

Ariane Leendertz

## Vom Anfang und Ende einer wissenschaftlich-administrativen Mission

### Nationalstaatliche Raumordnungspolitik in Deutschland 1935 bis 1975

In den 1980er Jahren des 20. Jahrhunderts herrschte unter deutschen Raumplanern gedrückte Stimmung. Die Manövriermasse, mit der die Raumordnungspolitik bis vor Kurzem habe rechnen können, sei »sehr klein bis Null geworden«. Möglichkeiten einer wirklich planmäßigen Steuerung seien nicht erkennbar, obwohl sie doch eigentlich als gestaltende Komponente der Entwicklung konzipiert worden sei. Gegenüber anderen Politikbereichen und angesichts übernationaler Entwicklungen werde die Raumordnung immer mehr in die Verteidigung gedrängt. »Das deutliche Bewußtsein, daß die Raumordnung vor einer grundlegend veränderten Situation steht, die ein neues Nachdenken von Grund auf über die Aufgaben, die Möglichkeiten und Grenzen und auch über die Arbeitsweise der Raumordnung und Landesplanung erfordert, ist eine Aussage zur allgemeinen Lage, die wohl unbestritten ist.«<sup>1</sup>

Seit dem Ende der 1970er Jahre nahm dieses »Bewußtsein einer Wende« einen zentralen Platz in der raumplanerischen Selbstreflexion ein. Niemals zuvor war man von der Notwendigkeit, »von Grund auf« neu über die Aufgaben der Raumplanung nachdenken zu müssen, derart überzeugt gewesen – nicht in den Übergangsjahren nach der NS-Zeit, in den Gründungsjahren der Bundesrepublik und auch nicht im gesellschaftlichen Wandel der 1960er Jahre. In dieser Dekade hatte die Raumplanung einen rasanten Aufstieg erfahren, für den das Bundesraumordnungsgesetz von 1965 und das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 stehen. Im selben Jahr hatte die Planungskonjunktur indes ihren Zenit bereits überschritten. Das Bundesraumordnungsprogramm wurde, wie viele andere Reform- und Planungsprojekte jener Zeit, niemals umgesetzt und galt schon zum Zeitpunkt seines Beschlusses als überholt. Zahlreiche Raumplaner verfielen damals in ein enttäuschtes Lamento, das mancher Beobachter noch bis in die jüngste Gegenwart fortwirken sieht.<sup>2</sup> Sie beklagten den Rückzug des Staats aus der Raumordnungspolitik, diskutierten über ihren »Abstieg« und suchten nach Gründen für das »Scheitern« der Raumordnung nach jahrzehntelangen Bemühungen.<sup>3</sup> Diese Enttäuschung war ganz besonders die Enttäuschung einer Planergeneration, die es sich seit den 1930er Jahren zum Ziel gesetzt hatte, das Instrumentarium nicht allein für eine regionale, sondern für eine nationale Raumordnungspolitik zu etablieren. Ihr Scheitern ist, sofern man es an den Ansprüchen der Raumplaner selbst misst, kaum von der Hand zu weisen. Denn ihr oberstes Ziel war nichts weniger als die Koordination aller »raumrelevanten« Ressortpolitiken und ihre

1 Referat von Josef Umlauf auf der Sitzung der Landesgruppe Bayern der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung am 28. Januar 1983, S. 13–15, Architekturmuseum der TU München, Nachlass Josef Umlauf. – Für die kritische Lektüre dieses Aufsatzes und wichtige Kommentare danke ich Christiane Kuller (München) und Thomas Etzemüller (Oldenburg).

2 So etwa *Dietrich Fürst*, Steuerung durch räumliche Planung?, in: *Hans-Peter Burth/Axel Görlitz* (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden 2001, S. 247–275, hier: S. 261, Anm. 48.

3 Siehe beispielsweise *Kurt Becker-Marx*, Raumordnung. Eine Zwischenbilanz, in: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)* 37, 1979, S. 197–203; *Karl-Hermann Hübler*, Kritik am strategischen Ansatz der Bundesraumordnung. Vorschläge einer Umorientierung, in: *RuR* 37, 1979, S. 129–138.

Ausrichtung auf ein einheitliches gesellschaftspolitisches Leitbild, nämlich »gleichwertige Lebensbedingungen« in allen Teilen der Bundesrepublik herzustellen, die nur über einen räumlichen und sozialen Ausgleich großen Stils zu erreichen wären.<sup>4</sup>

Allerdings nimmt die Frage, woran die Raumplanung »gescheitert« ist, ein Urteil über die Entwicklung der 1970er und 1980er Jahre bereits vorweg und läuft Gefahr, die subjektive Wahrnehmung der damals beteiligten Planer und Wissenschaftler fortzuschreiben. Ich möchte deshalb neutral vom Ende eines Unternehmens sprechen, das seit seinen Anfängen in der Weimarer Republik niemals nur ein wissenschaftliches, sondern zugleich ein politisch-administratives Projekt gewesen ist. Dabei geht es mir nicht in erster Linie um die Raumplanung als Ganzes<sup>5</sup> (als überörtliche räumliche Planung, insbesondere Regional- und Landesplanung), sondern um eine bestimmte Facette, nämlich um Raumordnung und Raumordnungspolitik auf gesamtstaatlicher Ebene sowie um die Interaktion von Wissenschaft und Politik. Einleitend werde ich zunächst auf die Konzepte der »Verwissenschaftlichung der Politik« und der »Politisierung der Wissenschaft« eingehen (I). Beide Prozesse waren im Fall der Raumplanung von Anbeginn eng miteinander verwoben. Sie bedingten einander und prägten die institutionelle Organisation der Raumplanung ebenso wie die Konzeption der wissenschaftlichen Raumforschung und die Selbstverständnisse und Überzeugungen ihrer Protagonisten. Um die Grundkonstellation der Raumplanung im Spannungsfeld von Wissenschafts- und politisch-administrativem System, die sich in den 1920er Jahren abzeichnete, in der NS-Zeit konsolidierte und in der frühen Bundesrepublik fortbestand, wird es im zweiten Teil dieses Aufsatzes gehen (II).

Im Zentrum des dritten Teils stehen die Übergangsjahre nach dem Krieg und der »Sachverständigenausschuss für Raumordnung« (SARO). Die Raumplanung blieb Sache eines kleinen Kreises von Experten, der sich seit Mitte der 1930er Jahre im Umfeld der Reichsstelle für Raumordnung, der Landesplanungsbehörden und der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung herausgebildet hatte. Diese Experten machten den Kern des SARO aus, den die Bundesregierung 1955 berief und der 1961 ein Gutachten vorlegte, in dem die räumlichen wie gesellschaftlichen Leitbilder einer Raumordnungspolitik des Bundes erstmals zusammenfassend dargestellt und begründet wurden. Am Gegenstand des Sachverständigenausschusses lässt sich das Wechselspiel aus Angebot und Nachfrage sowie die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik auch deshalb gut beobachten, weil von den Sitzungen Wortprotokolle erhalten sind, in denen einige Gedankengänge, taktische Erwägungen und Ansichten recht ungefiltert wiedergegeben sind (III).

In den 1960er Jahren verschwand die Skepsis gegenüber der Raumordnung, die in den 1950er Jahren überwogen und die Arbeit des Sachverständigenausschusses geprägt hatte. Die sozial-liberale Koalition betrachtete die Raumordnungspolitik als wichtigen Teil ihrer gesellschaftspolitischen Reformen und kündigte 1969 ein »Bundesraumordnungsprogramm« an. Zugleich brach in den 1960er Jahren nach und nach das institutionelle Arrangement der Nachkriegsjahre auf. Immer mehr Akteure erhoben Anspruch auf Mitsprache in Sachen Raumordnung, und die wissenschaftliche Raumforschung begann zu expandieren. Darum geht es im vierten Abschnitt dieses Aufsatzes (IV). Im fünften Teil schließlich werde ich mich ausgehend vom Bundesraumordnungsprogramm der Frage annähern, warum die Raumordnung, die noch um 1970 in aller Munde gewesen war, nur wenige Jahre später in der politischen Versenkung verschwand und ihre enttäuschten

4 Vgl. Ariane Leendertz, Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der »gleichwertigen Lebensbedingungen«, in: Heinrich Mäding/Wendelin Strubelt (Hrsg.), Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung, Hannover 2009, S. 210–225.

5 Für diese breitere Perspektive sowie die Geschichte der oben genannten Generation, der ungefähr zwischen 1895 und 1910 Geborenen: Ariane Leendertz, Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert, Göttingen 2008.

Protagonisten sich vor einem Scherbenhaufen sahen (V). Antworten auf diese Frage lassen sich aus verschiedenen Perspektiven und auf verschiedenen Erklärungsebenen formulieren. Auf die Binnenperspektive der Raumplaner selbst werde ich nur kurz eingehen. Ausführlicher dagegen werde ich auf Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Policy-Forschung zurückgreifen, die um 1980 die Umsetzungsprobleme von Reform- und Planungsprojekten analysierte. Ihre Analysen konzentrierten sich vor allem auf das Problemfeld politischer Steuerungsmöglichkeiten und die Funktionsweise des politischen Entscheidungsprozesses, berücksichtigten aber außerdem den breiteren gesellschaftlichen und ökonomischen Kontext, im Besonderen veränderte wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen (stagnierende Wachstumsraten in beiden Bereichen). Weitere Erklärungsansätze sind in der Wissenschaftssoziologie zu finden, die seit den 1970er Jahren eine veränderte Rolle wissenschaftlichen Wissens wie wissenschaftlicher Experten und neue Konstellationen zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik beobachtet. Die Zeitgeschichtsschreibung der vergangenen Jahre schließlich deutet die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen seit den 1970er Jahren als einen Wandel neuer Qualität, in dem zahlreiche Grundmuster der ›klassischen‹ Moderne und Industriegesellschaft überschrieben wurden und ihre prägende Kraft verloren.<sup>6</sup> Bettet man die Raumplanung in diese Makroperspektive gesellschaftlichen Wandels ein, dann vermag das Ende des Projekts einer nationalen Raumordnungspolitik die These von einem grundlegenden »Strukturbruch« in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts empirisch zu untermauern. Wie sich diese gegenwärtig plausible Periodisierung einer Epoche »nach dem Boom« (Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael) zu dem Vorschlag verhält, die Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse und mit Hilfe des Konzepts der Wissensgesellschaft neu zu definieren<sup>7</sup>, möchte ich in der Schlussbetrachtung (VI) kurz erläutern.

#### I. ›VERWISSENSCHAFTLICHUNG DER POLITIK‹ UND ›POLITISIERUNG DER WISSENSCHAFT‹

Was ist unter ›Verwissenschaftlichung der Politik‹ und ›Politisierung der Wissenschaft‹ zu verstehen? Beide Prozesse sind in erster Linie von Sozialwissenschaftlern und Historikern systematisiert worden. Insbesondere die Arbeiten des Bielefelder Wissenschaftssoziologen Peter Weingart werden in zahlreichen zeitgeschichtlichen Studien zitiert, da sie einen Analyserahmen bereitstellen, der von einem dynamischen und interdependenten Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik ausgeht.<sup>8</sup> Die politische Nachfrage nach wissenschaftlich fundiertem Wissen ist laut Weingart doppelt motiviert (dabei beschränkt sich Weingart auf die Zeit seit 1945): Zum einen sollen ›Probleme‹ möglichst effizient gelöst werden, zum anderen legitimieren wissenschaftliche Argumente und Studien politische Entscheidungen. Umgekehrt ist die Wissenschaft abhängig von den Ressourcen, die ihr die Politik – oder in vielen Fällen wohl besser der Staat, die öffentliche Hand – bereitstellt.<sup>9</sup> Die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik werden damit vor allem

6 Vgl. *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008; *Konrad H. Jarausch* (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008.

7 *Margit Szöllösi-Janze*, Wissensgesellschaft in Deutschland. Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse, in: GG 30, 2004, S. 277–313.

8 *Peter Weingart*, Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Medien und Wirtschaft in der Wissensgesellschaft, Weilerswist 2001; *ders.*, Wissenschaftssoziologie, Bielefeld 2003.

9 *Weingart*, Stunde, S. 130–132.

als funktional und materiell motiviert betrachtet, zumal sich Weingart auf den Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung konzentriert hat. Wesentlich weiter führt der Ressourcenbegriff, von dem der Wiener Historiker Mitchell Ash ausgeht: Wissenschaft und Politik sind im gesamten 20. Jahrhundert »Ressourcen für einander« gewesen, und diese Ressourcen konnten ökonomischer und finanzieller wie kognitiver, apparativer, personeller, institutioneller, rhetorischer und ideologischer Art sein.<sup>10</sup> Politische und wissenschaftliche Zielsetzungen wurden auf institutioneller wie intellektueller Ebene miteinander verwoben – und dafür ist die deutsche Raumplanung seit den 1930er Jahren ein hervorragendes Beispiel.

Die ›Verwissenschaftlichung der Politik‹ überschneidet sich stark mit der sogenannten ›Verwissenschaftlichung des Sozialen‹, und das nicht allein, weil in beiden Konzepten die Figur des wissenschaftlichen Experten eine zentrale Rolle spielt. Wissenschaftliches Wissen diffundiert seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts auf breiter Linie in zahllose, bislang wissenschaftsferne Bereiche, in die Politik genauso wie in die Verwaltung, Wirtschaft, Kultur, Technik oder ins Militär.<sup>11</sup> Mit anderen Worten: Die Grenzen zwischen Wissenschaftssystem und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen werden durchlässig. Neue außeruniversitäre Forschungseinrichtungen entstehen, die wie etwa die Reichsanstalten und Bundesbehörden oder Kommissionen und Sachverständigenräte an »Schnittflächen« zwischen Wissenschafts- und politisch-administrativem System liegen.<sup>12</sup> Es ist ein Kennzeichen der Raumplanung, dass zahlreiche ihrer Institutionen, die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung zum Beispiel oder der oben erwähnte Sachverständigenausschuss, an diesen Schnittflächen angesiedelt waren.

Parallel zur ›Verwissenschaftlichung der Politik‹ wird das ›Soziale‹ zum Anwendungsfeld zahlreicher humanwissenschaftlicher Disziplinen. Experten, das heißt Wissenschaftler und akademisch ausgebildete Praktiker, sowie ihre Argumente, Begriffe, Denkweisen und Forschungsergebnisse etablieren sich in Betrieben und Verwaltungen, in Parteien und Parlamenten, und ebenso in den Sinn- und Wahrnehmungswelten sozialer Gruppen, Klassen oder Milieus.<sup>13</sup> ›Experten‹ werden sie dadurch, dass ihnen aufgrund ihres Fachwissens besondere Entscheidungs- oder Urteilskompetenz zugebilligt oder zugewiesen wird.<sup>14</sup> Eine wichtige Rolle fällt besonders jenen zu, die in den erwähnten Schnittflächen-Institutionen operieren, sowie Personen, die als »Grenzgänger«<sup>15</sup> oder »Transmissionsriemen«<sup>16</sup>

10 Mitchell G. Ash, Wissenschaft und Politik als Ressourcen für einander, in: *Rüdiger vom Bruch/Brigitte Kaderas* (Hrsg.), *Wissenschaften und Wissenschaftspolitik. Bestandsaufnahmen zu Formationen, Brüchen und Kontinuitäten im Deutschland des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart 2002, S. 32–51.

11 Szöllösi-Janze, *Wissensgesellschaft*.

12 Margit Szöllösi-Janze, Politisierung der Wissenschaften – Verwissenschaftlichung der Politik. Wissenschaftliche Politikberatung zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, in: *Stefan Fisch/Wilfried Rudloff* (Hrsg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin 2004, S. 79–100.

13 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193; ders., Experten im Sozialstaat, in: *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 231–258.

14 Raphael, *Verwissenschaftlichung*, S. 166.

15 Wilfried Rudloff, Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: *Fisch/Rudloff*, *Experten*, S. 15–57, hier: S. 29 f.

16 Werner Jann, Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik?, in: *Axel Murswieck* (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen 1994, S. 159–173, hier: S. 170.

zwischen den verschiedenen Sphären zu vermitteln und ihre unterschiedlichen Sprachen zu übersetzen vermögen. Über die personellen und institutionellen Schnittstellen werden wissenschaftliche Erkenntnisse in den politischen Prozess eingespeist und umgekehrt praxisrelevante Fragestellungen in die Wissenschaft hineingetragen.<sup>17</sup> Aus politikwissenschaftlicher Warte ist besonders die Stellung der Ministerialbürokratie hervorgehoben worden, die als eine der maßgeblichen Quellen von Politikberatung eine Filterfunktion bei der Bereitstellung und Verwendung wissenschaftlicher Informationen ausübe.<sup>18</sup>

In der deutschen Raumplanung der 1930er bis 1960er Jahre waren diese Grenzgänger und Brückenbauer keine Ausnahme, sondern die Regel. Persönlichkeiten wie der als Verfasser des »Generalplans Ost« bekannt gewordene Konrad Meyer – Universitätsprofessor und Leiter der Planungsabteilung des Reichskommissariats für die Festigung deutschen Volkstums (RKF); Kurt Brüning – Professor an der Universität Göttingen und leitender niedersächsischer Landesplaner; Gerhard Isenberg – habilitierter Ministerialrat im Bundesfinanz- und Bundesinnenministerium sowie außerplanmäßiger Professor an der Universität Tübingen; oder Werner Ernst – Staatssekretär im Wohnungsbauministerium und Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster – sie alle verkörperten die fließenden Grenzen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik auf exemplarische Weise.

Wie verhält sich schließlich die »Verwissenschaftlichung der Politik« zur »Politisierung der Wissenschaft«? Unter Politisierung kann man zweierlei verstehen: Erstens richtet sich die Wissenschaft an politisch relevanten Zielen sowie an spezifischen Politikfeldern aus – und zeigt sich dabei grundsätzlich offen für politische Planung und Steuerung.<sup>19</sup> Dies kann einerseits dazu führen, dass die Wissenschaftler sich einem »pragmatischen Selektionsdruck« unterwerfen, wie es der Politikwissenschaftler Claus Offe formuliert hat: Sie stellen ihre Themen und Fragestellungen auf das Aktionsfeld der Politik ein und analysieren nur die Probleme, die mit den vorgegebenen Steuerungsaktivitäten korrespondieren.<sup>20</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass das Politikfeld bereits existiert. Andererseits kann nämlich die Offenheit gegenüber politischer Steuerung – oder die Überzeugung von deren Notwendigkeit – dazu führen, dass sich Wissenschaftler oder ein Kreis von Experten dazu veranlasst sehen, neue Politikfelder überhaupt erst zu schaffen. Dies könnte man wohl am besten Politisierung *durch* Wissenschaft nennen, und hierfür bietet die deutsche Raumplanung der 1930er bis 1960er Jahre ein besonders einschlägiges Beispiel: Eine kleine Gruppe von Wissenschaftlern und Verwaltungsexperten »entdeckt« und systematisiert die Raumplanung als Instrument effizienter Verwaltung und politischer Gestaltung. Ihr Denken folgt dem Grundmuster von Problemdefinition (räumliche Unordnung mit gravierenden sozialen Folgen) und Problemlösung (Herstellung einer »besseren« räumlichen Ordnung). Ihre Perspektive ist ganzheitlich, die Lösung umfassend und nur mit Hilfe wissenschaftlicher Experten und Forschung möglich, denn nur die Experten haben den nötigen Überblick. Nun geht es daran, politische Entscheidungsträger von der Notwendigkeit der Raumordnung (als Prozess des Ordnen, als Möglichkeit aktiver Gesellschaftspolitik) zu überzeugen. Das Ziel ist es, ein Instrumentarium (aus Gesetzen, hoheitlichen Befugnissen, behördlichen Kompetenzen, koordinierenden und ausführenden Instanzen) zu etablieren, mit dem eine nationalstaatliche Raumordnungspolitik möglich wird. Dazu brauchen sie das Interesse der Politik (oder der Machthaber). Sie bieten – dem NS-Staat,

17 Ebd., S. 171.

18 Axel Murswieck, Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß, in: *ders.*, Politikberatung, S. 103–119, hier: S. 117.

19 Vgl. Szöllösi-Janze, Politisierung, S. 96.

20 Claus Offe, Die kritische Funktion der Sozialwissenschaften, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main 1977, S. 321–329, hier: S. 324.

der Bundesregierung – neue Möglichkeiten der Intervention und der Gestaltung an. Peter Weingart hat diesen Mechanismus sehr schön auf den Punkt gebracht: Wissenschaftler formulieren, konzipieren und definieren ›Probleme‹, für deren Lösung sie dann um Rat gefragt werden, wenn diese Probleme nicht zuletzt dank ihnen auf die politische Tagesordnung gelangt sind.<sup>21</sup> Das lässt sich exzellent am Sachverständigenausschuss für Raumordnung von 1955 illustrieren.

Unter ›Politisierung der Wissenschaft‹ wird zweitens ihre ›Parteipolisierung‹ sowie Wert- und Interessenorientierung verstanden. Wissenschaftler können, ob freiwillig und unfreiwillig, zu Advokaten oder Kronzeugen politischer und ideologischer Positionen sowie organisierter Interessen werden. Hebt man dies nochmals auf eine indirektere und abstraktere Ebene, kann man auch die »implizite Homologie« zwischen Wissenschaft und Politik durch übergeordnete Weltanschauungen, Ideen und geteilte Überzeugungen als ›Politisierung der Wissenschaft‹ betrachten.<sup>22</sup> Obwohl die NS-Zeit hierfür genügend Anschauungsmaterial bot, ist diese ideologische, wertgebundene Dimension der Politisierung erst seit den 1970er Jahren mit dem Aufstieg der Figur des Gegenexperten zunehmend bewusst und von der Wissenschaftssoziologie beschrieben worden.<sup>23</sup> Nach 1945 suchten sich viele Wissenschaftler und Raumplaner wie der oben erwähnte, als Verfasser des »Generalplans Ost« bekannte Konrad Meyer aus der Verantwortung zu argumentieren, indem sie von der »Instrumentalisierung« ihrer Disziplinen sprachen und auf ihre rein »wissenschaftliche«, »objektive« und »wertneutrale« Arbeit verwiesen. Die vielfältigen Interaktionsbeziehungen mit dem NS-Regime – das denjenigen erhebliche Entfaltungsmöglichkeiten geboten hatte, die in der Lage und bereit gewesen waren, diese zu nutzen<sup>24</sup> – kehrten sie nur allzu gern unter den Tisch. Doch die Raumforschung verstand sich in der NS-Zeit wie in der Bundesrepublik als politische, beratende und sogar der Politik dienende Wissenschaft. Zugleich sahen sich viele ihrer Protagonisten als unpolitische Experten, die an ihre rein wissenschaftliche Mission glaubten – meinten sie doch, die raumordnungspolitischen ›Notwendigkeiten‹ aus einer objektiven, allein mit wissenschaftlichen Methoden erhärteten Zustandsbeschreibung der räumlichen Ordnung herzuleiten.<sup>25</sup> Aber diese Überzeugung und damit gleichzeitig das Selbstbild vermeintlich wertfrei arbeitender Wissenschaftler gerieten mit der raumplanerischen Krise seit Mitte der 1970er Jahre ebenso in die Kritik wie die Autorität wissenschaftlicher Expertise – doch zunächst zu den Grundkonstellationen vor 1945 und in der frühen Bundesrepublik.

21 Weingart, *Stunde*, S. 140f.

22 Darauf hat mich Thomas Etzemüller aufmerksam gemacht, der diese »implizite Homologie«, wie er es nennt, am Beispiel des Historikers Werner Conze präzise herausgearbeitet hat. *Thomas Etzemüller, Sozialgeschichte als politische Geschichte. Werner Conze und die Neuorientierung der westdeutschen Geschichtswissenschaft nach 1945*, München 2001.

23 Etwa *Heinz Hartmann/Marianne Hartmann, Vom Elend der Experten. Zwischen Akademisierung und Deprofessionalisierung*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34, 1982, S. 193–223; *Peter Weingart, Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 12, 1983, S. 225–241. In den 1970er Jahren mobilisierten die Gegner politischer Planungs- und Bauprojekte ihrerseits wissenschaftliche Expertise – »Gegenexperten« –, um ihre politischen Ziele durchzusetzen. Dies führte zu Zweifeln an der Objektivität sowie dem Wahrheitsanspruch wissenschaftlichen Wissens und zu einem Autoritätsverlust wissenschaftlicher Experten in der Öffentlichkeit.

24 Vgl. *Lutz Raphael, Radikales Ordnungsdenken und die Organisation totalitärer Herrschaft. Weltanschauungseliten und Humanwissenschaftler im NS-Regime*, in: *GG* 27, 2001, S. 5–40.

25 Die ideellen Prämissen, Überzeugungen und gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen, die hinter raumplanerischen Konzepten standen, habe ich an anderer Stelle zusammengefasst: *Ariane Leendertz, Ordnung, Ausgleich, Harmonie. Koordinaten raumplanerischen Denkens in Deutschland 1920 bis 1970*, in: *Thomas Etzemüller (Hrsg.), Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Bielefeld 2009, S. 129–150.

## II. RAUMPLANUNG IM SPANNUNGSFELD VON WISSENSCHAFT, VERWALTUNG UND POLITIK (1920ER BIS 1940ER JAHRE)

Die deutsche Raumplanung entstand in den 1920er Jahren zuerst in großstädtischen und industriellen Ballungsgebieten wie dem Ruhrgebiet, dem mitteldeutschen Industriebezirk oder um die Reichshauptstadt Berlin. Sie beschäftigte sich mit den Folgen, die rasantes industrielles Wachstum, Urbanisierung und Bevölkerungszunahme für die innerstädtischen und regionalen Strukturen, die Lebensverhältnisse der Menschen und die Beziehungen zwischen Städten, Gemeinden und Umland, insbesondere die übergemeindliche Verwaltungsorganisation, nach sich zogen. Bis in die 1960er Jahre blieb die Auseinandersetzung mit den Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensweisen der ›modern‹ – großstädtischen, kapitalistischen, wachstumsorientierten – Industriegesellschaft das Leitmotiv der Raumplanung.<sup>26</sup> Der Gedanke der damals sogenannten Landesplanung kam zuerst in Kreisen der kommunalen und regionalen Verwaltung auf, wo auch die institutionellen Anfänge dieser Planung lagen. Die Verwaltung stützte sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert immer mehr auf akademisch ausgebildete Berufsbeamte, vor allem auf Architekten und Ingenieure, die als die neuen Fachleute für städtische Fragen galten. Ihre wissenschaftliche und technische Ausbildung verschmolz mit genuin verwaltungsspezifischen Anforderungen und Effizienzkriterien, so dass eine neue Problemsicht entstand, die sich in der Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen und räumlichen Strukturen niederschlug.<sup>27</sup> Als erste deutsche Landesplanungsorganisation gilt der 1920 gegründete Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.<sup>28</sup> Sein erster Direktor, der studierte Bauingenieur und technische Beigeordnete der Stadt Essen Robert Schmidt (ebenso dessen Stellvertreter und Nachfolger Philipp Rappaport), war einer jener neuen Experten.

Bereits 1912 formulierte Schmidt in einer wegweisenden Denkschrift ein Programm, das der zunehmenden strukturellen Verflechtung der Städte und Gemeinden Rechnung trug.<sup>29</sup> Er forderte die Einrichtung neuer überkommunaler Instanzen, die auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit über politische und Verwaltungsgrenzen hinaus wirken und einen »Generalsiedlungsplan« (das war der Vorläufer der späteren Raumordnungspläne) für die Region aufstellen sollten.<sup>30</sup> Dieser Plan sollte das »geordnete Zusammenleben der Menschenmassen« im verstädterten und wirtschaftlich boomenden Ruhrgebiet regeln, indem er die Verteilung getrennter und besonders geeigneter Flächen für Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung festlegte. Dazu zählte besonders der Verlauf der »Verkehrsbänder«, also der Landstreifen zwischen den Städten, die un bebaut bleiben sollten, damit dort zukünftig breite Straßen und Bahnlinien angelegt werden könnten.<sup>31</sup> Die Denkschrift durchzogen zwei Motive, welche die Raumplanung bis in die Bundesrepublik prägten: erstens die Suche nach einem Kompromiss zwischen Ökonomie und Gemeinwohl, nach einem Ausgleich divergierender »Rauminteressen«, um die negativen Folgen un gelenkten Wirtschaftswachstums zu beseitigen – wie etwa unwürdige Lebensbedingungen in den

26 Vgl. ebd.

27 Vgl. *Raphael*, *Verwissenschaftlichung*.

28 *Andreas Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) und Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) im historischen Überblick 1920–2000, hrsg. vom Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen 2000; *Heinz Wilhelm Hoffacker*, Entstehung der Raumplanung, konservative Gesellschaftsreform und das Ruhrgebiet 1918–1933, Essen 1989.

29 *Robert Schmidt*, Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch), Essen 1912 (neuerdings im Faksimiledruck hrsg. vom Regionalverband Ruhr, Essen 2009).

30 *Ursula von Petz*, Robert Schmidt und die Grünflächen-Politik im Ruhrgebiet (1900–1930), in: *Renate Kastorff-Viehmann* (Hrsg.), *Die grüne Stadt. Siedlungen, Parks, Wälder, Grünflächen 1860–1960 im Ruhrgebiet*, Essen 1998, S. 25–39.

31 *Schmidt*, Denkschrift, S. 6.

sogenannten Mietskasernen oder gesundheitliche Schäden durch Wasser- und Luftverschmutzung. Das zweite Motiv war die Frage nach einer effizienten und vorausschauenden Koordination politisch-administrativen Handelns. Es ging darum, wirtschaftliche und soziale Kosten zu verringern, die entstanden, wenn Staat und Verwaltung sich den neuen »modernen« Zeiten nicht anpassten. Nicht mehr aus der Froschperspektive sollten sie denken, sondern aus der Vogelperspektive: Sie mussten das große Ganze in den Blick nehmen, nicht nur einzelne Ausschnitte und damit einzelne Probleme.<sup>32</sup>

Fast alle Landesplanungsorganisationen der Weimarer Zeit waren freiwillige Vereinigungen oder Vereine, in denen sich Instanzen der kommunalen und regionalen Verwaltung sowie Vertreter von Industrie und Gewerbe, Verkehr, Versorgung, Landwirtschaft und anderen Interessengruppen weitgehend locker zusammenschlossen. In ihrer Forderung an den Gesetzgeber, verbindliche Regelungen für die organisatorischen Strukturen und rechtlichen Befugnisse auf den Weg zu bringen, waren sich die Raumplaner der ersten Stunde einig.<sup>33</sup> Wollten sie verbindliche Richtlinien, Programme und »Siedlungs-« oder »Flächenaufteilungspläne« aufstellen, dann benötigten sie politischen Rückhalt, sie waren angewiesen auf politisches Interesse. Dazu mussten sich die raumplanerischen Pioniere außerdem über die Ziele und Grundlagen der Raumplanung verständigen, ihr Instrumentarium systematisieren und ihr Anliegen auch theoretisch fundieren. In den frühen 1930er Jahren konkretisierten sich die Vorstellungen darüber, was die Raumplanung sein und was sie leisten könne. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise löste sie ihre Perspektive von den Ballungsgebieten und dehnte sie über die ländlichen, agrarisch geprägten Regionen auf das gesamte Reichsgebiet aus. War die Landesplanung in den 1920er Jahren zuerst als Verwaltungstechnik einer koordinierten, großräumigen Flächenaufteilung erschienen, so trat in den 1930er Jahren ihr Gestaltungspotenzial immer mehr in den Vordergrund. Vor allem völkisch-konservative Kreise sahen in der räumlichen Planung ein Mittel gesellschaftlicher Neuordnung und wirksames Instrument politischer Herrschaft.<sup>34</sup> Der neue Begriff der Raumordnung, der Anfang der 1930er Jahre aufkam, brachte dieses Potenzial auf den Punkt.<sup>35</sup>

1935 wurde mit der Reichsstelle für Raumordnung (RfR) die erste staatliche Zentralbehörde im Deutschen Reich eingerichtet, die die Arbeit der Raumplanung umfassend regeln und organisieren sollte. Ihr Leiter war der Jurist Hanns Kerrl, ab 1935 Minister für kirchliche Angelegenheiten.<sup>36</sup> Nominell übernahm die RfR »die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet.«<sup>37</sup> In der Praxis gestaltete sich der Zugriff auf die räumlichen Strukturen indes bedeutend anders als projiziert. Als Leiter der RfR besaß Kerrl keinen gesonderten Ministerrang,

32 Vgl. ebd., S. 92.

33 Leendertz, *Ordnung schaffen*, S. 49–57. Die erste der gewünschten Regelungen traf aber erst der NS-Staat mit dem Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. September 1933, das die Aufstellung von Flächenaufteilungsplänen in Gebieten mit »regem Siedlungsgeschehen« ermöglichte. Die Vorlage stammte vom Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte. Als provinz- und bezirksübergreifende Körperschaft öffentlichen Rechts bildete der Ruhrsiedlungsverband die Ausnahme unter den Weimarer Planungsverbänden.

34 Vgl. insb. bei einem Schüler Hans Freyers: *Wolfgang Schmerler*, *Die Landesplanung in Deutschland*, Diss., Leipzig 1932 (abgedruckt unter demselben Titel in: *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft* 22, 1932, Sp. 885–984).

35 Zum Weg von der Landesplanung zur Raumordnung und zur Bedeutung der Weltwirtschaftskrise vgl. Leendertz, *Ordnung schaffen*, S. 76–104. Der Ausdruck »Raumordnung« wurde vermutlich 1927 zuerst vom Städtebauer Gustav Langen benutzt.

36 Zu diesen Anfängen *Michael Venhoff*, *Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges* 1945, Hannover 2000, S. 9–12.

37 Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935, in: *RuR* 1, 1936, S. 49.

und gegenüber den Ressorts hatte die RfR keinerlei Einflussmöglichkeiten. Einzelne Fachplanungen auf der horizontalen Ebene zu koordinieren und dabei raumplanerische Kriterien zu berücksichtigen, war damit nicht möglich. Günstiger sah es bei der vertikalen Planung aus, hier entstand ein hierarchisches Planungssystem: Gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften und Landesplanungsbehörden, die 1936 die Planungsorganisationen der Weimarer Jahre ersetzten und den gesamten Raum des Reichs abdeckten, war die RfR weisungsbefugt und übergeordnet. Sie hatte die Aufgabe, die Landes- und Bezirksplanungen zu koordinieren sowie die Grundsätze, Richtlinien und Leitvorstellungen zu formulieren, die den diversen Raumordnungsplänen zugrunde liegen sollten. Dabei durfte auch die Wissenschaft nicht fehlen, denn die räumliche Planung benötigte fundierte räumliche Bestandsanalysen und wissenschaftliche Zuarbeit, wollte sie den Rahmen für die erwünschte zukünftige Entwicklung abstecken und damit aktiv ordnen und gestalten.

Ganz im Sinne von Robert Schmidts ›Vogelperspektive‹ hatte es sich die Raumplanung in den 1920er Jahren zum Ziel gesetzt, alle Faktoren und Elemente im Raum in ihren Verflechtungen, Wechselwirkungen und Gesetzmäßigkeiten zu begreifen. Dazu gehörte vor allem ein Überblick über Boden- und Besitzstrukturen, Wasserhaushalt, Energieversorgung, Verkehrswege, Bevölkerungsverteilung und -wachstum, Berufswege und Pendelwanderungen. Die Arbeit war mühsam und aufwändig, denn an allen Ecken und Enden fehlte es an Karten wie an Luftbildaufnahmen, an statistischem Material und an Übersichten über die zahllosen privaten und öffentlichen Bauvorhaben auf lokaler Ebene, die bei der großräumigen Planung zu berücksichtigen waren.<sup>38</sup> Die Zusammenarbeit von Raumplanung und Wissenschaft blieb bis in die 1930er Jahre weitgehend punktuell und auf Beziehungen zu einzelnen Wissenschaftlern beschränkt.<sup>39</sup> Der promovierte Architekt Martin Pfannschmidt war Ende der 1920er Jahre einer der Ersten, die versuchten, die Rolle der Wissenschaft für die Raumplanung zu definieren. Verschiedene Disziplinen, besonders Geologie und Geografie, »Wirtschaftskunde« und Volkswirtschaft, Statistik und Geschichte befassten sich damals laut Pfannschmidt mit Fragen, die für die Landesplanung relevant waren. Doch alle Fachwissenschaften würden sich auf ihre jeweiligen Teilgebiete beschränken, während die Landesplanung die gesamte Struktur der Planungsgebiete kennen müsse.<sup>40</sup> Die Landesplanung musste sich dieser Disziplinen gezielt als »Hilfswissenschaften« bedienen<sup>41</sup> und ihre Ergebnisse so zusammenführen und aufbereiten, um aus der Analyse der jeweiligen räumlichen Verhältnisse in Plänen und Planungsprogrammen den Rahmen für die zukünftige Entwicklung abzustecken. »Wissenschaftliche Forschung und praktische Planung, die bisher beziehungslos nebeneinander herliefen,

---

38 Vgl. *Hermann Hecker*, Zur Geschichte der Landesplanung. Über sozialen Wohnungsbau, Städtebau und Bauberatung zur Landesplanung. Berufsgeschichtliche Erinnerungen eines alten Landesplaners, Hamburg 1959; sehr anschaulich ist die Darstellung der Arbeit der Landesplanung für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk von *Stefan Prager*, Vorarbeiten für die Aufstellung eines Generalsiedlungsplanes für den Mitteldeutschen Industriebezirk, in: *Zeitschrift für Bauwesen* 75, 1925, S. 31–47.

39 Vgl. *Martin Pfannschmidt*, Landesplanung im engeren mitteldeutschen Industriebezirk, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. Forschungsberichte des Ausschusses »Historische Raumforschung«* der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1971, S. 17–28. Pfannschmidt war von 1926 bis 1931 Hauptsachbearbeiter der Landesplanung für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk in Merseburg.

40 *Martin Pfannschmidt*, Geographische und volkswirtschaftliche Grundlagen von Landeskunde und Landesplanung, in: *Mitteilungen des Sächsisch-Thüringischen Vereins für Erdkunde* zu Halle a. S. 52, 1928, S. 103–114.

41 *Martin Pfannschmidt*, Landeskunde und Landesplanung, in: *Die Baupolitik* 3 (Beilage zu Städtebau 24), 1929, S. 51–55, hier: S. 51.

sollen [...] durch die Landesplanung zu einer lebendigen Einheit von größter Wirklichkeitsnähe verbunden werden.«<sup>42</sup>

Diese Einheit sollte von 1936 an die interdisziplinäre Raumforschung herstellen, deren Konzeption untrennbar mit der Raumordnung im nationalsozialistischen Staat verschränkt war. Die Raumforschung musste die Vorarbeit für die planmäßige Raumordnung leisten, und das letzte Ziel der Raumordnung war, wie der Rostocker Wirtschaftswissenschaftler Hans Weigmann schrieb, die »Volksordnung«, die »echte, dauerhafte Volksgemeinschaft«.<sup>43</sup> Die Wissenschaft hatte die »innere funktionale Verbundenheit der einzelnen Kraftfelder des Raumgebildes« zu untersuchen, die »Gesamtstruktur« zu erfassen und ein »Totalbild« zu zeichnen, wofür die »Kenntnis des Ganzen« Voraussetzung sei.<sup>44</sup> Das hatte Folgen für die Konzeption und Organisation dieser Wissenschaft. »Die Totalität des Forschungszieles erfordert eine Aufhebung der Spezialisierung der einzelnen Wissenschaften, sie verlangt eine Querverbindung der verschiedenen Disziplinen, die nur in engster Gemeinschaftsarbeit den Reichtum der Gliederungen, Formen und Formverbindungen zu übersehen in der Lage sind.«<sup>45</sup>

Die Konzeption der neuen Raumforschung nicht nur als interdisziplinäre, sondern als dezidiert politische und anwendungsorientierte Wissenschaft prägte von 1936 an der Agrarwissenschaftler Konrad Meyer. Er gehörte seit 1932 der NSDAP und der SS an und hatte als Professor an der Berliner Universität, Referent im Reichsministerium für Erziehung, Wissenschaft und Volksbildung und Leiter der Reichsarbeitsgemeinschaft der Landwirtschaftswissenschaft (des agrarwissenschaftlichen »Forschungsdienstes«) bereits eine einflussreiche Position in der nationalsozialistischen Wissenschaftspolitik erreicht.<sup>46</sup> Zusätzlich wurde Meyer Obmann der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG), deren Aufgabe es sein sollte, die gesamte Raumforschung zusammenzufassen, »planvoll« für die Aufgaben der Raumordnung einzusetzen und »wichtige Fragen der Raumordnung einer beschleunigten Lösung« zuzuführen, indem sie die wissenschaftliche Gemeinschaftsarbeit verschiedener Disziplinen förderte, Forschungsmittel bereitstellte sowie verteilte und für die Ausbildung des Nachwuchses sorgte. Die Grundlinien und die Richtung der wissenschaftlichen Arbeit der Reichsarbeitsgemeinschaft hatte der Leiter der oben ge-

42 Sieben Jahre Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte. Haupttätigkeitsbericht 1929–1937 von der Gründung bis zur Überleitung in die Landesplanungsgemeinschaft Brandenburg, Heidelberg/Berlin [1937], S. 15.

43 Hans Weigmann, Politische Raumordnung. Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Lebensraumes, Hamburg 1935, S. 8; zur Raumordnung und Raumforschung im NS-Staat insb. Uwe Mai, Rasse und Raum. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS-Staat, Paderborn 2002; Jörg Gutberger, Volk, Raum und Sozialstruktur. Sozialstruktur- und Sozialraumforschung im Dritten Reich, Münster 1996; für einen Literaturüberblick Ariane Leendertz, Raumforschung, Raumplanung und NS-Vergangenheit. Forschungsstand, Deutungen, Kontinuitäten, in: Mäding/Strubelt, Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik, S. 21–38.

44 Weigmann, Raumordnung, S. 45 f.

45 Ebd., S. 45.

46 Zu Meyer und seinen Aktivitäten gibt es umfangreiche Literatur. Vgl. unter anderem Isabel Heinemann, Wissenschaft und Homogenisierungsplanungen für Osteuropa. Konrad Meyer, der »Generalplan Ost« und die deutsche Forschungsgemeinschaft, in: dies./Patrick Wagner (Hrsg.), Wissenschaft, Planung, Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006, S. 45–72; Irene Stoehr, Von Max Sering zu Konrad Meyer – ein »machtergreifender« Generationenwechsel in der Agrar- und Siedlungswissenschaft, in: Susanne Heim (Hrsg.), Autarkie und Ostexpansion. Pflanzenzucht und Agrarforschung im Nationalsozialismus, Göttingen 2002, S. 57–90; Steffen Rückl/Karl-Heinz Noack, Agrarökonomien der Berliner Universität 1933–1945. Von der Vertreibung unerwünschter Hochschullehrer bis zur Ausarbeitung des »Generalplan Ost«, in: Rüdiger vom Bruch (Hrsg.), Die Berliner Universität in der NS-Zeit, Bd. II: Fachbereiche und Fakultäten, Stuttgart 2005, S. 73–91.

nannten Reichsstelle für Raumordnung festzulegen, und das Arbeitsprogramm der Reichsarbeitsgemeinschaft sollte mit den Zielen der Reichsstelle übereinstimmen.<sup>47</sup>

Zudem wurden die Hochschulen verpflichtet, »Hochschularbeitsgemeinschaften für Raumforschung« zu gründen, die als Träger »sämtlicher sich mit Raumforschung und Planung befassenden wissenschaftlichen Untersuchungen« fungieren sollten.<sup>48</sup> Die Leiter dieser Arbeitsgemeinschaften bestellte der Obmann der RAG Konrad Meyer, und er entschied ebenfalls darüber, welchen Wissenschaftlern und welchen Projekten Forschungsmittel genehmigt wurden. 1936 existierten 40 Hochschularbeitsgemeinschaften, die ihre Untersuchungen zumeist auf die umliegende Region ausrichteten und in denen Vertreter diverser Disziplinen von der Wirtschaftswissenschaft, Geografie, Agrarwissenschaft und Soziologie über Volkskunde, Bevölkerungswissenschaft und Rassenforschung bis zur Geologie, Hydrologie und Klimatologie zusammenarbeiten sollten.<sup>49</sup> Untereinander waren die Hochschularbeitsgemeinschaften über thematische Arbeitskreise der RAG verknüpft, denen außerdem Vertreter der Landesplanungsgemeinschaften und der Reichsstelle für Raumordnung angehörten.

In diesem institutionellen Arrangement griffen Prozesse der Verwissenschaftlichung der (Raumordnungs-)Politik und der »Politisierung der Wissenschaft« unmittelbar ineinander. Der Ausbau des modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaats – mit seinen Methoden, das Soziale zu erfassen und zu formen – sowie der Glaube an die Umsetzbarkeit gesellschaftlicher Ordnungsentwürfe (mit Hilfe von Wissenschaft und Technik) trafen jetzt auf die Bereitschaft und Möglichkeiten des totalitären Staats.<sup>50</sup> Auch im Bereich der Raumplanung entstanden neue Verflechtungen zwischen Wissenschaft, Politik und staatlicher Verwaltung, neue Forschungseinrichtungen, neue Kooperationen zwischen Parteidienststellen, Behörden und der Wissenschaft. Die Reichsstelle für Raumordnung und nach Kriegsbeginn das Planungsamt beim RKF zählten zur expandierenden Verwaltungs- und Planungsbürokratie, mit welcher der Aufstieg wissenschaftlicher Experten in den Jahren ab 1933 einen bedeutenden Schub erfuhr.<sup>51</sup> Hier begannen die Karrieren derjenigen, die auch in den 1950er und 1960er Jahren an den zentralen Schnittstellen wirkten, als Landesplaner, in den Bundesministerien, als Professoren oder Leiter außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, als Mitglieder von Kommissionen und Beiräten.

Die raumplanerischen Experten, allen voran Konrad Meyer, lernten es, sich und ihr Anliegen zu positionieren, indem sie etwa ihr Spezialwissen zur Lösung drängender Probleme oder zur Gestaltung von Raum und Gesellschaft anboten. Zugleich mobilisierten diverse Apparate des Regimes Expertenstäbe, um mit Hilfe wissenschaftlich begründeter Gestaltungsideen und Planungsprojekte ihre Machtansprüche gegen konkurrierende Instanzen durchzusetzen. Ein einschlägiges Beispiel bietet dafür der Reichsführer-SS und Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums Heinrich Himmler. Mit der

47 Erlaß [des Reichs- und preußischen Ministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung Bernhard Rust] über die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung vom 16. Dezember 1935, in: RuR 1, 1936, S. 50f. Meyer wurde von Rust als Obmann bestimmt. Vermutlich war schon der Erlass maßgeblich auf Meyer zurückzuführen, denn beide gehörten seit Beginn der 1930er Jahre einem Göttinger SS- und NSDAP-Netzwerk an, das erheblichen Einfluss in der NS-Wissenschaftspolitik entfaltete. Zu Meyers Netzwerk *Leendertz, Ordnung schaffen*, S. 117–121.

48 Ergänzung vom 15. Februar 1936 zum Erlaß über die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung vom 16. Dezember 1935, in: RuR 1, 1936, S. 51.

49 *Venhoff*, Reichsarbeitsgemeinschaft, S. 19–21 und 82–113 (Liste der Forschungsarbeiten der RAG). Über Ausmaß und Formen der interdisziplinären Zusammenarbeit in vielen Hochschularbeitsgemeinschaften ist recht wenig bekannt.

50 Vgl. *James C. Scott*, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/London 1998, insb. S. 4f. und 89f.

51 Vgl. *Raphael*, Ordnungsdenken.

Einrichtung des von Konrad Meyer geleiteten »Planungsamtes« in der Dienststelle des RKF (ab 1939) untermauerte Himmler seinen Anspruch auf die uneingeschränkte Planungskompetenz für die eingegliederten Ostgebiete.<sup>52</sup> Für Meyer wiederum bot Himmler jene Machtposition, welche die Reichsstelle für Raumordnung letztlich niemals erreichte. 1939 trat er als Obmann der RAG zurück, denn schon früh hatte sich gezeigt, dass die projektierte Zusammenarbeit mit der RfR nicht reibungslos funktionierte.<sup>53</sup> Entscheidend für Meyers Rücktritt scheint gewesen zu sein, dass die schwache Stellung der RfR den Einfluss der Raumforschung zu schwächen drohte und Meyer deshalb die Unterordnung unter die RfR ein Dorn im Auge war. Besonders Vertreter der RAG, weniger dagegen der RfR, konzipierten die Raumforschung als explizit wertgebunden und politisch, sie diene, so hieß es gar, der Politik.<sup>54</sup> Die enge Kopplung an die nationalsozialistische Politik, die Meyer und sein Stellvertreter Friedrich Bülow von Anfang an in das Selbstverständnis der jungen Raumforschung einzugravieren versuchten – gerade Meyer verkörperte den von ihm geforderten »Gleichschritt«<sup>55</sup> von Wissenschaft und Politik exemplarisch –, wurden in der Ära Ritterbusch und im letzten Kriegsjahr unter dessen Nachfolger Kurt Brüning nachdrücklich bekräftigt.<sup>56</sup> Auch für das spätere SARO-Mitglied Brüning war es unbestritten, dass die politische Führung die Ziele der Raumordnung festlege, die Raumordnung aber gleichzeitig die Staatsführung »maßgeblich« unterstütze und berate.<sup>57</sup> Mit der dienenden Stellung der Raumforschung waren zugleich Gestaltungsansprüche verbunden, denn aus einer engen Verflechtung von Wissenschaft und Politik erwuchs die Chance, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. »Die Forschung tritt der Politik zur Seite, liefert ihr treuhänderisch diejenigen wissenschaftlichen Grundlagen, deren sie zur Durchführung ihrer raumgestaltenden Aufgaben bedarf, berät sie gutachterlich, so daß einerseits die politische Führung sich auf die Wissenschaft stützen und andererseits die Wissenschaft an den großen politischen Aufgaben unserer Zeit mitwirken kann.«<sup>58</sup>

1942 wurde die RAG in den Reichsforschungsrat eingegliedert und somit von der Reichsstelle für Raumordnung abgekoppelt. Diese wiederum konnte intern eigene Kapazitäten für die Raumforschung nutzen. Seit ihrer Gründung hatte es immer wieder Differenzen zwischen RAG und RfR und damit zwischen wissenschaftlicher Raumforschung und raumplanerischer Praxis gegeben. Die Trennung der beiden Institutionen offenbarte, dass wenig Einigkeit über die Rolle der Raumforschung bestand und sich zwischen Wissenschaft und Verwaltung erst allmählich funktionierende Abläufe einspielen mussten. Das zeigten etwa die Überlegungen des RfR-Mitarbeiters Gerhard Isenberg (wie Kurt Brüning ab 1955 Mitglied des SARO), welcher der Zusammenarbeit von RAG und RfR 1941 ein durchweg schlechtes Zeugnis ausstellte. Neben organisatorischen Mängeln – die Hochschulinstitute seien vielfach schlecht ausgestattet und die Zentrale der RAG zu klein und ohne eigenen technischen Apparat – kam Isenberg, der selbst als Wissenschaftler für die Reichsarbeitsgemeinschaft tätig und in der RfR unter anderem für das Referat »Wissenschaftliche Raumforschung« zuständig war, auf die Eigenheiten und Interessen wis-

52 Vgl. *Mai*, Rasse und Raum, S. 113–154.

53 *Venhoff*, Reichsarbeitsgemeinschaft, S. 21 f.

54 Vgl. Zielsetzung und Aufgaben der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung, 23.8.1943, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ordner 308.

55 *Konrad Meyer*, Raumforschung im Dienste der neuen Lebensordnung, in: RuR 2, 1938, S. 465–473, hier: S. 468.

56 Vgl. *Leendertz*, Ordnung schaffen, S. 122–125 und 197–202. Paul Ritterbusch war von 1939 bis 1944 Obmann der RAG.

57 *Kurt Brüning*, Raumordnung und Raumordnungsplan, in: Archiv für Landes- und Volkskunde von Niedersachsen 1943, H. 17, S. 179–230, hier: S. 183.

58 *Friedrich Bülow*, Großraumwirtschaft, Weltwirtschaft und Raumordnung, 2. Aufl., Leipzig 1943 (zuerst 1941), S. 30 f.

senschaftlichen Arbeitens und die Probleme des Praxisbezugs zu sprechen. Denn oftmals sei dem Wissenschaftler, wenn er einen Forschungsauftrag annehme, gar nicht klar, worauf es dem Raumplaner genau ankomme. »Es muß gewissermaßen der Anknüpfungspunkt an die Vorüberlegungen und an die behelfsmäßigen Vorarbeiten des Raumplaners gefunden werden, erst dann kann der Wissenschaftler gewissermaßen als der »erweiterte Kopf« des Landesplaners zu einer vertieften Bearbeitung des Themas übergehen.«<sup>59</sup> Gravierende Probleme entstanden laut Isenberg, wenn es um die rasche Klärung in konkreten Planungsfällen ging, weil sich die Hochschulwissenschaftler weder umgehend in die Besonderheiten des Falles hineindenken könnten, noch mit den Methoden einer Schnellaufklärung vertraut seien.<sup>60</sup> Andererseits müsse auch dem Wissenschaftler die Gelegenheit gegeben werden, weniger aktuelle Arbeiten durchzuführen, bestimmte Fragen »auf lange Sicht« zu untersuchen.<sup>61</sup>

Dazu hieß es vonseiten der RAG, die Reichsstelle habe jedes Jahr stärker darauf gedrängt, dass die RAG ihre Mittel »lediglich für die mehr oder weniger kurzfristig und zufällig aus den Bedürfnissen und Wünschen der Reichs- und Landesplanung anfallenden Aufgaben« verwende, und dies schade letzterer genauso wie der wissenschaftlichen Raumforschung – »über kurz oder lang müßte sich für eine lediglich auf Zweckgutachten abgestellte Forschung mit erschreckender Deutlichkeit der Mangel einer für jede Wissenschaft notwendigen Grundlagenforschung und Besinnung auf die langfristig ins Auge zu fassenden Aufgaben ergeben, was um so schwerwiegender sein würde, als es ja gerade im Falle der Lebensraumforschung um volks- und staatspolitisch entscheidende Fragen geht, bei denen die treuhänderische Arbeit der Wissenschaft schlechterdings nicht zu entbehren ist.«<sup>62</sup> Dem Wunsch der Verwaltungspraktiker nach anwendungsorientierter Zusammenarbeit stand somit der Wunsch der Wissenschaftler nach Grundlagenforschung gegenüber. Jedoch blieb es einigermaßen offen, welche Art grundlagenorientierter wissenschaftlicher Forschung überhaupt als Raumforschung bezeichnet werden konnte.<sup>63</sup>

### III. WISSENSCHAFTLICHE RAUMFORSCHUNG UND RAUMORDNUNGSPOLITIK IN DER FRÜHEN BUNDESREPUBLIK (1950ER JAHRE)

Die Konflikte um die Raumforschung setzten sich in den Jahren nach Kriegsende fort und mündeten in der Gründung von zwei mehr schlecht als recht kooperierenden, öffentlich finanzierten Institutionen, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover und des Instituts für Raumforschung (IfR) in Bad Godesberg. Institutionell wie personell war der Übergang von Raumplanung und Raumforschung in die Bundesrepublik von Kontinuitäten geprägt. Erster Präsident der ARL blieb mit Kurt Brüning der letzte Obmann der RAG, der zudem weiterhin als leitender niedersächsischer

59 Vermerk betr. Begründung zum Entwurf betr. Errichtung einer Abteilung »Grundlagenforschung«, 4.12.1941, S. 4, Bundesarchiv (BArch) Berlin, Reichsstelle für Raumordnung, R 113/12.

60 Ebd., S. 5.

61 Ebd., S. 4.

62 Entwurf für das dem Reichsforschungsrat vorzulegende Programm der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung [1941], S. 1 f., Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ordner 293.

63 Die NS-Jahrgänge der Zeitschrift »Raumforschung und Raumordnung«, die ab 1936 von der RAG herausgegeben wurden, offenbarten (neben einem hohen Ideologierungsgrad) ein extrem breites Spektrum von Themen und Fragestellungen. Vgl. Klaus Becker, Die Zeitschrift »Raumforschung und Raumordnung« 1936–2006. Ein Überblick, in: RuR 64, 2006, S. 512–523; Wendelin Strubelt, Unselige Kontinuitäten – Eindrücke und Erfahrungen bei der Lektüre der Zeitschrift »Raumforschung und Raumordnung«, 1936–1953, in: Mading/Strubelt, Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik, S. 10–20.

Landesplaner wirkte. Diverse Mitarbeiter der Reichsstelle für Raumordnung wie Gerhard Isenberg oder Hermann Roloff arbeiteten als Referenten in den Bundesministerien weiter, zahllose NS-Landesplaner übernahmen führende Posten in den Landesplanungsbehörden der Bundesländer.<sup>64</sup> Einzig die Reichsstelle für Raumordnung wurde aufgelöst, und ihre Befugnisse gingen an die Länder über; eine bundesgesetzliche Regelung für die Raumplanung gab es nicht, und dies war es, worauf die führenden Protagonisten von nun an, bis 1965, hinarbeiteten.

In den Entnazifizierungsverfahren gelang es zunächst, Raumforschung und Raumplanung von ihrer Politisierung und insbesondere von ihrer Verstrickung in Vernichtungskrieg und Genozid freizusprechen. Entweder verwiesen die Raumplaner auf ihre allein »sachorientierte« Arbeit, die »rein technischer Natur« gewesen sei, oder darauf, stets nur »wissenschaftlich« gearbeitet und damit bloß »theoretische« Vorlagen für praktische Planungen produziert zu haben – die dann jedes System für sich hätte anwenden können.<sup>65</sup> Besonders aus dem Umfeld von RKF und RAG wurde die enge Verbindung von Wissenschaft und Praxis, von Raumforschung und Politik nun konsequent geleugnet. Im achten Nürnberger Nachfolgeprozess, dem sogenannten Volkstumsprozess, gelang es so, mit Konrad Meyer zugleich die Raumforschung zu entlasten. Die Planungen seines Amtes im RKF seien niemals »Wirklichkeit« geworden und wenn überhaupt nur auf eine ferne Zeit nach dem Ende des Kriegs ausgerichtet gewesen. Die Richter des amerikanischen Militärgerichts, die über den federführenden Verfasser des »Generalplans Ost« zu urteilen hatten, erkannten zwar, dass zwischen den wissenschaftlichen Plänen und der Vertreibungs- und Vernichtungspraxis in den Ostgebieten ein Zusammenhang bestand. *Beweisen* konnten sie es damals jedoch nicht.<sup>66</sup>

Die Raumforschung war Ende der 1940er Jahre also offiziell entnazifiziert, und die Konflikte der Kriegszeit setzten sich fort. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover (finanziert über das Königsteiner Abkommen) und das Institut für Raumforschung in Bad Godesberg (ab 1950 im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums) betrachteten sich als legitime Nachfolger der RAG.<sup>67</sup> Statt die glücklich zustande gekommene Existenz von zwei Raumforschungseinrichtungen als Chance und Möglichkeit zu begreifen, wähten beide Seiten die Einheit der deutschen Raumforschung in Gefahr. Den Vorschlag der ARL, sie solle sich auf Grundlagenforschung, das IfR dagegen auf »Zweckforschung« für die Bundesressorts konzentrieren, wies das IfR entschieden zurück. Bloße Zweckforschung, das war dann doch keine »echte« Wissenschaft. Überhaupt seien ja gerade in der Raumforschung die Grenzen zwischen Grundlagen- und Zweck-

64 Ausführlich *Leendertz*, *Ordnung schaffen*, insb. S. 219–233.

65 Vgl. die Spruchkammerverfahren von Josef Umlauf (Mitarbeiter des RKF-Planungsamts) und Gerhard Isenberg (leitender Referent der RfR und Mitglied der RAG): Kommunalverband Ruhrgebiet Essen, Personalakte Josef Umlauf; Architekturmuseum der TU München, Nachlass Josef Umlauf; Staatsarchiv Ludwigsburg, Spruchkammerverfahren Gerhard Isenberg, EL 902/14 Bü. 3994.

66 Die genauen Zusammenhänge sind im Prinzip erst in den 1990er Jahren klar geworden. Vgl. *Götz Aly/Susanne Heim*, *Vordenker der Vernichtung. Auschwitz und die deutschen Pläne für eine neue europäische Ordnung*, Hamburg 1991; *Mechtild Rössler/Sabine Schleiermacher* (Hrsg.), *Der »Generalplan Ost«*. Hauptlinien der nationalsozialistischen Planungs- und Vernichtungspolitik, Berlin 1993; *Czesław Madajczyk* [Hrsg.], *Vom Generalplan Ost zum General-siedlungsplan*, München/New Providence etc. 1994; *Bruno Wasser*, *Die Umsetzung des Generalplans Ost im Distrikt Lublin*, in: *Gert Gröning* (Hrsg.), *Planung in Polen im Nationalsozialismus*, Berlin 1996; *Isabel Heinemann*, *»Rasse, Siedlung, deutsches Blut«*. Das Rasse- und Siedlungshauptamt der SS und die rassenpolitische Neuordnung Europas, Göttingen 2003.

67 Sie waren es tatsächlich beide; ihre Existenz war einer Doppelstrategie Kurt Brünings zu danken. Dazu *Leendertz*, *Ordnung schaffen*, S. 232–236. Das Königsteiner Abkommen regelte die gemeinsame Finanzierung überregionaler Forschungseinrichtungen durch die Bundesländer.

forschung fließend.<sup>68</sup> Deren Trennung lief überdies auf eine Trennung von Wissenschaft und Politik hinaus, die dem Verständnis so ziemlich aller Beteiligten widersprach. Raumforschung blieb »politische Wissenschaft«, und beider Verhältnis sollte von gegenseitigem Geben und Nehmen geprägt bleiben.<sup>69</sup> In einem Abkommen einigten sich beide Seiten schließlich auf eine Art friedliche Koexistenz und gaben die alte RAG-Zeitschrift »Raumforschung und Raumordnung« von 1953 an gemeinsam heraus. Das IfR sollte, anders als die ARL, für Aufgaben des Bundes zur Verfügung stehen und Aufträge der Bundesressorts bearbeiten.<sup>70</sup> Es sei seine Aufgabe, »die deutsche Raumforschung zu fördern, diese für die Raumordnung und Raumplanung nutzbar zu machen und der Staatsführung zur Verfügung zu stellen«.<sup>71</sup>

Das IfR war somit eine Einrichtung der Ressortforschung und eine der eingangs erwähnten Schnittstellen für die Vermittlung zwischen Wissenschafts- und politisch-administrativem System. Über den politischen Bruch von 1945 hinweg wurden damit im Prinzip jene Konstruktionsfehler korrigiert, die 1942 zur Trennung von RAG und RfR geführt hatten. Mit dem Institut für Raumforschung erhielt der Bund – anders als zuvor die RfR – eine eigene außeruniversitäre wissenschaftliche Einrichtung, die die Bundesregierung und die Ministerien gezielt für raumordnungspolitische Belange einsetzen konnten. Allerdings: Im Bereich der Exekutive existierte nun wiederum keine Raumordnungsstelle mehr, geschweige denn ein eigenes Ministerium, und eine gesetzliche Regelung für die Raumordnung auf Bundesebene gab es auch nicht. Dies war von nun an das erklärte Ziel, auf das die Leiter der ARL und des Instituts für Raumforschung (mit Erich Dittrich ein habilitierter früherer RAG-Wissenschaftler) sowie viele der in den Landesplanungsstellen aktiven Raumplaner hinwirkten. Vermutlich waren es zuerst zwei ehemalige Mitarbeiter der Reichsstelle für Raumordnung, Hermann Roloff und Gerhard Isenberg, die als Referenten im Wohnungsbau- sowie im Bundesinnenministerium grundlegende Lobbyarbeit leisteten.<sup>72</sup> Nach Bundesinnenminister Robert Lehr (CDU) forderte 1954 das Wohnungsbauministerium unter Viktor-Emmanuel Preusker (FDP) neben einer gesetzlichen Regelung die Federführung für die Raumordnung.<sup>73</sup> Erst eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigte im selben Jahr die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Raumordnung, die von einigen Landesregierungen bestritten worden war.<sup>74</sup> Gleich-

68 Vgl. Institut für Raumforschung, Stellungnahme zu grundsätzlichen und organisatorischen Fragen der Raumforschung, 28.6.1950, Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv Düsseldorf (HStAD), Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen, NW 72/706.

69 Friedrich Bülow, Raumforschung als wissenschaftliche Aufgabe, in: Zeitschrift für Raumforschung 1, 1950, S. 231–235; Franz Blücher, Aufgabe und Ziel, in: Zeitschrift für Raumforschung 1, 1950, S. 1 f.

70 Betr. Abkommen zwischen Akademie und Institut. Besprechung am 24. Juli 1950, HStAD, Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen, NW 72/708.

71 Der Vorsitzende des IfR an den Ministerpräsidenten des Landes Bayern, 19.12.1949, BArch Koblenz, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, B 167/371.

72 Vgl. Vermerk von Hermann Roloff betr. Zuständigkeit in Raumordnungsfragen auf Bundesebene, 30.4.1954, BArch Koblenz, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, B 134/7471; Gerhard Isenberg, Exposé Raumordnung auf Bundesebene, 29.12.1951, HStAD, Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen, NW 72/860.

73 Der Bundesminister des Innern an die Ministerpräsidenten der Länder, 23.12.1952, BArch Koblenz, B 134/13233; Preusker an Schröder [Bundesinnenminister], 14.7.1954, BArch Koblenz, B 134/13233. In der Argumentation der Minister wird der Einfluss aus dem Umfeld des IfR überaus deutlich. Zu dessen Positionen vgl. etwa Institut für Raumforschung, Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik. Denkschrift, als Manuskript vervielfältigt, Bad Godesberg, März 1954, sowie die zahlreichen Publikationen des IfR-Direktors Erich Dittrich aus jenen Jahren.

74 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesbaugesetz vom 16. Juni 1954, zit. in Friedrich Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Staatsrechtliche Betrachtungen, Köln 1956, S. 16.

wohl hatten die Befürworter einer Bundesraumordnung mit erheblichem Gegenwind zu kämpfen, der einen fraktionsübergreifenden Initiativantrag im Bundestag sowie ein konkretes Engagement der Bundesregierung 1955 vorerst stoppte.<sup>75</sup> Erstens sah sich das Kabinett mit überaus negativen Presseberichten konfrontiert, in denen von »Dirigismus«, Plan- und »Zwangswirtschaft« die Rede war, die nun über die Hintertür der Raumordnungspolitik in die Bundesrepublik Einzug zu halten drohten.<sup>76</sup> Der Deutsche Industrie- und Handelstag fürchtete um die Freizügigkeit der Wirtschaft und die Grundsätze der freien Marktwirtschaft, sollte es zu »dirigistischen« Eingriffen wie Investitions- oder Errichtungsverboten kommen.<sup>77</sup> Auch die vielfältigen personellen Kontinuitäten aus der NS-Zeit stießen auf deutliches Unbehagen<sup>78</sup> und säten Bedenken, dass »bisher wenig zum Zuge gekommene Pläne und Vorstellungen« in die Regierung hineingetragen würden und diese über die bloße »Wünschbarkeit« hinaus tatsächlich von der »Notwendigkeit radikaler Eingriffe« überzeugen könnten.<sup>79</sup>

Zweitens waren auch innerhalb des Kabinetts die Widerstände groß. Am deutlichsten und mit entscheidendem Gewicht sprach sich vor allem Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard dafür aus, die Frage der Raumordnung erst einmal zurückzustellen, wenn nicht gar aufzugeben. In den Forderungen der Raumplaner und ihrer politischen Fürsprecher vermisste Erhard insbesondere konkrete Aussagen darüber, was man sich unter »Raumordnung« beziehungsweise einer mit der Wirtschaftspolitik der Regierung verträglichen »Konzeption der Raumordnung« überhaupt vorzustellen hatte.

»Bisher ist, abgesehen von den unklaren und nach meiner Auffassung fragwürdigen Zielen nach einer »gleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung und Arbeitsstätten im Raum« oder des »Gleichgewichts zwischen Stadt und Land« oder des »Gleichgewichts zwischen einzelnen Teilräumen« sowie der sogenannten »Ausgewogenheit der Teilräume« und der Entballung und Dezentralisation, eine solche Konzeption von keiner Seite dargelegt worden.«<sup>80</sup>

In der Tat offenbarten die Äußerungen von Raumplanern in den 1950er Jahren eine Reihe von Widersprüchen und Unklarheiten. Besonders im Umfeld der ARL, ihren Präsidenten Kurt Brüning eingeschlossen, stößt man immer wieder auf Denkmuster aus der NS-Zeit und bis in die 1960er Jahre auf wenig Bemühungen, sich den neuen politischen Rahmenbedingungen anzupassen. Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung galten dort als systemneutral wie epochenübergreifend, und ihre historischen Wurzeln verortete die ARL bereits im alten Ägypten. So konnte man 1960 das 25-jährige Jubiläum der Raumforschung feiern und gleichzeitig feststellen, diese habe mit dem Nationalsozialismus nicht das Geringste zu tun gehabt.<sup>81</sup> Anders gestaltete sich die Selbstverortung im Umfeld des Bad Godesberger Instituts für Raumforschung, wo vor allem Erich Dittrich daran arbeitete, die Vereinbarkeit von Raumordnung und Marktwirtschaft sowie mit der »freien

75 Vgl. *Werner Ernst*, Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1991, S. 3–29. Mit dem Entwurf gingen von Anbeginn schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken einher; im Bundestag wurde er nur in der 1. Lesung behandelt und in der Legislaturperiode 1957–1961 nicht erneut eingebracht.

76 »Die Raumordner sind am Werk«, in: Handelsblatt, 10.12.1954; »Raumordner wittern Morgenluft«, in: Die Bauwirtschaft, 1.1.1955.

77 »DIHT gegen eigenständige Bundesraumordnungsstelle«, in: Die Welt, 18.2.1955.

78 »Die Raumordner sind am Werk«, in: Handelsblatt, 10.12.1954.

79 »Wegegabel für Raumordner«, in: Deutsche Zeitung, 10.8.1955.

80 Erhard an Wohnungsbauminister Preusker, 18.3.1955, S. 1 f., BArch Koblenz, B 134/7471.

81 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen 1960; hierzu und zum Folgenden *Leendertz*, Ordnung schaffen, S. 285–304.

Welt« des Westens im Kalten Krieg zu begründen.<sup>82</sup> Alle namhaften Raumplaner einte zum Ende der 1950er Jahre jedoch die Überzeugung, dass es erstens die Aufgabe des Staats sei, »Ordnung« herzustellen und zu garantieren, sowie dabei zweitens auf einen räumlichen und sozialen Ausgleich großen Stils hinzuwirken. Raumordnung und Landesplanung galten ihnen als Mittel, den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen wie der fortgesetzten räumlichen Verdichtung, die sich in der Bundesrepublik seit Mitte der 1950er Jahre erneut beschleunigten und in der Tradition einer konservativ geprägten Wahrnehmung die Gefahr von Auflösung und Zersplitterung in sich bargen, ein zusammenfassendes, verbindendes Element gegenüberzustellen.<sup>83</sup>

Wie man sich diese »Ordnung« vorstellte und wie man sie unter den Bedingungen der Demokratie und sozialen Marktwirtschaft zu erreichen gedachte, darüber wollte Erhard zu Recht Genaueres erfahren. Darüber hinaus erschienen ihm die wissenschaftlichen Grundlagen des Unternehmens ausgesprochen dünn. Natürlich wirkten sich wirtschaftspolitische Maßnahmen – das IfR betrachtete die regionale Wirtschaftspolitik als einen der Kernbereiche der Raumordnung – auf das räumliche Standortgefüge aus. Doch sei es sicher »nützlich«, erst einmal die Kenntnisse darüber zu vervollständigen, wie genau diese Einflüsse und Wirkungen zustande kommen würden, und das sei eine vordringliche Aufgabe der Raumforschung.<sup>84</sup> Erhard forderte deshalb erstens eine »Verstärkung der Raumforschung« und zweitens eine Klärung der oben genannten Grundsatzfragen. Bis dahin erschien ihm jede Initiative des Kabinetts verfrüht. Auf diese Grundsatzfragen sollte eine Expertenkommission, der Sachverständigenausschuss für Raumordnung, eine Antwort geben. Die Regierung benötigte, hieß es im entsprechenden Kabinettsbeschluss, »eine klare raumpolitische Zielsetzung«, sollte sie auf dem Gebiet der Raumordnung tätig werden; die Äußerungen der einzelnen Ressorts, aus Wissenschaft und Praxis würden aber in dieser Hinsicht »noch weitgehende Divergenzen« aufweisen.

»Die Ressorts sind daher überwiegend der Auffassung, daß zunächst für die Bundesregierung praktikable Richtlinien (ein Leitbild) für die Koordinierung der von der Bundesregierung zu treffenden raumrelevanten Maßnahmen erarbeitet werden müssen. Auf diese Richtlinien werden in Zukunft alle von den Bundesressorts zu treffenden, in den Raum wirkenden Maßnahmen einzupassen sein.«<sup>85</sup>

Das Kabinett spielte den Ball somit an die Raumplaner zurück, hatte aber bereits einen Teil ihres Denksystems übernommen und die Raumordnung als ein Problemfeld anerkannt. Der Begriff des Leitbilds entstammte dem Raumplanervokabular selbst, und mit Genugtuung bemerkte IfR-Direktor Erich Dittrich 1956, dass es gelungen war, den Begriff in den politischen Diskurs einzuspeisen.<sup>86</sup> Das Leitbild umschrieb er als »geistiges« und »gestaltendes Prinzip«, das in einer geschichtlichen Epoche alle Lebensgebiete in einen Gesamtzusammenhang stelle. Es forme die gesellschaftliche Wirklichkeit und ent-

82 Vgl. zum Beispiel *Erich Dittrich*, Marktwirtschaft und Raumordnung, in: RuR 11, 1953, S. 1–9; *ders.*, Landesplanung, Raumordnung und Planwirtschaft, in: Informationen des IfR 3, 1953, S. 1–6; *ders.*, Vom Wesen der Landesplanung und Raumordnung, in: Westfälische Forschungen 7, 1954, S. 175–190.

83 Dieses Denken kam besonders im Begriff des Leitbilds zum Ausdruck (mehr dazu unten).

84 Erhard an Wohnungsbauminister Preusker, 18.3.1955, S. 4 f., BArch Koblenz, B 134/7471.

85 Kabinettsbeschluss vom 25. November 1955, zit. nach: Die Raumordnung in der Bundesrepublik. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961, S. 7; Der Bundesminister des Innern an Isenberg, Arke und Roloff, 22.12.1955, BArch Koblenz, B 134/2875.

86 Vgl. *Erich Dittrich*, Die Raumordnung in der öffentlichen Diskussion. Ein Rückblick auf 1955, in: Informationen des IfR 6, 1956, S. 1–6, hier: S. 3; *ders.*, Raumforschung und Raumordnung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Informationen des IfR 3, 1953, S. 481–487.

halte gesellschaftspolitische Grundgedanken und Postulate.<sup>87</sup> Es sei die Aufgabe der wissenschaftlichen Raumforschung, das jeweilige Leitbild bewusst zu machen und aus dem gesellschaftspolitischen Leitbild Richtlinien für die Raumordnungspolitik zu entwickeln.<sup>88</sup> Auf Vorschlag der verschiedenen Ministerien berief das Bundeskabinett folgende Ausschussmitglieder und damit, teils auch in einer Person, eine Schnittmenge aus Verwaltungspraktikern und Wissenschaftlern: 1. aus Raumplanung und Raumforschung: Prof. Dr. Kurt Brüning (Präsident der ARL und leitender niedersächsischer Landesplaner, vormals Obmann der RAG); Dr. habil. Erich Dittrich (Direktor des Instituts für Raumforschung, früher RAG); Dr. habil. Gerhard Isenberg (Ministerialrat, Bundesministerium des Innern, früher Reichsstelle für Raumordnung); Walter Arke (Ministerialrat, Bundesministerium für Vertriebene, früher Leiter der Landesplanungsgemeinschaft Schlesien in Breslau); Dr. Norbert Ley (vor wie nach 1945 stellvertretender nordrhein-westfälischer Landesplaner); Dr. habil. Hermann Roloff (Oberregierungsrat, Bundesministerium für Wohnungsbau, früher Reichsstelle für Raumordnung); 2. aus der universitären Wissenschaft: Prof. Dr. Werner Weber (Staatsrechtler, Universität Göttingen); Prof. Dr. Fritz W. Meyer (Ökonom, Universität Bonn); Prof. Dr. Theodor Kraus (Geograf, Universität Bonn, Mitglied des wissenschaftlichen Rats des IfR).<sup>89</sup>

Mehrfach kritisierte der Ausschuss in den folgenden Jahren, dass die Bundesregierung ihre raumordnungspolitischen Aktivitäten solange aufschieben wollte, bis die Ergebnisse des Gutachtens vorlagen. Die SARO-Mitglieder sahen darin erstens eine falsche Verantwortung, welche die Regierung ihnen damit zuschob, und zweitens erschien ihnen die praktische Arbeit, die auf Landes- und regionaler Ebene sowieso seit Langem im Gange war, keinesfalls abhängig vom geforderten Leitbild.<sup>90</sup> Darüber hinaus brachte der Ausschuss gegenüber dem Innenministerium, dem er zugeordnet war, vor allem drei Probleme zu Sprache, die ihm die Arbeit erschwerten: 1. Die Raumordnung sei eine vielschichtige und noch wenig systematisierte Materie (das betraf auch die Arbeitsmethoden); 2. Die Aufgabe sei wegen ihres umfassenden Charakters schwer abgrenzbar; 3. In vielen wesentlichen Fragen könne man sich kaum auf allgemein anerkannte Ergebnisse stützen.<sup>91</sup> Den Einwänden Ludwig Erhards gab der Ausschuss damit praktisch uneingeschränkt recht. Umso mehr galt es, das Gutachten so zu formulieren, dass es die Regierung von der Notwendigkeit einer nationalen Raumordnungspolitik überzeugen würde.

Hinsichtlich des geforderten Leitbilds entschied sich der Ausschuss, den Komplex »Ballung – Dezentralisation« in den Mittelpunkt zu stellen. Seit den frühen 1930er Jahren war dies eines der Kernthemen der Raumplanung, in dem sich räumliche und gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen miteinander verschränkten.<sup>92</sup> Die raumplanerischen Forderungen nach einem räumlichen ›Ausgleich‹ richteten sich nicht allein gegen un gelenktes Wachstum und ein Durcheinander von Wohngebieten, Industrie, Verkehr und Natur, sondern ebenso gegen eine als fragmentiert wahrgenommene pluralistische und individualistische Gesellschaft. Gegenüber der vermeintlich anonymen und auseinander-

87 *Erich Dittrich*, Das Leitbild in der Raumordnung, in: Informationen des IfR 8, 1958, S. 53–75, hier: S. 55.

88 Dittrich an den hessischen Landesplaner Wittrock, 15.12.1953, S. 3, BArch Koblenz, B 167/373; *Erich Dittrich*, Das Leitbild und seine Problematik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raumforschung, S. 107–116, hier: S. 116.

89 Vgl. Niederschrift über die Konstituierung des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung am 11. April 1956 in Bonn, BArch Koblenz, B 134/2875.

90 Niederschrift über die 11. Sitzung des SARO am 1. Februar 1957, S. 4f., BArch Koblenz, B 134/2874; Niederschrift über die 20. Sitzung des SARO am 20. März 1958, S. 2, BArch Koblenz, B 134/2873; Arbeitsbericht des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung an den Bundesminister des Innern, 26.7.1958, S. 4f., BArch Koblenz, B 134/2873.

91 Ebd., S. 2.

92 Dies und das Folgende nach *Leendertz*, Koordinaten.

strebenden Großstadtgesellschaft blieben die SARO-Mitglieder wie viele Raumplaner skeptisch. Räumliche Ungleichgewichte (zwischen Verdichtungs- und ländlichen Gebieten) oder gar ›Unordnung‹ galten ihnen als Folge einer liberalen Wirtschaftsordnung und gefährdeten die Existenz des Staats. Den Dynamiken gesellschaftlichen Wandels begegneten die meisten Raumplaner der 1950er und frühen 1960er Jahren in erster Linie defensiv. Innerhalb des Wandels suchten sie Ordnung und Stabilität zu erhalten oder herzustellen, für die etwa kleinstädtische Siedlungen und Eigenheime bürgten. Nur eine möglichst ausgeglichene, und das hieß dezentrale räumliche Ordnung – davon waren sie nicht zuletzt durch die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise überzeugt – konnte Unordnung, Revolution, soziale Konflikte und krisenhafte Entwicklungen verhindern und gesellschaftlichen Zusammenhalt gewährleisten. Die Idee der Dezentralisation stellte sich der weiter fortschreitenden Urbanisierung und dem anhaltenden Trend räumlicher Verdichtung entgegen.<sup>93</sup>

Wie aber sollte man ›den Politiker‹ überzeugen? Der Politiker als solcher besaß bei manchen der Ausschussmitglieder offensichtlich keinen besonders guten Leumund. Gerhard Isenberg etwa charakterisierte das Verhältnis von Raumplanung und Politik folgendermaßen:

»Der Raumordner bereitet Entscheidungen vor, und das wird auch seine Funktion sein, er trifft sie nicht, aber er muß doch den Politiker, der sonst doch wie ein Stier, der auf der Weide in ein Drahtseil hineinstößt – wird er die Entscheidungen schon zubereiten und sagen: ja, wenn du das so willst, dann kriegst du deinen elektrischen Schlag, bitte, also berücksichtige das schon.«<sup>94</sup>

Nicht nur waren die Raumplaner im SARO, im Institut für Raumforschung oder in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung von der Notwendigkeit ihres Anliegens überzeugt. Sie waren außerdem der Meinung, dass nur sie den Überblick über das große Ganze hatten, dass nur sie die vielen verschiedenen Perspektiven auf den Raum zu einer Synthese bringen konnten.<sup>95</sup> Nur der Raumordner, der die Kenntnisse des Raumes habe, meinte Isenberg, könne die verschiedenen Prinzipien den Verhältnissen des einzelnen Raumes anpassen.

»Sonst würden die – was ihr da bringt: Wirtschaftlichkeit, Naturschutz oder Erhaltung der Natur, das machen wir alles ja schon selbst. Ja, ihr macht es selbst, aber berücksichtigt nicht, wo diese Dinge dem Raum am besten angepaßt sind. Das muß der, der den Raum kennt, am besten übersehen müssen.«<sup>96</sup>

Unverkennbar sprach eine Expertenarroganz aus diesen Worten, die auch in den 1960er Jahren weit unter Raumplanern verbreitet blieb.<sup>97</sup> Man dürfe, hieß es weiter im Ausschuss, »nicht allzu stark unter unser Niveau herabsteigen«, müsse zugleich damit rech-

93 Für eine der wenigen frühen Kritiken an ›verhärteten‹ Leitbildern und Überzeugungen *Hans-Gerhart Niemeier/Gottfried Müller*, *Raumplanung als Verwaltungsaufgabe*, Hannover 1964.

94 Wortprotokoll der 17. Sitzung des SARO am 20. September 1957 in Bonn, S. 62, BArch Koblenz, B 134/2872.

95 Vgl. etwa *Josef Umlauf*, *Die Entwicklung der Planungsarbeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk*, in: *Informationen des IfR* 10, 1960, S. 307–321; *Konrad Meyer*, *Ordnung im ländlichen Raum. Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung*, Stuttgart 1964.

96 Wortprotokoll der 19. Sitzung des SARO am 15. November 1957 in Bonn, Anhang, S. 7, BArch Koblenz, B134/2873.

97 Der Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster Werner Ernst etwa hielt es für ein schlechtes Zeichen, wenn ein so ernstes Thema für die Raumordnung im Feuilleton einer Zeitung diskutiert werde. *Werner Ernst*, *Raumordnung aus der Sicht des Bundes*, in: *Die Raumordnung drängt. Sechs Vorträge*, hrsg. von der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Köln/Opladen 1964, S. 67–83, hier: S. 68.

nen, dass »der Durchschnittsbundestagsabgeordnete« mindestens Mittelschulreife habe. Dennoch: »Wenn sie es nicht kapierten, dann kapierten sie es nicht.«<sup>98</sup> Deshalb waren nicht allein schlüssige Argumente und eine wissenschaftlich fundierte Beweisführung gefragt. Gegenüber der Politik musste der Ausschuss klare Worte finden, das verdeutlichte besonders Ministerialdirigent Keßler vom Bundesinnenministerium, der mehrfach an den Sitzungen des SARO teilnahm. Nach drei Jahren Beratungen stellte er nüchtern fest, dass all die »raumpolitischen« Deklarationen aus Regierungskreisen doch kaum mehr als einen symbolischen Wert gehabt hätten, und forderte die SARO-Experten unmissverständlich dazu auf, Tacheles zu reden. Jetzt sei es an der Zeit, der Bundesregierung »einen möglichst blankgeputzten Spiegel vorzuhalten«, es werde im Bundeskabinett sogar erwartet,

»daß [...] endlich mal bis auf die Sohle der ganzen Problematik gegangen wird und daß man sich auch nicht scheut, in angemessener Sprache auf diese Dinge hinzuweisen und zu sagen, eure Deklarationen in allen Ehren, aber das ist zu mollig. Die realen Tendenzen eurer Maßnahmen, die gehen durchaus in anderer unerwünschter Richtung weiter.«<sup>99</sup>

Damit war der fortschreitende Agglomerationsprozess gemeint, der die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik seit dem Beginn der Wirtschaftswunderjahre stärker als zuvor prägte und an dem der SARO sein Gutachten auszurichten gedachte.

»In diesem Kreis sage ich es ganz offen, wollt Ihr weiter zusehen, daß diese Männer diese heuchlerischen Lippenbekenntnisse hinausposaunen und jedem von den Beteiligten fehlt der innere Wille, das auch zur Tatsache zu machen. Wenn wir Herrn Etzel [Bundesfinanzminister Franz Etzel, CDU] stellen und sagen würden: deine Steuergesetzgebung ist ballungsförderndes Element. Der würde sagen: um Gottes willen. Dann kriege ich Krach mit meinen Fraktionsgenossen.«<sup>100</sup>

Dies spielte auf die ländliche Klientel der CDU an, in der die Tradition großstadtskeptischer und ballungskritischer Positionen noch bis weit in die 1960er Jahre fortwirkte. Nur ein Beispiel dafür ist die Politik, mit der die CDU-geführte nordrhein-westfälische Landesregierung zwischen 1958 und 1962 der Strukturkrise im Bergbau zu begegnen suchte. Das Schrumpfen des Bergbaus erschien ihr als geeignete Gelegenheit, »ungesunde Ballungerscheinungen« beseitigen zu können, indem sie die Ansiedlung neuer Industrien verhinderte oder zumindest nicht förderte.<sup>101</sup>

Es ging nicht nur um klare Worte, sondern auch um die richtige Taktik, über die der SARO wiederholt diskutierte. Um den besonders in der Presse kursierenden Vorwürfen des »Dirigismus« und der »Planwirtschaft« entgegenzutreten, entschied sich der Ausschuss, beides der NS-Zeit anzulasten. Das Schlussgutachten attestierte der Raumordnung vor 1945 »unverkennbare Fehldiagnosen«; deshalb seien Bedenken gegenüber Dirigismus und Planwirtschaft »nicht von der Hand zu weisen«.<sup>102</sup> In den internen Aussprachen klang das ganz anders: »Welch ein Glück, daß wir es dem dritten Reich in die Schuhe schieben können.«<sup>103</sup> Ohne direkt beim Namen genannt zu werden, musste ganz in diesem Sinne

98 So Werner Weber, Wortprotokoll der 24. Sitzung des SARO am 20./21. November 1958 in Bonn, S. 44, BArch Koblenz, B 134/2873.

99 Ansprache von Ministerialdirigent Keßler am 17. März 1959 im SARO, S. 4 und 8 f., BArch Koblenz, B 134/2875.

100 Ebd., S. 11.

101 Vgl. *Christoph Nonn*, Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958 bis 1969, Göttingen 2001, insb. S. 210–225; *Karl Lauschke*, Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: *Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe* (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn/München etc. 2003, S. 451–471.

102 Die Raumordnung in der Bundesrepublik, S. 65 f.

103 Wortprotokoll der 17. Sitzung des SARO am 20. September 1957 in Bonn, S. 45, BArch Koblenz, B 134/2872.

Konrad Meyer als Bauernopfer erhalten. Dies allerdings nicht wegen seiner Rolle in der Ostplanung, sondern als Befürworter von Transport- und somit de facto Agrarsubventionen, die dazu dienen sollten, ungünstig gelegenen landwirtschaftlichen Regionen mit dem Transport den Absatz ihrer Produkte zu erleichtern.<sup>104</sup> Das war ausgesprochen doppelzünftig, denn im selben Gutachten erkannte der SARO die Gestaltung der Transporttarife als ein legitimes Instrument an, fördernd oder dämpfend in die räumliche Entwicklung einzelner Regionen einzugreifen.<sup>105</sup>

Die wichtigste Taktik des Ausschusses betraf jedoch die gesamte Argumentation in Sachen Ballung: Man müsse im Gutachten viel deutlicher als bisher die Nachteile der Ballung und ihre ›Schäden‹ herausarbeiten, hieß es am Ende des ersten Jahres der Beratungen. Man dürfe sich nicht auf eine Kritik am gegenwärtigen Zustand beschränken, sondern müsse auf die Gefahren der zukünftigen Entwicklung hinweisen; diese bedürften dringend einer Einflussnahme. Man könne etwa sagen: Es sei jetzt schon schlimm, und es würde noch schlimmer werden, wenn wir dem freien, dem ganz freien Spiel der Kräfte seinen Lauf ließen. Dies müsse man »als ein Schreckgespenst bei uns verwerten«.<sup>106</sup> Der Ernst der Lage musste also deutlich werden, indem man die fatalen Folgen ungehemmten Wachstums aufzeigte. Der Aufbau von Bedrohungsszenarien und das Beschwören von Gefahren waren in der Raumplanung schon in früheren Jahren dazu eingesetzt worden, planerischen Forderungen und ›Notwendigkeiten‹ Gehör zu verschaffen.<sup>107</sup> Man sollte, hieß es nun 1957 im Sachverständigenausschuss, am besten »den Teufel an die Wand malen«, das müsse die »Grundtendenz« des gesamten Gutachtens sein.<sup>108</sup>

1961 legte der SARO das Ergebnis seiner Arbeit vor und forderte die Regierung nach Jahren der Untätigkeit unmissverständlich zum Handeln auf. Der Staat müsse auch in der Raumordnung seiner »umfassenden Ordnungsfunktion« nachkommen und der ›Unordnung‹ im Raum entgegenwirken, und das meinte: einer »Störung des Gleichgewichts« von Natur, Raumbeanspruchung, der Zuordnung von Wirtschaft und Arbeit sowie unzulänglichen Siedlungsformen und Verkehrsverbindungen.<sup>109</sup> Auf eine lange Beschreibung der räumlichen Entwicklungslinien seit der Industrialisierung ließen die Sachverständigen eine harsche Kritik am gegenwärtigen räumlichen Zustand der Bundesrepublik folgen, die nahezu vollständig um den jahrzehntealten Topos der Ballung kreiste. Gerhard Isenberg hatte für das Gutachten errechnet, dass auf die neun Ballungsgebiete der Bundesrepublik mittlerweile 43,5 % der Bevölkerung und 52,2 % der Industriebeschäftigten entfielen.<sup>110</sup> Das »ökonomische Optimum« der Ballung werde vielfach überschritten, die Folgen seien ein Ausfall im Sozialprodukt, starke Einkommensgefälle zwischen dicht- und dünnbesiedelten Gebieten sowie zwischen Agrar- und Industriesektor, verschwendete Arbeitskraft, ein unzumutbares Ausmaß an Pendelwanderung, der Zwang zur Trennung von Familien und Arbeitslosigkeit.<sup>111</sup> Bergbau, Industrie, Verkehr und Siedlung stellten noch dazu schwerwiegende Eingriffe in die Naturlandschaft dar, zogen Verschmutzung, Verunstaltung und Zerstörung nach sich. Doch der Bevölkerung solle ein »menschwürdiges

104 Vgl. Die Raumordnung in der Bundesrepublik, S. 66.

105 Ebd., S. 108 und 112.

106 Niederschrift über die 15. Sitzung des SARO am 14. Juni 1957 in Bonn, S. 2–4, BArch Koblenz, B 134/2874.

107 Leendertz, Ordnung schaffen, S. 297; zum Instrument wissenschaftlicher Katastrophendiskurse vgl. Weingart, Stunde, S. 166 f.

108 Wortprotokoll der 17. Sitzung des SARO am 20. September 1957 in Bonn, S. 31, BArch Koblenz, B 134/2872.

109 Die Raumordnung in der Bundesrepublik, alles S. 9.

110 Ebd., S. 36; ausführlich Gerhard Isenberg, Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik, Bad Godesberg 1957.

111 Die Raumordnung in der Bundesrepublik, S. 43 f.

Dasein« in »naturhaft gewachsener Landschaft« ermöglicht werden, weshalb man keine weitere »Preisgabe« von Landschaft für Bauvorhaben empfahl.<sup>112</sup>

Das Leitbild, das dieser Diagnose zugrunde lag und an dem sich die künftige Raumordnungspolitik orientieren sollte, verortete der Ausschuss in drei Prinzipien des sozialen Rechtsstaats und den »tragenden Prinzipien der westlichen Welt«: Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit. Die in den Grundrechten verankerten Freiheiten konnten nach Ansicht des Ausschusses nur im Rahmen einer stabilen räumlichen und gesellschaftlichen Ordnung garantiert werden. Der Staat sollte für Ausgleich und Sicherheit sorgen und damit den Folgen unbegrenzter Freiheit vorbeugen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass »die verschiedenen Freiheiten verschiedener Interessen« im Konflikt stünden, deshalb müssten Grenzen gezogen und Rangordnungen aufgestellt werden.<sup>113</sup> Natürlich musste, so meinte der Ausschuss, ein gewisses wirtschaftliches und soziales »Raumgefälle« erhalten bleiben, denn sonst drohte Stagnation. Doch müsse der Ballungsprozess auf sein »Optimum« begrenzt werden.<sup>114</sup> Worin genau aber dieses Optimum bestand, das konnten die Gutachter nicht sagen: Das müsse die Raumforschung erst noch näher untersuchen.<sup>115</sup> Fest stand für sie, dass die Raumordnungspolitik am unteren Ende des räumlichen Gefälles ansetzen und die sogenannten Notstandsgebiete, die ländlichen Regionen, das Zonenrandgebiet fördern und dort die Abwanderung der Bevölkerung verhindern musste. Dies sei ein Gebot des sozialen Rechtsstaats, der soziale Sicherheit zu garantieren und »sozialer Erosion« entgegenzuwirken hatte. Der gegenwärtige Zustand lief dem Gebot des sozialen Ausgleichs zuwider, den erst eine ausgeglichene räumliche Ordnung gewährleisten könne: Den raumordnungspolitischen Richtlinien entspreche eine aufgelockerte und stärker dezentralisierte Siedlungsweise; kleinere und mittlere Städte seien zu fördern, Industriebetriebe sollten besser gestreut sein und wenn möglich in weniger entwickelte Räume verlegt werden; zudem müssten mehr Naturparks und Erholungsgebiete geschaffen und die Landschaft geschützt werden.<sup>116</sup> Da der Zustand der räumlichen Ordnung, wie nicht allein die Raumplaner im SARO argumentierten, nicht mit den Grundprinzipien der westdeutschen Staats- und Gesellschaftsordnung übereinstimme, erschien es um so dringlicher, dass der Bund die Initiative ergriff und intervenierte.

#### IV. RAUMORDNUNGSPOLITIK ALS REFORMPOLITIK (1960ER UND 1970ER JAHRE)

Wie lässt sich vor dem Hintergrund dieser deutlich konservativ geprägten Ordnungsvorstellungen der Aufstieg der Raumplanung bis zum Bundesraumordnungsgesetz von 1965 und zu einem der Reformprojekte der sozial-liberalen Koalition erklären? Die entscheidende Rolle spielte ohne Zweifel die veränderte Großwetterlage in der Politik der Reformära. Doch noch andere Faktoren sind zu erwähnen: In den 1960er Jahren erwies sich erstens der Passus der »Einheitlichkeit der Lebensbedingungen« in Artikel 72 des Grundgesetzes als geeigneter Hebel, eine nationale Raumordnungspolitik zu legitimieren. Dies war besonders das Verdienst des Staatssekretärs im Wohnungsbauministerium Werner Ernst<sup>117</sup>,

112 Ebd., S. 48 f.

113 Ebd., S. 52 f.

114 Ebd., S. 56.

115 Ebd., S. 59.

116 Ebd., S. 57–62.

117 Vgl. *Werner Ernst*, Raumordnung um des Menschen willen, in: *Gesundheit, Technik, Natur. Raumordnung um des Menschen willen*, hrsg. von der Deutschen Gartenbau-Gesellschaft, Hiltrup 1962, S. 13–33; *ders.*, Zukunftsaufgaben der Raumordnung. Die Erneuerung unserer Städte und Dörfer. Vortrag auf der Tagung der Vereine Stadt und Land auf der Godesburg in Bad Godesberg am 20. Januar 1965, Bonn 1965.

was die Rolle der Ministerialbürokratie als einflussreiche Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik beziehungsweise zwischen Planungspraxis und Politik im Fall der Raumplanung unterstreicht.<sup>118</sup> Bereitwillig nahmen er und Wohnungsbauminister Paul Lücke (CDU, 1957 bis 1965, 1965 bis 1968 Bundesminister des Innern) nahezu alle raumplanerischen Forderungen auf, womit die Raumplanung zweitens auf handlungswillige politische Fürsprecher zählen konnte. Das räumliche Gefälle zu bekämpfen und ein Gleichgewicht sowie gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet herzustellen, galten Lücke und Ernst als Gebot der Werteordnung, wie sie im Grundgesetz verankert war. Widerspruch die räumliche Ordnung diesen Werten, standen die Glaubwürdigkeit der Verfassung und die Existenz des Staats auf dem Spiel.<sup>119</sup>

Drittens machten sich, anders als noch in den 1950er Jahren, Teile der Presse die raumplanerischen Diagnosen und Forderungen, ihr Vokabular und ihre Problemsicht zu eigen.<sup>120</sup> Die Lobbyarbeit der Raumplaner begann sich somit auch auf dieser Ebene auszuzahlen. Im wirtschaftlichen Boom rückten die Probleme der Großstädte und Verdichtungsräume – die zunehmende Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, der drohende Verkehrskollaps – erneut, wie bereits in den 1920er und 1930er Jahren, in den Fokus einer breiteren Öffentlichkeit und der Politik.<sup>121</sup> Während sich die Abwanderung aus den ländlichen Gebieten fortsetzte, profitierten auch diese Regionen vom wirtschaftlichen Aufschwung und wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand. Für die Raumplanung ging es nun nicht mehr darum, existenzbedrohende Notlagen zu bekämpfen, sondern durch eine Expansion von öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen für die Verteilung des Wohlstands zu sorgen.<sup>122</sup> Die Raumplanung erschien in den 1960er Jahren als geeignetes Instrument, das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den dicht- und den dünnbesiedelten Gebieten zu verringern, im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Expansion gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen und die Aktivitäten von Bund und Ländern besser zu koordinieren. All diese Entwicklungen trugen dazu bei, dass 1965 – während der Kanzlerschaft des einst raumordnungsskeptischen Ludwig Erhard – das Bundesraumordnungsgesetz verabschiedet werden konnte. Es orientierte sich am Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen und blieb dem übergeordneten Ziel eines räumlichen und sozialen Ausgleichs verpflichtet.<sup>123</sup> Gleichzeitig war dieses Rahmengesetz jedoch ausgesprochen offen, um nicht zu sagen vage formuliert, so dass es diverse Interpretations- und Anschlussmöglichkeiten bot, was damals sogleich Kritiker auf den Plan rief. In der

118 Ernst hatte seine Karriere 1936 im Reichsarbeitsministerium begonnen, bei Kriegsende war er bis zum Oberregierungsrat aufgestiegen; danach Ministerialrat im nordrhein-westfälischen Wiederaufbauministerium (1948–1953), Richter am Bundesverwaltungsgericht (1953–1959) sowie seit 1958 Honorarprofessor an der FU Berlin.

119 Leendertz, *Ordnung schaffen*, S. 326–335.

120 Vgl. etwa »Kostspielige Raumordnungssünden«, in: *Der Volkswirt*, 18.12.1961; »Das Wandern ist des Deutschen Not. Raumchaos herrscht in der Bundesrepublik – wo bleibt die Raumordnung?«, in: *Die Welt*, 14.4.1962; »Chaos statt Ordnung. Verpfuschte Raumpolitik. Alle Beteiligten haben versagt. Es geht nicht ohne ein Bundesgesetz«, in: *Die Welt*, 6.6.1963.

121 *Barbara Schmucki*, *Der Traum vom Verkehrsfluß. Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich*, Frankfurt am Main/New York 2001; *Jörn Düwel/Niels Gutschow*, *Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert. Ideen, Projekte, Akteure*, Stuttgart/Leipzig etc. 2001.

122 Vgl. beispielsweise *Erich Dittrich*, »Notstandsgebiete« in der Bundesrepublik, in: *Wirtschaftsdienst* 42, 1962, S. 431–436.

123 *Willy Zinkhahn/Walter Bielenberg*, *Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts*, Berlin 1965; zum Entscheidungsprozess zwischen 1963 und 1965 *Werner Vöth*, *Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Königstein im Taunus 1980, S. 152–159.

Raumplanung wurde das Gesetz allseits begrüßt, aber umgehend angemahnt, nun müsse es rasch an die Konkretisierung gehen: Maßnahmen, Programme und Pläne müssten aufgestellt und koordiniert, der Rahmen durch weitere gesetzgeberische Aktivitäten ausgestaltet werden.<sup>124</sup>

Im wirtschaftlichen Boom und beschleunigten sozialen Wandel griffen Aufbruch- und Reformstimmung um sich. Neue ›moderne‹ und ›rationale‹ Politikkonzeptionen waren gefragt und politische Planung bald in aller Munde.<sup>125</sup> In den 1960er Jahren bildete sich eine stabile und einflussreiche »Diskurskoalition« aus Politikern, Spitzenbeamten und Wissenschaftlern, in der politische Reformen und der Ausbau eines steuernden und gestaltenden politisch-administrativen Systems eng miteinander verknüpft waren und auf wissenschaftlicher Expertise basieren sollten.<sup>126</sup> Wie die 1930er erscheinen die 1960er Jahre als eine Phase beschleunigter ›Verwissenschaftlichung der Politik‹ und, erneut im gleichen Atemzug, ›Politisierung der Wissenschaft‹. Der Bedarf an wissenschaftlichem Expertenwissen wuchs, die Politikberatung begann zu expandieren, und immer mehr Kommissionen, Räte und Beiräte, Planungsgruppen und Planungsstäbe schossen aus dem Boden.<sup>127</sup> Auf Länderebene waren bereits 1964 das Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen und der »Große Hessenplan« von 1965 Vorreiter der neuen Raumplanungskonjunktur. 1969 folgten unter anderem das niedersächsische Landesraumordnungsprogramm sowie der Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein; Nordrhein-Westfalen legte 1970 schon den zweiten Landesentwicklungsplan vor, und Hessen präsentierte im selben Jahr den »Landesentwicklungsplan Hessen '80«.<sup>128</sup>

Für die sozial-liberale Koalition und ihre reformpolitischen Vordenker lag die Attraktivität der Raumplanung nicht in ihrer Ordnungsaufgabe, sondern in ihrer Ausgestaltung als Mittel einer rationalen und effizienten Verwaltung sowie einer aktiven, gestaltenden und planenden Politik. In dieser Hinsicht lässt sich der Bogen weit zurück zu den raumplanerischen Anfängen schlagen, als namentlich Robert Schmidt für mehr »Verwaltungsrationale«, Effizienz und Modernität im politisch-administrativen Denken eingetreten war. Hieran wiederum hatten in den Kriegsjahren Mitarbeiter der Reichsstelle für Raumordnung angeknüpft und die Raumordnung als Instrument vorausschauender und planender Verwaltung konzipiert.<sup>129</sup> Einer von ihnen war der bereits mehrmals erwähnte Gerhard

124 In diesem Sinne etwa *Rüdiger Göb*, Raumordnung zwischen Wollen und Wirklichkeit, in: RuR 24, 1966, S. 97–104; *Josef Umlauf*, Der Weg der deutschen Landesplanung – Versuch einer Zwischenbilanz, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung 10, 1966, S. 56–62.

125 *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn/München etc. 2005; *dies.*, Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: HZ Bd. 275, 2002, S. 57–103.

126 Vgl. *Peter Wagner*, Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870–1980, Frankfurt am Main 1990, S. 391–398.

127 Dazu grundlegend der Sammelband *Fisch/Rudloff*, Experten; *Wilfried Rudloff*, Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: *Peter Collin/Thomas Horstmann* (Hrsg.), Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 216–257.

128 *Frido Wager*, Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern – Überblick, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 40. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1972, Berlin 1973, S. 13–36, hier: S. 22–32.

129 Insb. *Ernst Jarmer*, Die Neuordnung der Lebensgrundlagen des Landvolkes als raumordnerische Verwaltungsaufgabe, in: Deutsche Verwaltung 19, 1942, S. 101–103; Anlage zur Stellungnahme RfR 2838/42 [Baudirektor Köster vorgelegt von Gerhard Isenberg], 2.9.1942, BArch Berlin, R 113/2264.

Isenberg, dessen Überlegungen aus den 1950er Jahren vieles vorwegnahmen, was im Jahrzehnt der Planungseuphorie zum Allgemeingut reformpolitischen Denkens gehörte. Eine raumordnungspolitische Gesamtkonzeption sollte, das schrieb Isenberg bereits 1954, »in-selmäßiger« Arbeit, »widersprüchlichen« Regelungen und »Ressortegoismus« entgegenwirken; die Raumplanung könne als kleine »Steuerungsstelle« wirken und stütze sich dabei auf die systematische Erfassung, Beurteilung der Tatbestände und Tendenzen der weiteren Entwicklung, die Zusammenarbeit vieler Fachrichtungen und stelle eine »Gesamtkonzeption« auf.<sup>130</sup> Durch ihre zusammenfassende und universelle Perspektive werde dann ein völlig neuartiges Element in der allgemeinen Verwaltung und Staatsführung geschaffen: die bewusste Vorbereitung der zukünftigen Entwicklung.<sup>131</sup>

Die Parallelen zum 1967 eingesetzten Planungsstab im Bundeskanzleramt sind kaum zu übersehen. Als Kopf eines ressortübergreifenden Planungsverbunds sollte der Stab dazu beitragen, die einzelnen Ressortvorhaben in einen gemeinsamen inhaltlichen, zeitlichen und finanziellen Rahmen einzuordnen und ein unkoordiniertes Nebeneinander der Fachplanungen zu vermeiden. Darüber hinaus jedoch sollte es dadurch gelingen, gesellschaftliche »Fehlentwicklungen« vorausschauend zu vermeiden. Mit Hilfe systematischer, wissenschaftlicher und bald computergestützter Erfassung wollte man Probleme der Zukunft bereits erkennen, bevor sie auftraten, und Entwicklungen antizipieren, um nicht bloß anpassend darauf reagieren zu können.<sup>132</sup> Der SPD erschien die Raumplanung als wesentlicher Teil ihrer Gesellschaftspolitik, wie beispielsweise Reimut Jochimsen verdeutlichte, neben Horst Ehmke bis 1973 führender Kopf des Planungsstabs im Kanzleramt und damals einer der bekanntesten wissenschaftlichen Berater.<sup>133</sup> Gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen, das bedeutet: eine Gesellschaft der Freien und Gleichen, die möglichst allen Menschen eine Gleichheit der Startchancen, eine vollwertige Infrastruktur und Arbeitsplätze garantierte. Um das dafür notwendige Wachstum zu perpetuieren, mussten der Strukturwandel sowie die Anpassung von Wirtschaft und Gesellschaft an »neue Strukturen« gefördert und unterstützt werden.<sup>134</sup>

Der Leitstern einer Raumordnungspolitik des Bundes war es Ende der 1960er Jahre nicht mehr, eine stabile räumliche »Ordnung« herzustellen oder aufrechtzuerhalten, sondern Wandel und Dynamik – als Garanten für Wachstum und eine gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands – zu fördern. Auf der Ebene raumplanerischer Ordnungsvorstellungen vollzog sich ungefähr seit Mitte der 1960er Jahre ein Transformationsprozess, in dem alte Überzeugungen und Gewissheiten allmählich an Prägestkraft verloren. Die Ballungsgebiete der Bundesrepublik und räumliche Ungleichgewichte wurden immer weniger als Gefahr für die Existenz von Staat und Gesellschaft betrachtet, latente großstadtfeindliche Positionen und Gemeinschaftssehnsüchte waren immer seltener zu finden, und die Skepsis gegenüber der pluralisierten und individualisierten Massengesellschaft, die noch im SARO-Gutachten allzu deutlich durchgeschienen hatte, ließ kontinuierlich nach.<sup>135</sup> Gleichzeitig jedoch passten viele tradierte Selbstverständnisse der Raumplanung

130 Gerhard Isenberg, Aufgaben der Landesplanung. Nur für den Dienstgebrauch [1954], S. 3–5, HStAD, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, BR 1087/22.

131 Gerhard Isenberg, Probleme der Landesplanung in den wirtschaftlichen Ballungsgebieten, in: Informationen des IfR 8, 1958, S. 223–248, hier: S. 247.

132 Winfried Siß, »Wer aber denkt für das Ganze?«. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Frese/Paulus/Teppe, Demokratisierung, S. 349–377.

133 Der Wirtschaftswissenschaftler war seit 1964 ordentlicher Professor an der Universität Kiel; auf seine Tätigkeit für den Planungsstab folgte 1973 die Ernennung zum Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (bis 1978). 1980 berief ihn die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, zum Ordentlichen Mitglied.

134 Reimut Jochimsen, Die Zukunft sozialdemokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: Die Neue Gesellschaft 15, 1968, S. 12–20

135 Vgl. Leendertz, Ordnung schaffen, S. 341–360.

bestens in das neue, maßgeblich von kybernetischen Modellen beeinflusste Denksystem der Planungstheorie, wie es Reimut Jochimsen repräsentierte. Diese Selbstverständnisse kamen etwa in den damals stetig wiederholten Schlüsselworten wie »ressortübergreifend«, »umfassend«, »einheitlich«, »planend« und »lösend«, »Koordination« und »Abstimmung« zum Ausdruck und wurden nun ergänzt um die neuen Schlagworte wie »Datenerfassung« oder »Informationssysteme«<sup>136</sup>, die in den ausgehenden 1960er Jahren die Basis für eine rationale Planung der Zukunft bilden sollten.<sup>137</sup> So war es schließlich auch Jochimsen, der 1969 die Idee für einen »Bundesentwicklungsplan« erläuterte, der über ein »in sich geschlossenes widerspruchsfreies Ziel-Mittel-System« einen »integrierten Bezugsrahmen« für die Ressortplanungen bilden und die langfristigen räumlichen Ziele und Grundsätze der Bundesregierung festlegen sollte.<sup>138</sup>

Welche Rolle aber sollte in der künftigen Raumordnungspolitik und ganz besonders bei der Formulierung des Bundesraumordnungsprogramms, das Willy Brandt im Oktober 1969 ankündigte, die Raumforschung, oder neutral: die Wissenschaft, spielen? Was die Raumforschung sein könne oder solle, darüber bestand für den Direktor des Instituts für Raumforschung Erich Dittrich noch Mitte der 1960er Jahre weitgehend Unklarheit.<sup>139</sup> Sie verkörperte für ihn eine »Kooperation von Einzelwissenschaften«, die sich an Problemen der Raumordnung orientiere; gegenüber anderen Wissenschaften befinde sie sich noch immer in einem Prozess der Profilierung.<sup>140</sup> Getreu den Konfliktlinien aus der Nachkriegszeit warf der Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Heinrich Hunke, Dittrich eine verengte Sicht vor: Raumforschung sei mehr als eine »Lehre von der Raumordnung«, sie sei »Raumwissenschaft« und eine Theorie der Staatskunst.<sup>141</sup> Aufgeschreckt durch einen Vorschlag des Wissenschaftsrats, IfR und ARL zusammenzulegen, erklärten beide Institutionen indes kurz darauf, die Raumforschung sei eine eigene Disziplin geworden. Nun müsse notwendigerweise die Einrichtung von Lehrstühlen (für Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung) folgen, und es müsse eine Vielzahl von Instituten »verschiedenster Prägung nach Organisation, Arbeitsweise und Berücksichtigung besonderer Schwerpunkte gefordert werden«.<sup>142</sup> Im selben Atemzug plädierte

136 Alle zu finden bei *Reimut Jochimsen*, Für einen Bundesentwicklungsplan. Zur Forderung im Regierungsprogramm der SPD nach einem langfristigen Orientierungsrahmen für die Handlungspläne der Regierung, in: *Die Neue Gesellschaft* 16, 1969, S. 237–242; *ders.*, Wandel durch Planung, in: *Die Neue Gesellschaft* 18, 1971, S. 467–471.

137 Vgl. *Alexander Schmidt-Gernig*, Das »kybernetische Zeitalter«. Zur Bedeutung wissenschaftlicher Leitbilder für die Politikberatung am Beispiel der Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre, in: *Fisch/Rudloff*, Experten. S. 349–368.

138 *Jochimsen*, Bundesentwicklungsplan. Parallel liefen in der Abteilung Raumordnung des zuständigen Bundesinnenministeriums Vorarbeiten für ein »Bundesraumordnungsprogramm«. Zum Entstehungsprozess des Bundesraumordnungsprogramms ausführlich *Väth*, Raumplanung, insb. S. 174–204.

139 Das IfR wurde 1959 mit der Bundesanstalt für Landeskunde zur Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung zusammengelegt und 1967 in »Institut für Raumordnung« umbenannt.

140 Vorschläge für ein allgemeines Raumforschungsprogramm; Ausbau der Grundlagenforschung usw.; hier: Raumforschung im allgemeinen. Dem Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung vorgelegt von Dr. Erich Dittrich, 30.7.1964, BArch Koblenz, B 134/13489; *Erich Dittrich*, Ein Versuch zur Systematik der Raumforschung. Der Beitrag des Sachverständigengutachtens über die Raumordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Raumforschung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans Bobek, Wien 1964, S. 47–63, hier: S. 61 f.

141 *Heinrich Hunke*, Standort und Gestalt der Raumforschung. Eine wissenschaftstheoretische Untersuchung zum Raumproblem in der Landesentwicklung, Hannover 1964, S. 2, 10 und 22.

142 Entwurf einer gemeinsamen Stellungnahme des IfR und der ARL betr. Empfehlung des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil III, Bd. 1, 22.6.1966, S. 1 f. und 266, BArch Koblenz, B 167/279.

der Wissenschaftliche Rat des IfR für eine Professionalisierung der Planerausbildung, wiederum – »dringend« – durch die Einrichtung eigener Lehrstühle »für Raumordnung und Raumordnungspolitik«. <sup>143</sup> Noch 1970 stellte auch die Ministerkonferenz für Raumordnung fest, dass es ebenso wenig ein eigenständiges Berufsbild des Raumplaners wie einen spezifischen Hochschulabschluss gebe. <sup>144</sup>

Vor dem Hintergrund der Bildungsexpansion und des forcierten Ausbaus der Hochschulen gaben ARL und IfR somit ihren Alleinvertretungsanspruch preis und sprachen sich de facto für eine wissenschaftliche Pluralisierung, Differenzierung und Spezialisierung aus. Auf dem Höhepunkt der Planungskonjunktur und mit dem Beginn der Arbeiten am Bundesraumordnungsprogramm erfreute sich die Raumforschung eines neuen Interesses. Im selben Moment aber traten ihre Schwächen zutage, deren Ursprünge zu einem guten Teil auf das institutionelle Arrangement der Nachkriegsjahre zurückzuführen sein dürften. Vor allem in der ARL hielt sich noch bis in die 1960er Jahre das in der NS-Zeit geprägte Verständnis von Raumforschung als »politischer Wissenschaft«. Gleichzeitig nahm auch die ARL einen Mangel an »methodischer Fundierung« der Raumforschung und ihrer Zielsetzungen wahr, der besonders bei zunehmender Publizität ihre Position zu beeinträchtigen drohte. <sup>145</sup> Das Institut für Raumforschung wiederum hatte schon lange bemängelt, dass es mehr sein müsse als eine »Gutachtenfabrik«, der nicht ausreichend Kapazitäten blieben, um zur theoretischen Fundierung der Raumforschung beizutragen. <sup>146</sup> Gerade die dünne institutionelle Basis der Raumforschung und der Mangel an einer differenzierten und unabhängigen Grundlagenforschung für die Raumplanung haben 1964 zur Gründung des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster geführt. <sup>147</sup> Unter den Veränderungen der 1960er Jahre sticht ebenfalls die Gründung des Fachbereichs Raumplanung und eines entsprechenden interdisziplinären, praxisorientierten Studiengangs 1968 an der Universität Dortmund heraus. <sup>148</sup>

Der Beirat für Raumordnung im Bundesministerium des Innern schließlich richtete 1970 eine Arbeitsgruppe »Wissenschaft und Raumordnung« ein. <sup>149</sup> Tatsächlich war die Wissenschaft im Beirat, der seit 1966 dem jeweils für Raumordnung zuständigen Ministerium zugeordnet war, nur marginal vertreten. Dem Beirat gehörten gemäß Bundesraumordnungsgesetz Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der kommunalen Selbstverwaltung und »Sachverständige« aus Landesplanung, Städtebau, Wirtschaft, Land- und

143 Zur Planerausbildung und Weiterbildung in Raumordnung und Landesplanung. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Rates des IfR, 26.6.1964, S. 3, BArch Koblenz, B 134/13480.

144 Entwurf einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zur Frage »Berufsbild und Ausbildung der Raumplaner für den höheren Dienst«, 30. Juni/1. Juli 1970, S. 1 f., BArch Koblenz, B 134/18248. Zu den Disziplinen, aus denen sich die Raumplaner rekrutierten, zählte die Ministerkonferenz: Architektur, Bauingenieurwesen, Betriebswirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Geodäsie, Geografie, Landwirtschaftswissenschaft, Nationalökonomie, Politologie, Rechtswissenschaft und Soziologie.

145 Vgl. Niederschrift der 6. Sitzung des Forschungsausschusses »Grundsatzfragen« der ARL am 29. Januar 1964 in Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ordner 239.

146 Begründung des Entwurfs des Forschungsprogramms 1961 des Instituts für Raumforschung, o. D., BArch Koblenz, B 167/335.

147 Nach einer gemeinsamen Initiative des Bundeswohnungsbauministeriums und des Landes Nordrhein-Westfalen; die Trägerschaft übernahm die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung. Vgl. *Dietrich Storbeck*, Zentralinstitut für Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, 2. Aufl., Hannover 1970 (zuerst 1966), Sp. 3860–3863.

148 *Klaus R. Kunzmann/Ursula von Petz/Klaus M. Schmals* (Hrsg.), *20 Jahre Raumplanung in Dortmund. Eine Disziplin institutionalisiert sich*, Dortmund 1990.

149 Der Bundesminister des Innern an Institut für Raumordnung, 4.6.1970, BArch Koblenz, B 134/13490.

Forstwirtschaft, Naturschutz, Landschaftspflege und Wissenschaft an.<sup>150</sup> Mit dem Beirat war seit 1966 erstens ein neuer Akteur in der Raumordnung auf Bundesebene aktiv. Zweitens beanspruchten nun – was sich bereits beim Bundesraumordnungsgesetz abgezeichnet hatte – immer mehr gesellschaftliche Interessengruppen Mitsprache an der Konzeption und Programmentwicklung der Raumordnungspolitik. Die oben angesprochene wissenschaftliche Pluralisierung fand ihre Entsprechung im Kreis derjenigen, die seit 1970 an der Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms beteiligt waren. Mitte der 1960er Jahre brach das institutionelle Arrangement der Nachkriegsjahre mehr und mehr auf, das noch die Arbeit des SARO und sein Gutachten geprägt hatte. Der kleine Kreis der Experten und ihrer Fürsprecher, der sich aus einigen wenigen Wissenschaftlern und Praktikern, Ministerialbeamten und Politikern zusammengesetzt hatte, wurde zu einem immer größeren und zunehmend unüberschaubaren Netzwerk, wie nicht zuletzt ein ausuferndes Schaubild über die beteiligten Instanzen am Bundesraumordnungsprogramm allzu deutlich zeigt.<sup>151</sup>

Die wichtigsten Beteiligten waren auf Bundesebene das Kabinett und der Kabinettsausschuss für Raumordnung, der Interministerielle Ausschuss für Raumordnung, das federführende Ministerium (bis 1972: Inneres, danach: Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) sowie der Beirat für Raumordnung und dazwischen diverse Arbeitsgruppen. Die Länder waren über die Ministerkonferenz für Raumordnung beteiligt, deren Hauptausschuss sich wiederum in diverse Unterausschüsse und Arbeitsgruppen auffächerte. In einer von ihnen waren die kommunalen Spitzenverbände vertreten. Das Bundesraumordnungsprogramm verkörperte für die Bundesregierung eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik. Es sollte erstens die raumordnungspolitischen Ziele des Bundes und der Länder in einem »gemeinsamen, einheitlichen Zielsystem« zusammenführen. Zweitens sollte es »Zielwerte« für die räumliche Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung bis 1985 erarbeiten und drittens einen Orientierungsrahmen für die künftige räumliche Verteilung der Bundesmittel bieten. »Ohne ein Bundesraumordnungsprogramm«, so die Überzeugung, »werden die raumordnungspolitischen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland kaum zu lösen sein.«<sup>152</sup>

Die Erwartungen waren hoch und der Streit war vorprogrammiert. 1969 begann eine jahrelange Arbeit mit zahllosen Beteiligten, Dutzenden von Sitzungen und Hunderten von Änderungsanträgen.<sup>153</sup> Der avisierte Termin – 1972 – erwies sich rasch als illusorisch, und so fiel die Programmkonzeption bereits in die Zeit wirtschaftlicher Rezession und stagnierenden Wachstums seit der Ölpreiskrise von 1973/74. Zumindest teilweise sind einige der Konsequenzen der veränderten Rahmenbedingungen ins Programm eingeflossen, namentlich über das Konzept der Schwerpunkträume und Entwicklungszentren. Materiell äußerte sich darin eine Abkehr vom »Gießkannenprinzip« bei der Verteilung öffentlicher Mittel, denn nun sollte sich die Förderung auf »Schwerpunkte« mit mindestens 40.000 Einwohnern konzentrieren, von denen man sich »Entwicklungsimpulse« für die gesamte Region erwartete.<sup>154</sup> Auf der Ebene der raumplanerischen und gesellschaftlichen

150 Funktion und Zusammensetzung des Beirates für Raumordnung, in: Raumordnungsbericht 1978 und Materialien, hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Zusammenarbeit mit der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1979, S. 234.

151 Schematische Darstellung des Aufstellungsverfahrens beim Bundesraumordnungsprogramm (BROP), Stand: 1. Februar 1973, BArch Koblenz, B 134/9443.

152 Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, vorgelegt vom Bundesminister des Innern, Bundestagsdrucksache VI/3793, Bonn 1972, S. 13.

153 Siehe die entsprechenden Unterlagen in BArch Koblenz, B 134/9426 bis 9437 und 9442 bis 9463.

154 Leendertz, Ordnung schaffen, S. 368–372.

Leitvorstellungen bedeutete dies ebenfalls einen signifikanten Einschnitt: Nicht mehr durch flächendeckende Dezentralisation, sondern durch regionale Konzentration sollten die *großräumigen* Disparitäten – dies blieb das Ziel auch des Bundesraumordnungsprogramms – verringert werden. Man nahm somit eine stärkere *regionale* Polarisierung in Kauf, um die Bevölkerung wenn schon nicht auf dem Land, dann mit Hilfe der neuen Schwerpunktsetzung aber wenigstens in der Region zu halten.<sup>155</sup>

Neben den regionalen Entwicklungszentren, die im Übrigen die Länder ausweisen durften, spielten noch zwei andere Konzepte eine zentrale Rolle in den Verhandlungen: die Gebietseinheiten und die Indikatoren. Das Bundesgebiet wurde in 38 Gebietseinheiten eingeteilt, in denen Indikatoren wie die Bevölkerungsdichte, Löhne und Gehälter, der Bestand an Infrastruktur sowie an Arbeitsplätzen nach Sektoren plus die prognostizierte Entwicklung in diesen Bereichen bis 1985 über die Höhe der zugewiesenen Mittel entscheiden sollten. Bereits die Abgrenzung der Gebietseinheiten führte zu heftigen Disputen (denn wenn gut ausgestattete Verdichtungsgebiete in einer Einheit mit strukturschwachen Gebieten lagen, senkte das die Fördermittel). Bei den Indikatoren machten sich manche Länder mit viel zu hohen Bevölkerungsprognosen in der Presse lächerlich und konnten sich damit letztlich nicht durchsetzen.<sup>156</sup> Eine bindende Wirkung für Bund oder Länder hatte das Programm letztlich nicht, und als die Ministerkonferenz für Raumordnung es am 14. Februar 1975 beschloss (am 23. April folgte das Bundeskabinett), galt es bereits als überholt; sofort war von seiner »Fortschreibung« die Rede.<sup>157</sup>

#### V. DIE GRENZEN WISSENSCHAFTLICHER PLANUNG UND POLITISCHER STEUERUNG (1970ER UND 1980ER JAHRE)

Schon im Lauf der Verhandlungen war die Stimmung allmählich gekippt. Während die einen noch an der Perfektionierung umfassender Planungssysteme arbeiteten, griffen bei anderen bereits kritischere Betrachtungsweisen um sich.<sup>158</sup> Der Beirat für Raumordnung warnte eindringlich davor, auch für die Bundesressorts und ihre Fachplanungen auf eine bindende Verpflichtung zu verzichten. »Die im Programm vorgesehene Freizeichnung der Ressorts birgt die Gefahr in sich, daß das Programm in der Praxis weitgehend zu einer bloßen Deklamation wird und damit die bisherige Misere der Raumordnung auf Bundesebene zementiert.«<sup>159</sup> Der Raumordnungsbericht von 1974, der während der Verhandlungen entstand, schlug im Vergleich zu früheren Verlautbarungen ebenfalls einen deutlich gedämpften, sogar skeptischen Ton an. Der Bericht kreiste um die Frage, welche Möglichkeiten dem Bund zum damaligen Zeitpunkt überhaupt für den Abbau der Disparitäten zur Verfügung standen und was in der Raumordnungspolitik jenseits des »Wünschbaren« als erreichbar gelten konnte. Denn tatsächlich seien, so das Eingeständnis, die Einflussmöglichkeiten zur Steuerung und Lenkung raumstruktureller Prozesse beschränkt.<sup>160</sup> Ge-

155 Ebd., S. 383–386.

156 Ebd., S. 366f.

157 Vgl. *Günter Brenken*, Vollzug und Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms, in: RuR 33, 1975, S. 218–220; *Oscar Schneider*, Eine Frage der staatlichen Aufgabenplanung, in: Raumordnung auf neuen Wegen? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik, Bonn 1975, S. 29–32.

158 Vgl. etwa *Fritz Scharpf*, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: *ders.*, Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main 1973, S. 73–113.

159 Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zum Bundesraumordnungsprogramm, 3.7.1975, in: Raumordnungsbericht 1978, S. 169–171, hier: S. 171.

160 Raumordnungsbericht 1974, vorgelegt vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1975, S. 9f.

nau hierbei handelte es sich um eine der blinden Stellen im raumplanerischen Gedankengebäude. Zwar hatte man vor dem Problem, welche Steuerungsinstrumente die Raumplanung nutzen konnte, nicht die Augen verschlossen.<sup>161</sup> Immer wieder aber liest man aus den Veröffentlichungen seit den frühen Anfängen der Raumplanung die Überzeugung heraus, dass die Raumplanung derart notwendig, nützlich und richtig sei, dass man am Ende alle Beteiligten zu Einsicht und Kooperation bringen würde. Geling das nicht, musste man die politische Führung für sich gewinnen, die dann die nötigen Regelungen und Entscheidungen, wie für ein Raumordnungsgesetz oder ein Raumordnungsprogramm, treffen würde. Erst vor diesem Hintergrund lässt sich die einleitend erwähnte Enttäuschung vieler Planer nachvollziehen, die ihre Hoffnungen erst in das Gesetz und dann in das Programm gesetzt hatten.<sup>162</sup>

Wie gesagt: Die Stimmung veränderte sich in den 1970er Jahren rasch. Das Plan- und Machbarkeitsdenken sowie die Zuversicht, die räumliche Entwicklung gezielt steuern zu können, die das politische Vorhaben »Bundesraumordnungsprogramm« hervorgebracht hatten, wichen nur wenige Jahre später einer zurückhaltenderen und nüchteren Betrachtung. Der Raumordnungsbericht 1974 lässt sich bereits im Kontext der damals beginnenden Regierbarkeitsdebatte lesen, in der seit Mitte der 1970er Jahre die Grenzen des Wohlfahrtsstaats und die Handlungsfähigkeit dieses Staats diskutiert wurden.<sup>163</sup> Zur selben Zeit wandte sich die Policy-Forschung mehr und mehr vom Thema »Planung« ab und der Frage der politischen Steuerung und Implementation zu.<sup>164</sup> Unter dem Eindruck, dass eine Vielzahl der politischen Reformmaßnahmen und Planungsprogramme seit den 1960er Jahren hinter den Zielvorstellungen und Erwartungen zurückgeblieben war, begann eine Suche nach den Ursachen von Wirkungsdefiziten und Vollzugshindernissen in einzelnen Politik- und Regelungsfeldern.<sup>165</sup> Aus der Policy-Forschung stammen dementsprechend einige der substanziellsten Analysen des Politikfelds der Raumordnung und der Probleme des Bundesraumordnungsprogramms – vernichtende Urteile eingeschlossen. Im Vorgriff auf diese Analysen präsentierte schon der Raumordnungsbericht von 1974 eine Mängelliste ersten Ranges. Neben dem politischen Streit zwischen Ländern, Interessengruppen, Ressorts und Regierung erschwerten vor allem Lücken im »Informationssystem« der Raumordnung eine wissenschaftlich fundierte Konzeption. Die Kapazitäten der amtlichen Statistik erschienen zu gering und den Bedürfnissen der Raumordnung nicht angepasst. Außerdem wusste man gar nicht, welche »raumwirksamen Bundesmittel« bisher wohin

161 Man nehme etwa den letzten, recht kurzen Teil des SARO-Gutachtens.

162 Beispielsweise *Karl-Hermann Hübler*, Kritik zum strategischen Ansatz der Bundesraumordnung. Vorschläge einer Umorientierung, in: *RuR* 37, 1979, S. 129–136; *Kurt Becker-Marx*, Ein Requiem für die Raumordnung? Zum zwanzigjährigen Bestehen des Raumordnungsgesetzes – Abgesang oder Ermunterung?, in: *Die öffentliche Verwaltung* 38, 1985, S. 272–274.

163 Vgl. *Gabriele Metzler*, Staatsversagen oder Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?, in: *Konrad H. Jarausch* (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 243–260; *Jens Hacke*, Der Staat in Gefahr. Die Bundesrepublik der 1970er Jahre zwischen Legitimationskrise und Unregierbarkeit, in: *Dominik Geppert/Jens Hacke* (Hrsg.), *Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980*, Göttingen 2008, S. 188–206.

164 *Hans-Peter Burth/Axel Görlitz*, Einleitung: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive, in: *dies.*, *Politische Steuerung*, S. 7–15.

165 Vgl. *Renate Mayntz*, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung, in: *Joachim Jens Hesse* (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS-Sonderheft 13)*, Opladen 1982, S. 74–89; *dies.* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme I. Empirische Forschungsberichte*, Königstein im Taunus 1980; *dies.* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983. Unter Implementation war die Durchführung und Anwendung von Programmen, Plänen und Gesetzen zu verstehen.

geflossen waren, welche Wirkung sie gehabt hatten und wie man diese messen konnte (aber das sollte ja die Grundlage für die spätere Verteilung sein). Genauso stand es keinesfalls fest, welche Indikatoren tatsächlich sinnvoll waren und welche Aussagekraft sie besaßen; offen blieb, was als angemessener Standard gelten konnte.<sup>166</sup> Entsprechend wurde mit dem seit 1972 vorbereiteten »Mittelfristigen Forschungsprogramm Raumordnung und Städtebau« (MFPRS) die wissenschaftliche Forschung intensiviert. Sein Ziel war es, die wissenschaftlichen Grundlagen und Entscheidungshilfen für die Raumordnungspolitik des Bundes »fortzuentwickeln«.<sup>167</sup> Zwischen 1974 und 1978 vergab das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 103 Forschungsprojekte an universitäre und außeruniversitäre Einrichtungen.<sup>168</sup>

Gleichwohl stellten die wissenschaftlichen Grundlagen kaum das entscheidende Hindernis dar. Die Analysen aus dem Umfeld der Policy-Forschung ließen vor allem drei Erklärungsebenen erkennen: erstens den Wandel der wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen (dies war auch unter Raumplanern eine verbreitete Erklärung); zweitens die begrenzten Möglichkeiten politischer Steuerung des Bundes in der Raumordnung (was eng mit Charakteristiken des Politikfelds zusammenhing); und drittens das Problem der Programmentwicklung in einem Bund, Länder und eine Vielzahl von Akteuren umfassenden Koordinations- und Abstimmungsprozess. Die Rahmenbedingungen wandelten sich in den 1970er Jahren tief greifend. Nach den Jahren des Booms prägten nicht mehr konstantes, hohes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung die Entwicklung der Bundesrepublik, sondern globale Konjunkturschwankungen, niedrigere Wachstumsraten, hohe Arbeitslosenquoten und steigende Staatsverschuldung. Das vorübergehende Ende und darauf folgende Stocken des stetigen Wachstums von Wirtschaft und Bevölkerung – jenes Wachstum, das die Raumplanung in den 1920er Jahren erst hervorgebracht hatte – zeitigte gravierende Auswirkungen auf die raumordnungspolitischen Leitvorstellungen (von der flächendeckenden Dezentralisation zur regionalen Konzentration).

Die Raumplanung stand seit Mitte der 1970er Jahre vor der entscheidenden Frage, wie sie sich gegenüber den neuen räumlichen und gesellschaftlichen »Tendenzen« verhalten sollte.<sup>169</sup> Dazu zählten neben dem zunehmenden Umweltbewusstsein die um sich greifenden Partizipationsforderungen im Umfeld der Neuen sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen.<sup>170</sup> Wichtiger aber waren die Folgen eines stagnierenden Bevölkerungswachstums, zunehmender Erwerbslosigkeit bei einem Rückgang von Arbeitsplätzen und rückläufiger Investitionstätigkeit in wirtschaftlichen Krisenzeiten.<sup>171</sup> Unklar blieb, ob sich dadurch die räumlichen Disparitäten stärker verschärfen würden als bisher.<sup>172</sup> Klar dagegen war zum einen, und das zeigten die Verhandlungen zum Bundesraumordnungsprogramm, dass sich bei stagnierendem Wachstum Verteilungskonflikte vertieften. Zum anderen erschien es nicht mehr sicher, ob die alten Instrumente unter den neuen Bedingun-

166 Raumordnungsbericht 1974, S. 122–126.

167 Ebd., S. 126f.

168 Gezählt nach einer Liste im Raumordnungsbericht 1978, S. 243–280.

169 Peter Treumer, Thesen zur neuen Tendenz der räumlichen Entwicklung, in: RuR 33, 1975, S. 159–162

170 Peter C. Dienel, Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, in: RuR 32, 1974, S. 7–17.

171 Werner Väth, Ökonomische Stagnation und Raumordnungspolitik, in: Wolfgang Bruder/Thomas Ellwein (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit (PVS-Sonderheft 10), Opladen 1980, S. 58–75; Reinhold Koch, Bevölkerungsrückgang und Entwicklungspotential. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Raumordnung?, in: RuR 34, 1976, S. 245–250

172 Das Bundesraumordnungsprogramm ging von einer wachsenden Schere aus: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bonn 1975, S. 3 und 41; dagegen: Väth, Stagnation, S. 63f.

gen funktionieren konnten. Der Bundesraumordnungsbericht von 1978 beispielsweise illustrierte dies an den Folgen rückläufiger privater Investitionstätigkeit:<sup>173</sup> Erstens ging der Anteil der »Erweiterungsinvestitionen« gegenüber dem Anteil an »Rationalisierungsinvestitionen« zurück, und es gab weniger Neugründungen und weniger Betriebsverlagerungen. Zugleich stieg zweitens die Zahl der Beschäftigten, die von Stilllegungen betroffen waren. Das hatte doppelte Konsequenzen: In dieser Situation konnte die regionale Wirtschaftsförderung weniger als üblich mit Investitionsanreizen arbeiten, über die es bisher hatte gelingen können, Betriebe zu Verlagerungen in strukturschwache Regionen zu bewegen. Außerdem standen nun auch in den Verdichtungsgebieten mehr und günstige Arbeitskräfte zur Verfügung, was diesen Standortvorteil der peripheren Gebiete verringerte.

Mit dem alten Steuerungsinstrumentarium, das unter dem Wachstumsdruck der 1960er Jahre entwickelt worden war und dem Bundesraumordnungsprogramm zugrunde lag, konnte die Raumordnungspolitik unter den neuen Bedingungen nicht mehr agieren.<sup>174</sup> So lautete das Urteil eines der damals bekanntesten Vertreter der Policy-Forschung, Fritz Scharpf. Doch nicht nur das: Ihre Steuerungsinstrumente waren derart schwach und begrenzt, dass sie die Aktivitäten der unmittelbaren Raumnutzung – durch private Haushalte, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen – nur wenig beeinflussen konnten.<sup>175</sup> Zentral war dabei nicht, dass es gar keine adäquaten Instrumente gegeben hätte. Entscheidend war, dass die Raumplanung nicht direkt über sie verfügen konnte: Die wichtigsten »raumwirksamen« Instrumente wie Investitionen und Finanzhilfen (in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Bildung, Gesundheit, Wohnungsbau, Städtebau oder Zonenrandförderung) oder Steuern, Bürgschaften und Subventionen lagen nicht in den Händen des Raumordnungsministers oder der Landesplanungsbehörden, sondern bei den Ressorts und Fachplanungen.<sup>176</sup>

Die Steuerungsmöglichkeiten hingen ebenfalls eng mit den Charakteristiken und Problemen der raumordnungspolitischen Entscheidungsfindung zusammen, die in den Verhandlungen über das Bundesraumordnungsprogramm unübersehbar zutage traten. Der gesamte Prozess war, so sah es Fritz Scharpf, von Konflikten geprägt, von Verteilungs-, Koordinations-, Ziel- und Interessenkonflikten, die allesamt in einem konsensualen Verfahren moderiert und, wenn möglich, aufgelöst werden sollten. Diese Versuche verwässerten das Ergebnis jedoch derart, dass am Ende wenig übrig blieb. Das Streben nach Konsens und die Tendenz zur Konfliktvermeidung führten, wie Scharpf erklärte, zu wachsender Abstraktion, dem Verzicht auf Prioritäten und der Flucht in Optimismus. Der Wunsch nach einem einhelligen Kabinettsbeschluss hatte seinen Preis:

»Die Kehrseite dieser Medaille ist [...] die Tatsache, daß ein konkretes Raumordnungskonzept und eine auf seine Verwirklichung gerichtete operationale Strategie im formellen Raumordnungsprogramm zumeist gar nicht formuliert werden kann.«<sup>177</sup>

Den hohen Konsensbedarf der Raumplanung führte Scharpf auf ihr Konzept einer normativ verbindlichen und integrativen Planung zurück. Deshalb konnte sie die lautstarken sektoralen (Ressorts, Fachplanungen) und territorialen (Länder-)Interessen politisch nicht

173 Raumordnungsbericht 1978, S. 44 f.

174 Fritz Scharpf, Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Standort und Stellenwert der Raumordnung. Referate und Diskussionsbericht anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1976 in Mainz, Hannover 1977, S. 25–38, hier: S. 25.

175 Fritz W. Scharpf/Fritz Schnabel, Steuerungsprobleme der Raumplanung, in: Bruder/Ellwein, Raumordnung, S. 12–57, hier: S. 34.

176 Vgl. Raumordnungsbericht 1978, S. 115–120; einer der zeitgenössischen Beobachter nannte dies ein »Steuerungsdilemma«: Váth, Raumplanung, S. 256 f.

177 Scharpf, Bedingungen, S. 35.

abwehren, bis »das Raumordnungsprogramm nicht einmal mehr als informativer Orientierungsrahmen tauglich« erschien.<sup>178</sup>

Ein anderer kritischer Beobachter sprach von einem »holistischen« oder »synoptischen« Planungsansatz, dem die westdeutsche Raumplanung verpflichtet geblieben war. Konstitutiv für diesen Ansatz sei die Annahme einer aktiven politischen Führung, die Ziele setze und diese mit wissenschaftlich fundierten Mitteln durchzusetzen versuche. Doch der damit implizierte »Primat der Dezision« sei in der politischen Planung Fiktion.<sup>179</sup> Das Denken vieler Raumplaner war in den 1970er Jahren von einem dezisionistischen Entscheidungsmodell beeinflusst, das im SARO-Gutachten von 1961 seinen deutlichsten Ausdruck gefunden hatte und noch lange nachwirkte. Offensichtlich wird das am Verständnis des Leitbilds, an dem sich die Raumordnungspolitik vermeintlich auszurichten hatte. Der Leitbildbegriff implizierte nämlich Folgendes:

»Indem [...] das vorgegebene irrationale Leitbild durch die wissenschaftliche Raumforschung gefiltert wird, wird eine rationale, der modernen Industriegesellschaft allein angepaßte wissenschaftlich begründete Raumordnung möglich. [...] Das wäre sozusagen die Baubeschreibung des Denkmodells Leitbild in der Raumforschung: seelisch bedingt – wissenschaftlich gefiltert – materiell exekutiert.«<sup>180</sup>

Das Leitbilddenken ging von einem weitgehend linearen Prozess aus, der bestenfalls zwischen zwei Seiten hin und her pendelte und in dem idealerweise eine feste Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und Politik herrschte. Die Raumforschung extrapolierte aus ihrer Kenntnis von Raum und Gesellschaft das raumordnungspolitische Leitbild: gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebiets als Gebot der Verfassung, zu erreichen durch einen großräumigen Abbau von Disparitäten. Die Politik, so die Hoffnung und Erwartung, traf daraufhin die notwendigen Entscheidungen und setzte mit dem Raumordnungsprogramm die entsprechenden Vorgaben oder wenigstens einen Rahmen für die Bundesländer und die Ressorts. Die Wissenschaft würde dann durch forcierte Forschung und Zuarbeit die noch offenen Fragen klären und somit der Politik noch bessere Möglichkeiten der Steuerung räumlicher Entwicklungen bieten. Dieses Modell erwies sich mit dem Bundesraumordnungsprogramm als illusorisch.

Doch erst allmählich setzten sich im Verlauf der 1970er Jahre neue Erkenntnisse über die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems und den politischen Prozess durch. Aus den Problemen des Bundesraumordnungsprogramms folgerten die Experten der Policy-Forschung, dass die Hauptaufgabe und Kompetenz der Raumordnung auf Bundesebene zu jener Zeit in erster Linie in einer horizontalen und vertikalen Mehrebenenkoordination liegen konnte.<sup>181</sup> Die Raumplanung zählten sie zu jenen Politikbereichen, in denen sich – wie etwa besonders im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben – das neue Phänomen der »Politikverflechtung« manifestierte. Deshalb drohte ihr die Fähigkeit »effektiver Problemverarbeitung« verloren zu gehen und in eine »Selbstblockierung« zu münden.<sup>182</sup> Der politische Entscheidungsprozess ließ sich bald nur noch als »komplexer kollektiver Handlungsprozess« analysieren<sup>183</sup>, der weder dezisionistischen noch mechanistischen Modellen entsprach. Stattdessen musste man Modelle zugrunde legen, die von den »Handlungssituationen« und »Strategien« diverser Akteure ausgingen, die wiederum

178 *Scharpf/Schnabel*, Steuerungsprobleme, S. 49f.

179 *Rolf Cremer*, Zur Fiktion »aktiver« Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: RuR 33, 1975, S. 266–274, hier: S. 270.

180 *Helmut Lehmann*, Raumordnung und Leitbild, in: RuR 21, 1963, S. 149–152, hier: S. 150.

181 Vgl. *Väth*, Raumplanung, S. 256.

182 Ebd., S. 258; grundlegend für dieses Phänomen damals *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel* (Hrsg.), Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg im Taunus 1976.

183 *Mayntz*, Problemverarbeitung, S. 75.

in einem »komplexen Makrosystem« verbunden waren. Ins Blickfeld der Policy-Forschung rückten nun etwa der Verhandlungscharakter von Interaktionen und die Netzwerkstrukturen von Handlungsfeldern.<sup>184</sup> In der Raumplanung sind diese Studien, wie es scheint, nur sehr zurückhaltend rezipiert worden.<sup>185</sup> Dies spricht für die Beharrungskraft des gewohnten Denksystems, aus dem sich besonders die ältere Planergeneration letztlich nicht mehr zu lösen vermochte. Die 1980er Jahre waren geprägt von Enttäuschung und Ernüchterung, die Selbstkritik pendelte zwischen Realismus und Resignation. Wie es mit der Raumplanung weitergehen sollte, erschien vielen überaus offen.<sup>186</sup> Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung trauerte den goldenen Zeiten nach und sah sich gezwungen, sich den veränderten Bedingungen anzupassen, wollte sie in der Raumplanung noch relevant bleiben.

»Früher, als die Raumordnung [...] auf dem Gipfel ihrer öffentlichen Geltung – wenn auch nicht ihrer öffentlichen Wirkung – stand, so daß ein deutscher Raumordnungsminister sagen konnte, sie sei die erste aller innenpolitischen Aufgaben, war die Akademie mit dieser [das heißt ihrer Konzeption von] Raumordnung obenauf. Ihre damals denkwürdigen Tagungen mit den Glanzstücken amtierender Minister und einem Kordon von Abgeordneten waren Manifestationen des Raumordnungswillens.«<sup>187</sup>

Wohin aber sollte die Reise gehen? Alternativvorschläge kamen einmal mehr aus der Politik- und Verwaltungswissenschaft und liefen auf eine »Sektoralisierung« und »Regionalisierung« der Raumordnungspolitik hinaus.<sup>188</sup> Das setzte allerdings voraus, dass sie ihren umfassenden Steuerungsanspruch sowie ihr Selbstverständnis als integrative Planung aufgab. Sie müsse selektiver und konzentrierter vorgehen, das heißt, sich auf bestimmte Politikfelder und einzelne Regionen ausrichten, gezielte »Raumordnungskampagnen« starten (beispielsweise in der Forschungs- und Technologiepolitik) und könne dann auch viel eher bestimmte Zielgruppen und Unterstützer mobilisieren.<sup>189</sup> Glaubte man den Politikwissenschaftlern, war die Raumplanung mit dem Bundesraumordnungsprogramm an ihrem hohen Konsensbedarf und überbordenden Konflikten gescheitert. Deshalb musste sie »gezielt politisch-administrative Strategien zur Erhöhung ihrer politischen Durchsetzbarkeit« entwickeln. »Solange dies nicht geschieht, wird kein wissenschaftlicher Perfektionismus an der tatsächlichen Irrelevanz der Raumordnung viel ändern können.«<sup>190</sup> Dies spielte auf die Rolle der wissenschaftlichen Raumforschung an. Einerseits waren die Schwächen der wissenschaftlichen Grundlagen deutlich geworden, denen beispielsweise das »Mittelfristige Forschungsprogramm Raumordnung und Städtebau« hatte begegnen sollen. Andererseits aber wurden nun ebenfalls die Grenzen der »Verwissenschaftlichung der Politik« bewusst. Denn paradoxerweise führte das zunehmende Wissen nicht automatisch zu besseren Lösungen oder eindeutigen, wissenschaftlich ermittelten

184 Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *dies.*, Implementation politischer Programme I, S. 1–17, hier: S. 14.

185 Fürst, Steuerung, S. 267.

186 Vgl. Kurt Becker-Marx (Hrsg.), Korrekturen bei Raumordnung und Landesplanung. Die Folgerungen aus dreißig Jahren Raumordnungspolitik, Frankfurt am Main 1982; *dies.* (Hrsg.), Raumplanung als Element der Zukunftssicherung. Josef Umlauf gewidmet, Essen 1987.

187 Wirkungsmöglichkeiten der Akademie bei sinkender Bereitschaft zur Raumordnung. Referat von Kurt Becker-Marx auf der 34. (außerordentlichen) Mitgliederversammlung der ARL am 31. Mai 1985 in Würzburg, S. 1, Architekturmuseum der TU München, Nachlass Josef Umlauf.

188 Joachim Jens Hesse, Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik, in: Harry Westermann/Christian-Friedrich Menger/Walter Bielenberg u. a. (Hrsg.), Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag, München 1980, S. 201–213.

189 Scharpf/Schnabel, Steuerungsprobleme, S. 50.

190 Alle Zitate ebd., S. 52.

und begründeten Zielen. »Die Formulierung konkreter Ziele ist schwieriger geworden als in der Vergangenheit, obwohl unser Wissen über raumwirtschaftliche Zusammenhänge – bei allen großen Mängeln, die weiterhin bestehen – in den letzten Jahren beachtlich zugenommen hat.«<sup>191</sup>

Das vorhandene Wissen reichte nicht aus, aber zugleich griffen Zweifel um sich, ob mehr Wissen die Lösung sein konnte. Auch die Raumplanung wurde in den 1970er Jahren von einer Entwicklung erfasst, die ebenso in anderen Wissenschaften und in der Öffentlichkeit zu beobachten war: einer Relativierung wissenschaftlichen Wissens.<sup>192</sup> Die Reflexionen über die Rolle wissenschaftlicher Experten und das Verhältnis von Wissenschaft und Politik gestalteten sich seit den 1970er Jahren anders als zuvor. Zweifel an den Möglichkeiten wissenschaftlicher Erkenntnis oder an Theoremen des Fortschritts, der Planung und der Machbarkeit verbanden sich mit Selbstkritik und der Wahrnehmung von zahlreichen Defiziten der bisherigen Forschung. In enger Allianz mit der Politik waren sich zahlreiche Wissenschaftler noch in den 1960er Jahren gewiss gewesen, den umfassend und gerecht steuernden Sozial- und Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik verwirklichen zu können, indem sie die wissenschaftlichen Grundlagen für politische Reformen und eine aktive, rationale, vorausschauende und gestaltende Politik schufen.<sup>193</sup> Die Ölpreiskrise jedoch beendete den exzeptionellen Boom der Nachkriegszeit und zeigte, dass stetiges ökonomisches Wachstum nicht planbar war und Krisen nicht vermeidbar waren. Die wirtschaftswissenschaftlichen Prognosesysteme etwa hatten weder die Krise noch ihre Folgen voraussagen können. 1974 und 1975 musste der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung laufend seine Daten korrigieren, und die beteiligten Wissenschaftler sahen sich erheblicher Kritik ausgesetzt.<sup>194</sup>

Mit vielfach ernüchternden ›Verwendungserfahrungen‹ in der wissenschaftlichen Politikberatung sowie angesichts des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels neuer Qualität gerieten alte Überzeugungen und Sicherheiten ins Wanken. Allenthalben war nun von unvorhersehbaren Entwicklungen, unintendierten Nebenfolgen, zunehmenden Interdependenzen und Verflechtungen sowie wachsender Komplexität die Rede, die nicht nur Planung und Steuerung erschwerten, sondern vor allem gesichertes Wissen über die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung infrage stellten.<sup>195</sup> Die Wissenschaft erschien überdies politisierbar und wertgebunden, die Experten wurden durch Gegenexperten entzaubert und ihre Autorität in Zweifel gezogen.<sup>196</sup> Angesichts der atomaren Bedrohung,

191 *Edwin von Böventer*, Raumordnungspolitik unter veränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Standort, S. 11–24, hier: S. 19.

192 Für die Sozialwissenschaften vgl. *Ariane Leendertz*, Die pragmatische Wende. Die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975–1985, Göttingen 2010, insb. S. 60–86.

193 Ebd., S. 60 f.; *Martin H. Geyer*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: *ders.* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: Bundesrepublik Deutschland 1974–1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten, Baden-Baden 2008, S. 111–231, insb. S. 182–185; *ders.*, Die Gegenwart der Vergangenheit. Die Sozialstaatsdebatten der 1970er-Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne, in: AFS 47, 2007, S. 47–93; *Metzler*, Konzeptionen, S. 42–45.

194 *Tim Schanetzky*, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 185–187.

195 *Leendertz*, Wende, S. 67 f. Vgl. etwa die Brandrede von Burkart Lutz auf dem Soziologentag 1982: *Burkart Lutz*, Strukturkrise als Herausforderung an die Soziologie, in: *Joachim Matthes* (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages 1982 in Bamberg, Frankfurt am Main 1983, S. 321–335.

196 Dazu wie einleitend erwähnt Anfang der 1980er Jahre *Hartmann/Hartmann*, Elend; *Weingart*, Verwissenschaftlichung.

Umweltkatastrophen, der Energie- und Wachstumskrise ließen sich wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt nicht mehr ohne Weiteres mit gesellschaftlichem Fortschritt gleichsetzen.<sup>197</sup> Die Logik, dass mehr Probleme mehr wissenschaftliche Forschung erforderten und dadurch eine bessere politische Lösung ermöglichen würden, vermochte immer weniger zu überzeugen. Folgt man Niklas Luhmann, waren es nicht zuletzt die Wissenschaftler selbst, die einen Überhang von Problemen erst *erzeugten*. »Problemhorizonte werden aufgerissen, die mit jedem Schritt weiterer Analyse neue Konturen gewinnen. Neue Aufgaben und Ausschüsse, Soziowucherungen der verschiedensten Art, Komplexitäts- und Defizitbewußtsein«, prophezeite er, würden die Folge sein.<sup>198</sup> Ob Luhmann hierbei das Bundesraumordnungsprogramm im Auge hatte, muss an dieser Stelle offen bleiben. Mit »Defizitbewusstsein«, das durch die schonungslosen Analysen der Policy-Forschung mehr als bestätigt wurde, ist der Gemütszustand vieler Raumplaner im Übergang zu den 1980er Jahren vermutlich treffend charakterisiert.

## VI. SCHLUSSBETRACHTUNG – »NACH DEM BOOM« UND WISSENSGESELLSCHAFT

Das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 markierte das Ende einer wissenschaftlich-administrativen Mission, die unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft in den 1920er Jahren ihren Anfang genommen hatte. In den 1930er und 1940er Jahren formten sich das institutionelle Arrangement und ein um das Leitbild kreisendes Denksystem aus, das die Versuche der 1950er und 1960er Jahre prägte, eine nationalstaatliche Raumordnungspolitik durchzusetzen. Während die bis dahin auffallend konservativen und modernisierungsskeptischen Ordnungsvorstellungen der Raumplanung sich seit Mitte der 1960er Jahre zunehmend wandelten, blieben andere Teile des raumplanerischen Denksystems stabil. Dazu zählte zuerst die Überzeugung von der Notwendigkeit und Möglichkeit umfassender politischer Planung und Steuerung. Wissenschaft und Politik war in diesem Denksystem eine klare Aufgabenteilung zugewiesen, beide sollten einander ergänzen: Politische Entscheidungen sollten auf der Basis wissenschaftlichen Wissens getroffen werden, um die Probleme einer wachstumsorientierten Wirtschaft und Gesellschaft bestmöglich zu lösen. Bereits seit Mitte der 1960er Jahre brach das institutionelle Arrangement der Nachkriegszeit, der recht überschaubare Kreis von Wissenschaftlern, Verwaltungsexperten und Politikern auf, der das raumplanerische Unternehmen bis dahin vorangetrieben hatte. Der Kreis wurde größer, der Chor vielstimmiger, immer mehr gesellschaftliche und politische Interessen wollten berücksichtigt werden. Die bislang erhofften politischen Grundsatzentscheidungen waren nicht mehr möglich, das Ideal eines rationalen und geschlossenen Dialogs zwischen den Raumplanungsexperten und der Politik, das noch die Arbeit des SARO gekennzeichnet hatte, erwies sich unter den neuen Bedingungen von Politikverflechtung und Mehrebenenkoordination als illusorisch. Stattdessen begann um das Bundesraumordnungsprogramm ein zäher, langer und konfliktreicher Aushandlungsprozess, an dessen Ende zwar ein Kompromiss stand. Dieser Kompromiss wurde jedoch politisch derart teuer erkaufte, dass das ursprüngliche Ziel des Programms schließlich nicht mehr erkennbar war.

Der Entwurf einer nationalen Raumordnungspolitik basierte auf einem Verständnis umfassender politischer Planung, die unter den realen Bedingungen des politischen Ent-

197 Vgl. *Andreas Wirsching*, Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006, S. 361–392.

198 *Niklas Luhmann*, Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften. Zur Einführung, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main 1977, S. 16–39, hier: S. 28.

scheidungsprozesses und im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel auch in anderen Politikbereichen in den frühen 1970er Jahren an ihre Grenzen stieß. In dieser Hinsicht kann man wohl am ehesten von einem Scheitern der Raumplanung sprechen. Sie scheiterte an einem ganzheitlichen Planungsansatz und an weitreichenden Vorstellungen über die Aufgaben und Fähigkeiten von Politik. Sie verkannte, was im politischen Prozess überhaupt möglich war, und sie scheiterte an den Möglichkeiten, räumliche und gesellschaftliche Entwicklungen tatsächlich nach ihren Vorstellungen umfassend zu steuern. Die Raumordnungskonzeption der 1950er und 1960er Jahre, die in Zeiten exzeptionellen Wirtschaftswachstums und wohlfahrtsstaatlicher Expansion, im Planungs- und Steuerungsoptimismus einer ›verwissenschaftlichten‹ Politik entstanden war, funktionierte in den Jahren »nach dem Boom« nicht mehr.

Unter der Zeit »nach dem Boom« verstehen die Zeithistoriker Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael die letzten drei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts. Sie gehen davon aus, dass im Übergang von den 1970er in die 1980er Jahre in nahezu allen gesellschaftlichen Teilbereichen ein »Strukturbruch« und ein sozialer Wandel revolutionärer Qualität stattfanden, so dass man die vorausliegende Zeit als eine in sich abgeschlossene Epoche historisieren müsse.<sup>199</sup> Vieles spricht gegenwärtig dafür, die 1970er Jahre als eine von Ambivalenzen und neuen Unsicherheiten geprägte Phase eines Übergangs zu betrachten.<sup>200</sup> Doch eines Überganges wohin? Möglicherweise bietet die ›Wissengesellschaft‹ einen makrotheoretischen Analyse- und Deutungsrahmen nicht allein für eine ›Zeitgeschichte nach 1970‹ (wie sie die Rede von einem Strukturbruch suggeriert), sondern lässt sich zugleich als Brückenkonzept einer ›langen‹ Zeitgeschichte verwenden, deren Anfänge ungefähr in den 1880er Jahren anzusiedeln sind. Am Gegenstand von Verwissenschaftlichungsprozessen haben Lutz Raphael und Margit Szöllösi-Janze diese Konzeption von Zeitgeschichte einleuchtend begründet.<sup>201</sup> Die Anfangsphase einer solchen ›langen‹ Zeitgeschichte liegt demnach in den Jahrzehnten zwischen 1880 und 1930, ihre End- oder Übergangsphase bis in die Gegenwart ist dagegen nicht genau definiert. Szöllösi-Janze sieht in den 1960er Jahren eine Verdichtung und Beschleunigung von Verwissenschaftlichungsprozessen und zieht die Linie letztlich bis ins 21. Jahrhundert.<sup>202</sup> Raphael setzt ungefähr ab 1975 den Beginn einer neuen Phase der Verwissenschaftlichung an, die er durch das Bewusstwerden der Grenzen wissenschaftlichen Wissens gekennzeichnet sieht.<sup>203</sup> Gemeinsam mit Doering-Manteuffel lässt Raphael darüber hinaus in den Jahren »nach dem Boom« eine »Transformation der Industriegesellschaft des traditionellen Typs zur *Wissengesellschaft auf industrieller Grundlage*« beginnen.<sup>204</sup> Man könnte hier eine gewisse Skepsis gegenüber dem Begriff der Wissensgesellschaft herauslesen, denn er wird so weit relativiert, dass nicht der Eindruck entsteht, die Industrie sei – ›postindustriell‹ – vollständig verschwunden. Tatsächlich kann man in der umfangreichen sozialwissenschaftlichen Literatur zum Komplex »Wissengesellschaft« diverse Definitionen, Akzentsetzungen, Leerformeln und utopische Inhalte finden.<sup>205</sup> Das Konzept

199 Doering-Manteuffel/Raphael, Boom, insb. S. 8–14.

200 Vgl. ebd.; Jarausch, Ende; Martin Geyer, Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität, in: ders., Geschichte der Sozialpolitik, S. 4–109; Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.

201 Raphael, Verwissenschaftlichung; Szöllösi-Janze, Wissensgesellschaft.

202 Ebd., S. 311.

203 Raphael, Verwissenschaftlichung, S. 178.

204 Doering-Manteuffel/Raphael, Boom, S. 105 (Hervorhebung von mir).

205 Das diskutieren etwa Roswitha Hofmann, Die Konstruktion von Differenz im Diskurs zur Wissensgesellschaft, Frankfurt am Main 2009; Torsten Junge, Gouvernamentalität der Wissensgesellschaft. Politik und Subjektivität unter dem Regime des Wissens, Bielefeld 2008, insb. S. 105–193.

wird deshalb reizvoll für die historische Analyse, weil es sich erstens vom Modernisierungs- und Fortschrittsbegriff ablösen lässt und den Blick auf die Ambivalenzen einer modernen Gesellschaftsformation erlaubt.<sup>206</sup> Zweitens ermöglicht es das Konzept in seiner historischen Ausgestaltung, Brüche *und* Kontinuitäten über die Schwelle der 1970er und 1980er Jahre hinweg zu erfassen.

Den Kern von Wissensgesellschaften bilden wissensbasierte Ökonomien und Wirtschaftssysteme, in denen Wissen als unmittelbare Produktivkraft zur Grundlage wirtschaftlichen Handelns wird: Wissen bestimmt die Entstehungs- und Produktionsbedingungen sowie die Art von Waren und Dienstleistungen. »Immaterielle Investitionen« in Wissen, Lernen, Technologie und Forschung übersteigen »materielle Investitionen« wie in Maschinen oder Gebäude.<sup>207</sup> Die wichtigsten Impulse dazu scheinen in den 1970er Jahren zu liegen: Unter den Bedingungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wird Wissen zur wichtigsten Produktivkraft neben Kapital, Boden, Energie und Arbeitskraft – Wissen wird zur wichtigsten Ressource von Innovation und Wachstum.<sup>208</sup> Zugleich dringen wissenschaftliche Erkenntnisse in die wesentlichen Lebens- und Handlungsbereiche der modernen Gesellschaft vor (>Verwissenschaftlichung<).<sup>209</sup> Hier liegen dann auch die Ambivalenzen und Paradoxien der Wissensgesellschaft: Denn seit den 1970er Jahren ist wissenschaftliches Wissen nicht mehr mit einem uneingeschränkten Fortschrittsversprechen verbunden und das Verhältnis von Wissenschaft und Öffentlichkeit auch durch Skepsis und Risikobewusstsein geprägt.<sup>210</sup> Darüber hinaus wird die Rolle von Wissen als Produktivkraft einerseits immer wichtiger – doch gleichzeitig erleiden Wissenschaftler und Experten einen Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust, können nicht mehr unwidersprochen öffentlich Anspruch auf Wahrheit erheben.<sup>211</sup> Der Wissenschaft fällt es schwer, gesichertes Wissen und Prognosen für die politische Praxis zu formulieren; Wissen konkurriert mit Wissen, denn alle staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen haben Zugang zu wissenschaftlicher Expertise.<sup>212</sup> Auch die Verwissenschaftlichung erreicht eine neue Stufe: Die wissenschaftliche Zivilisation reflektiert und >verwissenschaftlicht< sich zunehmend selbst; Wissenschaft richtet sich, interdisziplinär, auf Wissenschaft. Die Verwissenschaftlichung selbst wird >verwissenschaftlicht<.<sup>213</sup>

206 Vgl. *Szöllösi-Janze*, Wissensgesellschaft, S. 311. Deutliche Skepsis gegenüber der historischen Anwendung des Konzepts hat jüngst der Bielefelder Wissenschaftshistoriker Carsten Reinhardt formuliert. Tatsächlich erscheint es fragwürdig, bereits die Gesellschaft der Frühen Neuzeit als Wissensgesellschaft zu etikettieren (vgl. etwa *Richard van Dülmen/Sina Rauschenbach* (Hrsg.), *Macht des Wissens. Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft*, Köln 2004). Zugleich jedoch argumentiert Reinhardt im Sinne gegenwartsorientierter Nutzer des Konzepts: Mit dessen weitreichender historischer Anwendung gehe eine »historische Relativierung« einer soziologischen Theorie einher, die dem Konzept seine Neuheit und dadurch seine wichtigste »tagespolitische Waffe« nehme. *Carsten Reinhardt*, *Historische Wissenschaftsforschung, heute. Überlegungen zu einer Geschichte der Wissensgesellschaft*, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 33, 2010, S. 81–99, hier: S. 90.

207 *Nico Stehr*, *Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie*, Frankfurt am Main 2001, S. 80; grundlegend *ders.*, *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*, Frankfurt am Main 1994.

208 *Hofmann*, *Konstruktion*, S. 29f.

209 *Stehr*, *Wissen*, S. 123.

210 *Junge*, *Gouvernementalität*, S. 160.

211 Ebd., S. 178–180; zu den wiederholten Glaubwürdigkeitskrisen seit den 1980er Jahren *Sheila Jasanoff*, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, MA 1990.

212 *Weingart*, *Wissenschaftssoziologie*, S. 94–100.

213 *Ulrich Beck*, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main 1986, S. 159–161.

Das Konzept der Wissensgesellschaft vermag alle diese Versatzstücke und Ambivalenzen und damit jene prominenten gesellschaftstheoretischen Entwürfe zu integrieren, die für die Beschreibung und Analyse der Gesellschaft der post-1970er Jahre vorgeschlagen worden sind: die ›reflexive Modernisierung‹ genauso wie die ›postindustrielle‹, die ›Netzwerk-‹ und die ›Informationsgesellschaft‹ sowie die Globalisierung. Zudem ist die Wissensgesellschaft untrennbar mit der Industriegesellschaft verbunden: Es ist die Industriegesellschaft, welche die Gesellschaftsformation der Wissensgesellschaft erst hervorbringt. Die Transformation der Industriegesellschaft vollzieht sich graduell – ohne revolutionären Wandel, ohne Bruch.<sup>214</sup> Dieser Transformationsprozess kann mit Hilfe des Konzepts der Wissensgesellschaft systematisch beschrieben werden, und genau deshalb kann die Wissensgesellschaft die Zeitgeschichte vor und nach 1970 verbinden. Indem die industriellen Gesellschaften ihre sozialen, politischen und ökonomischen Probleme transzendieren, so erklärt es der Soziologe Nico Stehr (ohne weiter ins historische Detail zu gehen), schaffen sie neue Probleme, Konfliktkonstellationen und Risiken und erschöpfen gleichzeitig die Lösungspotenziale jener Organisationsformen und Wertvorstellungen, die für die Lösung der Probleme bis dahin von instrumenteller Bedeutung waren. »Industriegesellschaften erreichen somit die Grenzen ihrer immanenten Ausweitungsmöglichkeiten und die Grenzen der Heilungskräfte und Lösungsmöglichkeiten der von ihnen generierten sozialen Probleme.« Ebenfalls erreichen die Ökonomien die Grenze ihrer Expansionsmöglichkeiten: Die bislang genutzten Quellen des Wertzuwachses der Wirtschaft sind erschöpft, und ›Wissen‹ tritt als neue Produktivkraft an die Stelle der alten Produktionsfaktoren Arbeit und Eigentum. »Die gesellschaftlichen Veränderungen haben zur Folge, dass die Industriegesellschaft durch die Wissensgesellschaft abgelöst wird.«<sup>215</sup>

In den späten 1970er Jahren sahen sich die Raumplanung und ihre Förderer vor der paradoxen Situation, dass zwar mehr Wissen verfügbar war und die wissenschaftliche Forschung expandierte, aber trotzdem keine besseren Lösungen möglich erschienen. Ihre Problemkonzeption und Lösungsinstrumente hatte die Raumplanung unter den Bedingungen der Industriegesellschaft und industriellen Wachstums entwickelt. Die neue Gesellschaftsformation, die ungefähr seit den 1970er Jahren zu entstehen begann, verlangte nach einem Anpassungsprozess, nach einer neuen Problemdefinition und anderen Lösungsinstrumenten. Dieser Anpassungsprozess konnte nicht von heute auf morgen geschehen, denn er setzte voraus, dass die Raumplanung sich von ihrem über Jahrzehnte internalisierten Denksystem löste. Ein Indiz dafür, dass dies gelang, könnte darin liegen, dass seit den 1970er Jahren kein weiterer Versuch mehr unternommen worden ist, eine umfassend verstandene Raumordnungspolitik auf Bundesebene durchzusetzen.

---

214 Stehr, Wissen, S. 382.

215 Ebd.

