

Hans Heinrich Blotevogel

## **Geschichte der Raumordnung**

S. 793 bis 803

URN: urn:nbn:de: 0156-5599739



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Geschichte der Raumordnung

## Gliederung

- 1 Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg
  - 2 Die 1920er Jahre
  - 3 Raumordnung im Nationalsozialismus
  - 4 Die frühe Nachkriegszeit (1945-1960)
  - 5 Raumordnung in der DDR
  - 6 Raumordnung in der BRD in den 1960er und 1970er Jahren:  
Planungsoptimismus und Krise
  - 7 Raumordnung in der BRD in den 1980er Jahren:  
Bedeutungsverlust und Ökologisierung
  - 8 Die Entwicklung seit der Wiedervereinigung
  - 9 Fazit
- Literatur

Das politisch-administrative Handlungsfeld der Raumordnung wurde in den 1920er Jahren zunächst überwiegend kommunal, in den 1930er Jahren staatlich institutionalisiert. In der Bundesrepublik entstand in den 1960er Jahren ein flächendeckendes Mehrebenensystem der Raumplanung, das nach der Wiedervereinigung auf die neuen Länder übertragen wurde.

## 1 Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg

---

Die überörtliche Raumplanung entstand in Deutschland kurz vor dem Ersten Weltkrieg, 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 Raumnutzung, vor allem der Siedlungs- und Freiraumentwicklung, eine „vernünftige“ Raum-Ordnung herzustellen. Der folgende Text basiert in wesentlichen Teilen auf der ausführlichen Darstellung von Blotevogel und Schelhaas 2011, auf die hier summarisch verwiesen wird.

Als erste Marksteine der damals „Landesplanung“ genannten Regionalplanung können die Denkschrift zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplans von Robert Schmidt (1912) sowie die Etablierung der ersten Regionalplanungsverbände für Groß-Berlin (1912) und das Ruhrgebiet (1920) gelten. Die staatliche Raumordnung folgte in Deutschland dann 1935. Der 1911 gegründete „Zweckverband Groß-Berlin“ umfasste den kommunal zersplitterten Siedlungsraum Berlin und zwei Umlandkreise. Seine Aufgaben betrafen die Planung 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 den Erwerb und die Unterhaltung größerer Freiflächen (Wälder, Parks, Sportflächen usw.). Bereits 1920 wurde der Zweckverband zugunsten der Bildung von Groß-Berlin wieder aufgelöst (ARL 1971).

## 2 Die 1920er Jahre

---

Eine nachhaltigere Wirkung entfaltete der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Nachdem der Essener Beigeordnete Robert Schmidt in einer Denkschrift zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplans (1912) eine umfassende Regionalplanung zur Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, zur geordneten Siedlungsentwicklung sowie zur Verkehrsplanung gefordert hatte, wurde durch ein Gesetz Preußens von 1920 der das gesamte Ruhrgebiet umfassende Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) gegründet und Robert Schmidt zum Direktor bestellt. Die planerische Aufgabenstellung des SVR zielte auf Planungen und Maßnahmen von *regionaler*, d. h. von überörtlicher Bedeutung: (1) Erhaltung von größeren Grünflächen, (2) Entwicklung und Ordnung des regionalen Verkehrsnetzes, (3) Beteiligung an der Aufstellung von Fluchtlinien- und Bebauungsplänen.

Im Laufe der 1920er Jahre kam es auch in anderen Regionen des Deutschen Reichs zur Bildung von kommunal dominierten Landesplanungsinstitutionen, allerdings meist nur in lockerer Form als Verein oder als informelle Kooperation. Ein besonderer Bedarf zur Koordination der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung bestand vor allem in den Verdichtungsräumen, etwa im mitteldeutschen Industriegebiet um Leipzig und Halle oder um Hamburg und Berlin. 1931 umfassten die Planungsregionen immerhin 29 % der Fläche und 58 % der Bevölkerung des Reiches.

### 3 Raumordnung im Nationalsozialismus

---

Anfang der 1930er Jahre entstanden Ideen zu einer autoritären staatlichen Raumordnung im Sinne eines hierarchischen Mehrebenensystems mit einer zentralen Lenkung von der Reichsebene über die Länder und Provinzen bis zu den Städten und Gemeinden. Raumordnung sollte nicht nur zu einer rationalen Ordnung der Landnutzungen beitragen, sondern auch die Standortlenkung der Industrie und großräumige Umsiedlungen der Bevölkerung umfassen. 1935 gründete die Reichsregierung die „Reichsstelle für Raumordnung“ (RfR). Ihre Aufgabe war gemäß Einrichtungserlass „die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“. Im selben Jahr entstand die „Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung“ (RAG), ein Zusammenschluss von Wissenschaftlern zahlreicher Universitäten, welche unter der Koordination des Agrarwissenschaftlers Konrad Meyer wissenschaftliche Grundlagen für das neue politisch-administrative Handlungsfeld erarbeiten sollten. Die Politik der Raumordnung sollte durch „Raumforschung“ im Dienst der nationalsozialistischen Ideologie und Politik untermauert und damit auch wissenschaftlich legitimiert werden. Die RAG gründete die noch heute bestehende Fachzeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“, und nach 1945 ging aus der RAG die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hervor.

Die in der Weimarer Republik entstandenen kommunalen Landesplanungsgemeinschaften hatten sich in die straffe Hierarchie der nationalsozialistischen Raumordnung einzuordnen; sie wurden der „Aufsicht und Weisung“ durch die RfR unterstellt und gingen 1936 in 23 neuen, nun flächendeckend nach Ländern bzw. preußischen Provinzen organisierten Landesplanungsgemeinschaften zuzüglich der Reichshauptstadt Berlin auf (Istel 1985). Während bis dahin nur in verstäderten 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 (Reichsebene) und Landesplanung (Provinzen bzw. Länder) einbezogen.

Ideologisches Programm der NS-Raumordnung war die Überwindung der durch Liberalismus und Industrialismus entstandenen vermeintlich „ungesunden“ Raumstrukturen durch eine planmäßige Ordnung des deutschen Lebensraums. Programmatisch gefordert, aber in der Praxis kaum umgesetzt wurden eine „Entballung“ der Industriegebiete zugunsten kleinstädtischer Industrieorte sowie Umsiedlungen bäuerlicher Bevölkerung in Verbindung mit Flurbereinigungen und Meliorationsmaßnahmen zur Schaffung einer „gesunden“ agrarsozialen Struktur.

Ein besonders dunkles Kapitel der deutschen Raumordnungsgeschichte ist die Mitwirkung führender Raumordner wie Konrad Meyer am sog. Generalplan Ost. Im Dienst der SS wurden Pläne für die „Eindeutschung“ bzw. Vertreibung und Umsiedlung von Millionen Menschen in den von der Wehrmacht besetzten Gebieten im östlichen Europa erstellt (Heinemann u. Wagner 2006).

### 4 Die frühe Nachkriegszeit (1945-1960)

---

Nach dem Zweiten Weltkrieg standen zunächst praktische Fragen des Wiederaufbaus der Infrastruktur und der kriegszerstörten Städte sowie die Beseitigung der Wohnungsnot im Vordergrund. Die von den Besatzungsmächten geschaffenen Länder erließen dafür Wiederaufbaugesetze, die de facto auch Raumordnungsgesetze waren.

In der Bundesrepublik gab es in den 1950er Jahren eine kontroverse Debatte über die Legitimation und Aufgaben einer als Mehrebenensystem ausgeformten Raumordnungspolitik. Während der Begriff „Raumordnung“ politisch diskreditiert war, auch weil er häufig mit staatlicher Wirtschaftslenkung assoziiert wurde, etablierten die meisten Länder – im westlichen ebenso wie im östlichen Deutschland – nach und nach Landesplanungsbehörden; daneben entstanden – häufig informelle – Regionalplanungsinstitutionen. Eine Sonderstellung nahm Nordrhein-Westfalen ein, weil dort die kommunal verfassten Landesplanungen für das (nördliche) Rheinland, das Ruhrgebiet und Westfalen über den Krieg hinweg funktionsfähig geblieben waren.

Hinsichtlich der Einschätzung der grundlegenden Raumordnungsprobleme lässt sich eine deutliche Kontinuität von der Zwischenkriegszeit bis in die frühe Nachkriegszeit feststellen: „Ballungsprobleme“ einerseits und ländliche „Notstandsgebiete“ (einschließlich der „Zonenrandgebiete“) andererseits galten als zentrale Herausforderung der Raumordnung (Isbary/von der Heide/Müller 1969; Leendertz 2008). Über die Etablierung einer Raumordnung als politisch-administratives Mehrebenensystem und vor allem über die Etablierung einer bundesstaatlichen Raumordnung wurde kontrovers diskutiert. Erst 1965 kam es in der Bundesrepublik zum Raumordnungsgesetz, das dem Bund in der Raumordnungspolitik zumindest eine Rahmenkompetenz gegenüber den Ländern einräumte (Ernst 1991).

## 5 Raumordnung in der DDR

---

Nach der Gründung der DDR 1949 wurden die räumliche Planung sowie die zentrale Wirtschaftslenkung unter dem Dach der Staatlichen Plankommission (SPK) konzentriert und nach sowjetischem Vorbild zu einem wichtigen Instrument für den „Aufbau des Sozialismus“. Nach der Auflösung der Länder und der Bildung der 14 Bezirke (1952) wurde die überörtliche Raumplanung mit der ökonomischen Standortplanung zur Gebietsplanung verschmolzen, wobei aber ein gewisser Dualismus von wirtschaftlicher Perspektivplanung und technisch-gestalterischer Siedlungsplanung bestehen blieb. Ab 1965 waren in den Bezirken Büros für Territorialplanung, die den Bezirksplankommissionen unterstellt waren, tätig. Prinzipiell blieb aber die Territorialplanung der zentralisierten Wirtschaftsplanung untergeordnet (Kehrer 1998).

Im Zuge des Aufbaus einer sozialistischen Gesellschaft sollten die als kapitalistisches Erbe angesehenen Disparitäten zwischen Stadt und Land sowie zwischen den stärker industrialisierten südlichen Bezirken und den dünn besiedelten nördlichen Bezirken überwunden werden. Dazu dienten der bevorzugte Ausbau von Bezirkshauptstädten wie Rostock und Neubrandenburg sowie der Auf- und Ausbau von Industriestädten im Zusammenhang mit Industriekombinaten (Schwedt, Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda). Letztlich wurden die Ziele nicht erreicht, zumal die Industrialisierungspolitik nach sowjetischem Muster mit einem Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen einherging. Mit dem Ende der DDR verschwand auch das System der DDR-Territorialplanung.

## 6 Raumordnung in der BRD in den 1960er und 1970er Jahren: Planungsoptimismus und Krise

---

In den 1960er und frühen 1970er Jahren stießen Raumordnung und Raumplanung generell auf eine breite politische Akzeptanz, nun allerdings demokratisch legitimiert und frei von totalitären Zügen. Raumordnung galt jetzt als politisch-administratives Handlungsfeld, das einen wesentlichen Beitrag zur Rationalisierung und Modernisierung von Politik und Verwaltung leisten konnte (Kaiser 1965).

Vorbereitet durch ein Sachverständigen-Gutachten (SARO 1961), kam es 1965 endlich zum Bundesraumordnungsgesetz (ROG), das dem Bund eine eigene, allerdings eingeschränkte Kompetenz zur bundesstaatlichen Raumordnung sowie eine Rahmenkompetenz für die Raumordnung in den Ländern zuerkannte. Die Vorgabe allgemeiner Grundsätze der Raumordnung durch das ROG sowie vor allem die 1967 gegründete Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), in der neben dem Bund sämtliche Länder der Bundesrepublik zusammenwirken, gewährleisteten eine einigermaßen einheitliche Raumordnungspolitik im gesamten Staatsgebiet. Da wenige Jahre zuvor (1960) mit dem Bundesbaugesetz die kommunale Raumplanung auf eine neue, bundeseinheitliche Rechtsgrundlage gestellt worden war und in der Folge des ROG auch die letzten Bundesländer Landesplanungsgesetze erließen und Regionalplanungen implementierten, entstand nun ein lückenloses Raumplanungssystem mit den vier Ebenen Bund, Land, Region und Gemeinde. Dieses Mehrebenensystem wurde (und wird) charakterisiert durch das sog. Gegenstromprinzip, bei dem die top-down gerichteten Vorgaben der höheren Ebene mit einer bottom-up gerichteten Mitwirkung der nächst niedrigeren Ebene verbunden werden.

In den *Bundesländern* erfuhr das System der Landes- und Regionalplanung in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine flächendeckende instrumentelle Ausgestaltung. Nach und nach begannen alle Flächenländer auf der Grundlage ihrer Landesplanungsgesetze mit der Ausarbeitung von Plänen und Programmen. Leitender Gedanke war auch hier, die Raum- und Siedlungsstruktur entsprechend den normativen Leitbildvorstellungen des ROG auf ein System von Zentralen Orten, Entwicklungsachsen und dazwischen liegenden Freiräumen auszurichten sowie regionsspezifische Ziele durch die räumliche Einteilung nach Gebietskategorien bzw. Regionen mit bestimmten Entwicklungsprioritäten zu setzen. Beispiele für solche Pläne, die auf die klassischen Raumordnungsthemen fokussiert waren, sind die nordrhein-westfälischen Landesentwicklungspläne I und II (1966, 1970) sowie das „Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 1969“.

Einige Länder verbanden die Aufgabe der Landesplanung mit einem umfassenden Auftrag zur Landesentwicklung im Sinne einer integrierten Entwicklungsplanung. Vorreiter für dieses Modell waren Hessen und Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Niedersachsen. In Nordrhein-Westfalen entstanden das erste Landesentwicklungsprogramm (1964) und die ersten Landesentwicklungspläne (1966, 1970), und in der kommunalen Neugliederung zwischen 1967 und 1975 wurde die politisch-administrative Landkarte Nordrhein-Westfalens nach den Grundsätzen der Landesplanung neu geordnet.

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 1976 das erste Landesentwicklungsprogramm aufgestellt wurde.

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 kommunalen Landesplanungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen und der staatlichen, als Teil der Landesplanung organisierten Regionalplanung in Bayern und Niedersachsen zwei sehr unterschiedliche Organisationsmodelle. Da das ROG die Organisation der Regionalplanung den Ländern überließ, entschieden sich die Länder für Organisationsformen, die in unterschiedlicher Weise kommunale und staatliche Elemente kombinierten. Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz bildeten auf der regionalen Ebene kommunale Planungsgemeinschaften, während Nordrhein-Westfalen den Einfluss des Landes ausbaute.

Spätestens Mitte der 1970er Jahre wurde offenkundig, dass der weit reichende vertikale und horizontale Koordinationsanspruch der Raumordnung nicht eingelöst werden konnte (Scharpf u. Schnabel 1979). Beispielhaft deutlich wird dies am Bundesraumordnungsprogramm (BROP 1975), das 1975 von der MKRO verabschiedet wurde. In den vorangegangenen langjährigen Diskussionen wandten sich sowohl mehrere Bundesministerien als auch die Länder gegen ein wirksames Programm, so dass das BROP letztlich auf viele Leerformeln reduziert wurde und der Anspruch einer horizontalen und vertikalen Planungs koordinierung scheiterte (Hübler 1991).

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 ökologischer, ökonomischer und sozialer Zielsetzungen sowie im Verhältnis Ausgleichs- versus Wachstumsziel (ARL 1991).

## 7 Raumordnung in der BRD in den 1980er Jahren: Bedeutungsverlust und Ökologisierung

---

Nach den Jahren eines ausgeprägten Planungsoptimismus setzte in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre eine weit verbreitete Planungskepsis ein, die sich teilweise zu einer regelrechten Ablehnung öffentlicher Planung steigerte. 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 für Wachstum und Vollbeschäftigung sorgen und seinen Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende Daseinsvorsorge in allen Teilen des Landes auf einem annähernd gleichen Niveau bereitstellen. Hinzu kam eine tiefgreifende Veränderung der Planungsprozesse, denn die Bürgerinnen und Bürger ließen sich immer weniger widerspruchslos von der Planungsbürokratie „beplanen“, mochten die Planungsverfahren auch noch so sehr juristisch und wissenschaftlich legitimiert sein.

Seit den 1970er Jahren rückten Umweltfragen in der Rangfolge der Wichtigkeit weit nach vorn. Mit der zunehmenden ökologischen Sensibilisierung geriet die herrschende technokratische Planung mit ihrer Fokussierung auf Wachstum und Infrastrukturausbau in die Kritik. Immer deutlicher wurde, dass die mit Fortschrittsoptimismus betriebene harte Modernisierungspolitik mit dem autogerechten Umbau der Städte, Flächensanierungen, verdichteten Großwohnsiedlungen, großtechnischer Energieerzeugung, radikalen 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.

Ein neuer Akzent wurde durch den Einfluss der Naturschutz- und Ökologiebewegung gesetzt. 1976 löste das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ab. 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) äußerte sich auch in der in vielen Bundesländern vorgenommenen Zuordnung der Landesplanungsbehörden zu den Umweltministerien.

## 8 Die Entwicklung seit der Wiedervereinigung

---

Mit der Deutschen Einigung begann eine neue Phase der Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland. In der neuen Bundesrepublik entstand ein scharfes West-Ost-Gefälle der wirtschaftlichen Leistungskraft und der Einkommen, welches dem raumordnungspolitischen Grundsatz der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ eine neue Aktualität bescherte. Die Politik reagierte auf die Herausforderungen 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 mit höchster Priorität auf Ostdeutschland ausgedehnt.

Auch auf den Ebenen der Länder und der Regionen erlebte die Raumordnung nach 1990 eine gewisse Renaissance. Die ostdeutschen Bundesländer bauten Raumordnungssysteme nach westdeutschem Modell auf. In rascher Folge entstanden Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne. 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, auch als Reaktion auf den verschärften Standortwettbewerb infolge der Globalisierung. Gefordert wurde vielfach eine engere Verknüpfung der Regionalplanung mit einer regionalen Standort- und Entwicklungspolitik. Favorisiert wurden meist informelle Kooperationen wie beispielsweise im Raum Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, aber auch „harte“ Verbandsstrukturen wie der Zweckverband Großraum Braunschweig, der Verband Region Stuttgart (1994) mit einem direkt gewählten



## Geschichte der Raumordnung

Regionalparlament und die Region Hannover mit einem breit gefächerten Aufgabenspektrum einschließlich der Regionalplanung (2001) entstanden.

Auf die veränderten Rahmenbedingungen der Raumentwicklung infolge des Wegfalls des Eisernen Vorhangs, der Europäisierung und der Globalisierung reagierte die Raumordnungspolitik in zweierlei Hinsicht. Erstens wurde nun die „Europäische Dimension“ verstärkt in die Instrumente der Raumordnung einbezogen, zweitens richtete die Raumordnungspolitik ihre Aufmerksamkeit stärker 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) zudem die dritte zentrale Komponente im raumordnungspolitischen Zielsystem der Nachhaltigkeit neu akzentuiert.

Die neuen Impulse prägten maßgeblich die wichtigsten Dokumente der Raumordnungspolitik der 1990er Jahre. Im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (ORA) (1992/1993) verständigte sich die MKRO zunächst auf die neue Situation nach der Deutschen Einigung und im Hinblick auf die neuen Rahmenbedingungen der Raumentwicklung. 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 großen „Europäischen Metropolregionen“ für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in Europa hervorgehoben. Im selben Jahr begann der Bund mit der Förderung von „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO).

1997 novellierte der Bundestag in einem parallelen Verfahren das ROG und das BauGB durch die 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 neuen Leitvorstellung bedeutete allerdings keine fundamentale inhaltliche Veränderung des raumplanerischen Zielsystems, da die Komponenten bereits zuvor zum normativen Kern der Raumordnungspolitik gehörten.

In den 1990er Jahren lassen sich auch neue Ansätze zur prozeduralen Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik registrieren, denn zunehmend gewannen informelle Instrumente der persuasiven und kooperativen Steuerung an Bedeutung (Gnest 2008). Dazu gehören Regionale Entwicklungskonzepte, ein verstärkter Einsatz von Information- und Kommunikationsstrategien sowie Verfahren zur Konsensbildung der beteiligten Stakeholder-Gruppen. Damit einher ging eine Veränderung im übergreifenden Verständnis von Raumordnung: Neben der Ordnungsaufgabe wurde zunehmend die Entwicklungsaufgabe als wichtig wahrgenommen und in die Praxis umzusetzen versucht.

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 et al. 1993) bezeichnet; andere Autoren gehen noch weiter und sprechen sogar von einer „Renaissance der strategischen Planung“ (Salet u. Faludi 2000).

## 9 Fazit

---

Der Rückblick zeigt, wie variabel 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. Die Vorstellung einer raumbezogenen Gesamtplanung mit einem umfassenden vertikalen und horizontalen Integrations- und Koordinationsanspruch wurde unter ganz unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorzeichen artikuliert und teilweise auch umzusetzen versucht, wenngleich ohne dauerhaften Erfolg. Die bereits in den 1920er Jahren vertretene Doktrin eines begrenzten Steuerungs-, Koordinations- und Gestaltungsanspruchs wurde erst seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zum Allgemeingut der Raumordnung in Theorie und Praxis.

Bemerkenswert erscheint im historischen Rückblick, mit welcher Flexibilität die Analyse- und Gestaltungsinstrumente der Raumplanung in den extrem gegensätzlichen gesellschaftlichen und politischen Kontexten angewandt wurden. Beispiel dafür ist das Konzept der „Tragfähigkeit“, das in den 1930er Jahren im Sinne einer agrarwirtschaftlichen 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. 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 wie in der Gebiets- und Territorialplanung der DDR und in der Raumordnungspolitik der Bundesrepublik (Kegler 2015).

## Literatur

---

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1971): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. (Historische Raumforschung, 10; Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 63). 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.
- Blotevogel, H. H.; Schelhaas, B. (2011): Geschichte der Raumordnung. In: Borchard, K. (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 75-201.
- BROP (1975). Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). (Schriftenreihe „Raumordnung“, 06.002). Bonn.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 182). Hannover, S. 3-32.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscherpark. In: Raumplanung 61, 112-118,

## Geschichte der Raumordnung

- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. (Arbeitsmaterial der ARL, 337). Hannover.
- Heinemann, I.; Wagner, P. (Hrsg.) (2006): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert. (Beiträge zur Geschichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft, 1). Stuttgart.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 182). Hannover, S. 32-51.
- 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. (Abhandlungen der ARL, 57). Hannover.
- Istel, W. (1985): Entwicklungslinien einer Reichsgesetzgebung für die Landesplanung bis 1945. In: Beiträge zu Raumordnung, Raumforschung und Landesplanung. (Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung, 1.042). Dortmund, S. 67-100.
- Kaiser, J. H. (Hrsg.) (1965): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden.
- Kegler, Karl R. (2015): Deutsche Raumplanung. Das Modell der „zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Paderborn.
- 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, S. 25-93.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. (Beiträge zur Geschichte des 20. Jahrhunderts, 7). Göttingen.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The revival of strategic spatial planning. Amsterdam.
- SARO (Sachverständigenausschuss für Raumordnung) (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. (Beiträge der ARL, 27). Hannover.
- Schmidt, R. (1912): Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). Essen.

## Weiterführende Literatur

---

- Kübler, A. (2007): Chronik Bau und Raum. Geschichte und Vorgeschichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Tübingen.
- Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.) (2009): 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.
- Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.) (2015): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M.
- Umlauf, J. (1986): Zur Entwicklungsgeschichte der Landesplanung und Raumordnung. (Abhandlungen der ARL, 90). Hannover.

Bearbeitungsstand: 06/2018