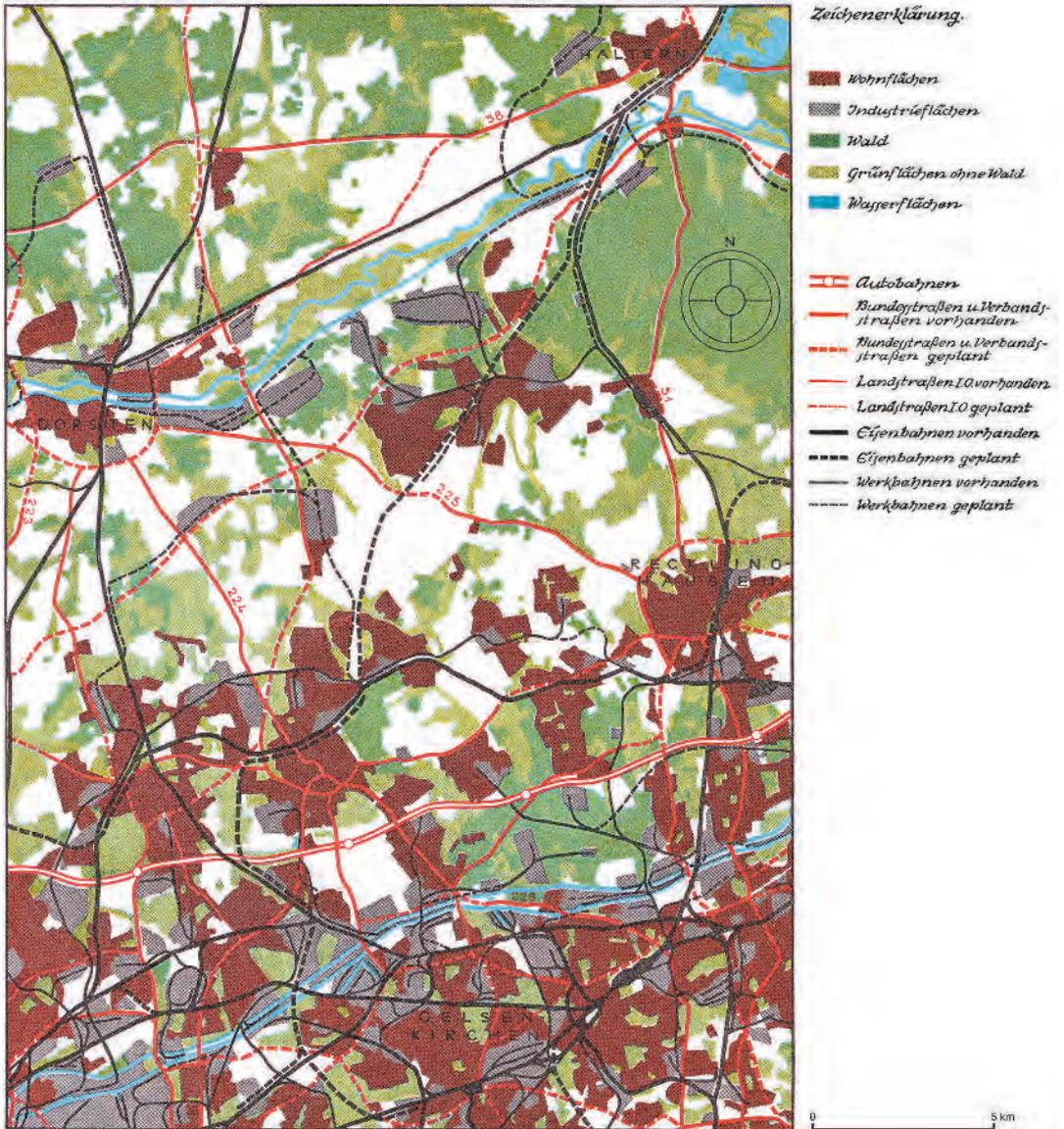
Mit der Auflösung der Reichsbehörden durch die Besatzungsmächte ging auch die RfR unter. Die RAG wurde von ihrem letzten Obmann Kurt Brüning im Winter 1944/45 von Berlin nach Hannover und Göttingen verlagert (Meyer 1971; Kohlstedt 2009). Brü-

ning gelang es nicht nur, die Forschungsstelle über das Kriegsende hinweg arbeitsfähig zu halten, sondern auch, sowohl den Oberpräsidenten von Hannover und späteren niedersächsischen Ministerpräsidenten Hinrich Kopf als auch die britische Besatzungsbehörde davon zu überzeugen, dass die RAG auch unter den neuen politischen Verhältnissen wertvolle Grundlagenforschung für die Landesentwicklung betrieb. 1946 entstand aus der RAG die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, und Kurt Brüning wurde ihr erster Präsident (bis 1959). Mit der Fortführung der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ wurde 1948 die Kontinuität auch nach außen hin deutlich (Strubelt 2009). Während bei der Bezeichnung der Akademie statt des kompromittierten Begriffs „Raumordnung“ das unverfängliche „Landesplanung“ gewählt wurde, brachte die Beibehaltung des Zeitschriftennamens den Terminus „Raumordnung“ wieder in die Diskussion.

Ganz unterschiedlich war die Situation bei den Landesplanungsgemeinschaften, die 1944 ihre Tätigkeit eingestellt hatten. Nach der Konstituierung der Länder im Laufe des Jahres 1946 gingen die Landesregierungen dazu über, in ihrem Geschäftsbereich eigene Stellen für Landesplanung einzurichten. Teilweise griffen sie dabei auf das Fachpersonal der alten Landesplanungsbehörden zurück, sodass eine gewisse Kontinuität bestand. Obwohl die kommunalen Spitzenverbände forderten, die kommunalen Landesplanungsgemeinschaften aus den 1920er und frühen 1930er Jahren wieder aufleben zu lassen, lehnten die meisten Landesregierungen dies ab, weil damit eine aus ihrer Sicht ineffiziente Doppelstruktur – kommunale Landesplanungsgemeinschaften neben staatlichen Landesplanungsbehörden – entstanden wäre.

Eine Ausnahme bildete Nordrhein-Westfalen. Hier waren die Planungsstellen der beiden Landesplanungsgemeinschaften Rheinland (in Düsseldorf) und Westfalen (in Münster) ebenso wie der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) (in Essen) über das Kriegsende hinweg funktionsfähig geblieben, sodass eine flächendeckende Planungsverwaltung bestand, als 1946 das Land Nordrhein-Westfalen gegründet wurde (Gadegast 1991). Der SVR erarbeitete weiterhin auf der Grundlage des Wohnsiedlungsgesetzes gemeindeübergreifende Flächennutzungspläne, um die expansive Siedlungsentwicklung im Norden des Ruhrgebiets in geordnete Bahnen zu lenken (vgl. Abb. 2.17). Aus der Landesplanungsstelle des rheinischen Provinzialverbandes wurde 1946 die staatliche Landesplanungsbehörde in der Staatskanzlei. Allerdings protestierte die westfälische Landesplanung mit kommunaler Unterstützung gegen die Eingliederung in die Landesverwaltung, und nach einer längeren Kontroverse über die Frage, ob Landesplanung eine Aufgabe des Staates oder der kommunalen Selbstverwaltung sein sollte, machte das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz 1950 die beiden Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen sowie den SVR zu Trägern der Landesplanung (Langer 1984: 18). Den beiden Landesplanungsgemeinschaften waren bei den jeweils drei Regierungspräsidien Bezirksstellen zugeordnet, sodass hier eine Verknüpfung mit der staatlichen Planungsverwaltung gewahrt blieb (Gadegast 1991: 272). Der Begriff „Landesplanung“ erhielt durch die zweigleisige Struktur eine Doppelbedeutung: erstens im traditionellen Sinne als kommunal verfasste Regionalplanung, zweitens als staatliche Planung eines Bundeslandes. Die Aufgaben der staatlichen Lan-

Abb. 2.17: Regionalplanung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk:  
Ausschnitt aus dem Flächennutzungsplan des nördlichen  
Ruhrkohlenbezirks (undatiert)



Quelle: Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen 1951: 43

desplanung beschränkten sich auf genuine Angelegenheiten des Landes sowie auf die Aufsichtsfunktion; eine Kompetenz zur Aufstellung von Plänen und Programmen zur Steuerung der Landesentwicklung bestand nicht. Aus der Sicht des Landes konnte die 1950 beschlossene Lösung kaum befriedigen. Erstens war in der Planungsverwaltung eine Doppelstruktur mit staatlichen und kommunalen Dienststellen entstanden, und zweitens war wegen der eingeschränkten Befugnisse der staatlichen Landesplanung nicht gewährleistet, dass strategische Entwicklungsvorstellungen des Landes von der Landesplanung umgesetzt wurden. Der Landesgesetzgeber hat diese Struktur durch die folgenden Novellierungen des Landesplanungsgesetzes dann auch sukzessive beseitigt.

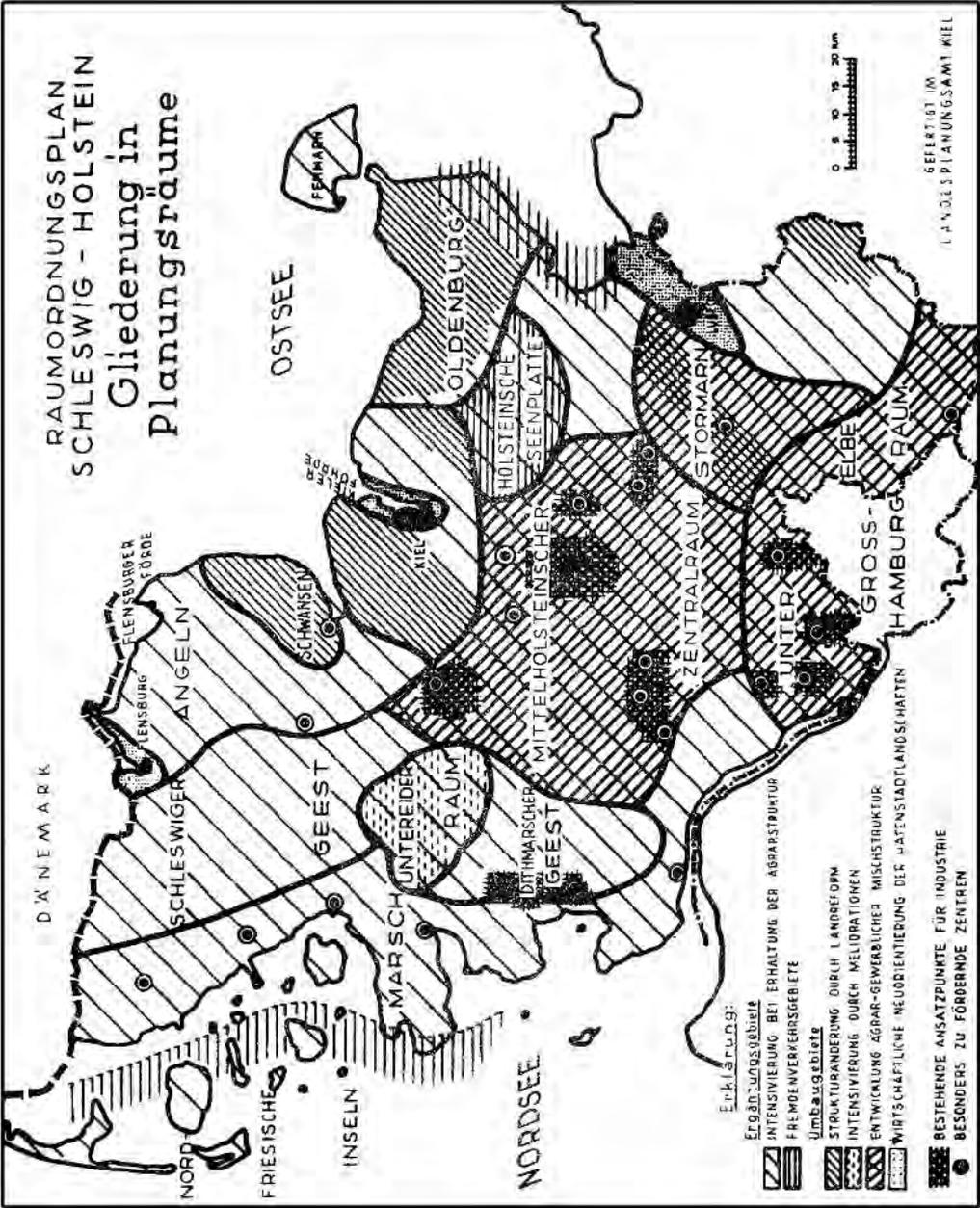
Der Aufbau staatlicher Landesplanungsbehörden im Geschäftsbereich der Ministerpräsidenten wurde insbesondere von der britischen Besatzungsbehörde, also in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, aktiv vorangetrieben (Koch 1991; Fürst 1995). Beispielsweise veranlasste die britische Militärregierung 1946 in Kiel die Einrichtung eines Landesplanungsamtes in der Staatskanzlei. Die schleswig-holsteinische Landesplanung befasste sich mit der Unterbringung der Flüchtlinge und Vertriebenen, mit dem Wiederaufbau sowie der regionalen Strukturpolitik mit dem Ziel der ländlichen Industrialisierung. Die Landesplanung war auch Genehmigungsbehörde für die Wirtschaftspläne gemäß Wohnsiedlungsgesetz und für die kommunalen Aufbaupläne gemäß Aufbaugesetz (Keil 1971; Koch 1991). In einem Raumordnungsplan entwarf das Landesplanungsamt eine Gliederung des Landes in Planungsräume (Ansatzpunkte für Industrie, Umbaugebiete, Ergänzungsgebiete) (vgl. Abb. 2.18).

In Niedersachsen verfügte der Oberpräsident der Provinz Hannover im Juli 1946 noch vor der Bildung des Landes die Bildung eines Landesplanungsreferats im Oberpräsidium sowie eines nachgeordneten Amtes für Landesplanung und Statistik. Die Leitung beider Dienststellen wurde Kurt Brüning in Personalunion übertragen (Weyl 1991: 201; Waldhoff et al. 1994). Aus der Provinzialverwaltung Hannover ging die Verwaltung der Landesregierung Niedersachsens und damit auch die von Kurt Brüning geleitete Landesplanung des Ende 1946 gebildeten Landes Niedersachsen hervor.

Bereits 1948/49 wurden (noch ohne gesetzliche Grundlage) Raumordnungspläne für Schleswig-Holstein und für Niedersachsen aufgestellt. Der Raumordnungsplan für Niedersachsen behandelte in fünf Kapiteln die Themen Land- und Forstwirtschaft, Verkehr, Gemeinden (mit Zentralen Orten), Industrie und Erholung. Der Plan sah eine Priorität für die Landwirtschaft und eine Standortlenkung der Industrie durch Sperrzonen und Sondergenehmigungen vor, um eine weitere Ausdehnung der Ballungen und eine Inanspruchnahme guter landwirtschaftlich genutzter Böden zu verhindern (Brüning, Kraus 1950; Weyl 1991: 204).

Auch in den Ländern der amerikanischen Zone (Bayern, Hessen, Württemberg-Baden) und der französischen Zone (Rheinland-Pfalz, Baden, Württemberg-Hohenzollern) entstanden Ende der 1940er Jahre Landesplanungsstellen, die meist bei den Innenministerien eingerichtet wurden. Im April 1947 trafen sich Landesplaner aus den Ländern der amerikanischen Zone und erarbeiteten erste Richtlinien für die Durchführung

Abb. 2.18: Raumordnungsplan Schleswig-Holstein: Gliederung in Planungsräume (1951)



Quelle: Institut für Raumforschung 1952: 73

der Landesplanung (Reiff 1991: 53). Im Vergleich zu den Ländern der britischen Zone kamen die landesplanerischen Aktivitäten aber langsamer und mit geringerer Wirkung wieder in Gang.

Ein besonders interessantes Kapitel der Raumplanungsgeschichte sind die personellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten (Hofmann 2009). Stephan Prager kehrte 1945 aus dem Konzentrationslager Theresienstadt zurück. Noch im selben Jahr wurde der inzwischen Siebzigjährige leitender Planer in der rheinischen Provinzialverwaltung und anschließend in der nordrhein-westfälischen Landesregierung (bis 1953). Ab 1949 leitete er die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Westzonen bzw. später der Bundesrepublik. Auch Philipp Rappaport kehrte 1945 als Verbandsdirektor des SVR wieder auf eine verantwortungsvolle Position zurück (bis 1951). Beide haben sich öffentlich nie über ihre Verfolgung im Nationalsozialismus und die nationalsozialistische Verstrickung ihrer Planerkollegen geäußert. Sie setzten sich sogar persönlich für politisch kompromittierte Mitarbeiter ein, so Prager für Nobert Ley und Rappaport für Josef Umlauf, die ihnen jeweils im Amt nachfolgten.

Konrad Meyer wurde 1947 in Nürnberg nur wegen seiner Mitgliedschaft in einer verbrecherischen Organisation (SS), nicht aber wegen seiner Tätigkeit als maßgeblicher Autor der einzelnen Teilpläne des Generalplans Ost schuldig gesprochen. Seine Verteidigung und die von ihm als Entlastungszeugen aufgebotenen ehemaligen Mitarbeiter argumentierten, bei dem Generalplan Ost handle es sich lediglich um Planungen für die Nachkriegszeit, die keine Relevanz für die Umsiedlungen und Deportationen der Kriegszeit gehabt hätten. Dieses Argument stimmt nur teilweise, denn zumindest im Kreis Zamosc bei Lublin hatte die SS im November 1942 mit den geplanten Umsiedlungen begonnen (Wasser 1997).

Im Übrigen rechtfertigte sich ein großer Teil der Raumforscher und Raumplaner jener Zeit mit den geläufigen Argumenten, Raumforschung sei als seriöse Wissenschaft lediglich politisch missbraucht worden und Raumplanung sei ein genuin unpolitisches wissenschaftlich-technisches Projekt. Da in der frühen Nachkriegszeit nur wenig Interesse an einer gründlichen Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus und seinen Unterstützern und Vollstreckern bestand, herrschte eine Atmosphäre des Schweigens und Beschönigens, zu der damals auch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung beigetragen hat. Friedrich Bülow, einer der profiliertesten Ideologen der nationalsozialistischen Raumforschung, wurde bereits 1948 wieder Ordinarius in Berlin, und sogar Konrad Meyer, treibende Kraft der „Ostplanung“ unter Himmler, wurde 1956 Ordinarius in Hannover.

Zumindest teilweise lässt sich diese Entwicklung dadurch erklären, dass die Bevölkerung vor elementaren Problemen des Überlebens stand und die öffentlichen Stellen drängende Planungsaufgaben der Mangelverwaltung und des Wiederaufbaus zu lösen hatten, für die dringend Fachleute benötigt wurden. Vielerorts waren Städte und Infrastruktur zerstört, und die Wohnungsnot wurde durch die zuströmenden Flüchtlinge dramatisch verschärft. In den letzten Kriegs- und den ersten Nachkriegsjahren strömten insgesamt ca. 12,4 Mio. Flüchtlinge und Vertriebene aus Ost- und Ostmitteleuropa

nach Deutschland, davon rund 7,9 Mio. in die Westzonen und rund 4,5 Mio. in die Sowjetische Besatzungszone.

Insofern waren die 1946 gebildeten Länder zunächst hauptsächlich mit einer Verwaltung des Mangels beschäftigt; erst nach der Währungsreform (1948) konnten sie zu einer systematischen Wiederaufbauplanung übergehen. Im Vordergrund standen zunächst die Wiederherstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur sowie die Wohnungs- und Nahrungsmittelversorgung, dann auch der Wiederaufbau der zerstörten Städte, Industrieanlagen und Verkehrswege sowie der Neubau von Wohnungen. Als Rechtsgrundlage für die Wiederaufbauplanung erließen die Bundesländer sog. Aufbaugesetze, so z. B. Württemberg-Baden und Hessen 1948, Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1949 und Nordrhein-Westfalen 1950. Diese Aufbaugesetze waren de facto Planungsgesetze (Fürst 1995). Sie ordneten den Wiederaufbau im Wesentlichen den Gemeinden zu und beschränkten sich im Übrigen auf wenige wichtige Punkte. Sie schrieben in der Regel eine zweistufige Planung zur Vorbereitung (Niedersachsen, Hessen: „Flächennutzungsplan“, Schleswig-Holstein: „Aufbauplan“, Nordrhein-Westfalen: „Leitplan“, Bayern, Rheinland-Pfalz: „Wirtschaftsplan“) und zur Durchführung („Durchführungsplan“ oder „Bebauungsplan“) vor. In förmlich ausgewiesenen „Aufbaugebieten“ galten boden- und baurechtliche Sonderregelungen, die den Gemeinden weitreichende Handlungsmöglichkeiten eröffneten (z. B. Umlegung, Enteignung, gemeindliches Vorkaufsrecht usw.). Abgesehen von Bayern verpflichteten die Aufbaugesetze darüber hinaus die Gemeinden zur überörtlichen Abstimmung und zur Beachtung übergeordneter Planungen, doch lief diese Bestimmung weithin ins Leere, weil solche Vorgaben in der Regel fehlten.

Im Übrigen blieb das Wohnsiedlungsgesetz aus den 1930er Jahren in Kraft und mit ihm die Möglichkeit, die bauliche Entwicklung durch kommunale „Wirtschaftspläne“, die Vorläufer der Flächennutzungspläne, zu steuern. Ein erneuter Anlauf zu einem umfassenden Städtebaugesetz, das dann auch die überörtliche Raumplanung geregelt hätte, kam 1950 wegen ungeklärter verfassungsrechtlicher Fragen über das Stadium eines Referentenentwurfs nicht hinaus. Erst 1960 kam es mit dem Bundesbaugesetz zu einer bundeseinheitlichen Regelung des lokalen Bauplanungsrechts.

Einer umstandslosen Fortführung von Landes- und Regionalplanung stand eine weit verbreitete Aversion gegen „Raumplanung“ und „Raumordnung“ entgegen, da diese Begriffe durch die nationalsozialistische Politik kompromittiert waren und außerdem mit dem Begriff „Raumordnung“ vielfach Planwirtschaft assoziiert wurde. Zwar forderten viele politische Kräfte bis weit in die CDU in den ersten Nachkriegsjahren eine staatliche Wirtschaftslenkung, aber nach einer heftigen Auseinandersetzung über die Wirtschaftsordnung setzten sich bald die Befürworter des Modells „Soziale Marktwirtschaft“ gegen das Modell „Zentralverwaltungswirtschaft“ durch.

Im Jahr 1949 wurde Raumordnung als staatliche Aufgabe in Art. 75 des Grundgesetzes (GG) genannt. In Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG wurde bestimmt, dass der Bund für die Raumordnung der Länder Rahmenvorschriften erlassen kann. Die Raumordnung wurde auf Initiative von Kurt Brüning durch den niedersächsischen Abgeordneten und späteren

Bundesverkehrsminister Hans-Christoph Seebohm in die Beratungen des Parlamentarischen Rats eingebracht und dann in das GG aufgenommen. Dabei wurde die Rahmenkompetenz für die Raumordnung durch Art. 72 Abs. 2 GG nur geringfügig konkretisiert: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil [...] die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“ Damit war der Grundsatz des Ausgleichs regionaler Disparitäten im GG verankert, wenn auch nur als bedingte („soweit ...“) Verpflichtung.

Der Begriff „Raumordnung“ war damit zwar im GG genannt, aber nicht abschließend definiert, insbesondere nicht im Verhältnis zum Baurecht, und die Länder wehrten sich gegen eine weite Auslegung der Bundeskompetenz. Verkompliziert wurde die Situation durch Unterschiede der Auffassungen unter den Planern selbst. Die Landesplaner der Länder hatten sich unter der Leitung von Stephan Prager im Juli 1949 mit der Frage einer bundesweiten Raumordnung befasst (Muermann 1950; Ernst 1991: 4). In einer EntschlieÙung befürworteten sie zwar eine Koordinierung der landesplanerischen Tätigkeit auf der Bundesebene, wandten sich aber gegen eine Übernahme dieser Aufgabe durch den Bund. Anknüpfend an die Tradition der Landesplanung der 1920er Jahre plädierten sie 1953 für ein persuasives Selbstverständnis: „Dem Wesen der Landesplanung entspricht es am besten, wenn sie ihre Gesichtspunkte im freiwilligen Ausgleich der Interessen durch Überzeugung der Beteiligten von der Notwendigkeit der Landesplanung durchsetzt“ (zitiert nach Wahl 1978: 187). Prager äußerte wiederholt Bedenken gegen die Wiederverwendung des Begriffs „Raumordnung“ und favorisierte stattdessen den älteren und in den Ländern etablierten Terminus „Landesplanung“.

### **2.3.2 Die Diskussion über die Institutionalisierung der Raumordnung in den 1950er Jahren**

#### **Raumordnung auf Bundesebene**

Die kontroversen Debatten über die Institutionalisierung einer Raumordnungspolitik auf der Bundesebene überdauerten die gesamten 1950er Jahre und kamen erst Mitte der 1960er Jahre mit dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) zu einem gewissen Abschluss (Ernst 1991). Die leitenden Landesplaner hatten sich in Abstimmung mit den Ministerpräsidenten früh ablehnend positioniert. Auf der anderen Seite plädierte vor allem Erich Dittrich, ab 1951 Direktor des (dem Bundesinnenministerium zugeordneten) Instituts für Raumforschung, für eine zentrale staatliche Lenkung, um die durch den Krieg entstandene „falsche“ räumliche Verteilung von Bevölkerung und Industrie zu korrigieren. Damit knüpfte er zwar an die Umverteilungspläne der nationalsozialistischen Raumordnung an, betonte aber explizit, dass diese Aufgabe nun unter den Bedingungen einer freien Standortwahl von Unternehmen und Haushalten zu lösen war. Für Dittrich bestand das wichtigste Ziel der Raumordnung im neuen Staat in der

Herstellung eines „allgemeinen räumlichen Ausgleichs“, einer „bevölkerungsmäßigen und wirtschaftlichen Ausgewogenheit“. Einer weiteren räumlichen Ballung von Bevölkerung und Industrie sei entgegenzuwirken und die Dezentralisierung zu fördern, um die durch große Ballungen verursachten hohen volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten künftig zu vermeiden (Dittrich 1956). In den ländlichen Räumen sei die Infrastruktur auszubauen, um durch eine Verbesserung der Standortqualität die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Industrien zu schaffen. Dittrich lehnte Zwangsmittel zur Erreichung dieser Ziele, wie etwa die Lenkung privater Investitionen oder Zugangsbeschränkungen für private Haushalte, ab und plädierte für marktkonforme Anreize, insbesondere durch eine Lenkung öffentlicher Mittel zur Finanzierung der Infrastruktur und zur Förderung des Wohnungsbaus, ergänzt durch eine Dezentralisierung von Behörden, die Vergabe öffentlicher Aufträge in ländliche Regionen sowie steuerpolitische Ausgleichsmaßnahmen. Unermüdlich argumentierte er, dass die Raumordnung mit einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung durchaus kompatibel und zur Sicherung der freiheitlichen Ordnung geradezu notwendig sei. 1960 schrieb er: „So viel Freiheit als irgend möglich und nur so viel Planung und Ordnung als unbedingt notwendig“ (Dittrich 1960 zitiert in Kübler 2007: 320).

Innerhalb der Bundesregierung sprachen sich Anfang der 1950er Jahre insbesondere das Innen- und das Wohnungsbauministerium für, das Wirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard gegen die Institutionalisierung einer Bundes-Raumordnung aus. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag plädierte gegen, der Deutsche Bauernverband für die Raumordnung. Während die Vertreter der ländlichen Räume durch die Institutionalisierung der Raumordnung eine Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Interessen erwarteten, beruhten die Argumente der Gegner auf der Sorge vor einer dirigistischen Planwirtschaft und auf verfassungsrechtlichen Einwänden, die insbesondere vonseiten der Länder eingebracht wurden.

Die Diskussionen um den Stellenwert der Raumordnung wurde zudem durch ungeklärte Rechtsfragen erschwert. Wegen der vielen offenen verfassungsrechtlichen Fragen bezüglich der Systematik der Rechtsmaterie des Boden-, Bau- und Planungsrechts beantragten Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht ein Rechtsgutachten. Das im Juni 1954 erstellte sog. Baugutachten (BVerfGE 3: 407) enthielt grundlegende Feststellungen zur Auslegung der wichtigsten Begriffe und zur Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern. Das Gutachten ordnete die städtebauliche Planung dem Bodenrecht zu und bestätigte damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das örtliche Bauplanungsrecht. Demgegenüber wurde die überörtliche Planung nicht dem Bodenrecht zugeordnet. In Anlehnung an den Sprachgebrauch der 1930er Jahre (Einrichtungserlass der RfR von 1935) hieß es wörtlich: „Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff ‚Raumordnung‘ im Sinne des Art. 75 Nr. 4 GG. Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt“ (BVerfGE 3: 425). Damit war von maßgeblicher Stelle der Begriff „Raumordnung“ als Oberbegriff für alle überörtlichen räumlichen Gesamtplanungen gewählt und zugleich eine konzeptionelle Aus-

legung vorgenommen worden, die den fachübergreifenden Koordinationsgedanken der 1930er Jahre beibehielt. Das Gutachten stellte damit klar, dass auch Landes- und Regionalplanung zur Raumordnung gehören, während (im Unterschied zu Österreich, der Schweiz und den Niederlanden) die gemeindliche Planung nicht mit eingeschlossen ist. Bezüglich der Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung stellte das Gericht fest, dass es „im Bundesstaat auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben“ müsse, deren gesetzliche Regelung „nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz“ (BVerfGE 3: 428) zukomme. Darüber hinaus könne der Bund aufgrund der durch das GG verliehenen Rahmenkompetenz „die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen“ regeln.

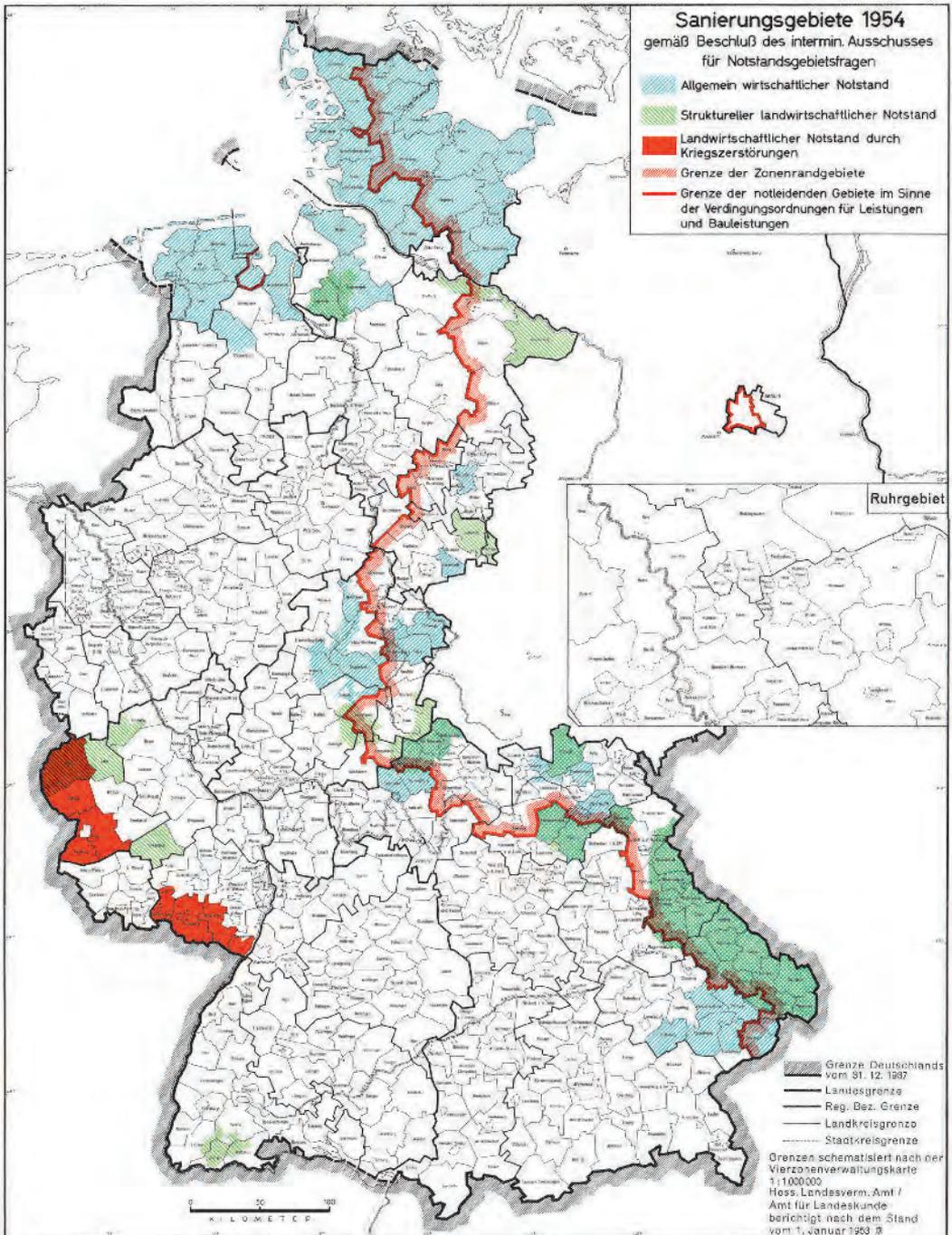
Die Bundesländer haben allerdings eine solche genuine Vollkompetenz des Bundes für eine eigenständige Bundes-Raumordnung unter Verweis auf den föderalen Staatsaufbau stets infrage gestellt und vor allem politisch bekämpft. Insofern blieben auch nach dem Gutachten strittige Fragen, und von der Kompetenz des Bundes für eine eigene Raumordnungspolitik wurde in der Folgezeit – wenn überhaupt – immer nur sehr sparsam Gebrauch gemacht.

Schon bald nach der Vorlage des Gutachtens ergriffen Abgeordnete aus mehreren Bundestagsfraktionen die Initiative für ein Bundesraumordnungsgesetz (ROG). Allerdings schloss sich die Bundesregierung aufgrund anhaltender Differenzen zwischen den Ressorts der Initiative nicht an, und da auch die Länder verfassungsrechtliche Bedenken anmeldeten, kam der Entwurf über eine erste Lesung nicht hinaus und scheiterte. Immerhin gründete die Bundesregierung 1955 den bis heute bestehenden Interministeriellen Ausschuss für Raumordnung (IMARO) zur Abstimmung von Raumordnungsfragen zwischen den Bundesressorts.

Um Klarheit über die inhaltlichen Grundsätze und Zielsetzungen einer Raumordnungspolitik zu erhalten, beauftragte die Bundesregierung im November 1955 einen Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) mit der Ausarbeitung eines Gutachtens, das sowohl ein „Leitbild“ der Raumordnung enthalten als auch die rechtlichen und wirtschaftspolitischen Konsequenzen bei dessen Realisierung sowie die möglichen Instrumente erörtern sollte. Dem SARO gehörten drei Ministerialbeamte der Bundesregierung, zwei Ministerialbeamte der Länder sowie fünf Wissenschaftler an, darunter Kurt Brüning, Erich Dittrich und der Göttinger Jurist Werner Weber, der in den 1960er Jahren zu einem bedeutenden Fürsprecher der Raumordnung und der Verwaltungsreform wurde.

In der kontroversen Debatte setzte sich in der Bundespolitik aufgrund der doppelten Widerstände gegen eine starke Raumplanung auf Bundesebene (sowohl vonseiten der liberalen Planungsskeptiker als auch vonseiten der Föderalisten) die Meinung durch, der Bund solle sich im Wesentlichen auf seine Rahmenkompetenz beschränken und eine Bundes-Raumordnung nur als „gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern“ ausgestalten. Dies führte im Dezember 1957 zu einem Verwaltungsabkommen von Bund und Ländern zur gemeinsamen Bearbeitung von Fragen der Raumordnung und zur Begründung der Konferenz für Raumordnung (KRO), die erstmals im Novem-

Abb. 2.19: Sanierungsgebiete in der Bundesrepublik Deutschland (1954)



Quelle: Isbary et al. 1969: Karte 3

ber 1958 zusammentrat. Die Länder erkannten damit immerhin die Kompetenz des Bundes grundsätzlich an; umgekehrt verpflichtete sich der Bund, Fragen der Raumordnung, welche die Struktur des Bundesgebiets betrafen oder über die Grenzen eines Bundeslandes hinauswirkten, mit den Ländern gemeinsam zu behandeln (Ernst 1991: 10). Aus der KRO wurde 1967 die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).

Lange Zeit war auch das Verhältnis zwischen der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftspolitik (Regionalpolitik) umstritten. Dem Selbstverständnis der damaligen Raumordnung nach beanspruchte sie eine Überordnung durch die Vorgabe von Grundsätzen und Zielen, während die Regionalpolitik sich als regionalisierte Fachpolitik verstand und sich gegen eine Vereinnahmung durch die Raumordnung – letztlich erfolgreich – wehrte. Unter dem Eindruck der schwierigen Situation in der frühen Nachkriegszeit gründete die Bundesregierung 1950 den Interministeriellen Ausschuss für Notstandsgebietsfragen (IMNOS) unter dem Vorsitz des Wirtschaftsministeriums. Dies war der Beginn einer mehr schlecht als recht länderübergreifend koordinierten regionalen Förderpolitik. Im Vordergrund standen zunächst Hilfen für den Aufbau und die Förderung der Industrie in kriegszerstörten Industriestädten (Salzgitter, Kiel), in den durch Evakuierte und Flüchtlinge übervölkerten, aber wirtschaftsschwachen ländlichen Räumen (Notstandsgebiete) sowie in den Zonenrandgebieten (vgl. Abb. 2.19). Für die ländlichen Problemgebiete wurden zwischen 1950 und 1955 vier regionale Hilfs- und Entwicklungsprogramme aufgelegt: zuerst das Emsland-Programm (1950), dann das Programm Nord (1953); 1955 folgten der Küstenplan und der Alpenplan. Im Jahr 1969 wurde die regionale Förderpolitik schließlich in die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) überführt.

## Landesplanung

Auch auf der Länderebene waren die 1950er Jahre durch umfangreiche und kontroverse Debatten über die Institutionalisierung der Raumordnung auf Landes- und Regionalebene geprägt (Umlauf 1958). Vorreiter war Nordrhein-Westfalen, wo im März 1950 das erste (und bis 1957 einzige) Landesplanungsgesetz entstand. Es bestätigte die zweigleisige staatliche und kommunale Landes- und Regionalplanung mit einer starken Stellung der kommunalen Landesplanungsgemeinschaften und des SVR. Die bei der Staatskanzlei ressortierende oberste Landesplanungsbehörde beschäftigte sich in den 1950er Jahren u. a. mit der Förderung strukturschwacher Gebiete (Grenzlandgebiete, Ostwestfalen), hatte aber keine Befugnis zur Aufstellung von Raumordnungsplänen (Gadegast 1991: 257 f.).

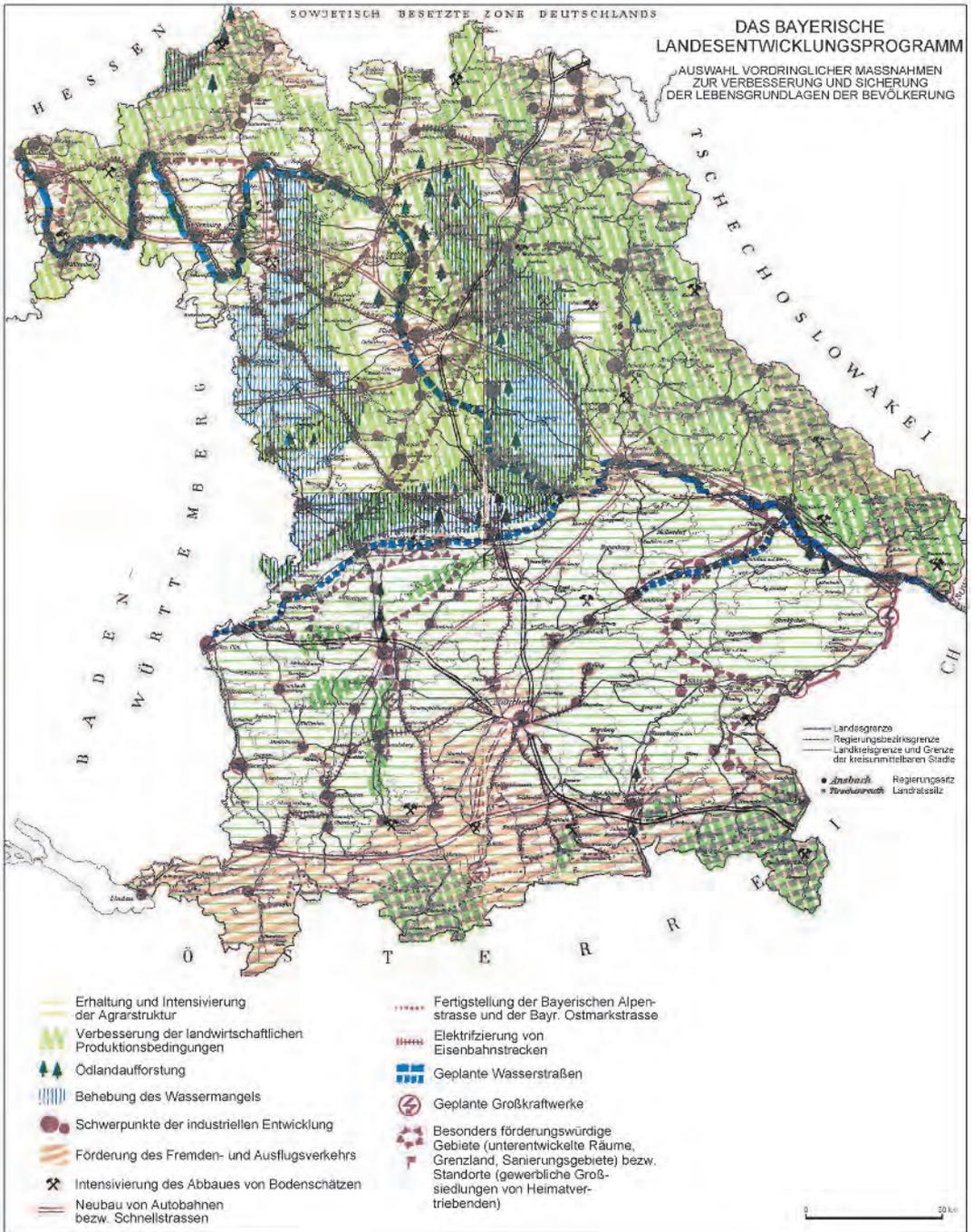
Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen war in Niedersachsen die staatliche Landesplanung der wichtigste Initiator, maßgeblich vorangetrieben durch Kurt Brüning und den Leiter der Landesplanungsabteilung im niedersächsischen Innenministerium, Hans Kraus (Waldhoff et al. 1994). Auf sie gehen die im Laufe der 1950er Jahre erschienenen informellen Dokumente zur Landesraumordnung zurück: ein Programm für die langfristige Entwicklung Niedersachsens (1952) und eine „Neukonzeption für die Entwicklung Niedersachsens“ (1954). Allerdings verlor die Landesplanung in den Folgejahren

an Bedeutung, vor allem nach dem Regierungswechsel von 1955. Das Amt für Landesplanung und Statistik wurde 1958 aufgelöst und die staatliche Landesplanungsbehörde nur als ein Referat im Innenministerium weitergeführt (Weyl 1991: 205 f.). Die Landesplanung musste sich mangels gesetzlicher Fundierung auf die Erstellung landesplanerischer Gutachten beschränken.

Auch in Bayern wurde in den Jahren um 1950 die Institutionalisierung der Landesplanung als staatliche Aufgabe diskutiert (Terhalle 1991). Im bayerischen Wirtschaftsministerium bestand eine Landesplanungsstelle und 1950 kündigte Ministerpräsident Ehard (CSU) Vorarbeiten zu einem Landesentwicklungsplan an. Die Regierung bildete einen Expertenbeirat, der gemeinsam mit der Landesplanungsstelle 1951 einige grundsätzliche Empfehlungen für einen Landesentwicklungsplan gab. In einem zweiten Teil, der mit „Planung“ überschrieben war, schlug die Planungsstelle – ausgehend von dem fundamentalen Gegensatz zwischen dem Wirtschaftsliberalismus einerseits und der Planwirtschaft andererseits – „Grundsätze der Planung“ vor (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle 1951/54: 189 ff.). Dabei wurde zwischen Landesentwicklung (aufgefasst als Politik mit umfassenden staatlichen Zielvorstellungen, insbesondere der Volkswirtschaft) und Landesplanung (im Sinne der räumlichen Ordnung) unterschieden. In diesem Sinne sei Landesplanung eine wichtige Landesaufgabe, auch wenn der Staat keinen umfassenden Gestaltungsanspruch verfolge (ebd.: 1020f.). Daher erarbeitete die Landesplanungsstelle umfangreiche Grundlagen für die Landesplanung und legte den Entwurf eines Landesentwicklungsprogramms vor (vgl. Abb. 2.20). Diese Vorschläge zur Etablierung einer wirksamen Landesplanung stießen auf vielfache Ablehnung; insbesondere in der CSU wurde der Entwurf als zu planwirtschaftlich kritisiert. Erst unter der Regierung von Wilhelm Hoegner (SPD) beschloss der Bayerische Landtag nach längeren kontroversen Diskussionen 1957 das Gesetz über die Landesplanung, das eine rein staatliche Landesplanung als Aufgabe der Landesplanungsbehörde und der Bezirksplanungsbehörden vorsah (Istel 1987; Schlemmer et al. 2003). Es schuf die Möglichkeit, für kleinere Regionen mit besonderem Planungsbedarf Raumordnungspläne aufzustellen, die für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren für verbindlich erklärt werden konnten.

In Bayern kam es 1962 zu einer neuen Initiative, als die Landesplanungsstelle im Wirtschaftsministerium eine Denkschrift mit dem Titel „Grundlagen und Ziele der Raumordnung in Bayern“ vorlegte (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle 1962; Hofmann 2004: 213 ff.). Neben einer Darstellung landesplanerischer Raumkategorien (Sicherungsräume, Gestaltungsräume, Entwicklungsräume) enthielt die Denkschrift u. a. 14 politische Leitsätze zur Landesplanung im Freistaat. Im Vordergrund stand die Zielsetzung, das Leistungsgefälle zwischen den Ballungsgebieten und den ländlichen Räumen durch eine aktive Sanierung der strukturschwachen ländlichen Gebiete auszugleichen. Dass auch diese unverbindliche Schrift als zu planwirtschaftlich kritisiert wurde, zeigt das planungsfeindliche Klima, das nicht nur in Bayern in den 1950er und teilweise auch noch in den frühen 1960er Jahren herrschte.

Abb. 2.20: Entwurf des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms (1954)



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle 1951/54

Baden-Württemberg, das erst 1952 durch den Zusammenschluss der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gebildet worden war, ordnete die Landesplanung als Teil der inneren Verwaltung dem Innenministerium mit Referaten bei den vier Regierungspräsidien zu. Auch hier war umstritten, inwieweit Landesplanung als staatliche Aufgabe oder als gemeinschaftlich kommunal-staatliche Aufgabe aufzufassen war. Erst das baden-württembergische Landesplanungsgesetz von 1962 beendete die Debatte, indem es sowohl die staatliche Landesplanung als auch die kommunal verfassten regionalen Planungsgemeinschaften bestätigte. Wie in den anderen Ländern war die Tätigkeit der Landesplanung in den 1950er Jahren mit praktischen Problemen des Wiederaufbaus befasst. Darüber hinausgehende raumordnerische Überlegungen hatten noch einen vorläufigen Charakter und kamen nicht über einen ersten Entwurf für einen Landesstrukturplan (1958) hinaus (Reiff 1991: 60).

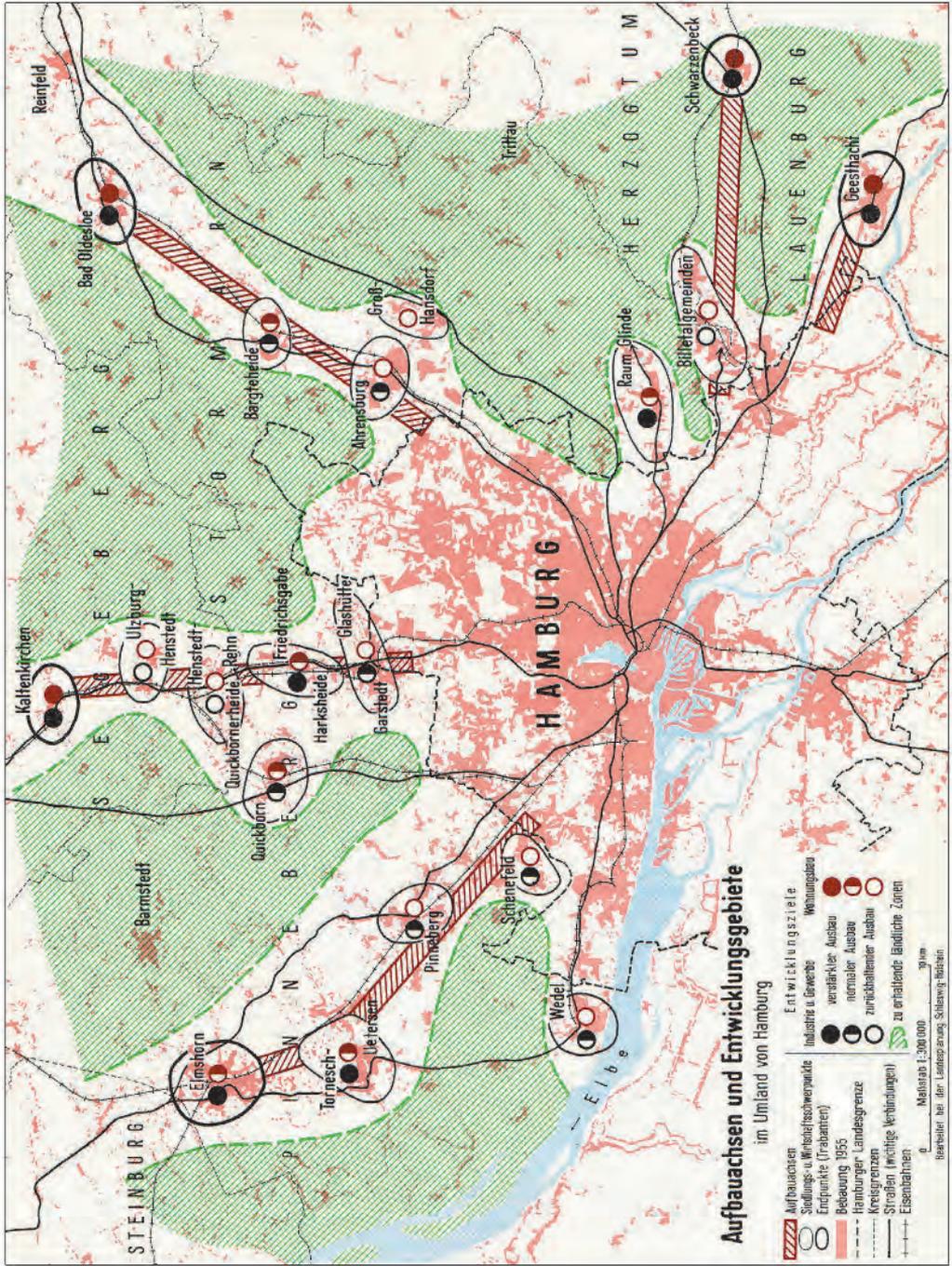
Im Rückblick erscheint es bemerkenswert, wie lange es dauerte, bis alle Flächenländer eigene Landesplanungsgesetze erließen und sich die Struktur der Landesplanung konsolidierte. Nach Nordrhein-Westfalen 1950 und Bayern 1957 folgten Schleswig-Holstein 1961 sowie Hessen und Baden-Württemberg 1962, nachdem durch das Bundesbaugesetz von 1960 nur die örtliche Planung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden war und für die überörtliche Planung, auf die im Bundesbaugesetz explizit verwiesen wurde, ein rechtliches Vakuum bestand. Als letzte Flächenländer erließen Niedersachsen und Rheinland-Pfalz 1966 ein Raumordnungs- bzw. Landesplanungsgesetz.

### **Regionalplanung**

Auf der regionalen Ebene bestand – abgesehen von Nordrhein-Westfalen, wo die Landesplanungsgemeinschaften den Krieg überdauert hatten – in den 1950er Jahren weitgehend ein institutionelles Vakuum. Nach und nach bildete sich ein buntes, aber noch keineswegs flächendeckendes Bild unterschiedlicher Organisationsformen: teils in Form kommunaler Arbeitsgemeinschaften außerhalb des Systems der staatlichen Landesplanung (Rhein-Neckar, München, Untermain), teils als integrierte Formen in kommunaler Trägerschaft (wie in Nordrhein-Westfalen), teils als staatliche Bezirksplanung (wie in Niedersachsen). Mit der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH entstand 1952 eine erste Institution zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Planungen, 1955 bzw. 1957 folgten die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit bilateralen Koordinierungen ihrer Landesplanungen im Großraum Hamburg. Die Landesplanung Schleswig-Holsteins griff den Grundgedanken des Hamburger Federplans von 1920 auf (vgl. Abb. 2.7) und legte im Hamburger Umland 1959 Aufbauachsen, Siedlungsschwerpunkte und zu erhaltende ländliche Zonen in den Achsenzwischenräumen fest (vgl. Abb. 2.21).

Insofern wurde im Laufe der 1950er Jahre das bis dahin bestehende regionalplanerische Vakuum wenigstens teilweise durch freiwillig gebildete kommunale Planungsgemeinschaften sowie informelle Arbeitsgemeinschaften der Landesplanung ausgefüllt. 1959 existierten beispielsweise zehn fest institutionalisierte Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und je eine in Bayern, Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen.

Abb. 2.21: Aufbauachsen und Entwicklungsgebiete im Umland von Hamburg (1959)



Ähnlich wie in den 1920er Jahren bildeten sich in den meisten Ländern die Neuanfänge überörtlicher Raumplanung *bottom-up* durch Initiativen für interkommunale Kooperationen.

Trotz viel guten Willens der kommunalen Akteure wurde die Arbeit dieser Planungsgemeinschaften nicht nur durch Unsicherheiten über eine zweckmäßige Organisationsform und mangelnde Unterstützung durch die Landesregierungen, sondern auch durch Unklarheiten über den Verbindlichkeitsstatus der Regionalpläne gegenüber den Gemeinden beeinträchtigt, da gesetzliche Grundlagen meist noch fehlten (Schmitz 1991: 87). Auf der anderen Seite waren durch die freiwilligen Planungsgemeinschaften gleichsam vollendete Tatsachen geschaffen worden, als später die Regionalplanung per Gesetz flächendeckend institutionalisiert wurde. In den meisten Ländern wurde erst mit den Landesplanungsgesetzen der 1960er Jahre die Regionalplanung fest und flächendeckend institutionalisiert, in der Regel in Form von kommunal verfassten regionalen Planungsgemeinschaften, so in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz (Schirmacher 1991; Schmitz 1991).

Die Landesplanung beschränkte sich in den 1950er und frühen 1960er Jahren weitgehend auf eine persuasive Steuerung, so wie es ihrem Selbstverständnis aus der Weimarer Zeit entsprach. Für die Einschätzung der Wirkungen der Landesplanung in jenen Jahren ist der Rückblick der in der nordrhein-westfälischen Landesplanung tätigen Planer Hans-Gerhart Niemeier und Gottfried Müller (1964: 29f.) bezeichnend: Landesplanung habe in den 1950er Jahren nur begrenzte Wirkungen entfaltet, im Wesentlichen nur durch Beratung und Gutachten über Einzelfälle und Teilgebiete mit besonderem Planungsbedarf wie z. B. bei der Planung der Bigge-Talsperre im Sauerland. Die Zurückhaltung beruhte auf mehreren Faktoren: Erstens gab es noch keine formellen Raumordnungspläne mit Bindungswirkung, zweitens sei den Akteuren die enorme Diskrepanz zwischen den normativen Vorstellungen einer Dezentralisierung und den realen Entwicklungen bewusst gewesen, und drittens sei man ohnehin über die künftigen räumlichen Entwicklungen im Lande sehr unsicher gewesen.

Obwohl das Leitbild der dezentralisierenden „Entballung“ nirgendwo als formelles, verbindliches Ziel verankert war, prägte es das Denken der Gemeinschaft von Praktikern und Wissenschaftlern, die sich in dieser Zeit mit Raumordnung beschäftigten. Allerdings beschränkte sich die Umsetzung dieser Zielsetzung in der Praxis auf die Förderung ländlicher Räume (Schlemmer et al. 2003), während eine Beschränkung oder gar Reduzierung der großen Ballungen rigide Interventionen, wie beispielsweise Zugangssperren oder eine räumliche Lenkung privater Investitionen, erfordert hätte. Eine solche Politik war aber weder verfassungsrechtlich haltbar noch politisch konsensfähig.

Parallel mit der Landesplanung bauten die Länder (mit unterschiedlicher Intensität und in unterschiedlichen Formen) Systeme zur regionalen Wirtschaftsförderung auf. Dabei stand die industrielle Entwicklung in den ländlichen Räumen mit hoher Arbeitslosigkeit im Vordergrund; insofern bestand hier eine eindeutige Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Raumordnung. Dies lief allerdings nicht unter dem Etikett „Raumordnung“

oder „Landesplanung“, sondern unter „Aufbauplanung“ und „Wirtschaftsförderung“. Für die Neuordnung in den ländlichen Räumen schuf das Flurbereinigungsgesetz von 1953 die notwendige gesetzliche Grundlage.

Zwar waren die institutionellen Rahmenbedingungen in den 1950er Jahren größtenteils neu, aber in materieller Hinsicht beobachten wir eine bemerkenswerte Kontinuität der planerischen Leitbilder über den Zweiten Weltkrieg hinweg. Die Kontinuität wird teilweise verständlich, wenn man in Rechnung stellt, dass meist dieselben Planer wieder in den Planungsverwaltungen der Kommunen und Länder tätig wurden. Zwei Beispiele mögen die Kontinuität der planerischen Leitbilder illustrieren: erstens die Diskussion über ländliche Notstandsgebiete und zweitens die Behandlung der Ballungsräume.

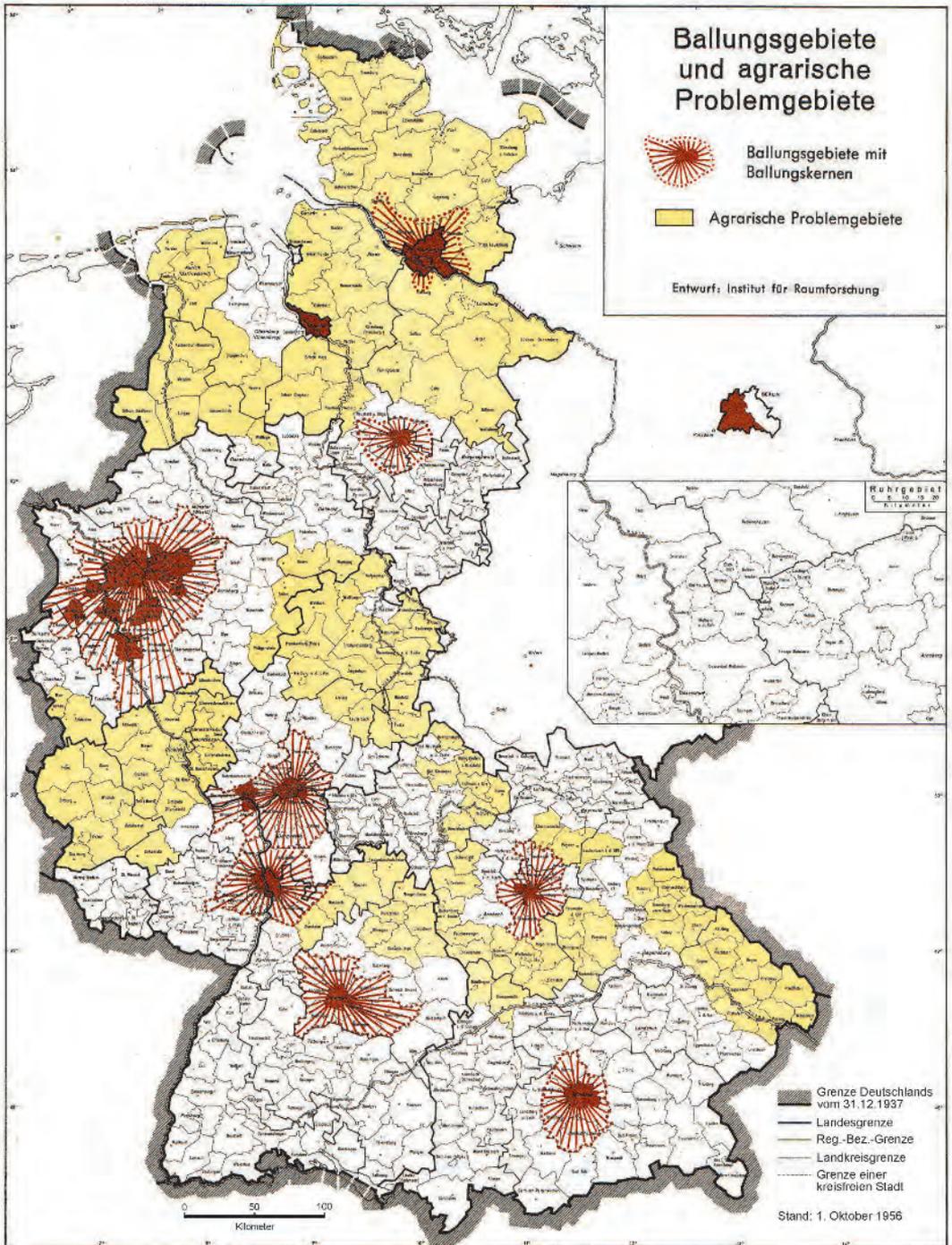
Mit den ländlichen Notstandsgebieten knüpfte auch die Raumordnungsdiskussion der frühen Nachkriegszeit unmittelbar an die Vorkriegszeit an. Erich Dittrich charakterisierte sie 1951 so: „Es sind Gebiete mit ursprünglich vorwiegend agrarischem Charakter, die [...] schon vor dem Kriege leistungsschwach waren. Durch die Überlastung mit Flüchtlingen, durch Kriegsschäden und die Folgen der ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Belange vorgenommenen Grenzziehungen nach 1945 sind sie besonders schwer getroffen worden“ (Institut für Raumforschung 1952: 1). Für die Nachkriegszeit unterschied Dittrich drei Typen:

1. langfristig agrarisch überbevölkerte Rückstandsgebiete („alte Notstandsgebiete“), z. B. Bayerischer Wald, Rhön, Westerwald, Hunsrück, Eifel, Emsland
2. funktionsgeschwächte Schadensgebiete mit hochgradiger Unterversorgung, z. B. kriegszerstörte Städte wie Salzgitter und Wilhelmshaven und die sog. Rote Zone in Rheinland-Pfalz
3. durch Kriegsfolgen überbevölkerte Gebiete („neue Notstandsgebiete“), z. B. Schleswig-Holstein, teilweise auch Niedersachsen, Nordhessen und Bayern infolge der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen (vgl. Abb. 2.19)

Die wichtigsten Ziele waren ein „Bevölkerungsausgleich“, insbesondere durch die Umsetzung von Flüchtlingen, und die Industrialisierung, d. h. der Aufbau von Erwerbsmöglichkeiten in den Notstandsgebieten, vor allem durch Infrastrukturausbau. Zu den Rückstands- oder Notstandsgebieten der Vorkriegszeit waren durch die Kriegsfolgen also weitere Gebiete gekommen, womit sich die raumordnerische Problematik noch verschärft hatte (vgl. Abb. 2.22).

Am anderen Ende des Siedlungsspektrums bildeten auch die Ballungsgebiete nach wie vor eine Problemkategorie. Beispielsweise war in Nordrhein-Westfalen unter der CDU-Landesregierung von Franz Meyers die „Entballung“ des Ruhrgebiets ein stets verfolgtes Ziel. Die ersten Zechenstilllegungen Ende der 1950er Jahre wollte die Landesregierung noch ganz dem Markt überlassen, und in den folgenden Jahren standen sowohl die Landesplanung als auch der SVR unter der Leitung von Josef Umlauf der Ansiedlung von sog. Ersatzindustrien im Interesse einer „Entballung“ des Ruhrgebiets tendenziell ablehnend gegenüber. Diese Einstellung korrespondierte mit gesellschaftspolitischen Vorstellungen der CDU, nach deren Ansicht im Ruhrgebiet eine „Tendenz zur Vermas-

Abb. 2.22: Ballungsgebiete und agrarische Problemgebiete in der Bundesrepublik Deutschland nach Erich Ditttrich (1960)



Quelle: Ditttrich 1960: Karte 1

sung“ die Familie bedrohte und die Schaffung von Wohneigentum nur schwer möglich war. Ebenso wie in den 1920er und 1930er Jahren sollten Großstädte mit „ungesunder“ hoher Dichte durch eine Dezentralisierung der Industrie und des Wohnsiedlungsbaus „entlastet“ werden (Nonn 2000).

Resümierend lässt sich für die Situation der Raumordnung in der jungen Bundesrepublik eine widersprüchliche Situation feststellen. Im GG war die Raumordnung zwar genannt und auch über die zentrale Zielsetzung eines Ausgleichs zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Problemgebieten bestand ein weitgehender Konsens, aber die Vorschläge zur Weiterführung der Raumordnung als Mehrebenensystem stießen auf weit verbreitete Vorbehalte. Hinzu kam, dass weder über das Selbstverständnis noch über die Kompetenzen der überörtlichen Raumplanung Einigkeit bestand. In den Ländern und Kommunen stand die Lösung praktischer Probleme des Wiederaufbaus im Vordergrund. Hier behalf man sich mit Aufbaugesetzen und der Anwendung des Wohnsiedlungsgesetzes aus der Vorkriegszeit. In den 1950er Jahren bestand ein deutliches Gefälle zwischen den nord- und süddeutschen Bundesländern. Eine Ursache war in der frühen Nachkriegszeit die Förderung der Etablierung von Landesplanungsstellen durch die britischen Militärbehörden. Im weiteren Verlauf stellte sich ein Gefälle zwischen SPD- und CDU/CSU-regierten Ländern ein, denn die ersten Landesraumordnungsprogramme entstanden unter den SPD-geführten Landesregierungen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen.

### **2.3.3 Raumordnung in den 1960er und frühen 1970er Jahren: die Blütezeit der räumlichen Gesamtplanung**

#### **Raumordnung auf Bundesebene**

Anfang der 1960er Jahre schienen die Wunschvorstellungen der Raumplaner in Erfüllung zu gehen. Nachdem das Baugutachten des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern geklärt hatte, sondern auch eine klare Grenze zwischen der städtebaulichen Planung einerseits und der Raumordnung als überörtlicher Planung andererseits gezogen hatte, konnten die gesetzlichen Grundlagen für das Mehrebenensystem der räumlichen Planung geschaffen werden. Damit begann die rund 15 Jahre währende Blütezeit der räumlichen Gesamtplanung, auch als Periode der „Planungseuphorie“ bezeichnet. Den Beginn dieser Phase markiert das Bundesbaugesetz von 1960, den Endpunkt das Bundesraumordnungsprogramm von 1975.

In den 1960er Jahren änderten sich die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Auch als Reaktion auf restaurative Tendenzen der Adenauer-Ära entstand eine Diskussion über das Staatsverständnis, die zu der Auffassung führte, dass sich der Staat von einem hoheitlich agierenden zu einem modernen, rational planenden Leistungsstaat entwickeln sollte. In einem viel beachteten Werk mit dem programmatischen Titel

„Planung“ schrieb der Herausgeber Joseph H. Kaiser (1965: 7): „Planung ist der große Zug unserer Zeit.“ In der Wirtschaftspolitik gerieten die marktliberalen Bedenken gegenüber einer keynesianischen Steuerung in die Defensive, und obwohl liberale Ökonomen wie Herbert Giersch vor einer überzogenen räumlichen Ausgleichspolitik und konservative Gesellschaftstheoretiker wie Helmut Schelsky generell vor dem Glauben an eine restlose Planbarkeit der Zukunft und einer „Ideologie der Rationalität“ warnen (Giersch 1963; Schelsky 1966), wurde öffentliche Planung nun zu einem Inbegriff von Modernität, Fortschritt und Reformwillen. Durch die neue Formel der staatlichen „Planung ohne Planwirtschaft“ (Plitzko 1964) wurde öffentliche Planung nicht mehr wie noch in den 1950er Jahren mit nationalsozialistischer Zwangswirtschaft oder mit Planwirtschaft nach dem sozialistischen Muster des Ostblocks assoziiert.

Zugleich erlebte der Gleichheits- und Emanzipationsgedanke eine besondere Aufwertung, die schließlich in den Studentenprotesten Ende der 1960er Jahre kulminierte. Zunehmend wurde kritisch registriert, dass im Zuge des Wiederaufbaus und des Wirtschaftswunders neue Ungleichheiten entstanden und regionale Disparitäten sich eher verschärften. Der traditionelle Raumordnungsgedanke eines durch staatliche Interventionen herzustellenden Ausgleichs zwischen prosperierenden Ballungsgebieten und strukturschwachen ländlichen Notstandsgebieten stieß nun auf eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz als noch in der frühen Nachkriegszeit, als dem Wiederaufbau eine absolute Priorität zukam.

Beide gesellschaftlichen Strömungen bereiteten den Boden für die Institutionalisierung von Raumordnung und raumbezogener Entwicklungsplanung im Sinne einer räumlichen Gesamtplanung. Beschrieben wurde das veränderte Selbstverständnis durch die Gegenüberstellung von Begriffen:

- nicht nur Negativ-, Freihalte- oder Begrenzungsplanung, sondern Positiv- bzw. Entwicklungsplanung
- nicht nur Zielplanung, sondern auch Programm-, Finanz- und Maßnahmenplanung
- nicht nur Planung der Raumnutzungen, sondern auch Integration der Fachplanungen über die Koordination der Raumansprüche und Schaffung einer rational begründeten Raumstruktur
- nicht Ad-hoc-Planung, sondern wissenschaftlich begründete Planung, basierend auf Analysen, Prognosen, rationalem Mitteleinsatz und Evaluation

Mit dem Bundesbaugesetz (BBauG) vom Juni 1960 füllte der Bundesgesetzgeber die ihm im Baugutachten von 1954 zuerkannten Regelungskompetenzen des Bauplanungsrechts weitgehend aus. Damit war nach jahrzehntelangen kontroversen Diskussionen ein Städtebaugesetz zustande gekommen, nunmehr beschränkt auf die örtliche Planung. Allerdings enthielt das BBauG an prominenter Stelle (§ 1 Abs. 4) die Vorschrift, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, womit der Gedanke der Überordnung der Raumordnung zum Ausdruck kam. Mit dem BBauG wurden die im Wesentlichen bis heute gültigen Regelungen zur Bauleitplanung und

zur Bodenordnung, zur Enteignung, zur Erschließung usw. getroffen. Anstelle des bis dahin üblichen „Wirtschaftsplans“ wurde nun der „Flächennutzungsplan“ als vorbereitender Bauleitplan der Kommunen eingeführt, ergänzt durch den „Bebauungsplan“ als verbindlicher Bauleitplan. Das BBauG gab den Gemeinden auch inhaltliche Grundsätze vor: Die Bauleitpläne sollten erstens eine geordnete städtebauliche Entwicklung und zweitens eine sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten sowie drittens dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern. Hinzu kam ein Katalog mit den wichtigsten öffentlichen und privaten Belangen, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen und ggf. gegeneinander abzuwägen sind.

Für die gesetzliche Grundlage der Raumordnung wesentlich wurde das 1961 vorgelegte Gutachten des 1955 eingesetzten Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) (Sachverständigenausschuss für Raumordnung 1961). Das Gutachten befasste sich in grundlegender Weise mit dem Begriff der Raumordnung, mit der Legitimation aufgrund von Fehlentwicklungen des Raumgefüges im Industrialisierungsprozess, mit der Aufstellung eines Leitbildes der Raumordnung und schließlich mit der Raumordnungspolitik als der „Tätigkeit [...], die zu einer Raumordnung im Sinne einer leitbildgerechten Ordnung des Raumes hinführen soll“ (ebd.: 11). Aus dem GG und insbesondere aus dessen Vorstellung des sozialen Rechtsstaates leitete das Gutachten ein gesellschaftspolitisches Leitbild mit den tragenden Prinzipien „Freiheit“, „sozialer Ausgleich“ und „Sicherheit“ ab, an dem sich das Leitbild der Raumordnung zu orientieren habe. Hierfür schlug das Gutachten keine klare Hierarchie der Ziele vor, sondern gab Hinweise auf anzustrebende Elemente der Raumordnung wie beispielsweise: zweckmäßige Gliederung des Bundesgebiets, Begrenzung übermäßiger Ballungen, Sanierung der Notstandsgebiete usw. Im Gegensatz zur Planungskepsis der 1950er Jahre formulierte das Gutachten einen umfassenden Steuerungsanspruch „als eine ausgleichende und distribuierende Staatsfunktion, die einen wesentlichen Teil der Staatsführungsaufgaben überhaupt ausmacht“ (ebd.: 65). Abgeleitet aus dem Leitbild der Raumordnung sollte sich die Raumordnungspolitik sowohl auf eine Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken als auch auf eine Zusammenarbeit mit den Ländern erstrecken.

Das SARO-Gutachten, das in großen Teilen von Erich Ditttrich entworfen wurde, lässt sich als Versuch einordnen, wesentliche Theoreme des tradierten Raumordnungsverständnisses der 1930er Jahre mit den neuen verfassungsmäßigen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen der jungen Bundesrepublik in Einklang zu bringen. Tatsächlich finden sich in dem Gutachten viele Denkfiguren aus den 1930er Jahren, wie die Argumente der „natürlichen Tragfähigkeit des Raumes“, „ungesunden Ballungen“ und der Notwendigkeit von räumlichen Bevölkerungsumverteilungen. Sie wurden aber nunmehr dem Leitbild des demokratischen und sozialen Rechtsstaates untergeordnet, wodurch allerdings ein Spannungsverhältnis zum Prinzip der Freiheit (Freizügigkeit der Wahl des Wohnortes und der Standortwahl der Unternehmen) entstand.

Die Argumentation des SARO-Gutachtens stieß auf eine breite positive Resonanz, sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik. Selbst der 1963 zum Bundeskanzler gewählte ehemalige Wirtschaftsminister Ludwig Erhard äußerte sich in seiner Regierungserklärung im Oktober 1963 zustimmend: „Eine wirksame Raumordnung ist

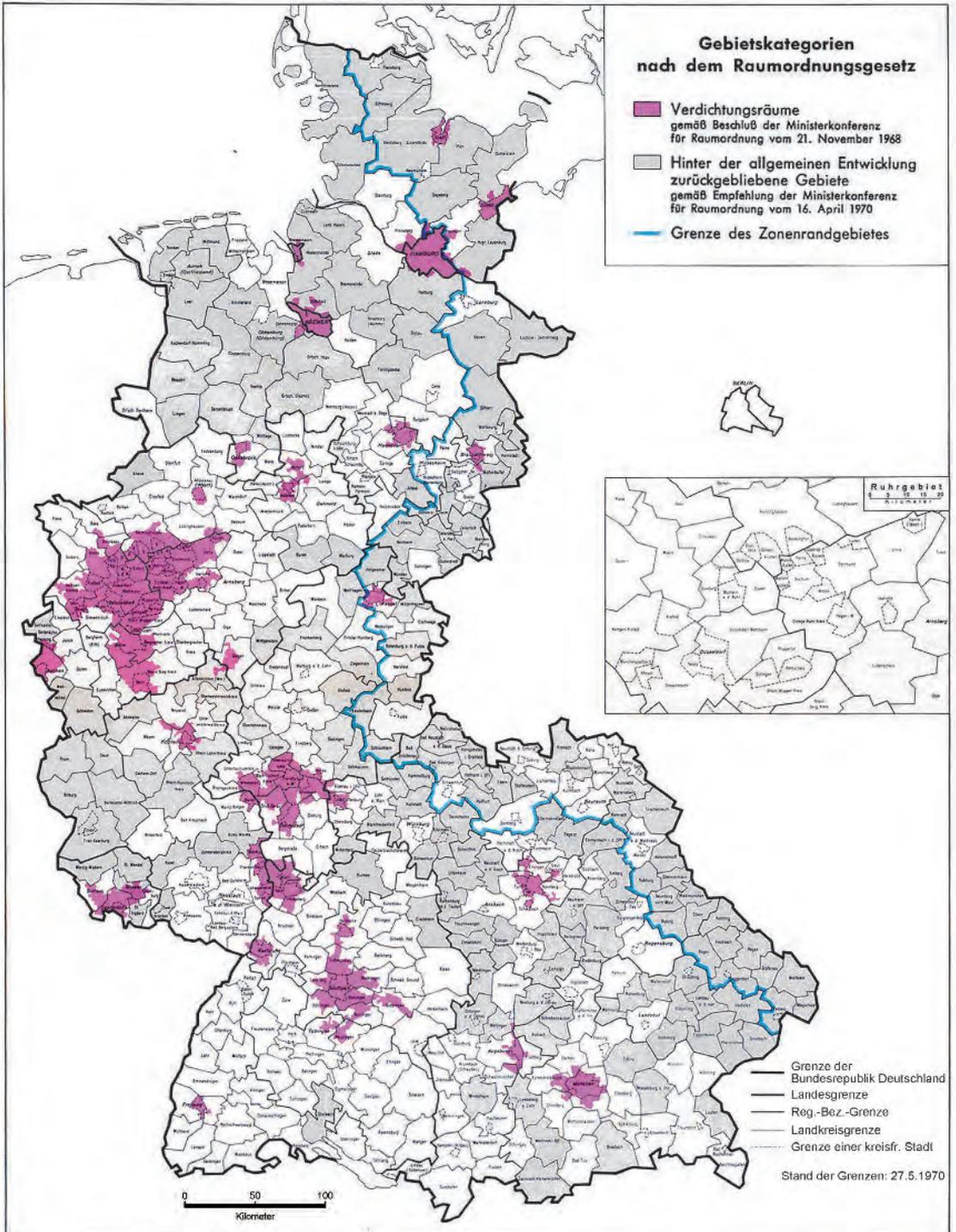
notwendiger Bestandteil einer verantwortungsbewußten Gesellschaftspolitik“ (Erhard 1964: 364). Allerdings war damit der Widerstand der Länder gegen eine starke Raumordnung des Bundes noch nicht überwunden.

Das räumliche Gefälle zu bekämpfen und gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen, entsprach der Werteordnung, wie sie im GG mit dem Sozialstaatsprinzip und dem Gebot der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verankert war. Die Diagnose, dass die tatsächliche Entwicklung dem zuwider lief, und die Schlussfolgerung, dass der Staat für eine wirtschaftlich zweckmäßige und sozial gerechte Ordnung zu sorgen habe, stießen auf breite Zustimmung. Es ging nun nicht mehr darum, existenzbedrohende Notlagen zu bekämpfen, sondern darum, die negativen räumlichen Folgen von Modernisierung und Wachstum aufzufangen und für eine gerechte räumliche Verteilung von Infrastruktur und Wohlstand zu sorgen.

Diese Akzentverschiebung zeigt sich auch in der Politik für die ländlichen Räume (Meyer 1964). Der Begriff „Notstandsgebiete“ wurde fallen gelassen, jetzt war die Rede von „kranken“ bzw. „gesunden Agrargebieten“ (so im SARO-Gutachten), und schließlich wurden die strukturschwachen ländlichen Räume als „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben“ gesehen – so beispielsweise im ROG 1965 und in den Raumordnungsberichten der 1960er und 1970er Jahre (vgl. Abb. 2.23). Diese Qualifizierung enthielt eine spezifische Interpretation und implizit zugleich ein Handlungsprogramm, denn dahinter stand die Vorstellung, es gebe eine allgemeine Entwicklung von der Agrargesellschaft zur urbanisierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, und in diesem Prozess seien die großen Städte die Vorreiter, während einige ländliche Räume hinterherhinkten. Die Aufgabe der Raumordnung war insofern klar: Der Entwicklungsrückstand dieser Räume sollte aufgeholt werden. Die Folge war ein umfassendes Modernisierungsprogramm der ländlichen Räume nach dem Vorbild der Städte. Das Land wurde mit einem dichten Netz von Achsen und Zentralen Orten überzogen. In der Karte „Das Adernetz der Verdichtungsbänder und Zentrale Orte in der Bundesrepublik Deutschland“ von Gerhard Isbary aus dem Jahr 1968 wurde vorgeschlagen, die bestehenden Verdichtungsbänder (Achsen) durch weitere mögliche Verdichtungsbänder zu ergänzen (vgl. Abb. 2.24). Im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 wurden daraus „großräumig bedeutsame Achsen“ als Bund-Länder-Programm; die Länder hatten dieses Netz durch landes- und regionalbedeutsame Achsen zu ergänzen und zu verdichten.

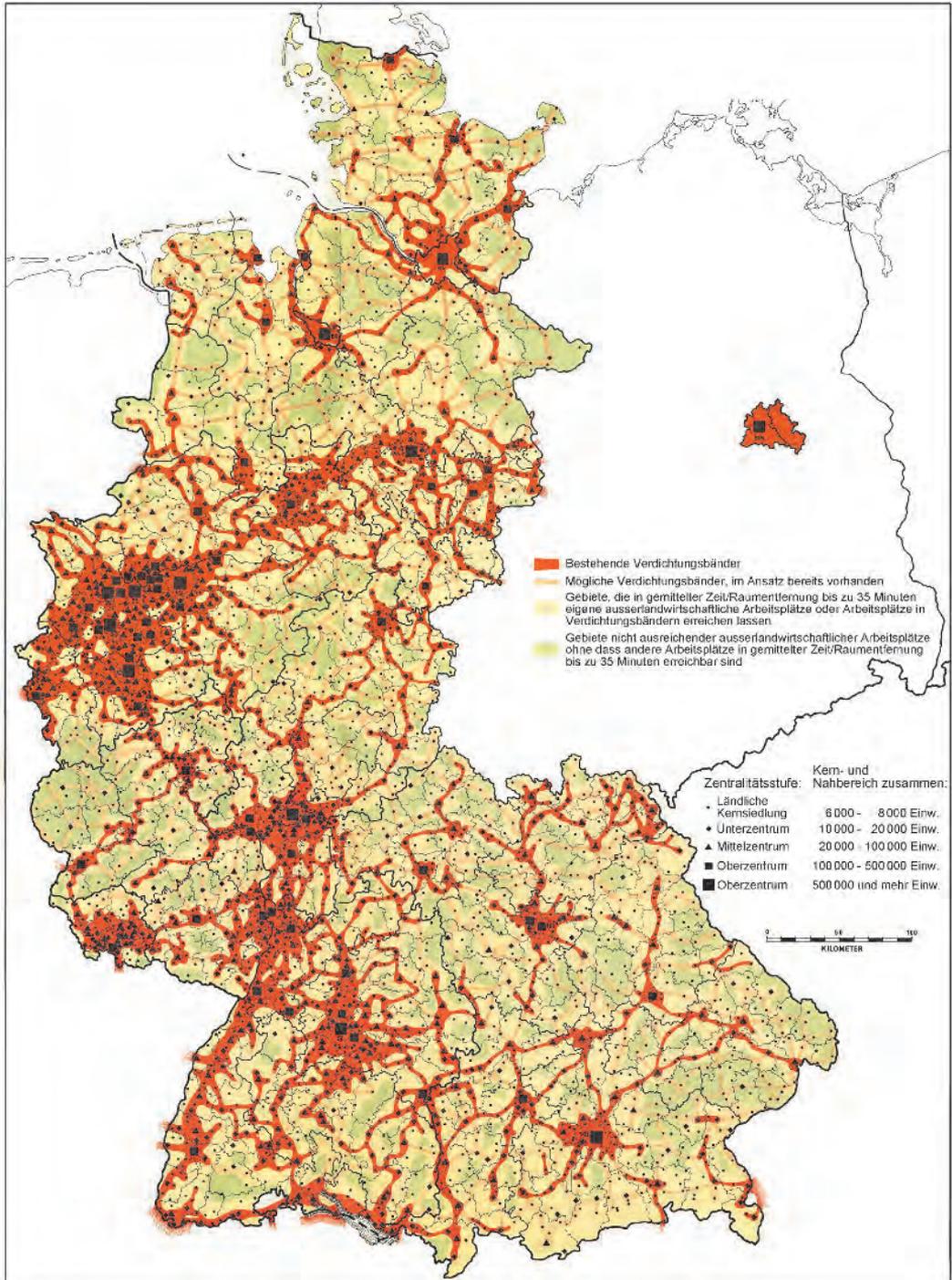
Im Jahr 1962 wurde – auch als Reaktion auf das SARO-Gutachten – die Zuständigkeit für Raumordnung vom Innenministerium in das Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung übertragen. Minister wurde Paul Lücke, der zusammen mit seinem Staatssekretär Werner Ernst die Vorbereitungen für das ROG vorantrieb. Erste Entwürfe des ROG gingen 1962 in die politische Diskussion ein. Obwohl das Bundeswirtschaftsministerium und die Staatskanzleien von Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen Bedenken erhoben und ein erheblich überarbeiteter Kabinettsentwurf vom Bundesrat mehrheitlich abgelehnt wurde, leitete die Bundesregierung den Entwurf dem Bundestag zu. Zur weiteren politischen Unterstützung wurde von dem Göttinger Juristen Werner Weber ein Gutachten eingeholt, das die Rechtsposition der Bundes-

Abb. 2.23: Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz (1970)



Quelle: Bundesministerium des Innern 1970: 32/33

Abb. 2.24: „Das Adernetz der Verdichtungsbänder und Zentrale Orte in der Bundesrepublik Deutschland“ von Gerhard Isbary (1968)



Quelle: Isbary et al. 1969: Karte 9

regierung bestätigte (Ernst 1991: 22). Weitere Argumente enthielt der erste Raumordnungsbericht von 1963, denn die Darstellung der räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet verdeutlichte die Notwendigkeit einer wirksamen Raumordnungspolitik.

Anstelle der generell negativ konnotierten „Ballungsräume“ war jetzt in neutraler Form von „Verdichtungsräumen“ die Rede. Ebenso wie im SARO-Gutachten wurden Verdichtungsräume nicht per se negativ bewertet, sondern nur insofern sie „überlastet“, „ungesund“ und „unausgewogen“ seien. Für die erste Kategorie wurde nunmehr nicht mehr von „Notstandsgebieten“, sondern abgeschwächt von „strukturschwachen Räumen“ bzw. „Problemgebieten“ gesprochen. Mit dem Konzept der Zentralen Orte sollte in den ländlichen Räumen der Entwicklungsrückstand bekämpft werden.

Im Zuge der weiteren Beratungen im Bundestag wurden mehrere alternative Gesetzentwürfe von Verbänden in die Debatte eingebracht und durch Spitzengespräche mit Landespolitikern gelang es, einen Teil der Länderbedenken auszuräumen. In den Beratungen suchten Bundesregierung, Bundestag und Länder nach einem tragfähigen Kompromiss. In den Grundsätzen des Regierungsentwurfs war zunächst eine undifferenzierte Dezentralisierung angestrebt, die in den Ausschussberatungen abgeschwächt wurde. Darüber hinaus erreichten die Bundesländer eine Entfeinerung der Grundsätze, eine Einschränkung der Bindungswirkung für die Länder und die Streichung der Ermächtigung für den Bund, zurückgebliebene Gebiete und überlastete Verdichtungsgebiete festzulegen. De facto wurde das ROG ein Rahmengesetz mit relativ allgemeinen Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern. Das Resultat wurde schließlich im Februar 1965 mit großer Mehrheit vom Bundestag angenommen und fand anschließend auch eine mehrheitliche Zustimmung im Bundesrat (Ernst 1991: 27f.).

Hinsichtlich der materiellen Grundsätze knüpfte das ROG 1965 deutlich an das Leitbild der Raumordnung im SARO-Gutachten an (Ernst 1968, 1970, 1991). Dem Sozialstaatsprinzip wurde durch die Formulierung der „Gleichwertigkeit von Arbeits- und Lebensbedingungen“ in allen Teilen des Bundesgebiets entsprochen. Damit wählte der Bundesgesetzgeber für das ROG eine modifizierte Formulierung im Vergleich mit der Grundgesetzformel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, denn in raumordnungspolitischer Perspektive konnte es nicht um eine pauschale Nivellierung von Unterschieden der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, sondern nur um eine *Gleichwertigkeit* gehen. Mit der Grundgesetznovelle von 1994 fand diese Formulierung später Eingang in Art. 72 Abs. 2 GG.

Im ROG 1965 war die Rede von – keineswegs nur medizinisch gemeinten – „Gebieten mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen“ sowie von „ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen“. Allerdings wurden die materiellen Grundsätze für die Raum- und Siedlungsstruktur entschieden offener als im SARO-Gutachten formuliert.

In der fachinternen Debatte setzte sich die Umwertung im Verhältnis zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen fort. In Nordrhein-Westfalen setzten sich Hans-Gerhart Niemeier und Gottfried Müller (1964) kritisch mit dem realitätsfernen Grundsatz der Dezentralisierung auseinander und forderten die Anerkennung wirt-

schaftlicher und sozialer Realitäten, so auch der Belange der Großstädte. In jenen Jahren begann in der nordrhein-westfälischen Landespolitik vor dem Hintergrund der Strukturprobleme der Ruhrgebietsstädte ein Umdenken. Während die bis 1966 regierende CDU-geführte Landesregierung die krisenbedingten Abwanderungen noch als Chance für eine „Entballung“ gesehen hatte, wurde nach der Bildung der sozial-liberalen Koalition in Düsseldorf 1966 die neue Problemkategorie der „industriellen Problemgebiete“ in die Förderpolitik einbezogen, während der Entwicklungsrückstand der ländlichen Räume an Bedeutung verlor.

Für die Landesplanung in den Flächenländern enthielt das erste ROG einige konkrete Regelungen, indem es u. a. Mindestanforderungen an die Landesraumordnungspläne festlegte. Für die Regionalplanung trug das ROG der Vielfalt der bis dahin entstandenen Organisationsformen Rechnung, indem es die kommunale oder staatliche Trägerschaft (aber mit kommunaler Beteiligung) offen ließ. Immerhin schrieb es für alle größeren Flächenländer die flächendeckende Einrichtung der Regionalplanung vor. Weil dies bis dahin noch nicht in allen Ländern (z. B. Bayern) geschehen war, bewirkte das ROG zusammen mit dem BBauG die lückenlose Implementation des Mehrebenensystems der Raumplanung von der Bundesraumordnung über die Landes- und Regionalplanung bis zur kommunalen Bauleitplanung.

Die praktischen Wirkungen des ROG in den Folgejahren werden unterschiedlich eingeschätzt. Durch den Widerstand der Länder im Bundesrat wurden der Bundesraumordnung sehr enge Grenzen gesetzt, und sicherlich war das ROG nicht geeignet, die hochfliegenden Wunschvorstellungen der Initiatoren wie Erich Dittrich und Werner Ernst über eine wirksame leitbildgerechte Steuerung der Raumentwicklung zu erfüllen. Schon bald wurde deutlich, dass selbst auf der Bundesebene eine Politikkoordination durch die relativ abstrakten Grundsätze kaum möglich war (Hübler 1991), obwohl die Raumordnung ihre Bindungswirkungen gegenüber den Fachplanungen durch die Einfügung von sog. Raumordnungsklauseln in die Fachplanungsgesetze sukzessive ausbaute. Die starke Stellung der Länder bei der hochstufigen Raumordnung führte dazu, dass Raumordnungsfragen mit Bezug auf das Bundesgebiet im Wesentlichen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern aufgefasst und in der 1967 gegründeten Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) behandelt wurden.

Das Jahrfünft nach der Verabschiedung des ROG wird von Karl-Hermann Hübler (1991: 32) als „Such- und Konzeptionsphase“ der Raumordnung bezeichnet. Nach der Verabschiedung des ROG wurden nicht nur in der Raumordnungspraxis und in der Wissenschaft, sondern auch in der Politik und den Medien große Erwartungen mit der Raumordnung verbunden. In Anbetracht der dringenden Probleme wie Landschaftszersiedlung, Verkehrsengpässe und Umweltzerstörung richteten sich große Erwartungen an den Staat, solche Probleme auf der Grundlage von BBauG und ROG durch eine wirksame Politik lösen zu können.

Im Herbst 1965 wurde Paul Lücke Innenminister und die Kompetenz für Raumordnung wurde wieder zum Innenministerium verlagert. In der Raumordnungspolitik des Bundes konzentrierte sich das Ministerium auf die horizontale Koordination der raum-

wirksamen Fachpolitiken und ab 1967 auf die Mitwirkung in der MKRO, nachdem die vertikalen Koordinationsmöglichkeiten gegenüber den Ländern durch die Rahmengesetzgebung des ROG de facto ausgeschöpft waren. Die interministerielle Abstimmung im IMARO funktionierte leidlich, ebenso die Mitwirkung an der Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik und der Bundesverkehrswegeplanung. Allerdings gelang es nicht, bei den 1969 eingerichteten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben die Raumordnung institutionell zu verankern, etwa bei der Auswahl der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW).

1967/68 wurden im Bundesinnenministerium erste Überlegungen für ein Bundesraumordnungsprogramm (BROP) angestellt. 1969 beauftragte der Bundestag die Bundesregierung, auf der Basis einer konkreten räumlichen Zielvorstellung in einem BROP die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel festzulegen. Daraufhin kündigte die Bundesregierung die Aufstellung eines solchen Programms an und gab im Raumordnungsbericht 1970 eine erste inhaltliche Skizze bekannt.

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre veränderten sich nicht nur die politischen Rahmenbedingungen, sondern auch in der Raumordnungspolitik wurden neue Akzente gesetzt. Nach drei Jahren Großer Koalition begann 1969 die Ära der sozialliberalen Koalition unter den Kanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt. Vor allem in den Jahren des Kabinetts Brandt herrschte eine ausgeprägte politische Aufbruchsstimmung und Reformbereitschaft, die der bundesrepublikanischen Gesellschaft einen soziokulturellen Modernisierungsschub verschaffte. Dazu gehörte der Versuch, die Regierungstätigkeit nach den Prinzipien der modernen wissenschaftlichen Planungstheorie zu organisieren. Horst Ehmke, von 1969 bis 1972 Chef des Bundeskanzleramtes im Kabinett Brandt, und Reimut Jochimsen, von 1970 bis 1973 Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, versuchten, eine integrierte Aufgabenplanung unter Einschluss der Finanzplanung und mit einer weitgehenden Koordination der Fachressorts zu implementieren. Bei dieser Koordination spielte die Raumordnung eine wichtige Rolle. Allerdings scheiterte das Projekt bald, weil sich die Aufgabe als überkomplex erwies und die Fachressorts eine unangemessene Einschränkung ihrer Autonomie befürchteten. Spätestens mit dem Ausscheiden von Ehmke und Jochimsen aus dem Bundeskanzleramt (1972/1973) war die integrierte Aufgabenplanung in der Regierungsplanung des Bundes am Ende.

Während die inhaltlichen Grundsätze des ROG noch maßgeblich das SARO-Leitbild der Raumordnung widerspiegelten, führte die fachliche Diskussion der Folgejahre zu neuen Akzenten, die beispielsweise im Raumordnungsbericht 1972 dokumentiert sind. Anstelle der bisherigen Kritik an „ungesunden“ und „überlasteten“ Verdichtungsräumen wurden jetzt die regionale Krisenanfälligkeit, Umweltbelastungen, die Zersiedlung und der Verlust von Freiflächen beklagt. Angestrebt wurde nicht mehr die Herstellung einer stabilen, „ausgewogenen“ räumlichen Ordnung, sondern die Förderung von Entwicklung und Dynamik. Für diese Zielsetzung wurde kleineren bis mittelgroßen Entwicklungsschwerpunkten eine strategische Bedeutung zugemessen. Zwar wurde am Ziel einer großräumigen Dezentralisierung und Gleichwertigkeit festgehalten, aber auf der kleinräumigen Ebene deutete sich ein Abrücken vom Grundsatz einer flächen-

deckenden Modernisierungspolitik mit einem dichten Netz von Zentralen Orten in den ländlichen Räumen an. Während beispielsweise in Bayern die Landesplanung an dem Prinzip der flächendeckenden Zentrale-Orte-Förderung festhielt, setzte sich in der Wissenschaft überwiegend die Meinung durch, es sei zweckmäßiger, die knappen Mittel auf die Ober- und Mittelzentren zu konzentrieren und damit auch kleinräumig eine passive Sanierung (mit einer Inkaufnahme von Abwanderung) zuzulassen.

Für die Raumordnung und den Städtebau waren in dieser Ära die Minister Lauritz Lauritzen (SPD) von 1966 bis 1972 und Hans-Jochen Vogel (SPD) von 1972 bis 1974 verantwortlich. Gegen Ende der 1960er Jahre war die Raumplanung nicht mehr umstritten, sondern galt als Inbegriff moderner, rationaler politischer Planung (Ernst 1968). „Entwicklungsplanung‘ war eines der Zauberworte, in denen Steuerungs- und Fortschrittsoptimismus jener Jahre zum Ausdruck kamen. [...] Ressortübergreifend, einheitlich und umfassend, planen und lösen, Koordinierung und Abstimmung – dies alles waren [...] die Koordinaten, innerhalb derer sich planerisches Denken Anfang der siebziger Jahre bewegte“ (Leendertz 2008: 360f.).

Von solchen Integrationsgedanken inspiriert begann im Bundesinnenministerium die Arbeit an der Aufstellung des BROP. Allerdings geriet dieses Projekt bald in einen heftigen Kompetenzstreit. Die Fachressorts des Bundes wehrten sich gegen eine Koordination ihrer Investitions- und Finanzplanung durch die Raumordnung des Innenministeriums. Die Länder blieben zwar bei ihrer grundsätzlichen Unterstützung, forderten aber 1970 ultimativ eine wesentliche Beteiligung durch die Einschaltung der MKRO. Zwar folgte der Bund dieser Forderung und vermied damit eine Blockadesituation, aber damit war ein doppelter Koordinationszwang entstanden: horizontal zwischen den Bundesressorts und vertikal gegenüber den Ländern. Bereits ein Jahr später verabschiedeten das Bundeskabinett und die MKRO die Programmkonzeption; 1973 wurde ein Gesamtentwurf des BROP vorgestellt. Es folgten zähe, kontroverse Auseinandersetzungen, bei denen insbesondere die Frage umstritten war, inwieweit die Raumordnung an dem Leitbild einer weitgehenden Dezentralisierung zugunsten der ländlichen Räume festhalten oder aber eine räumliche Konzentration der Förderpolitik zugunsten einer begrenzten Zahl von größeren Entwicklungszentren fördern sollte (Niemeier 1973). Schließlich wurde 1975 eine gegenüber dem Entwurf von 1973 stark veränderte Fassung von der MKRO und der Bundesregierung verabschiedet. Durch den horizontalen und vertikalen Koordinationszwang blieben nur noch relativ allgemeine Aussagen erhalten, während die meisten politikrelevanten Positionen und Handlungsvorschläge dem Konsenszwang zum Opfer fielen.

Das BROP enthielt ein hierarchisch-deduktives Zielsystem und eine prozessuale Implementationsstrategie. Für die oberste Zielebene wurde der Begriff „Lebensqualität“ eingeführt; darunter standen die drei Zielbereiche „Umwelt“, „Infrastruktur“ und „Erwerbs- und Siedlungsstruktur“. Im letztgenannten Bereich spielte die Herstellung der regionalen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine Schlüsselrolle. Für die Problemdiagnose wurden 38 Gebietseinheiten gebildet, innerhalb derer sich Ballung und dünn besiedelte Ausgleichsräume saldieren sollten. Hinsichtlich der jahrzehntelang diskutierten Fragen über Ballungsgebiete und ländliche Räume nahm das BROP in-

Abb. 2.25: Bundesraumordnungsprogramm 1975: Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen

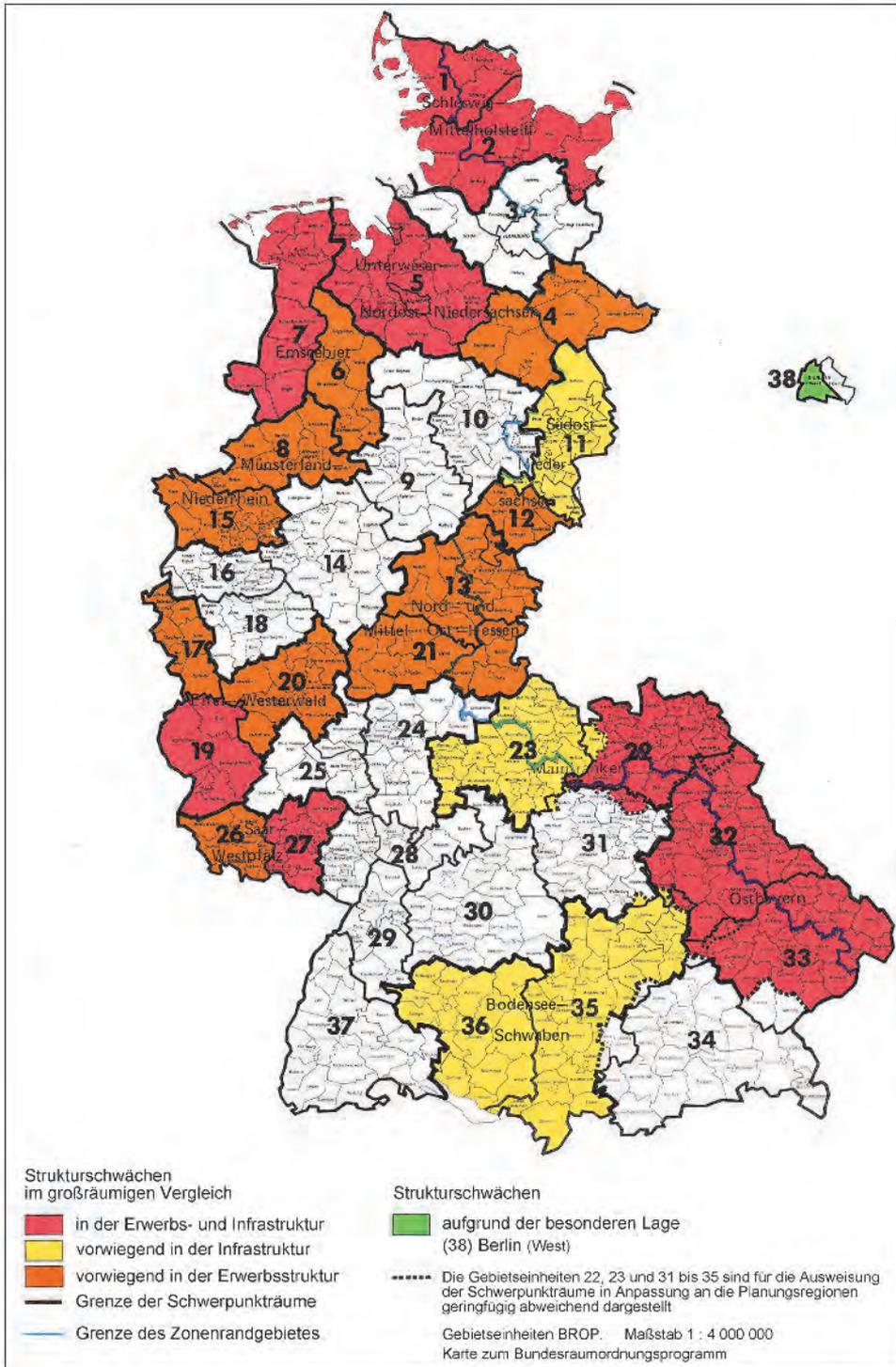
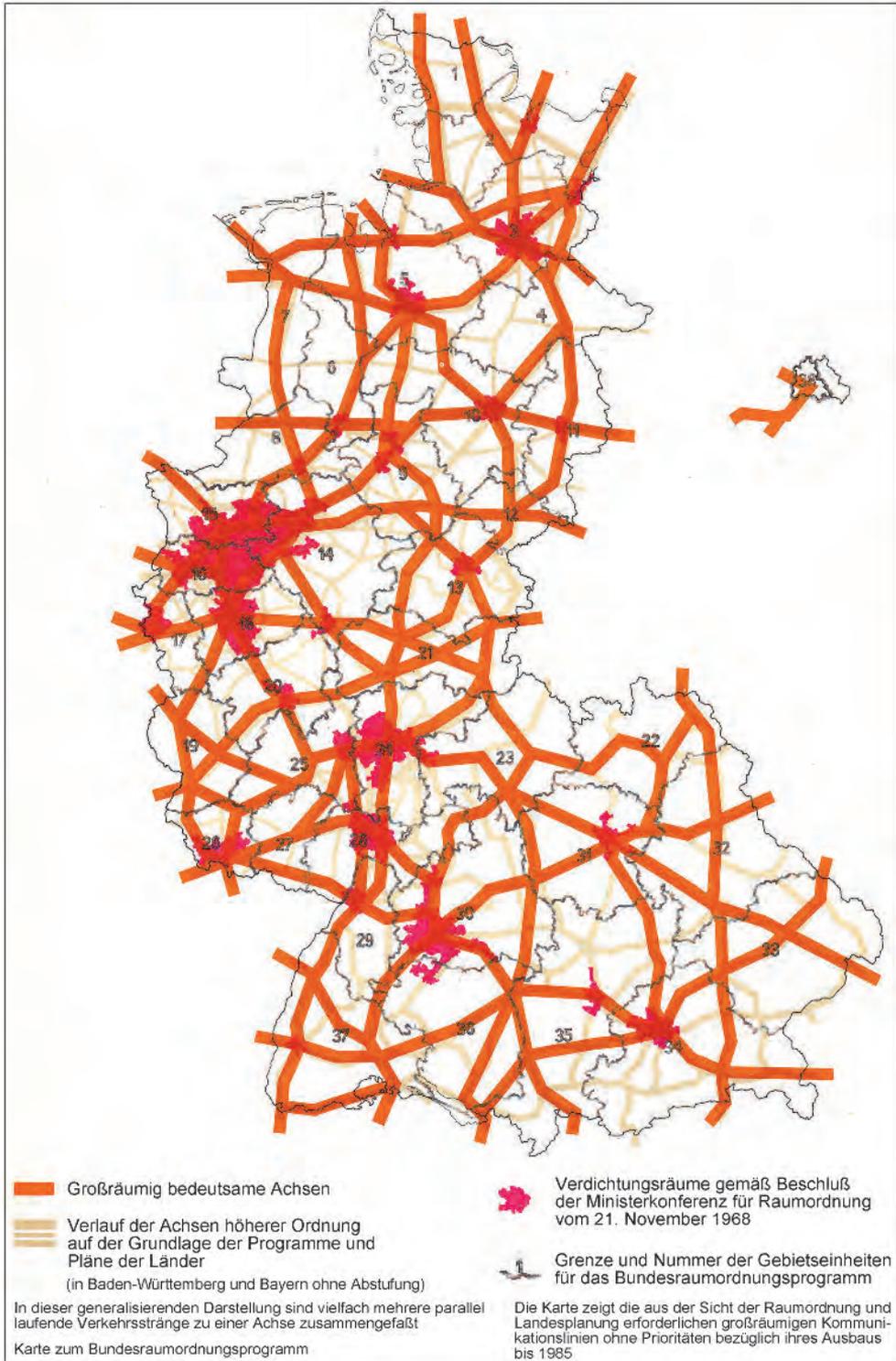


Abb. 2.26: Bundesraumordnungsprogramm 1975: Großräumig bedeutsame Achsen



sofern eine differenzierte Position ein. Es waren nunmehr nicht per se die ländlichen Räume und die wachsenden Ballungsräume, welche dem Leitbild einer ausgewogenen und gerechten Raumstruktur widersprachen. Vielmehr wurden erstens Regionen mit „Strukturschwächen vorwiegend in der Infrastruktur“ und zweitens Regionen mit „Strukturschwächen vorwiegend in der Erwerbsstruktur“ identifiziert (vgl. Abb. 2.25 und Abb. 2.26). Beide Problemkategorien wurden sowohl in den Verdichtungsräumen als auch in den ländlichen Räumen diagnostiziert. Die Umsetzung des Zielsystems sollte prozessual aufgrund von Indikatoren zur Identifizierung der Förderbedarfe erfolgen (Thoss et al. 1974). Eine schlüssige Koordinierung mit der regionalen Förderpolitik gelang jedoch nicht. Die Länder ließen sich nicht auf eine Festlegung der Entwicklungszentren ein, da sie sich die Bestimmung der Zentralen Orte mit Entwicklungsfunktion selbst vorbehalten wollten. Auf den anfangs vorgesehenen Programmteil „Schwerpunkte und Prioritäten für Sachbereiche“ wurde bei der Ausformulierung des Gesamtentwurfs schließlich ganz verzichtet.

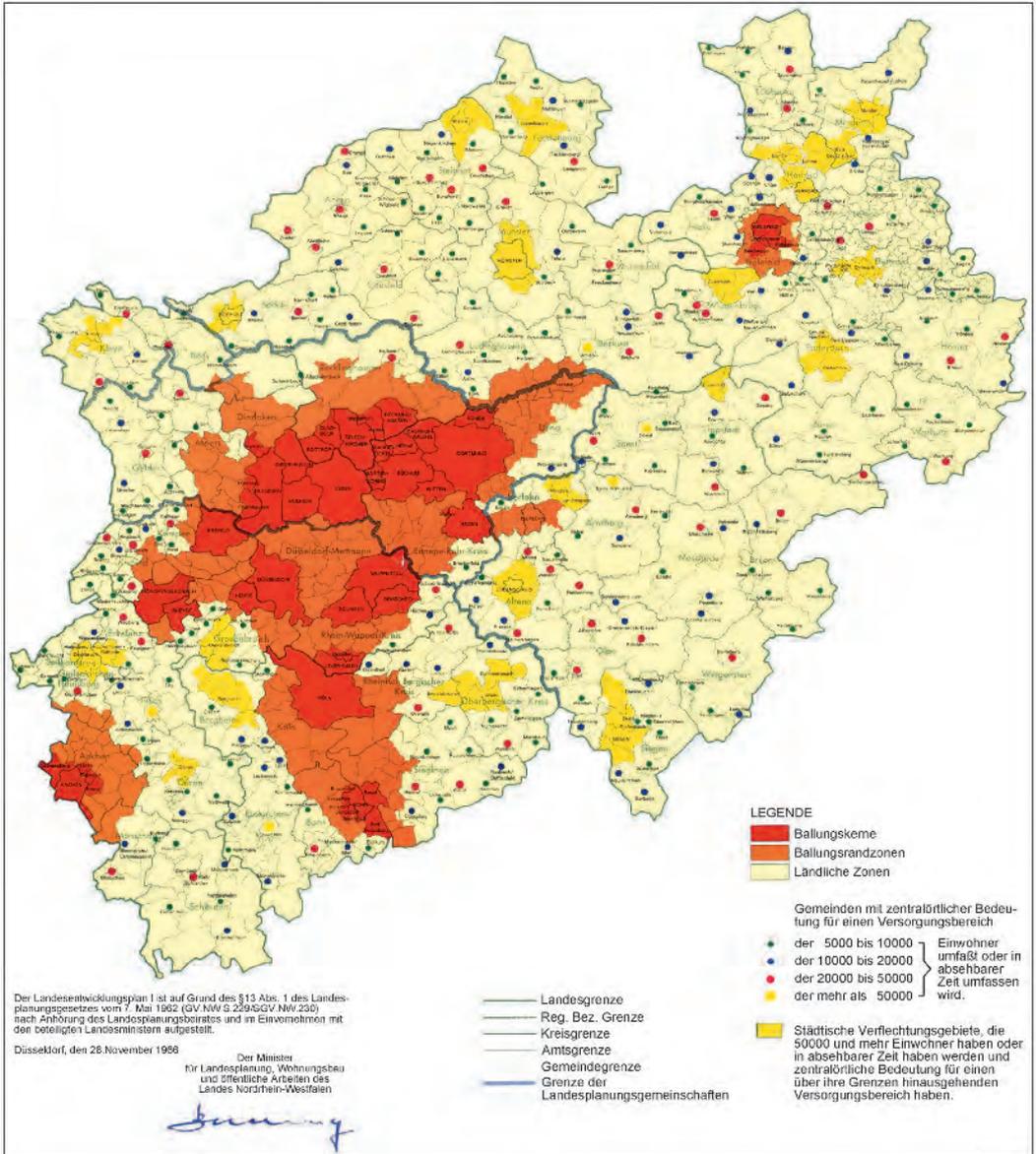
Rückblickend urteilt Karl-Hermann Hübler (1991: 32): „Der Anfangsschwung dazu innerhalb der Bundesregierung erlahmte jedoch ziemlich schnell und endete in einem zeitaufwendigen, zermürbenden Abstimmungsslalom über dieses BROP mit den Bundesressorts und den Bundesländern, der Anfang 1975 zur Verabschiedung eines inhaltsleeren und ausgedünnten Programms führte, das weder die Politiker noch die in der Sache Engagierten befriedigen konnte“. Das mit hohem Anspruch gestartete Projekt einer von Bund und Ländern kooperativ getragenen strategischen Raumentwicklung war praktisch gescheitert.

## Landesplanung

In den Bundesländern erfuhr das System der Landes- und Regionalplanung in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine umfassende und flächendeckende instrumentelle Ausgestaltung. Nach und nach erließen alle Flächenländer Landesplanungsgesetze (als letztes Flächenland Rheinland-Pfalz 1966) und begannen auf dieser Grundlage mit der Ausarbeitung von Plänen und Programmen. Leitender Gedanke war auch hier, auf der Grundlage normativer Leitbildvorstellungen, die durch das ROG vorgegeben waren, die Raum- und Siedlungsstruktur auf ein System von Zentralen Orten, Entwicklungsachsen und dazwischen liegenden Freiräumen auszurichten sowie durch die räumliche Einteilung nach Gebietskategorien bzw. Regionen mit bestimmten Entwicklungsprioritäten regionsspezifische Ziele zu setzen (Erbguth 1975; Döhne, Gruber 1976; Weyl 1991). Beispiele für solche Pläne, die auf die klassischen Raumordnungsthemen fokussiert waren, sind das „Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 1969“ sowie die nordrhein-westfälischen Landesentwicklungspläne I (vgl. Abb. 2.27) und II (vgl. Abb. 2.28).

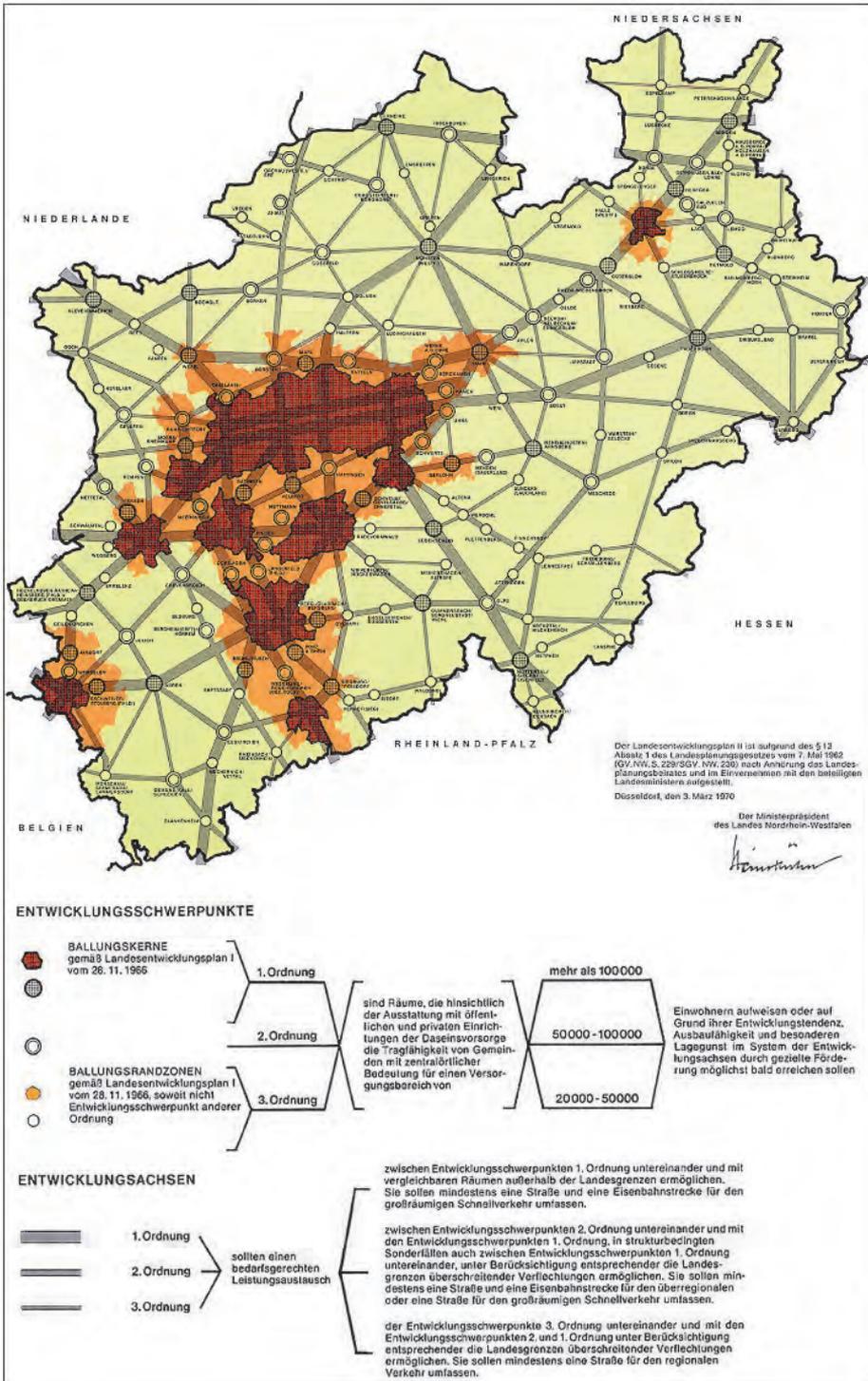
Einige Länder verbanden die Aufgabe der Landesplanung mit einem umfassenden Auftrag zur Landesentwicklung, entsprechend dem Modell der integrierten Entwicklungsplanung. Vorreiter dieser Entwicklung waren Hessen und Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Niedersachsen. In Nordrhein-Westfalen erhielt das Land erst unter der von Franz

Abb. 2.27: Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsplan I: Einteilung des Landesgebietes in Zonen (1966)



Quelle: Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen 1966

Abb. 2.28: Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsplan II: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen (1970)



Quelle: Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen 1970

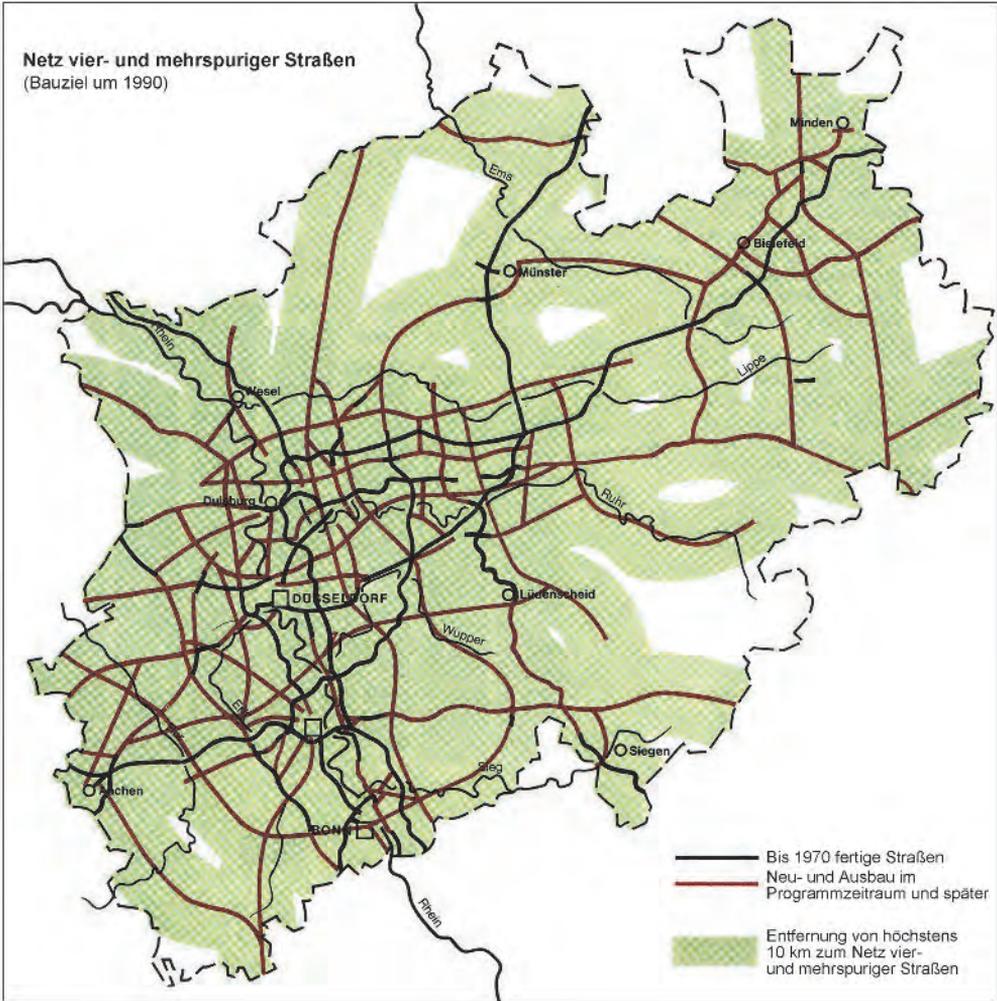
Meyers (CDU) geführten Regierung durch die Landesplanungsgesetz-Novelle von 1962 die Kompetenz zur Aufstellung von landesweiten Raumordnungsplänen (Niemeier 1971; Umlauf 1986; Gadegast 1991). In einer für die weitere Debatte wegweisenden Form regelte das Gesetz die Aufstellung von Entwicklungsplänen auf Landes- und Regionalebene und konstituierte die Steuerung über verbindliche Zielformulierungen. Diese Logik wurde vom ROG und anderen Landesplanungsgesetzen übernommen. In den Folgejahren entstanden in Nordrhein-Westfalen in kurzer Folge das erste Landesentwicklungsprogramm (1964) und die bereits erwähnten Landesentwicklungspläne I (1966) und II (1970). Dass die Landesplanung nach dem Regierungswechsel von 1966 unter der Regierung Heinz Kühn (SPD) wieder der Staatskanzlei zugeordnet wurde, kann als Anzeichen dafür gewertet werden, dass die Landesregierung der Landesplanung eine ressortübergreifende Funktion zur Koordinierung der Politik zumaß. Die Bewährungsprobe folgte umgehend, denn in der kommunalen Neugliederung zwischen 1967 und 1975 wurde die politisch-administrative Landkarte Nordrhein-Westfalens nach den Grundsätzen der Landesplanung neu geordnet (Halstenberg 1974; Blotevogel 1984).

In Hessen stellte die von Georg August Zinn (SPD) geführte Landesregierung 1965 unter dem programmatischen Titel „Der Große Hessenplan – ein neuer Weg in die Zukunft“ einen Entwicklungsplan auf, der eine Darstellung der übergreifenden Aufgaben und Ziele der Landesentwicklungspolitik, eine Vorausschätzung von Bevölkerung und Wirtschaft sowie eine Auflistung der investiven Maßnahmen aller Ressorts enthielt. Es handelte sich um ein in der Staatskanzlei (also nicht in der beim Innenministerium ressortierenden Landesplanung) erarbeitetes Programm als strategischer Entscheidungsrahmen zur Lenkung staatlicher Investitionen. Im Jahr 1970 wurden in Hessen unter dem Ministerpräsidenten Albert Osswald (SPD) die Investitionsplanung der Staatskanzlei und die Landesplanung des Innenministeriums in der Abteilung „Planung und Forschung“ bei der Staatskanzlei zusammengefasst. Im selben Jahr stellte die hessische Landesregierung einen ambitionierten Landesentwicklungsplan mit dem Titel „Hessen '80“ auf, in dem raumordnerische Aussagen mit einer Planung der staatlichen Investitionen in den Planungsregionen verbunden waren. Der Plan sollte in vierjährigen Durchführungsabschnitten realisiert werden.

Nach hessischem Vorbild stellte die nordrhein-westfälische Landesregierung unter dem Ministerpräsidenten Heinz Kühn (SPD) 1970 das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ als ähnlich ambitioniertes Handlungsprogramm für die Regierungsperiode der Jahre 1970 bis 1975 auf. Das im Wesentlichen vom Leiter der Staatskanzlei, Friedrich Hastenberg, verfasste Programm spiegelt modellhaft die Aufbruchsstimmung und die Planungseuphorie der Jahre um 1970 wider. Unter der Leitidee „Planvoller Wandel“ wurden in der Zusammenschau der verschiedenen Fachpolitiken „langfristige Ziele“, „Maßnahmen bis 1975“ sowie die dafür voraussichtlich einzusetzenden Landesausgaben zusammengestellt und erläutert. Unter anderem sollte das Landesgebiet mit einem dichten Netz mehrspuriger Straßen überzogen werden (vgl. Abb. 2.29).

Im März 1974 wurde das neue Landesentwicklungsprogramm als Gesetz zur Landesentwicklung vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedet. Das Programm

Abb. 2.29: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975: Ausbauplanung mehrspuriger Straßen



Quelle: Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: 89

enthielt ähnlich wie sein Vorläufer von 1964 Grundsätze und allgemeine Ziele für die räumliche Struktur des Landes, darüber hinaus aber auch einen neuen umfangreichen Abschnitt mit „allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche“ wie Städtebau, Wirtschaft, Energie, Landwirtschaft, Verkehr, Erholung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Naturschutz usw. Damit fixierte der Landtag einen – abgesehen vom Verkehr – umfassenden Koordinationsanspruch der Landesplanung gegenüber den Fachpolitiken, zumindest für deren raumwirksame Planungen und

Maßnahmen. Im Unterschied zu seinem Vorläufer von 1964 wurden im Landesentwicklungsprogramm 1974 bereits Ziele des Umwelt- und Freiraumschutzes ausführlich dargestellt. Die „allgemeinen Ziele“ des Programms wurden in den Folgejahren in thematischen Teilabschnitten durch ein System von Landesentwicklungsplänen sachlich und räumlich konkretisiert. Mit dem aufeinander bezogenen System von Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplänen schuf Nordrhein-Westfalen ein Planwerk, das sowohl horizontal gegenüber den Fachressorts als auch vertikal gegenüber der Regionalplanung eine umfassende Koordination sichern sollte. Rückblickend kann bestätigt werden, dass der Anspruch zur Koordination der Regionalplanung durch die relativ hohe Dichte verbindlicher Ziele in den Landesentwicklungsplänen wirksam erfüllt, wenn nicht gar übererfüllt wurde. Hingegen erwies sich die Steuerung der Fachpolitiken über die Koordination raumbedeutsamer Planungen als sehr schwierig.

In Niedersachsen wurde (ähnlich wie in Hessen) eine duale Struktur eingeführt: Während die Landesplanung weiterhin beim niedersächsischen Innenministerium ressortierte, baute die niedersächsische Staatskanzlei eine eigene Entwicklungsplanung auf. Nur so ist zu erklären, dass bereits wenige Monate nach dem „Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm 1969“ die Staatskanzlei einen „Entwicklungsplan des Landes Niedersachsen für die Jahre 1970 bis 1979“ vorlegte (Weyl 1991: 212). Erheblich detaillierter und am Modell der umfassenden integrierten Entwicklungsplanung orientiert war dann das von der niedersächsischen Staatskanzlei unter Ministerpräsident Alfred Kubel (SPD) im Jahre 1973 vorgelegte „Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985“. Mit dem Dokument wurde angestrebt, „zwischen allen Ebenen im öffentlichen Raum ein System integrierter Aufgabenplanungen zu schaffen“ (Weyl 1991: 213). Das Programm verfolgte einen überzogenen Detaillierungs- und Integrationsanspruch, der in der politischen Praxis nicht einlösbar war. Es wurde spätestens mit dem Regierungswechsel von 1976 stillschweigend begraben und nie wieder fortgeschrieben.

Bis 1974 hatten fast sämtliche Flächenländer Raumordnungspläne aufgestellt. Sie trugen unterschiedliche Bezeichnungen: Landesentwicklungsplan (Baden-Württemberg 1971/73, Hessen 1971, Nordrhein-Westfalen 1970), Landesraumordnungsprogramm (Hessen 1970, Niedersachsen 1974), Landesentwicklungsprogramm (Rheinland-Pfalz 1968, Niedersachsen 1973, Nordrhein-Westfalen 1974), Raumordnungsprogramm (Saarland 1967/70, Schleswig-Holstein 1967), Raumordnungsplan (Schleswig-Holstein 1969/73). Als letztes Land folgte Bayern, wo erst nach der Überwindung nachhaltiger Widerstände durch die Novellierung des Landesplanungsgesetzes von 1970 die Verpflichtung zur Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans gemäß ROG eingeführt wurde. Nach zähen Diskussionen wurde das erste Landesentwicklungsprogramm schließlich 1976 aufgestellt (Bayerische Staatsregierung 1976; Terhalle 1991).

In den unterschiedlichen Bezeichnungen spiegelt sich die seinerzeit geführte Debatte über die Frage, inwieweit sich die Landesplanung nur mit im engeren Sinne raumrelevanten Leitbildern, Zielen und Maßnahmen zu beschäftigen habe oder ob sie in eine integrierte Entwicklungsplanung im Sinne einer umfassenden Politikprogrammierung mit Raum-, Zeit- und Ressourcenbezug einzugliedern sei. Während in den 1960er

Jahren noch überwiegend die Begriffe „Raumordnung“ und „Plan“ verwendet wurden, überwogen in den 1970er Jahren „Landesentwicklung“ und „Programm“. Allerdings wurden nur in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ernsthafte Versuche zu einer integrierten Entwicklungsplanung unternommen; in den anderen Flächenländern blieb es im Wesentlichen bei dem durch die Bezeichnung der Dokumente signalisierten mehr oder weniger weit reichenden Anspruch.

Für den im engeren Sinne raumordnerischen Teil der Pläne und Programme bildete sich in diesen Jahren ein Kern von Themen und Konzepten heraus (Dietrichs 1986). Konzeptionelle Impulse gingen insbesondere von Nordrhein-Westfalen aus, wo dem Landesentwicklungsprogramm von 1964 und den Landesentwicklungsplänen I (1966) und II (1970) wie bereits oben erwähnt eine Pionierfunktion zukam. Die neuen Raumordnungskonzepte wurden in den Ländern in weitgehend gleicher Form in den Plänen und Programmen eingesetzt, weil die MKRO die Anwendung dieser Konzepte effektiv koordinierte. Beispielsweise normierte die MKRO in mehreren Entschlüssen (1968, 1972, 1983) die Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Landes- und Regionalplanung. Für die Raum- und Siedlungsstruktur wurden Systeme von hierarchisch gestuften und durch Entwicklungsachsen verbundenen Zentralen Orten ausgewiesen. Weniger einheitlich war die mit landesplanerischen Zielsetzungen verbundene Darstellung von Regionen bzw. Gebietskategorien (Döhne, Gruber 1976).

## **Regionalplanung**

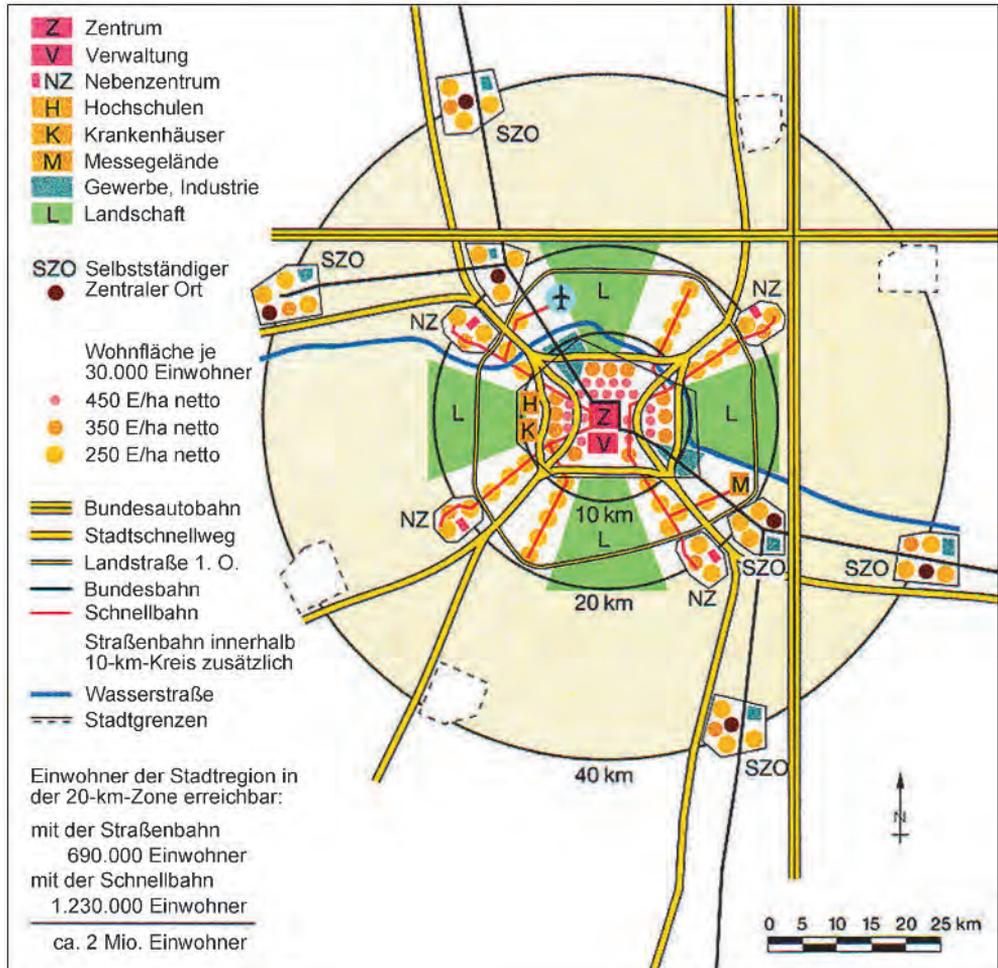
Auf der regionalen Ebene wurde in den 1960er und in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Regionalplanung flächendeckend implementiert. Um 1960 bestanden mit den kommunal verfassten Landesplanungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen und der staatlichen, als Teil der Landesplanung organisierten Regionalplanung in Bayern und Niedersachsen zwei sehr gegensätzliche Organisationsmodelle. In den zwischen 1961 und 1966 folgenden Landesplanungsgesetzen der Länder wurden Organisationsformen vorgesehen, welche in unterschiedlicher Weise kommunale und staatliche Elemente kombinierten. Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz bildeten auf der regionalen Ebene kommunal verfasste Planungsgemeinschaften, während Nordrhein-Westfalen den Einfluss des Landes nach und nach ausbaute.

Bis Ende der 1960er Jahre glich die kartographische Zusammenstellung der bereits rechtswirksamen sowie der im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalpläne noch einem Flickenteppich (vgl. Raumordnungsbericht 1970, Bundesministerium des Innern 1970: 69). Am weitesten war die Erarbeitung der Regionalpläne in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie in weiten Teilen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vorangeschritten, während vor allem in Bayern und in Hessen die Regionalplanung in der Praxis noch kaum eine Rolle spielte. Allerdings ging die Entwicklung dann rasch voran, wie die jeweiligen Übersichten in den folgenden Raumordnungsberichten der Jahre 1972, 1974 und 1977 zeigen.

Eine modellhafte Vorbildfunktion für die Regionalplanung kam neben dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk dem 1963 gegründeten Verband Großraum Hannover zu

(Weyl 1991: 222 ff.). Maßgeblicher Initiator des Verbandes war Rudolf Hillebrecht, Stadtbaurat von Hannover, der durch die planerische Zusammenfassung der Kernstadt Hannover mit ihrem verstärktem Umland das Stadt-Umland-Problem einer wachsenden Stadtregion zu lösen versuchte (vgl. Abb. 2.30).

Abb. 2.30: Raumordnungsskizze einer Stadtregion nach Rudolf Hillebrecht (1962)



Quelle: Hotzan 2004: 60

Der Verband Großraum Hannover war nicht nur für die Regionalplanung zuständig, sondern auch für Wirtschaftsförderung und die Koordinierung des Nahverkehrs. Der 1967 aufgestellte erste „Verbandsplan 67“ übertrug das Leitbild der gegliederten Stadt

auf die gesamte Stadtregion Hannover und sah ein System von radialen Siedlungs- und Verkehrsachsen, Zentralen Orten und Grünzonen vor. Da der Verband auch Träger des ÖPNV wurde, konnte die Verkehrsplanung in effizienter Form mit den regionalplanerischen Zielen verknüpft werden.

In der Folgezeit entstanden weitere regionale Planungsinstitutionen, welche das durch die Suburbanisierung immer dringlicher werdende Problem der siedlungsräumlichen Ordnung im Stadt-Umland-System zu lösen versuchten: 1963 entstand der Regionale Landesplanungsverband Kieler Umland, 1963 die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, 1970 der Raumordnungsverband Rhein-Neckar, 1974 der Stadtverband Saarbrücken, 1975 der Umlandverband Frankfurt (Priebes 2006b).

Für die Stadtregionen mit einer dominierenden Kernstadt wurden regionale Ordnungsmodelle entwickelt, die in unterschiedlicher Weise die beiden Prinzipien der Achsen (vgl. den Hamburger Federplan von 1920, Abb. 2.7) und der Satelliten (vgl. den Rhein-Mainischen Städtekrantz von 1929, Abb. 2.8) miteinander verknüpften. Besonders einflussreich war der Kopenhagener Fingerplan, der seit 1947 als Leitvorstellung der Siedlungsentwicklung im Großraum Kopenhagen dient (vgl. Abb. 2.31). Das aus diesen Komponenten entwickelte sog. punkt-achbiale Siedlungsstrukturmodell diente vor allem in den verstädterten Räumen als regionalplanerische Leitlinie; es wurde aber mit größeren Achsenzwischenräumen auch in den ländlichen Räumen eingesetzt.

In Hessen begann die Phase der flächendeckenden Regionalplanung mit der Bildung der regionalen Planungsgemeinschaften in den 1960er Jahren, nachdem das Landesplanungsgesetz von 1962 die Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Regionalplanung bestimmt hatte. Ein gewisser Vorreiter war die 1965 gegründete Regionale Planungsgemeinschaft Untermain, deren erster regionaler Raumordnungsplan 1972 in Kraft trat. Durch freiwillige Zusammenschlüsse bildeten die Kreise und Städte regionale Planungsgemeinschaften; diese legten 1975 Entwürfe der regionalen Raumordnungspläne vor (Schirmmacher 1991: 179). Ähnlich wie auf der Landesebene versuchten auch die regionalen Planungsgemeinschaften, auf der Basis flächenbezogener Regionalpläne integrierte regionale Entwicklungsprogramme aufzustellen. Beispielsweise enthielt der von der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordhessen im Oktober 1975 beschlossene regionale Raumordnungsplan für die Region Nordhessen im ersten Teil ein extrem ausdifferenziertes Zielsystem mit Aussagen über die „langfristig anzustrebende Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft“ sowie „übergeordnete fachliche Ziele“ für sozial-, kultur-, wirtschafts- und verkehrspolitische Bereiche, für Umweltschutz, Landschaftspflege und Öffentliche Sicherheit. Anschließend werden detaillierte Planungen und Maßnahmen für die einzelnen Mittelbereiche bis hin zum geschätzten Finanzierungsbedarf für Land und Kommunen aufgelistet.

In Baden-Württemberg stellte das Landesplanungsgesetz von 1962 die Arbeit der bis dahin gebildeten 20 freiwilligen Zusammenschlüsse zu regionalen Planungsgemeinschaften erstmals auf eine gesetzliche Grundlage. Zwar waren durch die freiwilligen Kooperationen nicht überall zweckmäßige Planungsräume entstanden, aber durch das Gesetz war eine wichtige Entscheidung zugunsten einer kommunalen Trägerschaft

gefallen. Zehn Jahre später ordnete das Land Baden-Württemberg die Regionalplanung neu (Schmitz 1991: 88). Nun wurden zwölf Regionalverbände für funktional abgegrenzte Planungsräume als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit klaren Aufgabenstellungen gebildet. Als deren Kernaufgabe wurde die Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen bestimmt, die erstmals eine Bindungswirkung für die Bauleitplanung der Kommunen entfalteten. Die ersten Gebietsentwicklungspläne wurden für das südliche Oberrheingebiet sowie für den mittleren Neckarraum aufgestellt und 1972 für verbindlich erklärt (Reiff 1991: 63).

Abb. 2.31: Der Kopenhagener Fingerplan (1947)



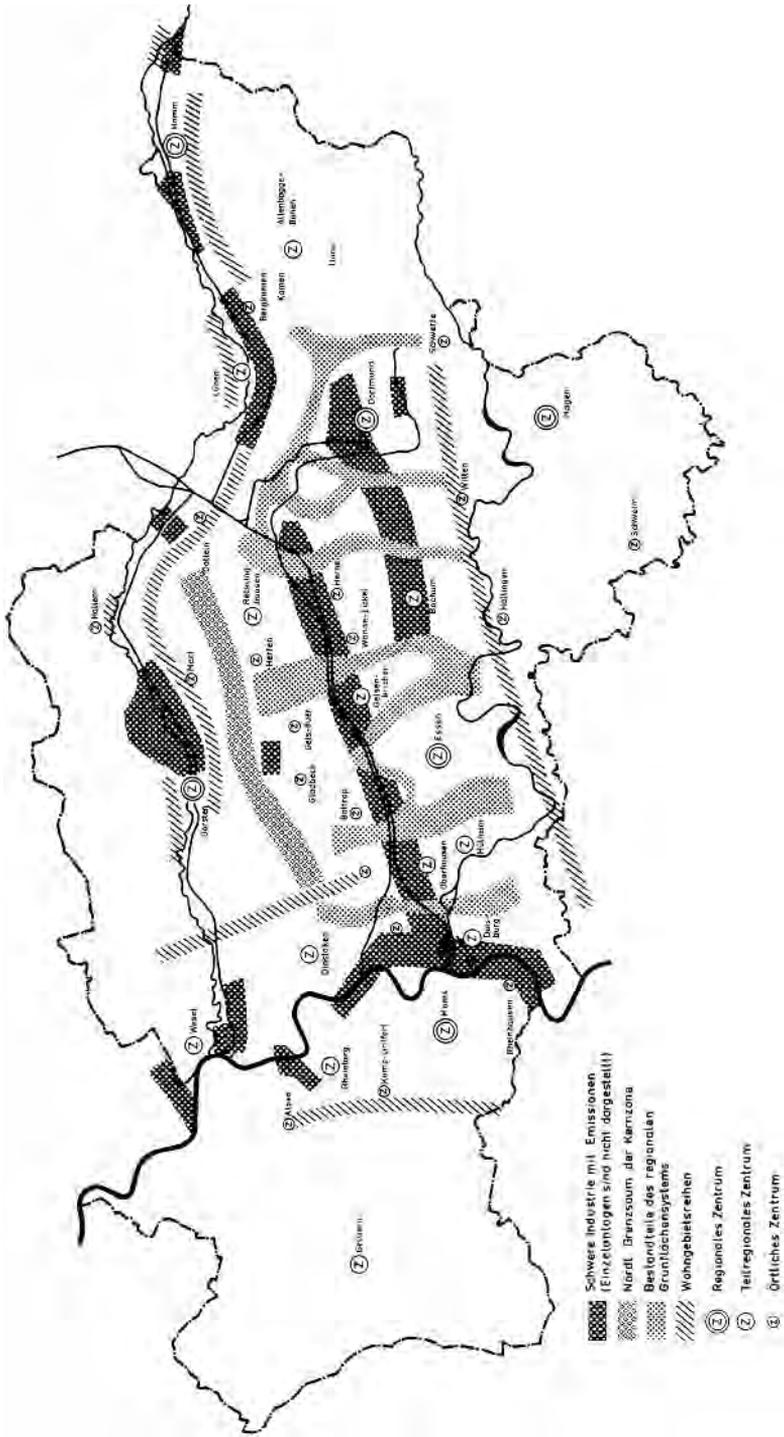
Quelle: Prieb 2006a: 208

In Bayern wurde die flächendeckende Regionalplanung erst aufgrund der Novellierung des Landesplanungsgesetzes von 1970 im Jahre 1973 eingeführt (Istel 1987; Witzmann 1991). Zuvor waren in Bayern lediglich für einzelne Industrie- und Ballungsgebiete sowie für strukturschwache ländliche Gebiete regionale Raumordnungspläne vorbereitet worden. Im November 1968 wurde mit dem „Regionalentwicklungsplan München“ ein erster Regionalplan von einem Planungsverband aufgestellt (vgl. Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 1968). Das Landesplanungsgesetz von 1970 sah die Einrichtung der bis heute bestehenden 18 regionalen Planungsverbände, denen die jeweiligen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise angehören, als Träger der Regionalplanung vor, während für die operativen Arbeiten (Erarbeitung der Pläne, Erstellung von Arbeitsunterlagen) und für die staatlichen Aufgaben (z. B. Genehmigung der Bauleitpläne) die sieben Bezirksregierungen als höhere Landesplanungsbehörden zuständig sind. Die 18 Planungsregionen wurden vor allem aufgrund von räumlichen Verflechtungsmerkmalen gebildet. Ihre Grenzen folgen in der Regel den Kreisgrenzen, jedoch wurde mit der Region Donau-Iller (Sitz der Geschäftsstelle: Ulm) auch eine Region gebildet, die sowohl bayerische als auch baden-württembergische Gebiete umfasst.

In Nordrhein-Westfalen blieben in dieser Periode noch die kommunalen Landesplanungsgemeinschaften und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) Träger der Regionalplanung. Allerdings baute das Land seinen Einfluss sukzessive aus. Durch die Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz normierte das Land die Gebietsentwicklungspläne, und über die staatliche Genehmigungspflicht versuchte das Land wenigstens im Nachhinein abzusichern, dass keine Differenzen zu landespolitischen Zielsetzungen entstanden. Die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen-Lippe stellten die Gebietsentwicklungspläne in räumlichen Teilabschnitten auf, wobei die Erarbeitung im Wesentlichen durch die bei den Regierungspräsidien eingerichteten Regionalstellen erfolgte.

Hingegen stellte der SVR, dessen Gebiet Teile der Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg und Münster umfasste, den Gebietsentwicklungsplan für sein Verbandsgebiet selbst auf. 1961 legte der SVR eine Raumordnungsskizze vor, welche große schwerindustrielle Achsen entlang des Rheins, des Hellwegs, der Emscher und der Lippe, aber auch ein System von regionalen Grünzonen vorsah (vgl. Abb. 2.32). Nach mehrjährigen aufwendigen Vorarbeiten wurde dann 1964 der Entwurf für einen Gebietsentwicklungsplan vorgelegt, der in leicht modifizierter Form im Juli 1966 durch die Verbandsversammlung des SVR verabschiedet und im November 1966 von der obersten Landesplanungsbehörde genehmigt wurde (vgl. Abb. 2.33). Obwohl der SVR ja schon seit 1920 bestand, war dieser „GEP ‘66“ der erste Regionalplan für das Ruhrgebiet (und ist bis heute auch der einzige geblieben). Der Gebietsentwicklungsplan enthielt fachlich übergreifende Ziele für den Gesamttraum und für die räumliche Struktur und anschließend Ziele für Sachbereiche wie Wirtschaft, Verkehr usw. Damit ging der Gebietsentwicklungsplan deutlich über regionalplanerische Themen im engeren Sinne hinaus, ohne jedoch den Anspruch eines integrierten Entwicklungsplans zu erheben. Obwohl die Krise der Montanindustrie bereits deutlich war, enthielt der

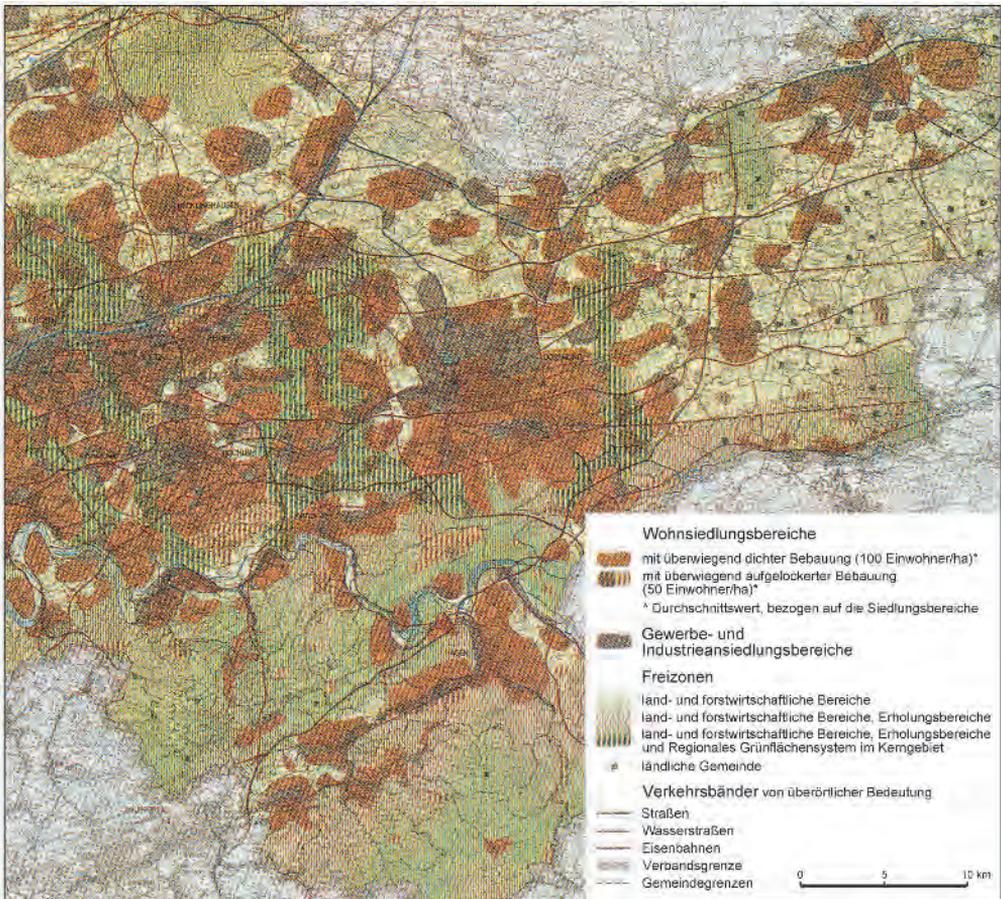
Abb. 2.32: Planungskonzeption des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk für das Ruhrgebiet (1961)



Quelle: Petz 1995: 35

Gebietsentwicklungsplan insbesondere am Nordrand des Reviers noch große Flächen für Siedlungserweiterungen (z. B. Wulfen). Im hochverdichteten Kernruhrgebiet sollte ein regionales Grünflächensystem die Wohn- und Industrieansiedlungsbereiche untergliedern.

Abb. 2.33: Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk für das Ruhrgebiet (Ausschnitt) (1966)



Quelle: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1975: 13

Im Anschluss an den „GEP ‘66“ nahm der SVR umfangreiche Arbeiten zur Ergänzung und Fortschreibung des Regionalplans in Angriff, unterstützt durch zahlreiche Gutachten. Als Ergänzung und Konkretisierung beschloss die Verbandsversammlung des SVR nach einem umfangreichen Beteiligungsverfahren 1974 den „Gebietsentwicklungsplan

Regionale Infrastruktur“, der jedoch von der Landesplanungsbehörde nicht genehmigt wurde und deshalb nicht in Kraft getreten ist. Hintergrund war die 1975 erfolgte Reorganisation der Regionalplanung, durch welche dem SVR die Zuständigkeit entzogen wurde.

Auch auf der Ebene der Regionalplanung wurde Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre intensiv über eine Weiterentwicklung der traditionell auf die Siedlungsentwicklung fokussierten Regionalpläne zu umfassenden, integrierten regionalen Entwicklungsprogrammen mit Zeit- und Ressourcenbezug diskutiert (Frommhold 1970). In der Praxis konnten sich solche Vorstellungen allerdings letztlich nicht durchsetzen. Am weitesten gingen die um 1975 fertiggestellten Entwürfe der regionalen Raumordnungspläne in Hessen, welche aber aus denselben Gründen wie die integrierten Programme auf Landes- und Bundesebene letztlich zum Scheitern verurteilt waren.

### **Regionale Strukturpolitik**

Die Entwicklung der regionalen Strukturpolitik war mit der Entwicklung der Raumordnung stets eng verbunden. In der Phase des Planungsoptimismus in den 1960er und frühen 1970er Jahren wurde ernsthaft diskutiert, die regionale Strukturpolitik ebenso wie die Infrastruktur- und Bildungspolitik als Handlungsfelder der Raumordnung unterzuordnen.

Gegen Ende der 1950er Jahre änderte sich die Arbeit des Interministeriellen Ausschusses für Notstandsgebietsfragen (IMNOS). Anstelle der Fokussierung auf Notstands- bzw. Sanierungsgebiete traten allgemeine Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung in den Vordergrund. Ziel war vor allem die Förderung der industriellen Entwicklung durch Hilfen an Gemeinden zur Erschließung von Flächen sowie an Unternehmen für Investitionen. Daneben wurde aber auch die Notwendigkeit gesehen, parallel zur Förderung der Industrialisierung die zentralen Funktionen (haushaltsorientierte Infrastruktur) auszubauen (Albert 1966). In den 1960er Jahren wurde die Zahl der Förderorte sukzessive erhöht. Anfangs sprach man einfach von „zentralen Orten“, doch beschloss der IMNOS 1964 die Umbenennung in „Bundesausbauorte“, um eine Verwechslung mit den Zentralen Orten der Raumordnung zu vermeiden. Durch die räumliche Konzentration auf Schwerpunkorte entsprechend der Theorie der Wachstumspole versprach man sich eine bessere Wirkung der Fördermaßnahmen. Durch die 1964 erfolgte Umbenennung des IMNOS in „Interministerieller Ausschuss für regionale Wirtschaftspolitik“ wurde die veränderte Aufgabenstellung auch nach außen dokumentiert. Die bis dahin nahezu ausschließlich auf strukturschwache ländliche Räume ausgerichtete Industrialisierungspolitik wurde nach der Rezession von 1966/67, als die Schärfe der Steinkohlenkrise offenbar wurde, auch auf die altindustriellen Reviere an Ruhr und Saar ausgedehnt.

Die Wirkungen der Förderpolitik sind auch rückblickend nur schwer abzuschätzen. In den 1950er Jahren wuchsen im Zuge des Wiederaufbaus die Ballungsgebiete überproportional, aber auch in den meisten ländlichen Gebieten nahm die Beschäftigung zu, wenn auch etwas weniger dynamisch. In den 1960er Jahren stagnierten sowohl

die Ballungszentren als auch die ländlichen Gebiete. Dennoch kam es zu einer zunehmenden Divergenz zwischen den Gebietskategorien und den Regionen, weil die altindustriellen Regionen unter starken Beschäftigungsrückgängen litten, während die Ballungsrandzonen der prosperierenden Stadtregionen weiter stark wuchsen. Immerhin konnte in den – überwiegend in ländlichen Räumen gelegenen – Bundesausbauorten die Beschäftigung weiter gesteigert werden, wenn auch von einer niedrigen Basis ausgehend. In den 1970er Jahren trat dann das Süd-Nord-Gefälle in den Vordergrund, weil das traditionelle Stadt-Land-Gefälle an Schärfe verlor und in Süddeutschland sowohl die Stadtregionen als auch die meisten ländlichen Regionen anhaltende Wachstumsraten von Bevölkerung und Arbeitsplätzen aufwiesen, während sich die Strukturprobleme in nord- und westdeutschen Stadtregionen konzentrierten (Montanreviere, Werftenstandorte).

Bis 1968 bestanden die länderspezifische Strukturförderung und die Regionalförderung des Bundes weitgehend unkoordiniert nebeneinander. In den meisten Ländern waren in dieser Periode die Landesplanungsbehörden an der Vorbereitung und Durchführung der Landesprogramme zur regionalen Strukturförderung beteiligt, teilweise sogar in führender Rolle. Für die vertikale Koordination gab es lediglich einen Arbeitskreis mit Vertretern der Länder sowie der Regionalreferenten des Bundes. Erst nach der Einführung des Art. 91a GG über die „Gemeinschaftsaufgaben“ wurde die regionale Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern 1969 in die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) überführt und der IMNOS daraufhin aufgelöst. Für die praktische Umsetzung der gemeinsamen Regionalpolitik von Bund und Ländern (GRW) wurde 1972 der erste Rahmenplan für die Jahre 1972 bis 75 aufgestellt. Neben einer Beschreibung der Ziele der regionalen Wirtschaftsförderung wurden dort die zwischen Bund und Ländern vereinbarten 21 regionalen Aktionsprogramme vorgestellt und die konkreten Förderbedingungen dargestellt. Diese Rahmenpläne wurden seitdem jährlich fortgeschrieben.

### **2.3.4 Raumordnung in den späten 1970er und in den 1980er Jahren: Bedeutungsverlust und neue Akzente**

In den Jahren um 1975 erfuhr die Raumplanung (nicht nur) in der Bundesrepublik Deutschland einen nachhaltigen Paradigmenwechsel. Nach den Jahren eines ausgeprägten Fortschrittsoptimismus und hochfliegender Planungen setzte innerhalb weniger Jahre eine weit verbreitete Planungskepsis ein, die sich teilweise zu einer regelrechten Ablehnung öffentlicher Planung steigerte. Der Paradigmenwechsel hatte sowohl externe als auch planungsinterne Gründe (Hesse 1980). Zu den um 1974 grundlegend veränderten Rahmenbedingungen gehören zunächst die Ölkrise von 1973 und die dadurch ausgelöste weltwirtschaftliche Rezession, welche die um 1950 beginnende Phase des stabilen Wirtschaftswachstums beendete und in eine Phase der wirtschaftlichen Instabilität und der zunehmenden weltwirtschaftlicher Abhängigkeit überging. In

dieser neuen, häufig als „postfordistisch“ bezeichneten Ära sank die Prognostizierbarkeit sozioökonomischer Entwicklungen und damit auch die Plausibilität strategischer Planungen. Mit dem Ende der durch Stabilität gekennzeichneten Ära des Fordismus wandelte sich auch das Staatsverständnis: Das europäische Modell des Wohlfahrtsstaates geriet in die Kritik und mit ihm die Vorstellung, der Staat solle und könne durch eine keynesianische Gesamtsteuerung für Wachstum und Vollbeschäftigung sorgen und seinen Bürgern eine umfassende Daseinsvorsorge in allen Teilen des Landes auf einem annähernd gleichen Niveau bereitstellen.

Das veränderte Verhältnis zwischen Bürger und Staat führte darüber hinaus zu einer tiefgreifenden Veränderung der Planungsverfahren und -prozesse. Mit dem Ende des Obrigkeitsstaates ließen sich die Bürger immer weniger widerspruchslos von der Planungsbürokratie „beplanen“, mochten die Planungsverfahren auch noch so juristisch und wissenschaftlich legitimiert sein. Das Verlangen nach einer wirksamen Beteiligung an den Planungsprozessen bezog sich wegen der unmittelbaren Betroffenheit durch Planungsvorhaben vor allem auf die örtliche Ebene. In die Kritik gerieten primär die hochverdichteten und vielgeschossigen Großwohngebiete, deren Planer die Wohnwünsche der Bevölkerung offenkundig ignoriert hatten, sowie die Projekte großer Flächensanierungen, denen vermeintlich unmodern gewordene Altbausubstanz zum Opfer fiel. Die städtebauliche Planung reagierte darauf durch das Städtebauförderungsgesetz (1971), das eine Mitwirkung der Betroffenen vorsah, sowie durch die Einfügung des § 2a in das Bundesbaugesetz, das ab 1977 eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung vorschrieb. Auf den hochstufigen Planungsebenen der Raumordnung blieb es jedoch in den meisten Ländern (vorläufig) bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, da argumentiert wurde, dass die Grundsätze und Ziele der Raumordnung keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfalten, d. h. die Bürger nicht direkt betreffen. Aber auch davon unabhängig ließ die zunehmende Skepsis der Bürger gegenüber staatlicher Planung die Akzeptanz der Raumordnung schwinden.

Verstärkt wurde die Skepsis durch den gesellschaftlichen Wertewandel (Hübler 1987). In den 1970er Jahren rückten Umweltfragen in der Rangfolge der politisch relevanten Themen weit nach vorn. Mit der zunehmenden ökologischen Sensibilisierung geriet die herrschende technokratische Planung mit ihrer Fokussierung auf Wachstum, Infrastrukturausbau und Sanierung in die Kritik. Immer deutlicher wurde, dass die mit Fortschrittsoptimismus betriebene harte Modernisierungspolitik durch den autogerechten Umbau der Städte, durch Flächensanierungen, verdichtete Großwohnsiedlungen, großtechnische Energieerzeugung, radikale Flurbereinigungen usw. zu Lasten der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen ging. In der Öffentlichkeit wurde Raumplanung zunehmend eher als Teil des Problems denn als dessen Lösung gesehen.

### **Raumordnung auf Bundesebene**

In der Bundespolitik wurde nach dem Rücktritt Willy Brandts im Mai 1974 Helmut Schmidt zum Bundeskanzler der sozialliberalen Koalition gewählt. Bereits ein bis zwei Jahre vorher war das Scheitern der integrierten Regierungsplanung offenkundig gewor-

den, und mit Helmut Schmidt war ein Politiker an die Spitze der Regierung gekommen, der erklärtermaßen mit den gesellschaftspolitischen Ansichten Karl Poppers und dessen Planungsleitbild des *piecemeal engineering* (der sog. Stückwerk-Planung) übereinstimmte. In diesem Modell war für integrierte Planungsmodelle und die Raumordnung mit ihrem langfristig gültigen Leitbild und hohen Koordinierungsanspruch kaum Platz.

Der Paradigmenwechsel wird am Schicksal des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) deutlich (Väth 1980: 174 ff.; Hübler 1991). Nach den langen, von den Beteiligten als „zermürbend“ beschriebenen Verhandlungen war das BROP zwar 1975 schließlich von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) und der Bundesregierung verabschiedet worden, aber der Zwang zur doppelten Konsensbildung – sowohl unter den Bundesministerien als auch zwischen Bund und Ländern – und die im politischen Raum inzwischen entstandene Aversion gegenüber strategischen Plänen ließen kein Ergebnis zu, von dem eine nennenswerte Steuerungswirkung ausgehen konnte. Vor allem Planungspolitiker und -wissenschaftler, die im Zuge der damaligen Planungseuphorie große Erwartungen an eine wissenschaftlich begründete, rationale und wirksame Raumordnungspolitik geknüpft hatten, waren enttäuscht. Der Beirat für Raumordnung versuchte 1976 noch, durch eine Liste von Indikatoren mit bestimmten Soll-Ausprägungen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung zu operationalisieren und die Politik damit auf eine rationale Grundlage zu stellen (vgl. Abb. 2.34), doch dieser Versuch scheiterte schon daran, dass sich die Beteiligten in der MKRO nicht auf einen einheitlichen Indikatorenkatalog einigen konnten.

Die am Beispiel des BROP aufgezeigte Krise der raumbezogenen integrierten Entwicklungsplanung war keineswegs auf die Bundesebene beschränkt. Auch die mit großen Erwartungen aufgestellten integrierten Landesentwicklungsprogramme von Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen scheiterten. Die Programme blieben zwar meist formell in Kraft, doch lief ihr horizontaler Koordinationsanspruch gegenüber den Fachplanungen (Infrastruktur, Förderpolitik) weitgehend ins Leere. Am ehesten konnten die Pläne und Programme der Landesplanungen den vertikalen Koordinationsanspruch gegenüber der jeweiligen Regionalplanung erfüllen. Die besondere Problematik der horizontalen Koordination oder gar Integration zeigte sich auch auf der kommunalen Ebene, denn auch dort blieben die Steuerungseffekte der teilweise mit großem personellen und politischen Aufwand aufgestellten integrierten Stadtentwicklungskonzepte (Beispiele: Bremen 1971, Hannover 1972, Heidelberg 1974, München 1975, Saarbrücken 1975) weit hinter den Erwartungen zurück. Auf allen Ebenen setzte sich der auf strategische Zielsetzungen weitgehend verzichtende inkrementale Planungsmodus, also das kleinschrittige, auf konkrete Projekte ausgerichtete Vorgehen durch.

Das weitgehende Scheitern der nach dem Modell der umfassenden Planung angelegten integrierten Entwicklungspläne und -programme wurde bereits in den 1970er Jahren von Politikwissenschaftlern wie Fritz W. Scharpf untersucht (Scharpf, Schnabel 1978 und 1979; Wahl 1978; Bruder, Ellwein 1979; Hesse 1980). Demnach lassen sich mehrere Ursachen identifizieren:

Abb. 2.34: Soll- und Ist-Werte von Indikatoren (Auszug aus den Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 16. Juni 1976)

(1) Grobgliederung	(2) Weitere Unterteilungen	(3) Räumlicher Raum(1)	(4) Ist-Wert	(5) Soll-Wert	(6) Dimension(2)	(7) Bemessungsgrundlage(2)	(9) Erläuterungen n: Anlehnung an:
51 Bildung, Kultur	51210 Grundschulen (Prim. Ber.) 211 Hauptschulen (Sek. Ber. I) 220 Sonderschulen 230 Realschulen (Sek. Ber. I) 240 Gymnasien (Sek. Ber. II) 241 Gymnasien (Sek. Ber. II) 260 Berufsschulen (Sek. Ber. II) 270 Berufsschulen (Sek. Ber. II) 300 Hochschulen 360 öffentliche Bibliotheken 870 Volkshochschul- u. sonstige Erwachsenenbildung	MB		0,95	Sch. Pl./Ew.	6- bis 9jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,50	Sch. Pl./Ew.	10- bis 15jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,05	Sch. Pl./Ew.	6- bis 15jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,20	Sch. Pl./Ew.	10- bis 15jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,25	Sch. Pl./Ew.	10- bis 15jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,48	Sch. Pl./Ew.	16- bis 18jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,83	Sch. Pl./Ew.	16- bis 18jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		0,14	Sch. Pl./Ew.	18- bis 19jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		GE		0,22	Stud. Pl./Ew.	18- bis 22jähr. Ew.	Bildungsgesampl
		MB		1,00	Bücher/Erw.	Bücher/Erw.	Bildungsgesampl
52 Soziale Infra- struktur	52351 Altenheime 381 Kinderkrippen 382 Kindergärten 383 Kinderhorte 387 Jugendfriseurheime	MB		70,00	Plätze/Erw.	65jähr. u. ä. Ew.	SH, LEP
		MB		5,00	Plätze/Erw.	unter 3jähr. Ew.	Hessan 90
		MB		800,00	Plätze/Erw.	3- bis 55jähr. Ew.	Bildungsgesampl.
		MB		14,00	Plätze/Erw.	6- bis 15jähr. Ew.	Hessan 90
		MB		10,00	Plätze/Erw.	6- bis 18jähr. Ew.	
		GE		7,00	Betten/Ew.	Erw.	Krankenhpl.
		MB		5,00	Betten/Ew.	Erw.	Krankenhpl.
		MB		0,10	qm/Erw.	Erw.	Richtl. z. Gold. Plan
		MB		0,01	qm/Erw.	Erw.	Richtl. z. Gold. Plan
		MB		4,00	qm/Erw.	Erw.	Richtl. z. Gold. Plan
54 Ver- und Ertüchtigung	54320 Oranienwäschung 330 Abfallbeseitigung 430 Wasserversorgung	PR		0,95	EGW/EGW	EGW	Abf/G
		PR		1,00	Erw./Erw.	Erw.	LEP NS
		MB		0,99	Erw./Erw.	Erw.	
		GE		0,06	Anzahl/ha	ha	
		GE		0,15	km/Eha	Eha	
		GE		0,16	km/Eha	Eha	
		GE		0,95	km/Eha	Eha	
		PR		1,50	km/Eha	Eha	
		MB		1,50	km/Eha	Eha	
		MB		7,00	km/Eha	Eha	
57 Verkehrs- und Nachrichtennetze	57210 Bundesautobahn (Anschlüsse) 211 Bundesautobahn (Länge) 220 Bundesstraßen (mehrspurig) 221 Bundesstraßen (zweispurig) 230 Landesstraßen 240 Kreisstraßen 250 Gemeindestraßen 410 Off. Pers. Fernver. (Haltepunkt**) 411 Off. Pers. Fernver. (Haltepl.)* 420 Off. Pers. Nahverk. (Haltepunkt**) 421 Off. Pers. Nahverk. (Haltepl.)* 422 Off. Pers. Nahverk. (Streckenl.**)*) 423 Off. Pers. Nahverk. (Platz-km***) 430 der. Stadtschnellb. (Haltepunkt*) 431 der. Stadtschnellb. (Haltepl.)* 432 der. Stadtschnellb. (Streckenl.)* 433 der. Stadtschnellb. (Platz-km*) 436 der. Stadtschnellb. (Platz-km*) 440 Städtgutverkehr 441 Regionalgutverkehr (öffentl.) 510 Flughafen oder Landplätze	PR		0,95	EGW/EGW	EGW	Abf/G
		PR		1,00	Erw./Erw.	Erw.	LEP NS
		MB		0,99	Erw./Erw.	Erw.	
		GE		0,06	Anzahl/ha	ha	
		GE		0,15	km/Eha	Eha	
		GE		0,16	km/Eha	Eha	
		GE		0,95	km/Eha	Eha	
		PR		1,50	km/Eha	Eha	
		MB		1,50	km/Eha	Eha	
		MB		7,00	km/Eha	Eha	
		PR		0,002	Haltepl./Eha	Hp	
		PR		10,00	Haltepl./Eha	Hp	
		PR		3,00	Haltepl./Eha	Hp	
		PR		20,00	Haltepl./Eha	Hp	
		PR		3,00	Haltepl./Eha	Hp	
		PR		20,00	Pkm/Eha	Eha	
		PR		0,15	Hp/Eha	Eha	
		PR		0,30	Hp/Eha	Eha	
PR		0,30	Pkm/Eha	Eha			
PR		12,00	Pkm/Eha	Eha			
PR		0,30	Erw./Erw.	Erw.			
PR		0,90	Dreie/Eha	Eha			
PR		0,10	Anzahl/EP	EP			
GE		1,00	Plätze/GE				

\*) TEE/ICD/Familienzüge  
 \*\*) Straßenbahn, Obus, Bus, U-Bahn, Hochbahn oder Eisenbahn-Nahverkehr  
 \*) U-Bahn oder Eisenbahn-Nahverkehr-Tour für PR mit Bewältigung > 10 Erw./ha  
 \*) GE = Gebieteinheit, PR = Planungseinheit, MB = Mittelbereich, KR = Kreis  
 \*) Einwohner, Erwerbspersonen, ö. Bedienstete, ö. Arbeitsplätze, am, Schulplätze, Studienplätze, Bücher und Hektar in Tausend, Platz-km (Pkm) in Mio., EGW = Einwohnergleichwert  
 Eha bezeichnet die Quadratwurzel aus dem Produkt von Einwohnerzahl und Fläche in Mio.

Quelle: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1976: 42

Der Anspruch der räumlichen Gesamtplanung auf eine (horizontale) Koordinierung der Fachpolitiken und -planungen steht in einem ständigen Spannungsverhältnis zum Prinzip der Ressortkompetenz. Wenn eine Koordinierung über die Ziele erfolgen soll, erfordert dies eine Konsensbildung durch persuasive Beeinflussung (sofern nicht die Koordinierung über die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs oder über die Haushaltskompetenz der Parlamente zur Verfügung steht). Ohnehin besteht eine strukturelle Schwäche der Raumordnung in der Ziel-Mittel-Diskrepanz, denn sie hat in der Regel keine Möglichkeit zur Beeinflussung des Ressourceneinsatzes der Fachressorts. Die territoriale (d.h. raumbezogene, integrale) Perspektive steht in ständiger Konkurrenz zur sektoralen (d.h. funktionalen, sachbezogenen) Perspektive.

Durch die anspruchsvolle und konflikthaltige doppelte Koordinationsaufgabe – sowohl horizontal gegenüber den Ressorts als auch vertikal zwischen den Ebenen – wird die raumbezogene Gesamtplanung überkomplex. Die Kombination von hohem Konsensbedarf und geringem Durchsetzungsvermögen führt zur Unverbindlichkeit der Aussagen. Im Unterschied zu den Fachplanungen fehlen der Raumordnung bedeutende eigene Budgetmittel und überhaupt klar definierbare politische Adressatengruppen, die auch als unterstützende Klientel wirken könnten, sowie Sanktionsmöglichkeiten, um ihre Ziele durchzusetzen.

Hinzu kommt die mangelnde Flexibilität der integrierten Entwicklungspläne und -programme. Beispielsweise war das 1970 aufgestellte „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ spätestens 1973 obsolet, weil im Zuge der ölkrisenbedingten Rezession das Steueraufkommen einbrach und die ambitionierten Pläne zum Infrastrukturausbau zurückgenommen werden mussten. Auch viele aufwendig vorbereitete Stadtentwicklungsprogramme waren schon überholt, als die umfangreichen Werke endlich aufgestellt waren.

Das Scheitern der ambitionierten Pläne und Programme zur integrierten Steuerung bedeutet nicht, dass die horizontale und vertikale Koordination in den 1970er und 1980er Jahren völlig fehlschlug (Becker-Marx 1979). Am besten funktionierte die vertikale Koordination im Rahmen des sog. Gegenstromverfahrens. Die Koordination der Landesplanung der Bundesländer erfolgte weniger durch Vorgaben der Bundesraumordnung, sondern in durchaus effektiver Form als kooperative Koordination im Rahmen der MKRO, wie die vielen dort verabschiedeten Beschlüsse und die anderen Dokumente zeigen. Die Koordination der Regionalplanung durch die jeweilige Landesplanung war ohnehin einfacher zu gewährleisten, weil die Landesplanung verbindliche Vorgaben in Form von Grundsätzen und Zielen machen konnte. Bei der deutlich schwierigeren horizontalen Koordination der Fachplanungen konnte die Raumordnung durch „weiche“ Instrumente wie Information und Kommunikation gewisse Erfolge erzielen. Beispielsweise wurde unter dem Raumordnungsminister Hans-Jochen Vogel im Jahre 1974 ein umfangreiches Forschungsprogramm mit rund 150 Forschungsaufträgen initiiert, um die Raumordnungspolitik wissenschaftlich besser zu fundieren und zugleich zu legitimieren (Kübler 2007). Bei dem Versuch einer „Koordination durch Forschung“ ging es insbesondere darum, die räumlichen Implikationen und Wirkungen von sektoralen Politiken und Maßnahmen aufzuzeigen, dadurch Transparenz herzustellen und

auf Defizite aufmerksam zu machen. Auf der Landesebene hing es häufig von der organisatorischen und personellen Konstellation der Landesplanung ab, inwieweit es dieser gelang, auch jenseits von formellen Raumordnungsklauseln auf die Fachressorts Einfluss zu nehmen, etwa bei der Planung von Schul-, Hochschul- und Krankenhausstandorten.

Ein neuer Akzent wurde in dieser Entwicklungsperiode durch den Einfluss der Naturschutz- und Ökologiebewegung gesetzt. 1976 löste das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ab. Damit wurde die wesentliche rechtliche Grundlage für die Landschaftsplanung geschaffen, die daraufhin in allen Bundesländern institutionalisiert wurde. Aufgrund ihres starken Raumbezugs besitzt sie enge Beziehungen zur Raumordnung. Die große gesellschaftliche Bedeutung, die seit den 1970er Jahren ökologischen Fragen zugemessen wurde, löste in der Raumordnung eine Diskussion über eine Neujustierung des Zielsystems aus. Während in den 1950er und 1960er Jahren Fragen der sozialen Gerechtigkeit (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) und der wirtschaftlichen Effizienz (Wachstum und Beschäftigung) im Vordergrund standen, rückten nun Grundsätze wie der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, die Sicherung von Freiräumen und Umweltqualitätsziele mindestens auf die gleiche Wichtigkeitsstufe. Die „Ökologisierung der Raumplanung“ (Gnest 2008: 9 ff.) äußerte sich auch in der in vielen Bundesländern vorgenommenen Zuordnung der Landesplanungsbehörden zu den Umweltministerien.

In der Bundesraumordnung wurde der Koordinationsanspruch der Raumordnung Anfang der 1980er Jahre weitgehend aufgegeben. Es blieben die weichen Instrumente des Versuchs einer Koordinationswirkung über Information, etwa durch die Laufende Raumbbeobachtung, die Raumordnungsberichte und die Raumordnungsprognosen. Die 1985 veröffentlichten „Programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“ waren im Wesentlichen eine Fortschreibung des Diskussionsstandes der 1970er Jahre ohne nennenswerte Innovationen.

Noch kurz vor dem durch die deutsche Wiedervereinigung markierten Ende dieser Periode wurde 1989 das ROG novelliert. Wichtige Neuerungen waren die Neufassung von § 1 (Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung) mit den beiden nun prominent platzierten allgemeinen Prinzipien „langfristiges Offenhalten von Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung“ und „gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen“. Bei den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2) wurden ökologische Belange deutlich aufgewertet, sodass sich die für die 1980er Jahre charakteristische „Ökologisierung der Raumplanung“ auch in einer Akzentverschiebung der Raumordnungsgrundsätze widerspiegelt. Ferner wurde durch § 6a (im aktuellen ROG §§ 15 und 16) das Raumordnungsverfahren bundeseinheitlich geregelt (Appold 2000).

## Landesplanung

Auf der Länderebene lassen sich die späten 1970er und die 1980er Jahre durch zwei gegenläufige Entwicklungen charakterisieren: Auf der einen Seite gestalteten die Länder ihre Steuerungsinstrumentarien in Form von Plänen und Programmen flächende-

ckend aus, so wie es das ROG als Rahmengesetz vorgegeben hatte und in der MKRO vereinbart worden war. Auf der anderen Seite war ein schleichender Bedeutungsverlust der Landesplanung unübersehbar, vor allem im Verhältnis zu den Fachpolitiken. Damit entstand eine im Vergleich zur vorangegangenen Periode umgekehrt paradoxe Situation: Während in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine breite politische Bereitschaft zu einer umfassenden landesplanerischen Steuerung bestand, es aber vielfach noch an formellen Instrumenten fehlte, entwickelte sich nun eine genau umgekehrte Situation.

Die von den Staatskanzleien aufgestellten integrierten Landesentwicklungsprogramme der Länder Hessen (Hessen '80), Nordrhein-Westfalen (NRW-Programm 1975) und Niedersachsen (Landesentwicklungsprogramm 1985) wurden seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nicht mehr fortgeschrieben; diese Form der Regierungsprogrammierung mit Maßnahmen, Zeit- und Ressourcenbezug wurde endgültig aufgegeben. Hingegen blieb der doppelte Koordinationsanspruch der Landesplanung bezüglich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen – sowohl horizontal gegenüber den Ressorts als auch vertikal gegenüber der Regionalplanung – prinzipiell unverändert.

In Nordrhein-Westfalen blieb das Landesentwicklungsprogramm (Gesetz zur Landesentwicklung) von 1974 mit seinen „allgemeinen Zielen“ für sektorale „Sachbereiche“ in Kraft und wurde 1989 fortgeschrieben. Damit wurde nicht nur der vertikale, sondern auch der horizontale Koordinationsanspruch aufrechterhalten, obwohl er in der Praxis immer weniger eingelöst werden konnte. Auf der anderen Seite erhielt die Landesplanung durch die Novelle des Landesplanungsgesetzes von 1979 einen Bedeutungszuwachs, weil die zuvor nach dem Bergrecht durchgeführte Braunkohlenplanung mit ihren weitreichenden Eingriffen in die Landschaft und konflikthafter Umsiedlungsmaßnahmen in die Landesplanung eingegliedert wurde (Gadegast 1991: 285).

In der Periode zwischen 1975 und 1990 lassen sich einige neue inhaltliche Akzente ausmachen, die sich teilweise in entsprechenden Novellierungen der landesplanerischen Pläne und Programme niederschlugen: Aufgrund des gewandelten generativen Verhaltens und niedriger Wachstumsraten der Wirtschaft wurden die Wachstumserwartungen, etwa bezüglich der Siedlungstätigkeit und Flächenbedarfe, auf breiter Front zurückgenommen. Bei der Infrastruktur verlor der quantitative Ausbau zugunsten von qualitativen Verbesserungen und Ersatzinvestitionen an Bedeutung. In den Zielsystemen der Landesplanung erhielten ökologische Ziele einen deutlich erhöhten Stellenwert. Umweltschutz und Freiraumsicherung wurden wichtige Belange, sodass teilweise eine enge Symbiose von Landes- und Umweltplanung gefordert wurde. Auf der anderen Seite führten die gestiegene Arbeitslosigkeit und die Sorge, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit des „Standorts Deutschland“ schwindet, zu einem Bedeutungsanstieg ökonomischer Ziele, sodass Themen wie Rohstoffgewinnung, die Sicherung ausreichender Gewerbeflächen, wirtschaftliche Großvorhaben (großindustrielle Anlagen, Großkraftwerke, Seehäfen, Verkehrsflughäfen, Deponien), die Qualität der wirtschaftsnahen Infrastruktur und die Stärkung der Innovationskraft aufkamen (Weyl 1991: 218 ff.).

## Regionalplanung

Auf der regionalen Ebene lassen sich in dieser Periode (1975 bis 1990) nur einige neue Akzente, aber keine grundlegenden Veränderungen erkennen. Nachdem in der vorangegangenen Phase die Institutionen der Regionalplanung gemäß ROG flächendeckend implementiert und die ersten Regionalpläne aufgestellt worden waren, ging es zunächst darum, das System der Regionalpläne zu komplettieren. Dann verlagerte sich allmählich der Schwerpunkt der Tätigkeit auf die Umsetzung der Pläne. Zudem trat die regionalplanerische Tagesarbeit der Beratung, Frühabstimmung, Konfliktbearbeitung und Genehmigung der kommunalen Planungen in den Vordergrund.

In den Ländern bestand die Vielfalt regionalplanerischer Organisationsformen mit einem bunten Spektrum zwischen staatlich und kommunal verfasster Regionalplanung fort. Eingehend diskutiert wurde das Verhältnis zwischen der Regionalplanung einerseits und der allgemeinen Verwaltungsgliederung andererseits. In den meisten Ländern waren Planungsregionen gebildet worden, die kleiner als die staatlichen Regierungsbezirke, aber größer als die Kreise waren. Diese Diskrepanz wurde nun zunehmend als ineffizient bewertet, weil in solchen Fällen die Regionalplanung von der öffentlichen Investitionsplanung der Ressorts und der Umsetzung der Förderprogramme organisatorisch abgekoppelt war. Einzelne Länder zogen daraus unterschiedliche Konsequenzen. Bereits 1974 wurden in Rheinland-Pfalz die regionalen Planungsgemeinschaften stärker mit den staatlichen Mittelbehörden verknüpft, indem den Bezirksregierungen die Führung der laufenden Geschäfte der Planungsgemeinschaften übertragen wurde (Schefer 1991).

In Nordrhein-Westfalen erfolgte 1975 eine Neuordnung der Regionalplanung: Die beiden Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen-Lippe wurden aufgelöst und dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) wurde die Planungskompetenz entzogen. Stattdessen wurden bei den inzwischen nur noch fünf Bezirksregierungen Bezirksplanungsbehörden und mit Kommunalpolitikern besetzte Bezirksplanungsräte als Beschlussorgane eingerichtet (Langer 1984: 36f.; Gadegast 1991: 281). Zielsetzung dieser als „Verstaatlichung der Regionalplanung“ aufgefassten Reform war eine Effektivierung der Raumordnung, denn durch die Beseitigung der regionalplanerischen „Doppelgleisigkeit“ mit den kommunal verfassten regionalen Planungsverbänden und den staatlichen Planungs- und Umsetzungsbehörden bei den Bezirksregierungen sollten die staatliche Infrastrukturplanung und die regionale Strukturpolitik mit der Regionalplanung organisatorisch verbunden werden. Allerdings fiel diese Reform, die gegen den Widerstand der Kommunen durchgesetzt wurde, bereits in die Endphase des Planungsoptimismus und trug nicht wenig zu dem Vorwurf staatlicher Planungsarroganz bei. Hinzu kam, dass die Reform für das Ruhrgebiet das (vorläufige) Ende einer jahrzehntelangen einheitlichen Regionalplanung für die gesamte Region bedeutete (Petz 1995; Benedict 2000). Erst 2009 erhielt der inzwischen in „Regionalverband Ruhr“ umbenannte Nachfolger des SVR die Kompetenz für die Regionalplanung des gesamten Ruhrgebiets zurück.

Einen ähnlichen Weg ging Hessen fünf Jahre später. Im Zuge der Reform der staatlichen Mittelinstanz wurden Anfang 1981 die drei Bezirke Nord-, Mittel- und Südhessen gebildet. Zugleich erfolgte eine Neuorganisation der Regionalplanung, die den Bezirksregierungen und den dort gebildeten Planungsversammlungen zugeordnet wurde (Schirmacher 1991: 180). Die Reformen in Nordrhein-Westfalen und Hessen wurden vielfach als Verstaatlichung der Regionalplanung kritisiert, denn wengleich die Beschlussfassung der Regionalpläne und ihrer Änderungen den mit Kommunalpolitikern besetzten Bezirksplanungsräten (jetzt „Regionalräte“) bzw. den regionalen Planungsversammlungen (jetzt „Regionalversammlungen“) übertragen wurde, bedeutete die Reform in der Praxis doch eine Stärkung der Rolle der staatlichen Regionalplanungsbehörden.

Einen entgegengesetzten, sehr eigenen Weg ging Niedersachsen. Durch die „Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung“ von 1977 (NROG 77) wurde die Trägerschaft für die Regionalplanung von den Regierungspräsidien auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen (Weyl 1991: 217). Da zum Jahresende 1978 der erst 1973 gebildete Verband Großraum Braunschweig aufgelöst wurde, blieb nur der Verband Großraum Hannover als kreisübergreifender Regionalplanungsverband bestehen. Die als konsequente Kommunalisierung begründete Reform wurde in der Fachwelt überwiegend kritisch aufgenommen. Viele Landkreise verfügen aufgrund ihrer geringen Größe kaum über die notwendige Verwaltungskraft für eine qualifizierte Regionalplanung, und vor allem wurden damit auch kreisfreie Städte wie Delmenhorst, Oldenburg und Osnabrück zu Trägern der Regionalplanung für ihr Stadtgebiet, sodass Stadt-Umland-Beziehungen durch Planungsregionsgrenzen zerschnitten wurden. Jedoch wurde in der Region Braunschweig durch den neuen Zweckverband Großraum Braunschweig in den 1990er Jahren wieder eine einheitliche Regionalplanung eingeführt.

Von den politischen Auseinandersetzungen über einen Rückschnitt der Regionalplanung blieb auch der Verband Großraum Hannover nicht verschont. 1980 löste der Niedersächsische Landtag den Verband Großraum Hannover auf, gründete allerdings zeitgleich den Zweckverband Großraum Hannover mit eingeschränkten Kompetenzen. Immerhin behielt der Zweckverband die Zuständigkeit für den ÖPNV, und da Stadt und Landkreis Hannover ihm auch die Zuständigkeit für die Regionalplanung übertrugen, blieb er Träger der Regionalplanung. Nach dem Tiefpunkt in den 1980er Jahren hat der Verband seitdem wieder an Bedeutung gewonnen, bis er schließlich in der 2001 gebildeten Gebietskörperschaft „Region Hannover“ mit erheblich erweiterten Zuständigkeiten aufging.

In Baden-Württemberg blieb es – ebenso wie in Bayern – bei den kommunal verfassten Regionalverbänden, auch wenn deren Arbeit im politischen Raum immer wieder kritisch kommentiert wurde. Beispielsweise wurde festgestellt, dass sich die Regionalverbände vielfach als Sprachrohr ihrer Region auch gegenüber der Landesregierung verstehen, sodass gelegentlich Friktionen in der Abstimmung zwischen staatlicher Landesplanung und Strukturpolitik einerseits und kommunal verfasster Regionalplanung andererseits entstehen (Schmitz 1991: 91 ff.).

## 2.4 Räumliche Planung in der SBZ und DDR 1945 bis 1990

Bruno Schelhaas

Die räumliche Planung in der DDR unterschied sich grundlegend von derjenigen in der Bundesrepublik. Sie entwickelte sich als eine spezielle Form der deutschen Raumplanung, die unumgänglich von den zentralistischen Planvorgaben des SED-Staates mit seiner komplexen Doppelhierarchie aus Staat und Partei abhängig war, aber dennoch bemerkenswerte regionale Unterschiede aufwies. Verstärkt in der Frühzeit der Nachkriegsgeschichte lassen sich aber auch parallele Strukturen und Leitbilder der räumlichen Planung in beiden deutschen Staaten erkennen. In der Besatzungszeit und den folgenden 40 Jahren DDR-Realsozialismus durchlief das Raumplanungswesen eine dynamische Entwicklung, die sich in drei Hauptphasen unterteilen lässt: Landesplanung 1945 bis 1952, Gebietsplanung 1952 bis 1965, territoriale Bezirksplanung 1965 bis 1990.

### 2.4.1 Landesplanung 1945 bis 1952

Die Raumplanung in den ersten Nachkriegsjahren war in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ), nicht anders als in den westlichen Zonen, bestimmt von einer Wiederaufbauplanung der stark zerstörten Infrastruktur und abhängig von den Vorgaben der Besatzungsmacht und den lokalen Bedingungen vor Ort. Eine Weiterführung der nationalsozialistischen und in die Kriegsplanung eingebauten Raumordnung war sowohl aus politischen als auch aus praktischen Gründen unmöglich. Räumliche Planung war in der Besatzungszeit in allen Zonen nahezu ausschließlich auf der Landesebene und bei den Kommunen angesiedelt. Erst mit der Gründung der beiden deutschen Staaten waren die Grundlagen für die Etablierung des föderalen Systems im Westen und des zentralistischen Systems im Osten geschaffen.

Die Ausgangsbedingungen in der SBZ waren nicht frei von Hindernissen: Enorme Kriegszerstörungen, die zusätzliche Versorgung der über vier Millionen Flüchtlinge aus den Ostgebieten und die große Wohnungsnot waren, neben der Verarbeitung der individuellen Schicksale, auch Probleme, zu deren Lösung eine funktionierende Raumordnung notwendig war. Eine provisorische Grundversorgung der Bevölkerung war dabei in der unmittelbaren Nachkriegszeit das oberste Gebot. Die sowjetische Besatzungsmacht verfolgte mit harter Hand die Durchsetzung ihres Systems der sozialistischen Planwirtschaft. Die Bodenreform, die Kollektivierungen, Verstaatlichungen und Enteignungen und die enormen Demontagen und Reparationsleistungen an die Sowjetunion hatten Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche. Erschwerend kam hinzu, dass es im Unterschied zu den westlichen Zonen keine gezielte Aufbauhilfe gab und die sowjetisch bestimmte Planwirtschaft keine Grundlage eines „Wirtschaftswunders“ sein

konnte. Schließlich lieferte die besondere Raum- und Wirtschaftsstruktur auf dem Gebiet der SBZ – mit einer relativen Rohstoffarmut (abgesehen von Braunkohle und Uranerzen), ausgeprägten regionalen Disparitäten, Stadt-Land-Gegensätzen und einem wirtschaftlichen und infrastrukturellem Süd-Nord-Gefälle – weitaus schwierigere Voraussetzungen einer räumlichen Planung als in den Westzonen. Die zonalen Grenzbeziehungen, die spätere Verfestigung der deutschen Teilung und die starre politische Blockbindung hatten zudem eklatante Auswirkungen auf die Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur. Historisch gewachsene Wirtschafts- und Verkehrsverbindungen waren unterbrochen, Absatzmärkte abgeschnitten und enorme Wanderungsbewegungen von Ost nach West kamen in Gang.

Die behördliche Raumplanung in der SBZ, die sich teilweise sehr rasch wieder institutionalisieren konnte, sah sich nun mit neuen Herausforderungen konfrontiert, war aber den Befehlen der sowjetischen Besatzungsmacht und der neuen kommunistischen Nomenklatur unterworfen. Die personellen und institutionellen Kontinuitäten aus der NS-Raumplanung waren hier, wie Hermann Behrens aufgezeigt hat, relativ gering (Behrens 1997: 39 ff.). Im Vergleich zur Vorkriegszeit war die Personaldecke auf dem Gebiet der Landesplanung, wie in allen anderen Verwaltungsbereichen und im Bildungswesen auch, sehr dünn und ermöglichte somit zunächst nur ein provisorisches Arbeiten.

In den unmittelbar nach Kriegsende von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) geschaffenen elf Zentralverwaltungen war eine Raumplanungsautorität für die gesamte SBZ noch nicht zu erkennen. Erst mit der Gründung der Deutschen Wirtschaftskommission (DWK) konnten ab Mitte 1947 erste Grundlagen einer zonalen Landesplanung geschaffen werden. In der DWK wurde die Arbeit der wichtigsten Zentralverwaltungen in neuen Hauptverwaltungen fortgeführt und zentralistisch koordiniert. Ab 1948 hatte das Gremium auch bedeutende politische Macht und Weisungsbefugnisse, die zuvor auf der Ebene der Länder angesiedelt waren. Auch die Planungshoheit der Landesämter für Wirtschaftsplanung wurde nun erstmalig der DWK, dem Vorläufer des DDR-Staatsapparates, übertragen. Hier erkennt man bereits die ersten Versuche einer zentral gelenkten Raumplanung für das Gesamtgebiet der SBZ bzw. DDR und eine Beschneidung der Planungshoheit der Länder. Andererseits gab es aber ebenso Bemühungen um eine Koordination und Anleitung der fünf bestehenden Landesplanungsstellen. Besonders im Referat für Landesplanung und Städtebau, das 1948 innerhalb der Hauptverwaltung für Wirtschaftsplanung, Hauptabteilung Bauwesen, eingerichtet wurde, bündelte sich die Planungskompetenz. Erster Referent war der Architekt Hans Mucke (Behrens 1997: 35 ff.).

Bis zur Gründung der DDR und noch einige Zeit darüber hinaus lag der Hauptteil der räumlichen Planungsverantwortung jedoch bei den Kommunen und den fünf Ländern (abgesehen von Berlin). Wie in den Westzonen waren die Länder 1946 gebildet worden und unterhielten eigene Planungsbehörden. Die Landesplanungsstellen in Brandenburg (Beyer et al. 1992), Mecklenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen (Behrens 1997: 54 ff.; Kind 1995; Richter 1994) und Thüringen (Behrens 1997: 56 ff.; Istel 1997) unterschieden sich jedoch zum Teil erheblich, etwa bezüglich der personellen und strukturellen Ausstattung, der ressortmäßigen Anbindung und des Planungsrechts. Bezirksplanungs-

stellen oder regionale Planungsstellen, wie sie teilweise vor 1945 existiert hatten, gab es nicht. Erst Ende 1948 wurden in allen Ländern der SBZ die Landesplanungsstellen einheitlich und auf Weisung der DWK den Hauptabteilungen „Wirtschaftsplanung“ zugeordnet, 1950 aber wieder ausgegliedert und den Hauptabteilungen „Aufbau der Länder“ unterstellt.

Das Gegenstromprinzip und die Verankerung einer gestuften Raumplanung, wie sie sich in der Bundesrepublik entwickeln konnte, hatten in der DDR von Anfang an keine Chance. Den Landesplanungsstellen gelang es aber dennoch und trotz enormer struktureller und personeller Probleme, viele Planungen zu erarbeiten und somit einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Wiederaufbau in der SBZ zu leisten. So wurden zahlreiche Bestandsaufnahmen der Raum- und Wirtschaftsstruktur, Schadensdokumentationen und erste Bedarfsplanungen, etwa zur Energie-, Material- und Wohnraumversorgung und zum Verkehrswesen, erstellt. Vereinzelt war die Landesplanung auch in die Standort- und Investitionsplanung eingebunden, die Planungshoheit lag hier jedoch bei der Wirtschaftsplanung.

Nach der Gründung der DDR wurden ab Ende 1949 das gesamte Planungswesen sowie die zentrale langfristige Wirtschaftslenkung unter dem Dach der Staatlichen Plankommission (SPK) konzentriert. Diese wurde nach sowjetischem Vorbild zu einem entscheidenden Instrument für den „Aufbau des Sozialismus“ in der DDR (Schürer 1996). Die SPK war verantwortlich für die nationale Volkswirtschaftsplanung, die Kontrolle und Durchführung der Pläne sowie für die Koordinierung der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit. Die praktische Arbeit bestand in einer Ausarbeitung der Perspektivpläne, einer Gesamtbilanzierung und Zusammenfassung der Planvorschläge der zentralen Wirtschaftsorgane sowie der Kontrolle der Planumsetzung. Die großen Planwerke der Aufbauphase (Halbjahrplan 1948, Zweijahrplan 1949/50 und Fünfjahrplan 1951 bis 1955) waren sektorale Wirtschaftspläne, die besonders den Aufbau der Schwerindustrie voranbringen sollten, jedoch ohne erkennbare raumordnerische Zielvorstellungen. Vielmehr verlangte die SED-Politik eine strikte Anpassung und Unterordnung aller weiteren Planungen an bzw. unter die Volkswirtschaftspläne.

Innerhalb der SPK wurde auch das Referat „Landesplanung“ der DWK fortgeführt. Von größerer Bedeutung war in dieser Zeit die innerhalb des Ministeriums für Aufbau eingerichtete „Hauptabteilung I: Landesplanung“, die allerdings Anfang September 1951 bereits wieder aufgelöst wurde. Behrens (1997: 74) spricht daher von einer „doppelten“ Landesplanung in den Jahren 1949 bis 1951. In ihrer kurzen Lebenszeit konnte in der Abteilung „Landesplanung“ des Aufbauministeriums das zentrale Raumplanungswesen mit einer starken Ausrichtung auf den Städtebau konzentriert werden – eine planerische Dominanz des Bauwesens war unverkennbar. Auch in den Ländern kam es zu organisatorischen Änderungen und einer institutionellen Neuordnung der Landesplanung, zunächst bei den Hauptabteilungen Wirtschaftsplanung der jeweiligen Landesregierungen und dann bei den Aufbauabteilungen der Wirtschaftsministerien.

1951 entstand unter der Leitung von Gerhard Schürer innerhalb der SPK die Abteilung „Regionalplanung“, in der nun die zentrale räumliche Planung für das DDR-Territorium

und besonders ausgewählte Einzelprojekte koordiniert wurden. Ende der 1950er Jahre wurde die Abteilung in Hauptabteilung „Gebietsentwicklungsplanung“ umbenannt. Innerhalb der SPK konnte sich nun ein Zentrum der Planungstheorie, der Leitbildvorgaben und Plankoordination entwickeln, mit unterschiedlichen Ergebnissen, von der Etablierung in den 1950er Jahren bis zur endgültigen Auflösung 1990.

Ein sichtbares Zeichen der Planungseuphorie war die Verabschiedung des sog. Aufbaugesetzes und die Verkündung der „16 Grundsätze des Städtebaus“ (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung 1995) im Jahre 1950. Für die kommunale Planung war nun ein erstes Rahmengesetz geschaffen. Das Ministerium für Aufbau wurde darin als oberste Aufsichtsbehörde für die Stadtplanung eingesetzt. Jegliche Planung musste sich den Prinzipien der zentralen Planwirtschaft der Volkswirtschaftsplanung unterordnen. Das Aufbaugesetz unterschied mit dem Flächennutzungsplan, dem Stadtbebauungsplan, dem Aufbauplan und dem Teilbebauungsplan hierarchisch gestufte Planwerke, die nach den „16 Grundsätzen des Städtebaus“ zu entwickeln waren. Was nach wie vor fehlte, waren Leitbilder oder Zielvorstellungen einer Regional- und Landesplanung sowie eine DDR-weite Raumentwicklungs-konzeption.

Die Landesplanung der ersten Nachkriegsjahre war in die hintere Reihe gerutscht. Die planerische Aufmerksamkeit galt vielmehr einigen wenigen, aber für die Etablierung des SED-Staates wichtigen Standortplanungen, wie der Stalinallee in Ost-Berlin, den sozialistischen Planstädten Stalinstadt (ab 1961 Eisenhüttenstadt), Hoyerswerda und Schwedt, der Maxhütte in Unterwellenborn, dem Eisenhüttenkombinat Ost, dem Ausbau der Werft- und Fischereiindustrie an der Ostseeküste sowie der Wismut-Produktion im Auftrag der Sowjetunion. Diese Inselplanungen dienten vornehmlich der Erfüllung der zentralen Wirtschaftspläne, darüber hinaus jedoch den Autarkiebestrebungen der DDR-Führung. Sie waren zudem der Versuch, den wirtschaftlichen Konsequenzen der deutschen Teilung entgegenzuwirken und das Wohlstandsniveau in der DDR zu heben.

## 2.4.2 Von der Landesplanung zur Gebietsplanung 1952 bis 1965

Die II. Parteikonferenz der SED leitete 1952 eine neue Phase der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung in der DDR nach den Zielvorstellungen des „demokratischen Zentralismus“ ein. Die von Walter Ulbricht verkündete Losung lautete nun „planmäßiger Aufbau des Sozialismus“ und sollte die Anfangsphase der „antifaschistisch-demokratischen Ordnung“ ablösen. Unmittelbare Konsequenzen hatten vor allem die Beschlüsse zur weiteren Kollektivierung der Landwirtschaft und über die Verwaltungs- und Gebietsreform der DDR. Das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe“ vom 23. Juli 1952 hatte in seiner Umsetzung auch eine Zerschlagung der Landesplanung zur Folge. Vielmehr wurde nun das sowjetische Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ mit einer ökonomischen „Rayonierung“ durchgesetzt. Die neue Bezirksgliederung spiegelte diese Vorgaben teilweise wider, so mit der Fischerei- und Werftindustrie im Bezirk Rostock,

der Landwirtschaft im Bezirk Neubrandenburg, der chemischen Industrie im Bezirk Halle oder der Energiewirtschaft im Bezirk Cottbus. Eine gezielte Raumordnungs-gesetzgebung, wie sie sich in der Bundesrepublik etablieren konnte, gab es hingegen in der DDR nicht.

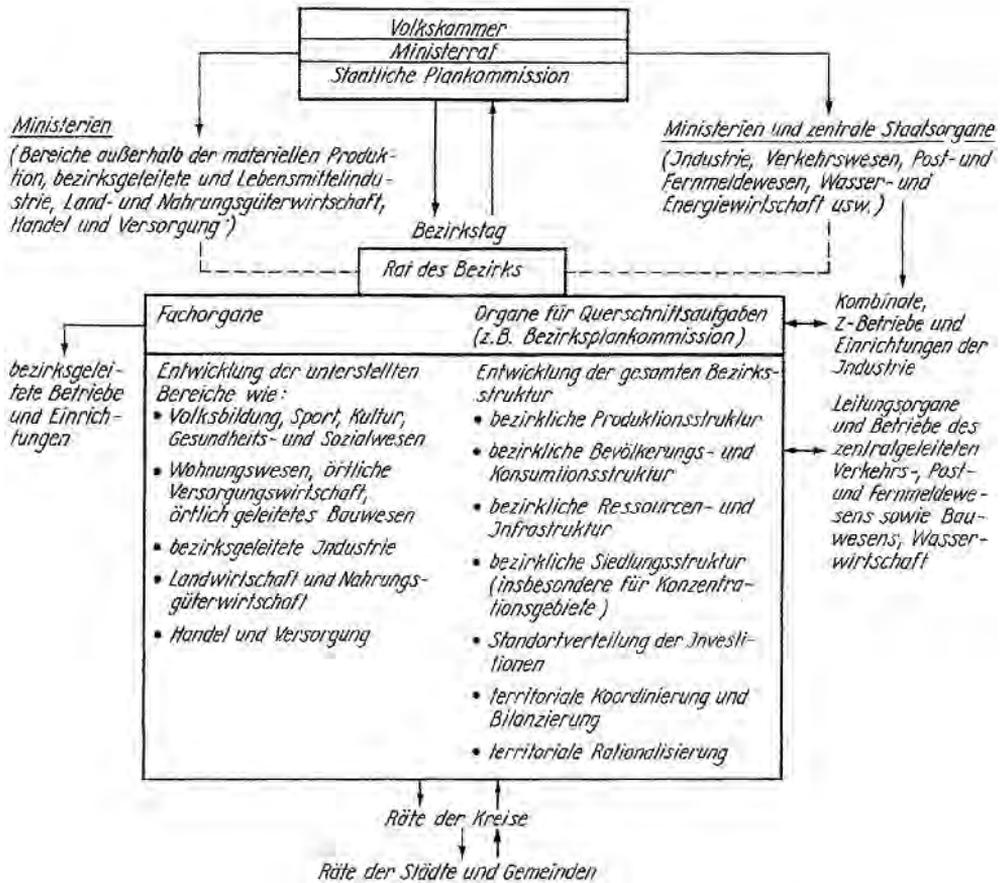
Nach der im Sommer 1952 erfolgten Auflösung der Länder und der Bildung der 14 DDR-Bezirke und 217 (statt zuvor 132) Kreise ging die Zuständigkeit für die Landes- und Regionalplanung auf die Räte der Bezirke und deren Referate für Regionalplanung sowie auf die Kreis- und Stadtplankommissionen über. Die klassische Landesplanung war mit diesem Schritt endgültig erledigt. Es brauchte aber mehrere Jahre, bis die Bezirksplanung arbeitsfähige Strukturen entwickelt hatte. Auch die Hauptabteilung „Gebietsentwicklungsplanung“ der SPK konnte sich mit den in den Grundzügen, vor allem von Hans Roos und Gerhard Schmidt-Renner, schon entwickelten theoretischen Grundlagen einer marxistisch-leninistischen Territorialplanung noch nicht durchsetzen.

Erst 1961 kam es zur Bildung der Bezirksplankommissionen (BPK), die nun für die zentrale Plankoordination im Bezirk die Verantwortung trugen. Die BPK unterstanden dem jeweiligen Rat des Bezirkes und wurden zugleich von der SPK angeleitet. Sie etablierten sich als die zentralen behördlichen Einrichtungen auf Bezirksebene und waren für den optimalen Einsatz aller staatlich gelenkten und bilanzierten Fonds verantwortlich (vgl. Abb. 2.35). Oberste Machtbefugnis hatten jedoch die Funktionäre in den Bezirksleitungen der SED und ihr verzweigter Apparat sowie die Parteiorganisationen der großen Kombinate. Eine analoge Entwicklung vollzog sich auch auf der Kreisebene. Hier waren die Räte der Kreise und die Kreisplankommissionen (KPK) sowie die Kreisorgane der SED die entsprechenden Institutionen.

Das Hauptgewicht der Planung Anfang der 1950er Jahre lag wie erwähnt zunächst auf der Stadt- und Dorfplanung und einer Standort- und Investitionsplanung. Eine vorausschauende raumordnerische Planung war noch nicht erkennbar. Kennzeichnend war vielmehr der Dualismus zwischen einer ökonomischen Perspektivplanung und der technisch-gestalterischen Raumplanung. Dies führte zeitweilig zu einer „friedlichen Koexistenz“ beider Strömungen, meist aber zu einem Hindernis im Planungsprozess.

Mitte der 1950er Jahre kam es zu einer neuen Entwicklung. Auf dem IV. Parteitag der SED im Frühjahr 1954 forderte Walter Ulbricht, Pläne „für ganze Gebiete, für Städte und Kreise [...] auszuarbeiten, die einen planmäßigen Aufbau im Zusammenhang mit der modernen Landschaftsgestaltung gewährleisten“ (Kehrer 1998: 31). Damit war nun eine Schwerpunktverlagerung der Raumplanung, weg von der standortgebundenen und stark am Bauwesen ausgerichteten Planung, hin zur Gebietsplanung eingeleitet. In den nächsten Jahren wurden zahlreiche Perspektiv- und Jahrespläne der Bezirke und Kreise erarbeitet; teilweise bildeten sich auch eigene Unterabteilungen für Perspektivplanung bei den Bezirksräten. Das Hauptgewicht der Planung lag nach wie vor auf der Siedlungs- und Wohnraumplanung. Die Wohnraumversorgung war ein politisches und planerisches, vor allem aber ein alltagspraktisches Problem, das bis zum Ende der DDR nicht gelöst werden konnte, trotz mehrerer Wohnungsbauprogramme und der Errichtung von zahlreichen Großwohnsiedlungen (Buck 2004).

Abb. 2.35: Grobschema wichtiger Planungsbeziehungen des Rates des Bezirkes



Quelle: Bönisch et al. 1982: 112

Der Einfluss des Bauwesens und der technisch-gestalterischen Planung war in dieser Phase der Planungsgeschichte noch unverkennbar. Dazu dienten auch die in allen Bezirken meist bei den Bauämtern eingerichteten Entwurfsbüros für Hochbau bzw. Hochbauprojektierung mit eigenen Abteilungen für Stadt- und Dorfplanung. Ab 1954 wurden die Einrichtungen zu eigenen Entwurfsbüros für Gebiets-, Stadt- und Dorfplanung erweitert. Die Hauptaufgabe der Büros war die Entwicklung und Durchführung der technisch-gestalterischen Gebietsplanung im Bezirk, vor allem in Form von Standortplanungen ausgewählter Investitionsvorhaben. Daneben entwickelten die Büros auch Flächennutzungs- und Siedlungspläne, sowohl für die Ballungs- als auch für die Agrargebiete, die in diesen Jahren tief greifend nach den Vorgaben einer sozialistischen Landwirtschaft umgestaltet wurden.

Ende der 1950er Jahre lenkte die Staats- und Parteiführung, nicht zuletzt aufgrund der immensen wirtschaftlichen Probleme, aber auch der unübersehbaren Koordinierungsschwächen der sektoralen Fachplanung, erneut ein. Ein maßgeblicher Schritt dieser Korrektur war die Verabschiedung des „Gesetzes über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der DDR“ vom 11. Februar 1958 (Schmidt-Renner 1961: 274f.). Nun sollte eine komplex-territoriale Planung den Aufbau des Sozialismus begleiten. Die Position der SPK wurde damit gestärkt und die Voraussetzungen einer zentralen Raumplanung in Zusammenarbeit mit den Bezirken wurden verbessert. So regelte § 3 Abs. 3 des oben genannten Gesetzes: „Der Staatlichen Plankommission obliegt die Ausarbeitung der Entwürfe der Perspektivpläne und Jahrespläne zur Entwicklung der Volkswirtschaft. Sie ist verantwortlich für die proportionale Entwicklung der Volkswirtschaft sowie für die komplexe und regionale Koordinierung der wichtigsten volkswirtschaftlichen Aufgaben.“

Die SED-Funktionäre erkannten nun die Notwendigkeit einer übergeordneten räumlichen Planung als ein unverzichtbares Hilfsmittel zur erfolgreichen Planerfüllung und Produktivitätssteigerung. Der Erfolg war jedoch bescheiden. Die Umsetzung der territorialen Gebietsplanung scheiterte aber letztendlich am starren zentralistischen System und an den unter diversen Ministerien, Bezirken, Kreisen, Städten, Kombinat und weiteren Wirtschaftskollektiven verteilten Zuständigkeiten innerhalb der Volkswirtschaft der DDR.

Ein Ergebnis des Kurswechsels waren die zwischen 1958 und 1960 im Auftrag der SPK durch die Entwurfsbüros erarbeiteten Bezirks- oder Gebietsökonomiken (Protze 1964; Rühle 1959) sowie eine Reihe von regionalen Bilanzierungen. Auch der erste Siebenjahrplan von 1959 war eindeutig von einer komplex-territorialen Planung gekennzeichnet und enthielt einen eigenen Teil zur territorialen Entwicklung der Bezirke. Zur methodischen und arbeitspraktischen Erleichterung wurde ein System von Plankezziffern für das gesamte DDR-Gebiet eingerichtet und es wurde auch mit weiteren mathematischen und ökonomischen Modellen experimentiert. Neben diesen Gebietsökonomiken gab es weiterhin die standortgebundenen Zweigökonomiken. Der Gegensatz zwischen sektoraler und investitionsabhängiger Standortplanung und einer bezirksweiten Gebietsplanung und übergeordneten Bilanzierung war unverkennbar.

Ein weiteres Zeichen der gestiegenen Bedeutung der Raumplanung zeigte sich auch 1960 mit der Gründung des Ökonomischen Forschungsinstituts (ÖFI) innerhalb der SPK. Die Territorialforschung und -planung hatte nun ein wissenschaftliches Zentrum, war jedoch stark wirtschaftswissenschaftlich und weniger geographisch oder raumplanerisch ausgerichtet. 1963 entstand unter der Leitung von Hans Roos innerhalb des ÖFI die Abteilung „Territoriale Planung“, aus der sich, über einige Zwischenstufen, 1971 schließlich die Forschungsleitstelle für Territorialplanung (FLS) entwickelte. Die FLS war in den 1970er und 1980er Jahren das entscheidende Kompetenzzentrum und zum Teil auch Auftraggeber für die Territorialplanung in der DDR. Hier entstanden zahlreiche theoretische, planungsmethodische und analytisch-prognostische Arbeiten, etwa Modellrechnungen zur Territorialentwicklung, Berechnungen zum gebietswirtschaftlichen Aufwand und territoriale Nettoproduktbilanzierungen in verschiedenen

Maßstäben, aber auch sektorale Fachplanungen und Planungen von Großprojekten, wie die Bevölkerungsvorausberechnungen und die großen Programme zur „Standortverteilung der Produktivkräfte“.

Die FLS bot auch eine Plattform zur Diskussion und Weiterbildung von Wissenschaftlern, Planern und Funktionären, die sich in Beratungen und Arbeitsgruppen austauschten. Beispiele hierfür sind etwa der „Wissenschaftliche Rat für die Vervollkommnung der Planung und wissenschaftlichen Rechnungsführung“, die „Forschungsgemeinschaft Nordgebiet“ und die „Forschungsgemeinschaft Ballungsgebiete“. Die Einsetzung der beiden letztgenannten Forschungsgemeinschaften war Ausdruck der obersten Zielvorstellung der Raumplanung in der DDR: der regionale Disparitätenausgleich in Gestalt einer gezielten Industrialisierung der Nordbezirke und einer rationellen Dekonzentration der Ballungsgebiete in den Südbezirken (Kehrer 1998: 47 ff.).

Auch die Reformen, die nach dem VI. Parteitag der SED ab 1963 eingeleitet wurden und eine Reaktion auf die geänderte ökonomische Situation nach dem Mauerbau waren, blieben nicht folgenlos. Das ausgerufene „Neue Ökonomische System der Planung und Leitung“ und die propagierte „Wissenschaftlich-technische Revolution“ hatten auch für das Raumplanungssystem Konsequenzen (Müller 1966). Ein neuer theoretisch-methodischer Ansatz aus der Gebiets- und Standortplanung wurde dazu mit den Berechnungen des „Gebietswirtschaftlichen Aufwands“ entwickelt (Kehrer 1998: 39 ff.; Lindenau 1968).

Wiederum dominierte eine sektoral ausgerichtete Planung, ausgerichtet an der bestehenden Wirtschaftsstruktur, aber mit einem größeren Handlungsspielraum der beteiligten Akteure in den Betrieben und Verwaltungen auf der regionalen und lokalen Ebene: „Die neue Wirtschaftsstrategie brachte die Ablösung der ‚komplex-territorialen Planung‘ durch die ‚Planung nach dem Produktionsprinzip‘ mit sich. Damit wurde die Dominanz der sektoralen Planung gegenüber der räumlichen Planung erneut apostrophiert“ (Kehrer 1998: 37).

Die neue Strategie einer Kopplung der Investitionsplanung an die Gebietsplanung wurde mit dem „Beschluss des Ministerrats der DDR über die Anwendung der Grundsätze des Neuen Ökonomischen Systems der Volkswirtschaft im Bauwesen“ und der „Richtlinie der Zusammenarbeit zwischen der Staatlichen Plankommission und dem Ministerium für Bauwesen sowie deren Organen in den Bezirken, Kreisen und Städten bei der Gebiets-, Stadt- und Dorfplanung“ auch rechtlich festgeschrieben. Das Reformprogramm war jedoch schnell zum Scheitern verurteilt. Der neue Kurs der ökonomischen Dezentralisierung und betrieblichen Eigenverantwortung kollidierte mit dem elementaren Machtanspruch der SED trotz der sich rasch einstellenden Produktivitätssteigerung. Zudem nahm die Volkswirtschaftsplanung mehr und mehr voluntaristische Züge einer willkürlichen Strukturpolitik an, die praktisch nicht mehr kontrollierbar war. Mit dem neuen Perspektivplan 1966 bis 1970 und endgültig mit der Machtübernahme durch Erich Honecker galt nun wieder das Leitbild einer Zentralisierung und Zentralverwaltungswirtschaft, die von einer komplex-territorialen Planung unterstützt werden sollte.

Von herausragender Bedeutung war in dieser Phase das 1962/63 erarbeitete und vom Ministerrat beschlossene Gebietsentwicklungskonzept Schwedt. Schwedt hatte als exponierter Produktionsstandort der industriellen Erdölverarbeitung überregionale Bedeutung. In einem ersten großen raumplanerischen Konzept, das für die weitere Territorialplanung in der DDR Modellcharakter hatte, konnten die Planer einen wichtigen Schritt auf dem Weg der Etablierung der Territorialplanung in der DDR setzen. Weitere Entwicklungskonzeptionen für ökonomische Schwerpunktgebiete folgten. Ein unüberwindliches Problem bestand jedoch in den Unterschieden zwischen administrativen und raumordnerischen Regionalisierungen, die oftmals nicht deckungsgleich waren.

### **2.4.3 Von der technisch-gestalterischen Gebietsplanung zur komplex-territorialen Bezirksplanung 1965 bis 1990**

Anfang 1965 wurden in allen Bezirken aus den Abteilungen für Gebietsplanung der Entwurfsbüros für Gebiets-, Stadt- und Dorfplanung Büros für Territorialplanung (BfT) gegründet (Schelhaas 2006). Die BfT entwickelten sich bis zum Ende der DDR zu professionellen Planungsinstitutionen, die jedoch mit vielen alltagspraktischen Problemen des Realsozialismus zu kämpfen hatten. Sie waren nachgeordnete Einrichtungen der BPK, wurden aber zugleich von der FLS angeleitet. In Ost-Berlin war das BfT hingegen ab 1971 direkt in die BPK der Hauptstadt integriert und somit ein unmittelbarer Teil des Staatsapparates.

Neben den BfT wurden 1965 die organisatorisch getrennten Büros für Verkehrsplanung, die Büros für Stadtplanung bzw. Städtebau und die Stellen der Bezirksarchitekten geschaffen, die teilweise alle eng in der Bezirksplanung kooperierten. Auf der Kreisebene waren nach wie vor die Kreisplankommissionen für die räumliche Planung zuständig (Schmidt 2000); auch die Kommunen hatten entsprechende Planungseinrichtungen, etwa die Stadtarchitekten und eigene Stadtplankommissionen. Es konnte sich somit ein gestuftes Planungssystem in der DDR herausbilden, das jedoch immer zentral angeleitet und von der SED mitbestimmt wurde. Die komplexen bürokratischen Strukturen des Staats- und Parteiapparates und die verteilten und wechselnden Zuständigkeiten behinderten oftmals den Planungsprozess.

Die Arbeit in den ersten Jahren der BfT trug noch sehr provisorische Züge. Erst mit dem neuen Schwung, der mit dem Machtantritt von Erich Honecker auch in der Territorialplanung ankam, und mit der Einrichtung der FLS war eine effektivere planerische Arbeit möglich. Der neue Kurs der SED bestand nun in einer maximalen „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“. Für die Territorialplanung bedeutete dies vor allem die Umsetzung des Wohnungsbauprogramms und eine entsprechende Planung der Siedlungsstruktur.

Die Territorialplanung war in der Honecker-Ära nun endgültig in die Volkswirtschaftsplanung integriert und die Planungsinstitutionen endlich innerhalb des DDR-System

weitgehend akzeptiert und etabliert. Auch der Begriff „Territorialplanung“ hatte sich nunmehr durchgesetzt. Bis zum Ende der DDR-Zeit standen besonders drei thematische Planungsbereiche im Zentrum der Territorialplanung: die Siedlungsentwicklung, die Produktionsstruktur und die technische Infrastruktur. Die planerische Arbeit der 1970er Jahre war nach Kehler (1998: 54) besonders durch drei Schwerpunkte gekennzeichnet:

- „territoriale Vorbilanzierungen“, besonders von Arbeitskräften und Baukapazitäten
- Durchführung von hochrangigen Komplexberatungen auf Bezirksebene (mit Ministerien, Fachbehörden, Kombinat u. a.) zur Entscheidung von Zuteilungen territorialer Ressourcen
- „territoriale Zuordnungen“ von Großprojekten durch die Abteilung Territoriale Planung der SPK

Auch die prognostische und langfristige Planung bekam einen Aufschwung, vor allem in Gestalt des nach sowjetischem Vorbild erarbeiteten „Generalschemas zur Standortverteilung der Produktivkräfte“. Im Zuge der ausgerufenen Intensivierung der Wirtschaft auf dem VIII. Parteitag der SED (1971) bemühten sich die Territorialplaner in der SPK und den Bezirken, das Konzept einer „territorialen Rationalisierung“ in die Planung einzubauen. Dieses Leitbild konnte jedoch nur in Ansätzen verfolgt werden, da die Kombinatindustrie und kollektivierte Großlandwirtschaft zu oftmals neuen regionalen Disparitäten, neuen Versorgungsengpässen und zum Teil erheblichen Umweltbelastungen führten. Der alte Gegensatz zwischen den strukturschwachen Nordbezirken und den Ballungsgebieten im Süden der DDR, aber auch die zentrale Ausrichtung der Investitionsplanungen auf die Hauptstadt Ost-Berlin wurde teilweise noch verschärft. Die Transferleistungen für die Hauptstadt betrafen alle Bezirke, besonders aber die unmittelbar angrenzenden Bezirke Potsdam und Frankfurt/O. Zu den Leistungen gehörte u. a. die Ausweisung von Wohnraum, von Naherholungsflächen und Kleingartenanlagen, aber auch die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur. Das alte raumordnerische Leitbild der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen wurde nun nach und nach aufgegeben zugunsten einer weiteren Stärkung der Kerne, besonders in den industriellen Ballungsgebieten.

Die BfT wurden ab den 1970er Jahren in allen Bezirken als wissenschaftlich-technische Zentren für alle Fragen der mittel- und langfristigen räumlichen Planung ausgebaut und auch in Anspruch genommen. Die Bezirksplaner wirkten an diversen Entscheidungsvorbereitungen für die BPK, die FLS und andere Auftraggeber mit. In Ausführung der Parteibeschlüsse bestand die Hauptaufgabe der BPK und somit auch der BfT in der Erarbeitung von Planentwürfen, vor allem für die Jahres- und Fünfjahrpläne, sowie in einer Perspektivplanung für den Bezirk. Während des Planungsprozesses kam es nicht selten zu einer Kollision zwischen den politischen und wirtschaftlichen Zielvorgaben und den Prognosen und Projektierungen der Territorialplaner. Planungsdiskussionen waren jedoch oftmals mühsam und in vielen Fällen auch unmöglich. Eine Abwägung von Belangen oder Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung gab es dabei nicht.

Den vielen methodisch und theoretisch hoch entwickelten Idealvorstellungen der Territorialplanung, etwa zur Produktionsstruktur (vgl. Abb. 2.36), stand die realsozialistische und oftmals schwierige Planentwicklung und -umsetzung gegenüber.

Trotz des politisch verfassten Zentralismus und der Anleitung durch die SPK und die FLS unterschieden sich der institutionelle Aufbau und die fachliche Ausrichtung der fünfzehn BfT teilweise erheblich. Die strukturellen Bedingungen der Bezirke, aber auch historische oder lokale Besonderheiten bestimmten die Organisation und praktische Arbeit der territorialen Bezirksplanung. Zudem mussten die BfT ständig auf die oftmals utopischen oder widersprüchlichen Parteivorgaben reagieren. Erst der 1977 verabschiedete Rahmenkollektivvertrag regelte die relativ einheitlichen Arbeits- und Lohnbedingungen in allen Bezirken.

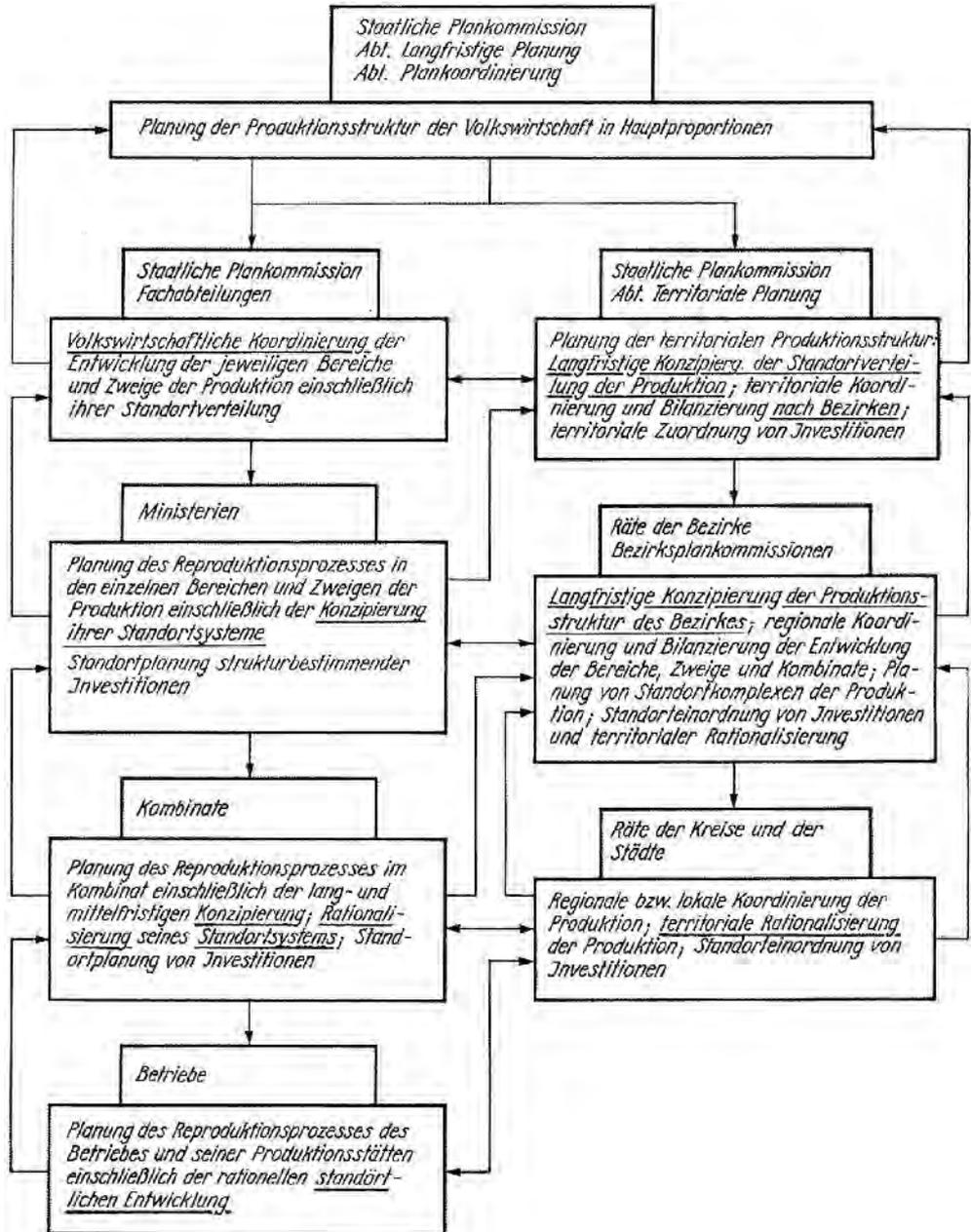
Die BfT leisteten in den 1970er und 1980er Jahren einen enormen und oftmals methodisch und theoretisch fundierten Beitrag zur Bezirksplanung und territorialen Entwicklung. Ein wichtiges Instrument der Planungspraxis war das bezirksweite Planungskataster, in dem alle Planungen kartographisch und textlich über einen zentralen Datenspeicher erfasst und bewertet wurden (Reiners 1991). Auch die in dieser Phase erfolgte Umsetzung des Leitbildes der Zentralen Orte in Gestalt der Einführung von sieben Siedlungskategorien (Kind 1995: 781; Kluge 1974), von der Hauptstadt Ost-Berlin bis hin zu Kleinsiedlungen mit unzureichenden Lebensbedingungen, belegt das hohe Niveau der theoretisch-methodischen Territorialplanung.

Mit zahlreichen Untersuchungen zur allgemeinen Territorialstruktur wurde ein unverzichtbarer Beitrag zur Bezirksplanung abgeliefert. Die Territorialplaner wirkten darüber hinaus auch an der sektoral ausgerichteten Prognoseplanung und Vorbilanzierung, insbesondere zur Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, zum Wohnungsbau, zur technischen und sozialen Infrastruktur, zur Kohle- und Energieplanung, zur Produktionsstruktur von Industrie und Landwirtschaft, zur Landschaftsplanung (Karn 2004; Wübbe 1996), zur Erholungsplanung (Albrecht 2000) und zum sog. gesellschaftlichen Arbeitsvermögen mit.

In Ermangelung einer eindeutigen gesetzlichen Regelung war hingegen die Beteiligung der BfT bei der Standortplanung und beim Standortverfahren sehr unterschiedlich. Die Partizipation reichte hier von einer rein beratenden Tätigkeit bis hin zur verantwortlichen Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, Varianten und Standortbestätigungen im Auftrag der BPK und in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern (für den Bezirk Cottbus vgl. Rat des Bezirkes Cottbus 1979). Über industrielle Großinvestitionen oder die Planung von großen Verkehrsprojekten und Großwohnsiedlungen wurde in jedem Fall zentral in der SPK und den zuständigen Ministerien entschieden. Die bezirklichen oder kommunalen Einflussmöglichkeiten waren hierbei gering.

Die 1980er Jahre waren von einem dramatischen Niedergang der DDR-Volkswirtschaft geprägt. In Anbetracht der starren politischen Situation konnte die Territorialplanung nur punktuelle Lösungsstrategien anbieten. Die negativen Auswirkungen einer überholten Wirtschaftspolitik, die gesellschaftlichen und ökologischen Folgen trugen letztendlich auch zum Zusammenbruch der DDR bei. Diese Probleme wurden von vielen

Abb. 2.36: Schema des Zusammenhangs der arbeitsteiligen Prozesse bei der Planung der territorialen Produktionsstruktur



Quelle: Bönisch et al. 1982: 151

Territorialplanern erkannt und fanden auch Niederschlag in einigen Planwerken, die Prognosen wurden aber mehr und mehr von den leitenden SED-Funktionären ignoriert. Darüber hinaus führte die umfassende Geheimhaltungspolitik in der gesamten DDR-Zeit zu vielfältigen bürokratischen und alltagspraktischen Problemen.

Die politische Führung erwartete von der Territorialplanung einen Beitrag zum ökonomischen Aufschwung in Form einer Identifizierung von letzten Investitionsmöglichkeiten und einer territorialen Absicherung der staatlichen Wirtschaftsprogramme (Kind 1997: 41). Die 1981 nach dem XI. Parteitag der SED verkündete „Ökonomische Strategie“ war der politische Versuch, der Krise zu begegnen. Durch eine gezielte Förderung von Schlüsseltechnologien (Energiewirtschaft, Fahrzeugbau, Mikroelektronik u. a.) sollte ein neuer Wachstumsschub erzeugt werden. Von einigen Ausnahmen abgesehen, konnten die hochgesteckten Zielvorgaben nicht erfüllt werden. Die enorm gesteigerte Ausbeutung von Rohstoffen, insbesondere von Braunkohle, sicherte einen großen Teil der Grundversorgung, hatte jedoch einen immensen Flächenverbrauch und katastrophale Umweltzerstörungen zur Folge. Die Territorialplanung in den Bezirken Cottbus (Lotzmann, Scherf 2005), Halle und Leipzig tangierte dies in besonderem Maße. Die BfT in Cottbus und Leipzig waren auch organisatorisch auf die Energiewirtschaft ausgerichtet und konnten sich in einigen Fällen gegenüber den Kombinatinteressen durchsetzen und die Ausweisung von Abbaugebieten verändern. Die späten 1980er Jahre waren aber insgesamt durch eine brachiale Territorialplanung gekennzeichnet, die mit allen Mitteln sowie auf Kosten von Umwelt und Infrastruktur die unübersehbaren Defizite im Gesellschafts- und Wirtschaftsleben der DDR vermindern sollte.

#### 2.4.4 Abwicklung der DDR-Territorialplanung

Mit den dramatischen politischen Umwälzungen ergaben sich ab 1989 nun auch Möglichkeiten für eine demokratische Raumplanung und eine Offenlegung der Umwelt- und Infrastrukturprobleme. In den Monaten bis zur Wiedervereinigung herrschte auch bei einem großen Teil der Territorialplaner eine Aufbruchstimmung, die in einigen Veröffentlichungen dokumentiert ist (Fege et al. 1990; Geographische Gesellschaft e.V., Fachverband der Berufsgeographen 1991; Ostwald 1990; Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 1990).

Der nicht mehr aufzuhaltende Zusammenbruch der DDR, die Gründung der neuen Bundesländer und der Beitritt zur Bundesrepublik ließen jedoch oftmals wenig Spielraum für die vielen Hoffnungen und jahrelangen Erfahrungen der Planer, sodass der Neuaufbau der Landes- und Regionalplanung in den wieder eingerichteten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen in einem hohen Maße von westdeutschen Einflüssen bestimmt war und bis heute noch ist. Der breiten „Aufbauhilfe“ aus den alten Bundesländern stand, von einigen Ausnahmen abgesehen, eine flächendeckende Abwicklung der Erbmasse der DDR-Territorialplanung gegenüber. Nach der Auflösung der Bezirke und der Gründung der Länder

wurden Ende 1990 auch die BfT geschlossen, teilweise provisorisch weitergeführt und schließlich in die neuen Landesplanungsbehörden überführt. Die SPK wurde bereits Anfang 1990 in das neu gegründete Wirtschaftskomitee des Ministerrates übergeleitet und verschwand mit dem Ende der DDR.

Der Einbau der ostdeutschen Landes- und Regionalplanung in die gesamtdeutsche Raumplanung nach 1990 brachte neben einem weitgehenden personellen und institutionellen Austausch auch einen Wechsel der Leitbilder, der Methoden und besonders der Planungsgesetzgebung. Die Herausforderungen der Raumplanung im Prozess der Wiedervereinigung waren jedoch unübersehbar. Der rasche Aufbau der Planungsinstitutionen in den neuen Bundesländern (Eckart, Roch 1993; Eckart 1998; Winkel 1998) leitete schließlich eine neue Phase der deutschen Planungsgeschichte ein.

## 2.5 Raumordnung in den 1990er Jahren

Hans H. Blotevogel

Mit der deutschen Wiedervereinigung begann nicht nur eine neue Periode der deutschen Geschichte, sondern auch eine neue Epoche der Raumordnung in Deutschland. Innerhalb der neuen Bundesrepublik entstand ein scharfes West-Ost-Gefälle der wirtschaftlichen Leistungskraft und der Einkommen, das dem raumordnungspolitischen Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Teilräumen eine ungeahnte Aktualität bescherte. Die Politik reagierte auf die Herausforderungen der deutschen Wiedervereinigung mit einem beispiellosen Investitions- und Förderprogramm, um die Lebensverhältnisse anzugleichen und um die Voraussetzungen für ein aufholendes Wachstum in den neuen Bundesländern zu schaffen. Die Infrastruktur wurde modernisiert und ausgebaut, die städtebauliche Erneuerung gefördert, der horizontale Finanzausgleich zugunsten der ostdeutschen Länder und Kommunen aufgestockt und die Wirtschaftsförderung von Bund (GRW) und Europäischer Union (EU) mit höchster Priorität auf Ostdeutschland ausgedehnt.

Auch auf den Ebenen der Länder und der Regionen erlebte die Raumordnung nach 1990 eine gewisse Renaissance. In den ostdeutschen Bundesländern wurden – vielfach mit Unterstützung westdeutscher Partnerländer und deren Planungsverwaltungen – Raumordnungssysteme nach westdeutschem Modell aufgebaut. In rascher Folge wurden Landesplanungsgesetze erlassen, Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne aufgestellt. Mit einem radikalen Bruch wurde das Institutionensystem der DDR-Planung durch das westdeutsche Planungssystem ersetzt.

Im westlichen Deutschland entwickelte sich in den 1990er Jahren eine rege Debatte über die zweckmäßige Institutionalisierung der Politik und Planung auf der regionalen Ebene innerhalb der Flächenländer, auch als Reaktion auf den verschärften Standortwettbewerb infolge der Globalisierung. Vielfach wurde eine engere Verknüpfung der Regionalplanung mit einer regionalen Standort- und Entwicklungspolitik gefordert.

Meist wurden informelle Kooperationen favorisiert, wie sie sich beispielsweise im Raum Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler herausbilden haben, aber auch „harte“ Verbandsstrukturen, wie der wiedererrichtete Zweckverband Großraum Braunschweig und die 1994 gebildete Region Stuttgart, mit gebündelten regionalen Zuständigkeiten (darunter die Regionalplanung und die Landschaftsplanung) entstanden. Im Jahr 2001 wurde die Region Hannover gebildet, die als Regionalkreis ebenfalls mit einem breit gefächerten Aufgabenspektrum einschließlich der Regionalplanung ausgestattet wurde.

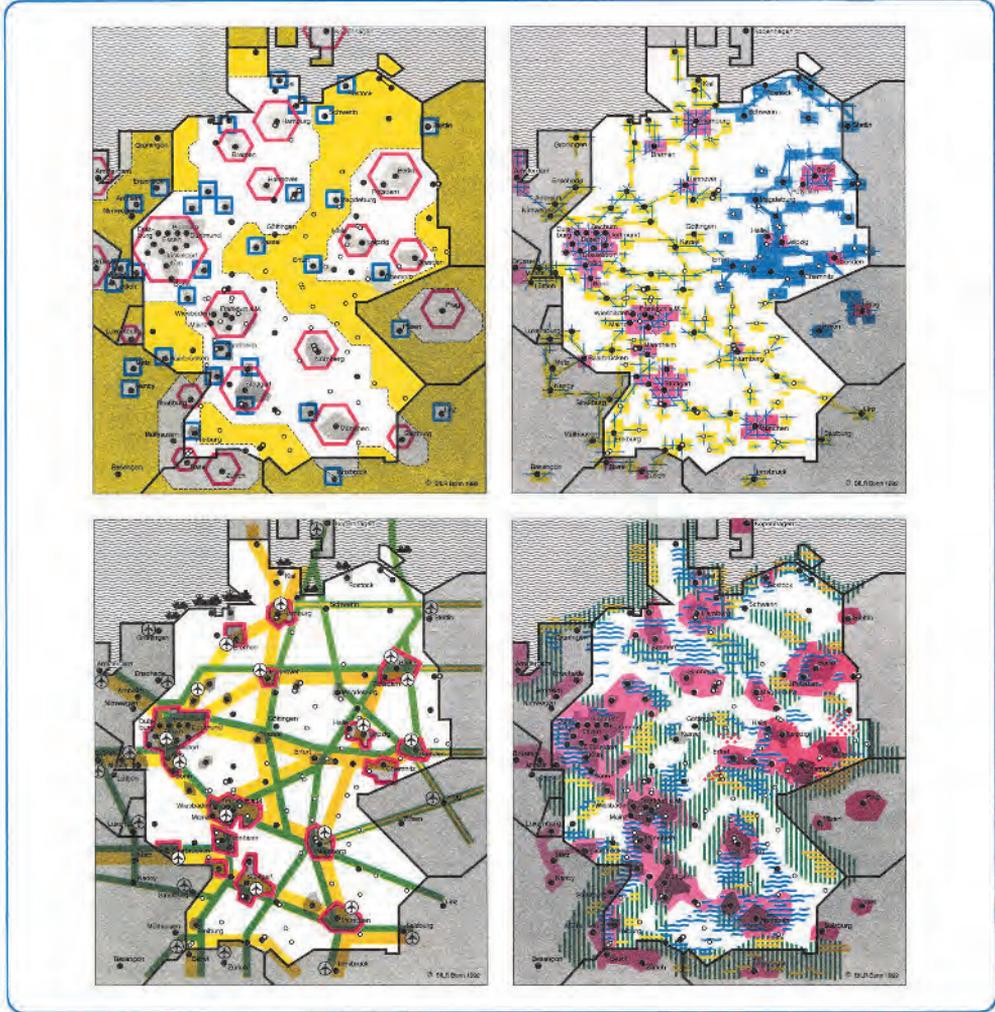
Die Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung auf die Raumordnung wurden überlagert durch die Veränderungen weiterer Rahmenbedingungen. Der Wegfall des „Eisernen Vorhangs“, die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und schließlich die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vertieften die europäische Integration. Davon kaum zu trennen sind die Wirkungen der Globalisierung. Die Raumordnungspolitik reagierte darauf in zweierlei Hinsicht. Erstens wurde nun die „europäische Dimension“ verstärkt in die Instrumente der Raumordnung einbezogen: In den Dokumenten der nationalen Raumordnungspolitik wurden die externen Verflechtungen thematisiert, Deutschland wirkte aktiv an der Erarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) mit, und durch das INTERREG-Programm der EU wurden Ansätze der grenzüberschreitenden Entwicklungspolitik gefördert. Vielleicht noch wichtiger ist ein zweiter Effekt. Aufgrund der Europäisierung und Globalisierung, aber auch wegen der anhaltenden Wachstumsschwäche in den 1990er Jahren richtete die Raumordnungspolitik nun ihre Aufmerksamkeit auf die Rolle der großen Städte und deren Wettbewerbsfähigkeit im europäischen und globalen Rahmen. Neben dem Ausgleich regionaler Disparitäten (soziale Zielsetzung) und der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (ökologische Zielsetzung) wurde mit der Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft (ökonomische Zielsetzung) die dritte zentrale Komponente im raumordnungspolitischen Zielsystem neu akzentuiert.

Die neuen Impulse prägten maßgeblich die wichtigsten Dokumente der deutschen Raumordnungspolitik in den 1990er Jahren. Im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) (1992, veröffentlicht 1993) verständigte sich die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zunächst auf die neue Situation nach der Wiedervereinigung und im Hinblick auf die neuen Rahmenbedingungen der Raumentwicklung (vgl. Abb. 2.37). 1995 folgte der raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA), in dem die MKRO Schlussfolgerungen für die Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Deutschland zog. Unter anderem wurde die strategische Bedeutung der Europäischen Metropolregionen (EMR) für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in Europa hervorgehoben. Im selben Jahr begann der Bund mit der Förderung von Modellvorhaben der Raumordnung (MORO).

Weitere Meilensteine folgten gegen Ende der 1990er Jahre. 1997 novellierte der Bundestag in einem parallelen Verfahren das ROG und das BauGB in der sog. BauROG-Novelle. Dadurch wurde das gesamte System der räumlichen Planung auf die einheitliche Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung ausgerichtet. Wesentliche Komponenten dieser Leitvorstellung sind die intergenerationelle Ressourcenverantwortung und die Trias ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele. Die Einführung der

Abb. 2.37: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

Bundesministerium für  
Raumordnung,  
Bauwesen und Städtebau



Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

neuen Leitvorstellung bedeutete allerdings keine fundamentale inhaltliche Veränderung des raumplanerischen Zielsystems, da die Komponenten bereits zuvor zum normativen Kern der Raumordnung gehörten. Eine Akzentverschiebung lässt sich jedoch durch die Betonung der Langfristperspektive und die Akzentuierung der ökologischen Zielsetzung ausmachen. Außerdem wurde das Zielsystem jetzt auf eine gut kommunizierbare und gesellschaftlich konsensfähige neue Formel gebracht.

Auf der europäischen Ebene wurde 1999 nach einer zehnjährigen Diskussion das oben erwähnte Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von der Konferenz der Raumordnungsminister der EU-Länder verabschiedet. Das Dokument verweist auf die Gefährdung von Naturressourcen und des kulturellen Erbes und formuliert drei grundlegende Ziele für die Raumentwicklungspolitik der EU:

1. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
2. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes
3. Ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes

Erreicht werden sollen die Ziele durch die Orientierung an drei raumentwicklungspolitischen Leitbildern:

1. Ausgewogenes und polyzentrisches Städtesystem und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land
2. Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen
3. Nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe

In den 1990er Jahren lassen sich auch neue Ansätze zur prozeduralen Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik registrieren. Neben den traditionell dominierenden formellen Instrumenten (Pläne und Programme mit Bindungswirkung) gewannen zunehmend informelle Instrumente der persuasiven und kooperativen Steuerung an Bedeutung (Gnest 2008: 17 ff.). Dazu gehören regionale Entwicklungskonzepte, ein verstärkter Einsatz von Information und Kommunikation und Verfahren zur Konsensbildung der beteiligten Stakeholder-Gruppen wie Runde Tische und Regionalkonferenzen. Damit einher ging eine Veränderung des raumordnerischen Selbstverständnisses: Neben der Ordnungsaufgabe wurde zunehmend die Entwicklungsaufgabe als wichtig wahrgenommen und in die Praxis umzusetzen versucht. Im Zuge dessen wandelten sich die Formen des Planungshandelns: Das eigentliche „Pläne machen“ verlor an Bedeutung und handlungsbezogene Formen der Leitbilderstellung, Kommunikation und Projektorientierung traten in den Vordergrund.

Insofern lässt sich das Planungshandeln weiterhin als überwiegend „inkremental“ charakterisieren, allerdings nun wieder zunehmend ergänzt durch eine strategische Perspektive. Man hat diesen Modus der regionalen Entwicklungspolitik als „perspektivischen Inkrementalismus“ (Ganser 1991) bezeichnet; andere Autoren gehen noch weiter und sprechen sogar von einer „Renaissance der strategischen Planung“ (Salet,

Faludi 2000). Die Neuorientierung wurde in den 1990er Jahren zuerst an der Vielzahl neuer strategischer Stadtentwicklungskonzepte deutlich, gefolgt von einer wachsenden Zahl regionaler und sogar nationaler strategischer Konzepte, die einen mehr oder minder deutlichen Bezug zu Raumordnungsfragen aufweisen. Allerdings darf man die neue Betonung der strategischen Perspektive des raumplanerischen Handelns nicht als ein einfaches Wiederaufleben der integrierten Entwicklungsplanung der 1960er und 1970er Jahre missverstehen, da die neuen Strategiekonzepte vorrangig eine kommunikative Funktion im Sinne einer „weichen Koordination“ besitzen und nicht als oberste Zielebene einer geschlossenen Ziel-Mittel-Hierarchie aufzufassen sind.

## 2.6 Historische Längsschnittthemen im bewertenden Rückblick

Hans H. Blotevogel

### 2.6.1 Raumordnung in unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen

Die Geschichte der Raumordnung in Deutschland im 20. Jahrhundert verdient aus mehreren Gründen ein besonderes Interesse, auch über die nationale Perspektive hinaus. Hier wurden nicht nur erstmals grundlegende Prinzipien und Leitbilder einer räumlichen Steuerung durch Staat und Kommunen entwickelt, sondern Deutschland war im 20. Jahrhundert auch so etwas wie ein Laboratorium ganz unterschiedlicher gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ordnungsentwürfe, sodass sich hier studieren lässt, welche Formen Raumordnungspolitik als öffentliche Aufgabe in unterschiedlichen Gesellschaftssystemen annimmt und welche Effekte sie hat.

Die überörtliche Raumplanung entstand kurz vor dem Ersten Weltkrieg in der Spätphase des Kaiserreichs, als die negativen Auswirkungen von Industrialisierung und Urbanisierung auf die Lebensverhältnisse der Menschen offenbar wurden. Die liberale Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts wich der Einsicht, dass eine vorausschauende Planung der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung durch die öffentliche Hand notwendig war, um die ärgsten Missstände zu beseitigen und um durch eine Lenkung der Raumnutzungen (Wohngebiete, Industriegebiete, Freiräume, Infrastrukturbänder) eine „vernünftige“ Raum-Ordnung herzustellen. Aus den Schriften der führenden Regionalplaner wie Robert Schmidt, Philipp Rappaport, Stephan Prager und Martin Pfannschmidt geht hervor, dass der Steuerungsanspruch der damaligen Regionalplanung auf die Lenkung der Raumnutzungen, vor allem der Siedlungs- und Freiraumentwicklung, begrenzt war.

Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und in geistiger Nähe zu Autoren der sog. Konservativen Revolution entstanden Anfang der 1930er Jahre Ideen zu einer autoritären staatlichen Raumordnung im Sinne eines geschlossenen hierarchischen Mehrebenenensystems mit einer zentralen Lenkung von der Reichsebene über die Länder und

Provinzen bis zu den Städten und Gemeinden. Der dabei postulierte Steuerungsanspruch war total: Raumordnung sollte nicht nur zu einer rationalen Ordnung der Landnutzungen beitragen, sondern auch die Standortlenkung der Industrie und großräumige Umsiedlungen der Bevölkerung umfassen. Das 1935 im nationalsozialistischen Staat implementierte Raumordnungssystem war zwar in diesem Sinne hierarchisch und flächendeckend angelegt, konnte aber den umfassenden Steuerungsanspruch bei Weitem nicht erfüllen. In extremer, menschenverachtender Form entwarfen Raumordner im Dienst der SS während des Zweiten Weltkriegs den sog. Generalplan Ost, der die großräumige Vertreibung und Umsiedlung von Millionen Menschen im östlichen Europa vorsah.

Nach dem Zweiten Weltkrieg standen sich mit den beiden deutschen Staaten zwei Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme gegenüber, in denen Raumordnung in ganz unterschiedlichen Formen institutionalisiert wurde. In der DDR wurde die überörtliche Raumplanung mit der ökonomischen Standortplanung zunächst zur Gebietsplanung verschmolzen und schließlich in Form der Territorialplanung gänzlich der zentralen Wirtschaftsplanung untergeordnet. In der Bundesrepublik gab es in den 1950er Jahren eine kontroverse Debatte über die Legitimation und die Aufgaben einer als Mehrebenensystem ausgeformten Raumordnungspolitik. In den 1960er Jahren stieß die Implementierung des mehrstufigen Raumplanungssystems auf eine breite politische Akzeptanz, nun allerdings demokratisch legitimiert und frei von totalitären Zügen. Allerdings wurde Mitte der 1970er Jahre offenkundig, dass der weit reichende vertikale und horizontale Koordinationsanspruch der Raumplanung im Rahmen eines integrierten Planungsansatzes nicht eingelöst werden konnte. Raumordnungspolitik konzentriert sich seitdem auf eine im engeren Sinne raumrelevante (d. h. flächenbezogene und strukturpolitische) Politik und Planung mit eher punktuellen horizontalen Koordinationen. Dabei erwies sich die Raumordnung stets als anpassungsfähig, wenn es darum ging, ihre Leitbilder und Ziele auf die gewandelten Problemsituationen der Raumentwicklung auszurichten. Der Wandel der Leitbilder zeigt sich in der veränderten Bewertung der ländlichen Räume und der Ballungsgebiete, in unterschiedlichen Akzentuierungen sozialer, ökonomischer und sozialer Zielsetzungen sowie im Verhältnis Ausgleichs- versus Wachstumsziel.

Der Rückblick zeigt, wie umstritten und labil die Position der Raumordnung in den unterschiedlichen Phasen war. Die Spannweite reicht von kaum wirksamen informellen Regionalplanungsgemeinschaften der 1920er Jahre bis zu totalitären Steuerungsansprüchen im nationalsozialistischen Staat. Dabei erscheint besonders interessant, dass die Vorstellung einer raumbezogenen Gesamtplanung mit einem umfassenden vertikalen und horizontalen Integrations- und Koordinationsanspruch unter ganz unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorzeichen artikuliert und teilweise auch umzusetzen versucht wurde, wenngleich stets ohne dauerhaften Erfolg. Bemerkenswert ist auch, dass die bereits in den 1920er Jahren vertretene Doktrin eines begrenzten Steuerungs-, Koordinations- und Gestaltungsanspruchs erst seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zum Allgemeingut der Raumplanung in Theorie und Praxis wurde.

Geradezu verblüffend erscheint im historischen Rückblick, mit welcher Flexibilität die Analyse- und Gestaltungsinstrumente der Raumplanung in den extrem gegensätzlichen gesellschaftlichen und politischen Kontexten angewandt wurden. Dies lässt sich am Konzept der Tragfähigkeit beispielhaft aufzeigen, das in den 1930er Jahren von Gerhard Isenberg im Sinne einer ökonomischen Tragfähigkeit bestimmter Räume entwickelt wurde. Das Konzept ließ sich als Begründung für totalitäre Planungen von Umsiedlungen und Vertreibungen ebenso einsetzen wie für Agrar- und Infrastrukturplanungen im demokratischen Rechtsstaat der jungen Bundesrepublik sowie schließlich für ökologische Fragestellungen (*carrying capacity*). Dasselbe gilt für die von Walter Christaller bereits vor 1933 entwickelte Theorie der Zentralen Orte. Das darauf basierende raumplanerische Zentrale-Orte-Konzept ließ sich in der autoritären nationalsozialistischen Raumordnung ebenso anwenden (Fehn 2008) wie in der Gebiets- und Territorialplanung der DDR und in der Raumordnungspolitik der Bundesrepublik.

Solchen Konzepten – ebenso wie der Raumordnung generell – eine gleichsam strukturelle Affinität zu autoritären Gesellschaftsordnungen rechter oder linker Provenienz zu unterstellen, greift jedoch zu kurz. Damit würde einzelnen Analyse- und Gestaltungsinstrumenten eine eigene Wirkungskraft zugemessen, die ihnen nicht per se, sondern stets nur in bestimmten sozialen und politischen Handlungskontexten zukommt. Beispielsweise bedeutet die Förderung von Zentralen Orten in strukturschwachen ländlichen Räumen im Rahmen der sog. Ostplanung des nationalsozialistischen Staates etwas völlig anderes als in der heutigen Bundesrepublik, wo es im Sinne der sozialen Ausgleichspolitik um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der dort lebenden und durch die räumliche Situation benachteiligten Menschen geht.

## 2.6.2 Lehren aus der Geschichte für die Raumordnung heute?

Diese Debatten sind inzwischen längst Vergangenheit. Der reformerische und sozial emanzipatorische Impetus der Raumplanung aus den 1970er Jahren erscheint heute ebenso weitgehend verfliegen wie der ökologische Idealismus der 1980er Jahre. Möglicherweise haben die Regulationstheoretiker recht, wenn sie Raumplanung als ein charakteristisches Element der fordistischen Ära interpretieren. Demnach sei beim Übergang zur Ära des Postfordismus ein Verzicht auf umfassende öffentliche Planung und deren Ersatz durch neue politische Steuerungsformen (Unternehmer-Staat, Stadt- und Regions-Marketing usw.) zu registrieren.

Allerdings bleiben Zweifel, ob sich die komplexe Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte auf eine solch einfache Epochenwende reduzieren lässt. Sicher ist es richtig, dass sich seit den 1970er Jahren eine tief greifende Skepsis gegenüber der Plan- und Machbarkeit der Raumentwicklung durch staatliches Handeln herausgebildet hat und dass im Zuge von Privatisierung und Deregulierung der marktlichen Raum-Ordnung wieder ein tendenziell höherer Stellenwert als der öffentlichen Raumplanung zugemessen wird (Dear 1986; Beauregard 1989; Petz 1999). Aber auch wenn es in bestimmten

Kreisen geradezu Mode geworden ist, mit einem postmodernen Gestus eine kritische Haltung gegenüber der Raumplanung im Allgemeinen und der Raumordnung im Besonderen einzunehmen, wird Raumplanung doch trotz aller Kritik und Skepsis in der Gesellschaft heute als notwendige und legitime öffentliche Aufgabe breit akzeptiert.

Als ein Ergebnis der Geschichte stellt sich die aktuelle Situation eher widersprüchlich dar: Einerseits sind die Aufgaben der Raumordnungspolitik so aktuell wie nie. Durch die deutsche Wiedervereinigung, die europäische Integration und die Globalisierung, aber auch durch neue räumliche Disparitäten und den anthropogenen Klimawandel entstehen Herausforderungen der Raumentwicklung, die ein kollektives Steuerungshandeln erfordern. Der dafür angemessene Handlungsmodus ist sicherlich nicht mehr allein die hoheitliche Ordnungsplanung, sondern eine Vielfalt von Governance-Formen unter Einschluss entwicklungs- und projektorientierter, kommunikativer und kooperativer Handlungsformen.

Andererseits hat die Geschichte gezeigt, dass ein Anspruch der Raumordnung als ganzheitliche horizontale und vertikale Koordinationsaufgabe kaum einlösbar ist, da ein solcher Anspruch überkomplex ist und der Raumordnungspolitik die dafür notwendigen Ressourcen fehlen. Hinzu kommt, dass die Bedeutung des Raums als Koordinationsressource eher ab- als zunimmt. Raumordnung hat weder eine Lobby noch verfügt sie über ein eigenes Budget.

Möglicherweise muss sich die Raumordnung im Sinne von *spatial planning* oder *spatial governance* erneuern: mit mehr Strategie- und zugleich mehr Projektorientierung, mit mehr Politiknähe und der Einbeziehung aller relevanten Stakeholder-Gruppen sowie mit einem deutlich erweiterten Spektrum ihrer Handlungsformen.

## Literatur

- Albers, G. (1975): Entwicklungslinien im Städtebau: Ideen, Thesen, Aussagen 1875–1945. Texte und Interpretationen. Düsseldorf.
- Albert, W. (1966): Bundesausbauorte. Beispiel für Planung in der regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. In: Kaiser, J. H. (Hrsg.): Planung II. Begriff und Institut des Plans. Baden-Baden, 271–279.
- Albrecht, G. (2000): Erholungswesen und Tourismus als Objekt der Raumplanung/Territorialplanung in der DDR am Beispiel des ehemaligen Agrarbezirks Neubrandenburg. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR. = Arbeitsmaterial der ARL 269. Hannover, 76–84.
- Appold, W. (2000): Die historische Entwicklung des Rechts der Raumordnung. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 21–38.
- Arminius (Pseudonym für Gräfin A. von Poninska, geb. Dohna) (1874): Die Großstädte in ihrer Wohnungsnot und die Grundlagen einer durchgreifenden Abhilfe. Leipzig.

- Aust, B. (Entwurf und Bearbeitung) (2002): Berliner Pläne 1862–1994 (Hrsg.: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – I). Berlin.
- Bahr, G. (1991): Organisation und Aufgaben der Hamburger Landesplanung im Wandel. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 392–429.
- Baumeister, R. (1876): Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung. Berlin.
- Bayerische Staatsregierung (1976): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle (1962): Grundlagen und Ziele der Raumordnung in Bayern. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle (1951/54): Die bayerische Landesplanung. Grundlagen für die Aufstellung von Richtlinien zu einem Landesentwicklungsplan. 1. Teil: Bestandsaufnahme. 1951. 2. Teil: Planung. 1954. München.
- Bauregard, R. A. (1989): Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of U.S. planning. In: Environment and Planning D: Society and Space 7 (4), 381–395.
- Becker-Marx, K. (1979): Raumordnung. Eine Zwischenbilanz. In: Raumforschung und Raumordnung 37 (5), 197–203.
- Behrens, H. (1997): Von der Landesplanung zur Territorialplanung. Zur Entwicklung der räumlichen Planung in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre. = Forum Wissenschaft: Studien 41. Marburg.
- Benedict, A. (2000): 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) und Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) im historischen Überblick 1920–2000. Essen.
- Beyer, W.; Dahlhaus, J.; Istel, W. (1992): Raumplanung Berlin-Brandenburg. Von Hobrecht bis zum Jahre 1991. = Arbeitsmaterialien des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München 2. München.
- Blackbourn, D. (2007): Die Eroberung der Natur. Eine Geschichte der deutschen Landschaft. München.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (1990): Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik. = Städteforschung: Reihe A 30. Köln.
- Blotevogel, H. H. (1984): Kommunale Neugliederung und Landesplanung. Zur Interdependenz ihrer Ziele in Nordrhein-Westfalen seit 1967. In: Schöller, P. (Hrsg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen. = Materialien zur Raumordnung 28. Bochum, 1–65.
- Bose, M. (1994): Wirkungsanalyse eines stadtreionalen Siedlungsstrukturkonzeptes und Ansätze für eine Neuorientierung. Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Hamburg.
- Bönisch, R.; Mohs, G.; Ostwald, W. (Hrsg.) (1982): Territorialplanung. Berlin.
- Bruder, W.; Ellwein, T. (1979): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. = Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 10. Opladen.
- Brüning, K.; Kraus, H. (1950): Raumordnungsplan für Niedersachsen. In: Raumforschung und Raumordnung 10 (2), 47–51.

- Buck, H. F. (2004): Mit hohem Anspruch gescheitert. Die Wohnungspolitik der DDR. = Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen 122. Münster.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976): Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16. Juni 1976. Bonn.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). = Schriftenreihe „Raumordnung“ 06.002. Bonn.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1970): Raumordnungsbericht 1970. Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Dear, M. J. (1986): Postmodernism and planning. In: Environment and Planning D: Society and Space 4 (3), 367–384.
- Deutsche Bauzeitung 1933, S. 105.
- Dietrichs, B. (1986): Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung. Eine Systematisierung. = Veröffentlichungen der ARL: Abhandlungen 89. Hannover.
- Dittrich, E. (1960): Regionale Wirtschaftspolitik und Verbesserung der Agrarstruktur. Wiesbaden.
- Dittrich, E. (1956): Über den Begriff „social costs“. In: Institut für Raumforschung (Hrsg.): Informationen 6 (19), 473–482.
- Döhne, U.; Gruber, R. (1976): Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW: Reihe 1, Landesentwicklung 1.009. Dortmund.
- Eckart, K. (1998): Von der Territorialplanung in der DDR zur Raumordnung und Landesplanung der neuen Bundesländer. In: Eckart, K.; Hacker, J.; Mampel, S. (Hrsg.): Wiedervereinigung Deutschlands. Festschrift zum 20jährigen Bestehen der Gesellschaft für Deutschlandforschung. Berlin. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, 56. Berlin, 487–506.
- Eckart, K.; Roch, I. (Hrsg.) (1993): Raumordnung und Landesplanung in Deutschland. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 40. Berlin.
- Engeli, C. (1986): Landesplanung in Berlin-Brandenburg. Eine Untersuchung zur Geschichte des Landesplanungsverbandes Brandenburg-Mitte 1929–1936. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 75. Stuttgart.
- Erbguth, W. (1975): Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 19. Münster.
- Erhard, L. (1964): Wohlstand für Alle. Bonn.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 3–32.

- Ernst, W. (1970): Leitbild der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Band 2. Hannover, Sp. 1907–1912.
- Ernst, W. (1968): Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. In: Kaiser, J. H. (Hrsg.): Planung III. Mittel und Methoden planender Verwaltung. Baden-Baden, 129–172.
- Esch, M. G. (1992): „Ohne Rücksicht auf historisch Gewordenes“. Raumplanung und Raumordnung im besetzten Polen 1939–1944. In: Aly, G. et al. (Hrsg.): Modelle für ein deutsches Europa. Ökonomie und Herrschaft im Großwirtschaftsraum. = Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik 10. Berlin, 77–123.
- Fege, B.; Göbel, M.; Jung, H.-U. (Hrsg.) (1990): Regionalreport DDR. Grundzüge räumlicher Strukturen und Entwicklungen. Berlin.
- Fehn, K. (2008): Walter Christaller und die Raumplanung der NS-Zeit. In: Siedlungsforschung 26, 215–234.
- Fehn, K. (2004): ‚Ballungsräume‘ und ‚Notstandsgebiete‘: Kernräume und Peripherien in der nationalsozialistischen Raumordnung. In: Siedlungsforschung 22, 119–143.
- Fehn, K. (1997): Zentralismus und Regionalismus in der nationalsozialistischen Siedlungspolitik 1939–1945. In: Ehlers, E. (Hrsg.): Deutschland und Europa. Historische, politische und geographische Aspekte. = Colloquium Geographicum 24. Bonn, 133–145.
- Fehn, K. (1991): Die Auswirkungen der Veränderungen der Ostgrenze des Deutschen Reiches auf das Raumordnungskonzept des NS-Regimes (1938–1942). In: Siedlungsforschung 9, 199–227.
- Frommhold, G. (1970): Regionalplanung als integrierte Entwicklungsplanung. Notwendigkeit, Aufgaben und Arbeitsverfahren. In: Raumforschung und Raumordnung 28 (6), 261–265.
- Fürst, D. (1995): Geschichte der Landesplanung Niedersachsens 1945–1958 aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: Neues Archiv für Niedersachsen: Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung (2), 15–34.
- Gadegast, J. (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumplanung in Nordrhein-Westfalen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 252–289.
- Ganser, K. (1991): Instrumente von gestern für die Stadt von morgen? In: Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, C. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. = Forum Zukunft 6. Baden-Baden, 54–65.
- Geographische Gesellschaft e.V.; Fachverband der Berufsgeographen (Hrsg.) (1991): Raumordnung und Raumplanung in Deutschland. Cottbus.
- Giersch, H. (1963): Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 14 (3), 386–400.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. = Arbeitsmaterial der ARL 337. Hannover.
- Gramke, J. (1972): „Raumordnung“ in Deutschland in den Jahren 1871–1933. Eine kritische Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen staatlichen Maßnahmen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, die den Raum wirksam beeinflusst haben. Düsseldorf.
- Gray, A. J.; Johnson, D. A. (2005): The TVA Regional Planning and Development Program. The Transformation of an Institution and its Mission. Aldershot.

- Greifelt, U. (1941): Festigung deutschen Volkstums im deutschen Ostraum. In: Raumforschung und Raumordnung 5 (1), 2–6.
- Gröning, G.; Wolschke-Bulmahn, J. (1987): Die Liebe zur Landschaft. Teil 3: Der Drang nach Osten. München.
- Halstenberg, F. (1974): Landesplanung ist Landesentwicklungspolitik. = Dokumente und Meinungen 6. Düsseldorf.
- Heinemann, I.; Wagner, P. (Hrsg.) (2006): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert. = Beiträge zur Geschichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1. Stuttgart.
- Herzberg, M. (1997): Raumordnung im nationalsozialistischen Deutschland. = Dortmunder Materialien zur Raumplanung 25. Dortmund.
- Hesse, J. J. (1980): Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Westermann, H.; Menger, C.-F. (Hrsg.): Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst. München, 201–213.
- Hessischer Ministerpräsident (1965): Der Große Hessenplan. Ein neuer Weg in die Zukunft. Schriften zum Großen Hessenplan 1. Wiesbaden.
- Hoebink, H. (1989): Mehr Raum – mehr Macht. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933. = Düsseldorfer Schriften zur Neuen Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 26. Essen.
- Hoffacker, H.-W. (1989): Entstehung der Raumplanung, konservative Gesellschaftsreform und das Ruhrgebiet 1918–1933. Essen.
- Hofmann, S. (2004): Industriepolitik und Landesplanung in Bayern 1958–1970. München.
- Hofmann, W. (2009): Raumplaner zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Zur Kontinuität und Diskontinuität von Raumplanung 1933 bis 1960. In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung am 12. und 13. Juni 2008 in Leipzig. = Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover, 39–65.
- Hofmann, W. (1992): Mitteldeutschland in der Geschichte der deutschen Raumplanung. Desau.
- Hofmann, W. (1980): Die beiden Ursprünge der modernen Raumordnung und Landesplanung in den Jahren 1871–1914. In: Fehl, G.; Rodriguez-Lores, J. (Hrsg.): Städtebau um die Jahrhundertwende: Materialien zur Entstehung der Disziplin Städtebau. = Schriftenreihe Politik und Planung 10. Köln, 223–242.
- Hotzan, J. (2004): dtv-Atlas Stadt. Von den ersten Stadtgründungen bis zur modernen Stadtplanung. München.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 32–51.
- Hübler, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel. Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. = Veröffentlichungen der ARL: Beiträge 103. Hannover.
- Institut für Raumforschung (Hrsg.) (1952): Deutsche Notstandsgebiete 1951. Bad Godesberg.

- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.) (1995): Reise nach Moskau. Dokumente zur Erklärung von Motiven, Entscheidungsstrukturen und Umsetzungskonflikten für den ersten städtebaulichen Paradigmenwechsel in der DDR und zum Umfeld des „Aufbaugesetzes“ von 1950. = Regio doc 1. Erkner.
- Isbary, G.; von der Heide, H.-J.; Müller, G. (1969): Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen. Merkmale und Abgrenzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Innern. = Veröffentlichungen der ARL: Abhandlungen 57. Hannover.
- Istel, W. (2000): 75 Jahre Raumordnung. Zu Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes. München.
- Istel, W. (1997): Wurzeln der Landesplanung in Thüringen – eine Reminiszenz an 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. = Arbeitsmaterial der ARL 240. Hannover, 124–184.
- Istel, W. (1987): Der Beitrag der Landesplanung in Bayern zur Landesentwicklung von 1945 bis 1970. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 61 (2), 391–423.
- Istel, W. (1985): Entwicklungslinien einer Reichsgesetzgebung für die Landesplanung bis 1945. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.): Beiträge zu Raumordnung, Raumforschung und Landesplanung. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung: Reihe 1, Landesentwicklung 42. Dortmund, 67–100.
- Johnson, D. A. (1996): Planning the Great Metropolis. The 1929 Regional Plan of New York and Its Environs. New York.
- Kaiser, J. H. (Hrsg.) (1965): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden.
- Karn, S. (2004): Freiflächen- und Landschaftsplanung in der DDR. Am Beispiel von Werken des Landschaftsarchitekten Walter Funcke (1907–87). = Arbeiten zur sozialwissenschaftlich orientierten Freiraumplanung 11. Münster.
- Kehrer, G. (1998): Abriss der Entwicklung der Territorialplanung der DDR – die Raumplanung in der DDR zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Eckart, K.; Kehrer, G.; Scherf, K. (Hrsg.): Raumplanung und Raumforschung in der DDR. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 57. Berlin, 25–93.
- Keil, G. (1971): Zur Entwicklung der Landesplanung, aus persönlicher Sicht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 87–96.
- Keil, G. (1959): Raumordnung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 17 (1), 1–7.
- Kind, G. (1997): Territorialentwicklung und Territorialplanung in der DDR. Ergebnisse und Auswirkungen auf die Raumstruktur Deutschlands. In: Becker, A. (Hrsg.): Regionale Strukturen im Wandel. = Beiträge zu den Berichten der KSPW 1. Opladen, 17–103.
- Kind, G. (1995): Raumplanung in der DDR. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 776–782.
- Kluge, K. (1974): Die Bedeutung der Siedlungskategorien für die Planung der Siedlungsstruktur. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 118, 255–260.

- Koch, T. P. (1991): Entwicklung und Arbeitsschwerpunkte der Landesplanung in Schleswig-Holstein. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 359–378.
- Kohlstedt, R. (2009): Personelle und institutionelle Netzwerke in Wissenschaft und Wirtschaft der 1920er bis 1950er Jahre in Niedersachsen – das Beispiel der WIG. In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung am 12. und 13. Juni 2008 in Leipzig. = Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover, 149–160.
- Krabbe, W. R. (1985): Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 74. Stuttgart.
- Kuhn, W. (1956): Planung in der deutschen Ostsiedlung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Historische Raumforschung I. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 6. Bremen, 77–99.
- Kübler, A. (2007): Chronik Bau und Raum. Geschichte und Vorgeschichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Tübingen.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1970): Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Düsseldorf.
- Lange, A. (1938): Auflockerung des Ruhrkohlenbezirks. In: Raumforschung und Raumordnung 2 (4/5), 190–195.
- Langer, H. (1984): Landesplanung in Westfalen 1925–1975. = Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe: Reihe 1 (24). Münster.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. = Beiträge zur Geschichte des 20. Jahrhunderts 7. Göttingen.
- Ley, N. (1971): Landesplanung in den Rheinlanden zwischen den beiden Weltkriegen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 71–85.
- Lindenau, G. (1968): Der gebietswirtschaftliche Aufwand. = Planung und Leitung der Volkswirtschaft 22. Berlin.
- Lotzmann, E.; Scherf, K. (2005): Territorialplanung in der DDR. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1154–1161.
- Mai, U. (2002): „Rasse und Raum“. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS-Staat. Paderborn.
- Metzler, G.; Laak, D. v. (2006): Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre. In: Heinemann, I.; Wagner, P. (Hrsg.): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert. = Beiträge zur Geschichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1. Stuttgart, 23–43.
- Meyer, K. (1971): Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung 1935–1945. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im

20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 103–116.
- Meyer, K. (1964): Ordnung im ländlichen Raum. Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung. Stuttgart.
- Meyer, K. (1936): Raumforschung. In: Raumforschung und Raumordnung 1 (1), 2–4.
- Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen (1966): Landesentwicklungsplan I. Düsseldorf.
- Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (1970): Landesentwicklungsplan II. Düsseldorf
- Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1951): Raumordnung, Raumforschung, Landesplanungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen. = Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen 9. Düsseldorf.
- Muermann, E. (1950): Die Landesplanung in Deutschland. Rückblick und Ausblick. In: Zeitschrift für Raumforschung (1/2), 3–6.
- Müller, R. (Hrsg.) (1966): Territorialplanung im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung. Berlin.
- Münk, D. (1993): Die Organisation des Raumes im Nationalsozialismus. Eine soziologische Untersuchung ideologisch fundierter Leitbilder in Architektur, Städtebau und Raumplanung des Dritten Reiches. = Pahl-Rugenstein Hochschulschriften 284. Bonn.
- Muhs, H. (1938): Die Raumordnung vor neuen Aufgaben. In: Raumforschung und Raumordnung 2 (10), 473–480.
- Muhs, H. (1937): Die Raumordnung in der nationalsozialistischen Staatspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 1 (13), 517–523.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1990): Regionalreport Sachsen-Anhalt. Grundzüge räumlicher Strukturen und Aufgabenfelder für die regionale Wirtschaftspolitik. Hannover.
- Niemeier, H.-G. (1973): Bundesraumordnungsprogramm aus der Sicht der Länder. In: Ernst, W. et al.: Raumordnung und Verwaltungsreform. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 5. Münster, 71–95.
- Niemeier, H.-G. (1971): Raumordnung und Verwaltungsgliederung in Nordrhein-Westfalen seit dem 2. Weltkrieg. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 143–155.
- Niemeier, H.-G.; Müller, G. (1964): Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. = Veröffentlichungen der ARL: Abhandlungen 43. Hannover.
- Nonn, C. (2000): Die „Entballung“ des Ruhrgebiets. Bergbau, Strukturpolitik und Raumordnung in Nordrhein-Westfalen 1958–1966. In: Geschichte im Westen 15 (1), 7–30.
- Ostwald, W. (Hrsg.) (1990): Raumordnungsreport 1990. Daten und Fakten zur Lage in den ost-deutschen Ländern. Berlin.
- Petz, U. v. (1999): Raumplanung und „Moderne“. Nicht nur retrospektive Ansichten zur Genese einer Disziplin. In: Schmals, K. M. (Hrsg.): Was ist Raumplanung? = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 89. Dortmund, 75–90.

- Petz, U. v. (1995): Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet. 75 Jahre Landesplanung und Regionalpolitik im Revier. In: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kommunalverband – Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet. Essen, 7–67.
- Pfannschmidt, M. (1971a): Landesplanung im engeren mitteldeutschen Industriebezirk. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 17–28.
- Pfannschmidt, M. (1971b): Landesplanung Berlin-Brandenburg-Mitte. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 29–54.
- Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (Hrsg.) (1968): Regionalentwicklungsplan München. Stand 27. November 1968. München.
- Plitzko, A. (Hrsg.) (1964): Planung ohne Planwirtschaft. = Veröffentlichungen der List-Gesellschaft: Reihe D 34. Tübingen.
- Priebs, A. (2006a): Der Kopenhagener Fingerplan – Persistenz und Wandel eines stadtreionalen Siedlungsstrukturkonzeptes über sechs Jahrzehnte. In: Gans, P.; Priebs, A.; Wehrhahn, R. (Hrsg.): Kulturgeographie der Stadt. = Kieler Geographische Schriften 111. Kiel, 205–223.
- Priebs, A. (2006b): Die Stadtregion als Handlungsebene. Klassische Modelle und aktuelle Ansätze. In: Region Hannover (Hrsg.): Effizientes stadtreionales Management. Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb. = Beiträge zur Regionalen Entwicklung 107. Hannover, 73–80.
- Protze, W. (1964): Grundlagen, Aufgaben und Methodologie der Analyse in der Bezirksökonomik. Diss. Hochschule für Ökonomie. Berlin.
- Rat des Bezirkes Cottbus (Hrsg.) (1979): Territoriale Regelung der Standortplanung im Bezirk Cottbus. In: Mitteilungsblatt des Bezirkstages Cottbus. Cottbus.
- Regionale Planungsgemeinschaft Nordhessen (1975): Regionaler Raumordnungsplan für die Region Nordhessen. Kassel.
- Reiff, H. (1991): Geschichte der Landesplanung in Baden-Württemberg. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 52–81.
- Reiners, H. (1991): Raumordnungs- und Planungskataster. Die gegenwärtige Situation in den Altländern der Bundesrepublik und in der früheren DDR sowie Aspekte der künftigen Entwicklung. = Arbeitsmaterial der ARL 177. Hannover.
- Richter, G. (1994): Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung in Sachsen. Von ihren Anfängen bis zur Auflösung der Länderstruktur im Jahre 1952. = IÖR-Schriften 7. Dresden.
- Rodriguez-Lores, J.; Fehl, G. (Hrsg.) (1985): Städtebaureform 1865–1900. Von Licht, Luft und Ordnung in der Stadt der Gründerzeit. = Stadt, Planung, Geschichte 5, Teile I und II. Hamburg.
- Roth, K. H. (1994): „Generalplan Ost“ – „Gesamtplan Ost“. Forschungsstand, Quellenprobleme, neue Ergebnisse. In: Rössler, M.; Schleiermacher, S. (Hrsg.): Der „Generalplan Ost“: Haupt-

- linien der nationalsozialistischen Planungs- und Vernichtungspolitik. = Schriften der Hamburger Stiftung für Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. Berlin, 25–95.
- Rössler, M. (1987): Die Institutionalisierung einer neuen „Wissenschaft“ im Nationalsozialismus: Raumforschung und Raumordnung 1933–1945. In: *Geographische Zeitschrift* 75, 177–194.
- Rössler, M.; Schleiermacher, S. (Hrsg.) (1994): Der „Generalplan Ost“: Hauptlinien der nationalsozialistischen Planungs- und Vernichtungspolitik. = Schriften der Hamburger Stiftung für Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. Berlin.
- Rühle, O. (1959): Grundlagen der Bezirksökonomik Neubrandenburgs. In: *Jahrbuch des Instituts für Wirtschaftswissenschaften* 2, 224–255.
- Sachverständigenausschuss für Raumordnung (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The revival of strategic spatial planning. = Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Verhandelingen, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks*, deel 181. Amsterdam.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. = Veröffentlichungen der ARL: Beiträge 27. Hannover.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1978): Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1), 29–47.
- Schefer, A. G. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Rheinland-Pfalz. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland*. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 290–320.
- Schelhaas, B. (2006): Regionalplanung Ost. Struktur und Alltagspraxis der Territorialplanung in der DDR. Ein Werkstattbericht. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 80 (2), 221–234.
- Schelsky, H. (1966): Planung der Zukunft. Die rationale Utopie und die Ideologie der Rationalität. In: *Soziale Welt* 17 (2), 155–172.
- Schirmacher, H. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland*. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 153–196.
- Schlemmer, T.; Grüner, S.; Balcar, J. (2003): „Entwicklungshilfe im eigenen Lande“. Landesplanung in Bayern nach 1945. In: Frese, M.; Paulus, J.; Teppe, K. (Hrsg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn, 379–450.
- Schmerler, W. (1932): Die Landesplanung in Deutschland. In: *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft* 22 (19/20), Sp. 885–984.
- Schmidt, R. (2000): Zur Gebiets- und Standortplanung in der DDR auf Kreisebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR*. = Arbeitsmaterial der ARL 269. Hannover, 57–70.
- Schmidt, R. (1912): *Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)*. Essen. Neudr. 2009.
- Schmidt-Renner, G. (1961): Probleme der territorialen und regionalen Perspektivplanung und die Verbindung zur ökonomischen Geographie. In: *Geographische Berichte* 6 (20/21), 268–283.

- Schmitz, G. (1991): Entwicklung der Regionalplanung in Baden-Württemberg. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 82–104.
- Schürer, G. (1996): *Gewagt und verloren. Eine deutsche Biographie.* Frankfurt/O.
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Hrsg.) (1975): *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Bericht 1970–1974.* Essen.
- Sitte, C. (1889): *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen.* Wien.
- Steinberg, H. G. (1971): Die Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und seine Bedeutung für die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert.* = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover, 3–16.
- Strubelt, W. (2009): Unselige Kontinuitäten – Eindrücke und Erfahrungen bei der Lektüre der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“, 1936–1953. In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.): *Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung am 12. und 13. Juni 2008 in Leipzig.* = Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover, 10–20.
- Stübgen, J. (1890): *Der Städtebau.* Darmstadt.
- Terhalle, W. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem zweiten Weltkrieg: Landesebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland.* = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 105–133.
- Thoss, R.; Weyl, H.; Ewers, H.-J.; Dietrichs, B. (1974): *Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungshilfe für die Regionalpolitik.* = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 10. Münster.
- Umlauf, J. (1986): *Zur Entwicklungsgeschichte der Landesplanung und Raumordnung.* = Veröffentlichungen der ARL: Abhandlungen 90. Hannover.
- Umlauf, J. (1958): *Wesen und Organisation der Landesplanung.* Essen.
- Unwin, R. (1909): *Town planning in practice.* London.
- Väth, W. (1980): *Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland.* Königstein.
- Venhoff, M. (2000): *Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945.* = Arbeitsmaterial der ARL 258. Hannover.
- Wahl, R. (1978): *Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Bd. 1: Das Planungssystem der Landesplanung: Grundlagen und Grundlinien.* = Schriften zum Öffentlichen Recht 341/I. Berlin.
- Waldhoff, H.-P.; Fürst, D.; Böcker, R. (1994): *Anspruch und Wirkung der frühen Raumplanung. Zur Entwicklung der niedersächsischen Landesplanung 1945–1960.* = Beiträge der ARL 130. Hannover.

- Wasser, B. (1997): Zamosc als raumordnungspolitisches Versuchsmodell des „Generalplans Ost“. In: Schmals, K. M. (Hrsg.): Vor 50 Jahren ...: auch die Raumplanung hat eine Geschichte! = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 80. Dortmund, 43–54.
- Wasser, B. (1993): Himmlers Raumplanung im Osten. Der Generalplan Ost in Polen 1940–1944. = Stadt, Planung, Geschichte 15. Berlin.
- Weigmann, H. (1935): Politische Raumordnung. Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Lebensraumes. Hamburg.
- Weyl, H. (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 197–251.
- Winkel, R. (1998): Von der Territorialplanung zur Raumordnung. In: Eckart, K.; Kehrer, G.; Scherf, K. (Hrsg.): Raumplanung und Raumforschung in der DDR. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 57. Berlin, 211–222.
- Wirtschaftsdeputation Frankfurt am Main (Hrsg.) (1924): Der Rhein-Mainische Städtekranz mit seiner Zentrale Frankfurt am Main im südwestdeutschen Wirtschaftsgebiet. Frankfurt.
- Witzmann, K. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem 2. Weltkrieg: Regierungsbezirke und Regionen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover, 134–152.
- Wolters, R. (1978): Stadtmitte Berlin. Tübingen.
- Wübbe, I. (Hrsg.) (1996): Landschaftsplanung in der DDR. Aufgabenfelder, Handlungsmöglichkeiten und Restriktionen in der DDR der sechziger und siebziger Jahre. Berlin.

## Vertiefende Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR. = Arbeitsmaterial der ARL 269. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1971): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 63: Historische Raumforschung 10. Hannover.
- Eckart, K.; Kehrer, G.; Scherf, K. (Hrsg.) (1998): Raumplanung und Raumforschung in der DDR. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 57. Berlin.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. = Arbeitsmaterial der ARL 337. Hannover.
- Hall, P. (2002): Urban and regional planning. London.

- Kind, G. (1997): Territorientwicklung und Territorialplanung in der DDR. Ergebnisse und Auswirkungen auf die Raumstruktur Deutschlands. In: Becker, A. (Hrsg.): Regionale Strukturen im Wandel. = Beiträge zu den Berichten der KSPW 1. Opladen, 17–103.
- Koll-Schretzenmayr, M. (2008): Gelungen – misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz. Zürich.
- Kübler, A. (2007): Chronik Bau und Raum. Geschichte und Vorgeschichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Tübingen.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. = Beiträge zur Geschichte des 20. Jahrhunderts 7. Göttingen.
- Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.) (2009): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover.
- Umlauf, J. (1986): Zur Entwicklungsgeschichte der Landesplanung und Raumordnung. = Veröffentlichungen der ARL: Abhandlungen 90. Hannover.
- Wegener, M.; Button, K.; Nijkamp, P. (Hrsg.) (2007): Planning history and methodology. = Classics in planning 5. Cheltenham.