

GESCHICHTE DER RAUMORDNUNG IN DER BRD (1949–1989)

Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel, Universität Wien, im Interview

Das Gespräch mit Hans Heinrich Blotevogel führte Rainer Danielzyk im März 2021.

Die „Raumordnung“ war durch die NS-Zeit bekanntlich diskreditiert. Zugleich gab es nach dem Zweiten Weltkrieg und in den Gründungsjahren der Bundesrepublik Deutschland erheblichen Planungsbedarf im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau. Die Stadtplanung wurde ja, z.T. auf der Basis von Entwürfen und Konzepten aus den 1920er und 1930er Jahren, sofort wieder aufgenommen. Wie verhielt es sich mit der Raumordnung? Wie wurde sie in dem hier skizzierten Spannungsfeld wahrgenommen? Wann und wo gab es erste „amtliche“ Aktivitäten zur Raumordnung?

Tatsächlich war der Begriff „Raumordnung“ durch den Nationalsozialismus diskreditiert, aber es war in den ersten Nachkriegsjahren auch völlig unklar, was man unter Raumordnung zu verstehen hatte. Die meisten Fachleute favorisierten den Begriff „Landesplanung“, denn damit konnte man an die Tradition der zumeist kommunal verfassten Landesplanung der Weimarer Republik anknüpfen. Unstrittig war die Bewältigung der durch den Krieg verursachten drängenden Probleme, vor allem der Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte, die Wiederherstellung der Infrastruktur sowie die Milderung der Wohnungsnot, die auch durch die zuströmenden Flüchtlinge und Vertriebenen bedingt war. Dafür erließen die Länder ab 1946 sogenannte Aufbaugesetze, die de facto Planungsgesetze waren. Für die Wiederaufbauplanungen waren die Kommunen zuständig, und erst nach einigen Jahren entwickelten die Länder erste strategische Vorstellungen für eine koordinierte Landesentwicklung. Damit bekam der Begriff „Landesplanung“ eine doppelte Bedeutung: erstens als kommunal verfasste Landesplanung (Landesplanungsgemeinschaften in der Tradition der Weimarer Republik) und zweitens als staatliche Landesplanung der Länder. Diese wurde teils als Landesplanung und teils als Raumordnung bezeichnet. Eine begriffliche und verfassungsrechtliche Klärung brachte erst das sogenannte Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts von 1954. Es fasste alle überörtlichen raumbezogenen Gesamtplanungen unter dem Begriff „Raumordnung“ zusammen, also sowohl die Landes- und Regionalplanung wie auch die gesamtstaatliche Bundesraumordnung.

Wann gab es erste sichtbare Aktivitäten zur Raumordnung auf Bundesebene?

Schon im Grundgesetz von 1949 wurde „Raumordnung“ im Artikel 75 als staatliche Aufgabe des Bundes genannt, allerdings ohne nähere Bestimmung. De facto fand Raumordnung auf der Bundesebene aber nicht statt, weil die Raumordnung als eigenständiges politisch-administratives Handlungsfeld höchst umstritten war. Zwar entstanden in den 1950er Jahren immer wieder Initiativen für ein Bundesraumordnungsgesetz, doch scheiterten diese. Gewissermaßen als Ersatz entstanden 1955 der Interministerielle Ausschuss für Raumordnung (IMARO) und 1957 mit der Bund-Länder-Konferenz für Raumordnung der Vorläufer der heutigen MKRO. Einen gewissen Abschluss fanden die kontroversen Debatten erst in den 1960er Jahren mit dem Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) von 1961 und dem Raumordnungsgesetz des Bundes von 1965.

Spielte in der Wahrnehmung der Raumordnung in der BRD eine besondere Rolle, dass „Planung“ ganz allgemein mit „Sozialismus“ assoziiert wurde und war Raumordnung auch aus diesem Grund ggf. diskreditiert? Schließlich galten die Ostblockstaaten ja als sogenannte Planwirtschaften.

Eindeutig ja, denn der Raumordnung nationalsozialistischer Provenienz wurde nicht ganz zu Unrecht der Anspruch einer zentralstaatlichen Wirtschaftslenkung und Bevölkerungsumverteilung unterstellt. In den ersten Nachkriegsjahren wurde das Modell einer Zentralverwaltungswirtschaft von den großen Parteien noch breit akzeptiert, und erst mit der Gründung der BRD setzte sich das Modell der sozialen Marktwirtschaft durch, nicht zuletzt durch Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister. Über die Aufgaben und die institutionelle Ausgestaltung einer bundesstaatlichen Raumordnung entspann sich jedoch in den 1950er Jahren eine heftige Debatte. Das Wirtschaftsministerium und der Industrie- und Handelskammertag lehnten eine Raumordnung auf der Bundesebene strikt ab, ebenso die Bundesländer, welche eine Einschränkung ihrer Kompetenzen befürchteten. Fürsprecher waren auf der anderen Seite

das Innen- und Wohnungsbauministerium sowie der Deutsche Bauernverband, der sich von der Raumordnung eine stärkere Förderung der ländlichen Räume versprach.

Ab etwa Ende der 1960er Jahre wird ja rückblickend gern von einer „Zeit der Planungseuphorie“ gesprochen. In den großen Städten nahm die Stadtentwicklungsplanung einen unübersehbaren Aufschwung, Ämter oder Stabsstellen für Stadtentwicklung usw. wurden eingerichtet. In manchen Bundesländern wurde zudem eine räumliche, zeitliche und finanzielle Aspekte integrierende Entwicklungsplanung auf den Weg gebracht. Welche Rolle spielte aus Ihrer Sicht, Herr Blotevogel, die Raumordnung in diesem Zusammenhang?

Wahrscheinlich ist für die Jahre 1960 bis 1975 der Begriff des „Planungsoptimismus“ treffender. Allerdings gilt dies für die Raumordnung eigentlich nur für die wenigen Jahre von 1965 bis 1973. Tatsächlich traf die Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes 1965 mit einem Wandel des politischen Zeitgeistes zusammen. Auch als Reaktion auf die restaurativen Tendenzen der Adenauer-Ära setzte sich die Auffassung durch, dass sich der Staat von einem hoheitlich agierenden zu einem modernen, rational planenden Leistungsstaat entwickeln sollte. Öffentliche Planung wurde nun zum Inbegriff von Modernität, Fortschritt und Reformwillen. Vor diesem Hintergrund stieß der Raumordnungsgedanke eines Ausgleichs zwischen prosperierenden Ballungsgebieten und strukturschwachen ländlichen Räumen auf breite Akzeptanz. Nachdem 1969 die Ära der sozialliberalen Koalition unter dem Kanzler Willy Brandt begann, versuchten Horst Ehmke als Chef des Bundeskanzleramts und Reimut Jochimsen als Leiter der dortigen Planungsabteilung, die Regierungstätigkeit nach den Prinzipien der modernen wissenschaftlichen Planungstheorie zu organisieren. Das Konzept einer integrierten Aufgabenplanung unter Einschluss der Finanzplanung wurde zumindest ansatzweise nicht nur im Bund, sondern auch in Ländern wie Hessen und Nordrhein-Westfalen eingeführt. Vor allem bei der Koordination zwischen den Fachpolitiken spielte die Raumordnung eine wichtige Rolle. Mit solch großen Erwartungen wurde 1969 auch der Versuch eines Bundesraumordnungsprogramms (BROP) gestartet.

Was waren eigentlich die Gründe für das vergleichsweise rasche Ende dieser Planungseuphorie oder dieses Planungsoptimismus?

Die hohen Erwartungen an die integrierte Aufgabenplanung im Allgemeinen und an das Bundesraumordnungsprogramm im Besonderen wurden schon bald enttäuscht. Die Aufgabe einer integrierten Aufgabenplanung erwies sich als überkomplex, und die Fachressorts lehnten die damit verbundene Einschränkung ihrer Handlungsspielräume ab. Das Vorhaben des Bundesraumordnungsprogramms war de facto zum Scheitern verurteilt. Die mit der Aufstellung verbundene doppelte Koordinierungsaufgabe erwies sich als überkomplex, denn neben den Fachressorts des Bundes musste das BROP auch mit den Ländern abgestimmt werden. Als es schließlich 1975 doch noch von der

MKRO verabschiedet wurde, war es ein inhaltlich ausgedünntes, praktisch zahnloses Dokument, das keine Steuerungswirkung entfalten konnte.

Die Gründe für das Ende des Planungsoptimismus lagen aber nicht nur an der Überschätzung des rationalen, hierarchischen Planungsmodells, sondern auch an den gewandelten Rahmenbedingungen. Die Ölkrise von 1973, der Übergang zur postfordistischen Regulationsweise und der gesellschaftliche Wertewandel stellten den Steuerungsanspruch des institutionalisierten Raumordnungssystems grundsätzlich infrage. Flächensanierungen, Großwohnsiedlungen und unwirtschaftlich gewordene Städte als Produkte der Raumplanung gerieten in die Kritik, Planung ohne Partizipation verlor ihre Legitimation, und mit der zunehmenden Sensibilisierung für Themen des Umweltschutzes geriet die technokratische Planung mit ihrer Fokussierung auf Wachstum und Infrastrukturausbau in die Defensive, sodass Raumplanung in der Öffentlichkeit eher als Teil des Problems denn als dessen Lösung gesehen wurde.

Rückblickend wird ja vielfach von einem Bedeutungsverlust vor allem der Landesplanung spätestens seit dem Ende der 1970er Jahre gesprochen. Würden Sie dem zustimmen? War die Landesplanung wirklich jemals so handlungsstark wie sie rückblickend vielfach erscheint? Und gab es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Ländern?

Die Frage ist nur schwer zu beantworten, denn mir sind keine Untersuchungen bekannt, welche die Wirksamkeit von Landesplanung im Längsschnitt und/oder ländervergleichend empirisch valide erforscht hätten. Nach meinem persönlichen Eindruck als unabhängiger Beobachter der Entwicklung insbesondere in Nordrhein-Westfalen möchte ich die Frage jedoch eindeutig bejahen. Tatsächlich war die Landesplanung in NRW bis zur zweiten Hälfte der 1970er Jahre bedeutend und verlor seitdem an Steuerungskraft.

Die dafür verantwortlichen veränderten Rahmenbedingungen habe ich bereits genannt. Sie führten auch zu einer tiefgreifenden Veränderung der planerischen Aufgabenstellungen. Statt quantitativer Siedlungserweiterung rückten die Qualifizierung des Bestandes und Freiraumsicherung in den Fokus, statt Flächensanierung ging es um erhaltende Stadterneuerung, statt Infrastrukturausbau setzte man auf die Erneuerung der Infrastruktur sowie eine klimagerechte Energie- und Verkehrspolitik und schließlich statt einer klassischen Top-down-Planung auf mehr Legitimität der Planung durch Bürgerbeteiligung und Konsensbildung.

Für solche veränderten Aufgabenstellungen erwies sich das elaborierte System der Steuerungsinstrumente aus den 1970er Jahren immer weniger als geeignet. Insofern entstand in den 1980er Jahren im Vergleich zu den 1960er Jahren eine paradoxe Situation: Während früher die Instrumente fehlten, um die Probleme zu lösen, waren nun zwar die Instrumente vorhanden, aber sie waren nur wenig zur Lösung der neuen Probleme geeignet.

Der gesunkene politische Stellenwert der Raumordnung spiegelt sich beispielsweise auch in den häufigen Umorganisationen der nordrhein-westfälischen Landespla-

nung. Nicht immer wurden die leitenden Positionen mit Fachleuten besetzt, und bei Koalitionsverhandlungen wurde die Landesplanungsbehörde gleichsam als Verschiebemaschine unterschiedlichen Fachressorts zugeordnet, obwohl doch der Koordinationsanspruch der Landesplanung eine Zuordnung zur Staatskanzlei erfordert hätte.

Herzlichen Dank, Herr Blotevogel, für das sehr informative Gespräch!

Literatur zur Vertiefung

Blotevogel, H. H.; Schelhaas, B. (2011): Geschichte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 75-201.

Blotevogel, H. H. (2018): Geschichte der Raumordnung in Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 793-803.

Blotevogel, H. H. (2018): Friedrich Halstenberg und die nordrhein-westfälische Landesplanung. In: Bocian, I.; Zöpel, C. (Hrsg.): Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg: Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Essen, 143-167.



PROF. DR. HANS HEINRICH BLOTEVOGEL,

ehemaliger Leiter des Fachgebiets Raumordnung an der TU Dortmund und zuletzt Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, ist langjähriges ARL-Mitglied und arbeitet vor allem zu Fragestellungen der Humangeographie und Raumordnung.

hans.blotevogel@univie.ac.at



**Band 79
Heft 1
Februar 2021**

Papierausgabe:
ISSN 0034-0111

Elektronische Ausgabe:
eISSN 1869-4179

All manuscripts are published
open access: CC BY 4.0

BEITRAG / ARTICLE

Julie Chouraqi

Medium-sized cities in decline in France: between urban shrinkage and city centre devitalisation

Sebastian Eichhorn / Christian Gerten / Christian Diller

Bewertung und Klassifizierung von Bahnhaltungen in Nordrhein-Westfalen. Ein methodischer Ansatz zur Operationalisierung von „Transit-Oriented Development“

Philipp Gareis / Christian Diller / Bärbel Winkler-Kühlken

Infrastruktur als Aspekt von Lebensqualität und ihr Einfluss auf die Lebenszufriedenheit von Bewohnern in Kleinstädten des Regionstyps zentrale Lage in Deutschland

David Sipple, Heiner Schanz

Hebelpunkte lokaler Ökonomien. Der Betriebsrückgang im lokalen Lebensmittelhandwerk aus systemischer Perspektive

POLITIK- UND PRAXIS-PERSPEKTIVE / POLICY AND PRACTICE PERSPECTIVE

Heinrich Mäding

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik – explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik

Printausgaben können über die Website der Zeitschrift bestellt werden:

<https://rur.oekom.de/index.php/rur/subscriptionStatic>