REZENSION

Strubelt, Wendelin; Briesen, Detlef (Hrsg.) (2015): **Raumplanung nach 1945 – Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland.**

Frankfurt, New York: Campus. 13 s/w Abbildungen, 419 S.

Karl-Hermann Hübler¹

Online publiziert: 9. Juni 2016
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

Die Herausgeber des Sammelbandes *Wendelin Strubelt* und *Detlef Briesen* beginnen mit einer Danksagung, gefolgt von einer ausführlichen Einleitung und Hinführung zum titelgebenden Thema des Buches, der Entwicklung der Raumplanung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Das Werk geht der Frage nach, inwieweit nach dem Krieg „die Umbrüche in der Raumstruktur besonders in Westdeutschland gleichzeitig zu Veränderungen in der akademischen bzw. institutionalisierten räumlichen Planung und Forschung führten – und zwar in Bezug auf die geschaffenen neuen Institutionen, aber vor allem im Hinblick auf Konzepte und Leitbilder. Ein solch grundlegender Wandel in Organisation und Orientierung wäre eigentlich nur zu naheliegend gewesen“ (S. 29).

Die insgesamt 14 weiteren Beiträge sind Teile einer Dokumentation zur Tagung „Räumliche Planung und For-

schung nach 1945 – zwischen Technokratie und Demokratie“, die von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Anfang April 2014 über zwei Tage in Bonn veranstaltet wurde; das Programm ist am Anfang ebenfalls abgedruckt. Das Buch ist in vier Kapitel gegliedert, die weder zeitlich noch sachlich geordnet sind, sondern grob der Abfolge der Tagungssektionen entsprechen, wie sie in der Einführung genauer beschrieben sind. Obwohl der Titel des Buches auf den Begriff „Raumplanung“ fokussiert, handeln viele der Einzelbeiträge nicht direkt von Raumplanung. Das Buch kann deshalb als ein Mosaik beschrieben werden, das keine systematische Darstellung von Raumplanung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beabsichtigt. Weil Maßstabebene, Zeithorizont, „Tiefgang“ und Art des Zuganges in den Einzelbeiträgen oft nicht erläutert sind, variieren die inhaltlichen Affinitäten zum Titelthema „Raumplanung“ oder sind teilweise auch nicht leicht zu erkennen.

Raumwissenschaftler, wie sie in der Einleitung genannt werden und mit den Autoren des Buches offenbar überwiegend deckungsgleich sind, überschätzen oft die eigene Wirksamkeit und die ihrer Zunft im Hinblick auf Praxisrelevanz und politische Wirkungsmächtigkeit in der Umsetzung. Ihre Analysen und Bewertungen zur Raumplanung sind wegen der Komplexität des Gegenstandes deshalb auch mit Zurückhaltung zur Kenntnis zu nehmen. So wird im Buch nur ausnahmsweise auf die konkreten parlamentarischen und politischen Konstellationen im Bereich der Raumordnung in Bund oder Ländern eingegangen oder beispielsweise reflektiert, welche Rolle die Verbände, die Kirchen, später auch die Bürgerinitiativen im politischen Entscheidungsprozess haben. Bundesraumordnungsminister Lücke war z. B. in den 1960er-Jahren zugleich Präsident des Gemeindetages, mehrere regionale Bauernverbandspräsidenten waren im Fraktionsvorstand einer politischen Par-

✉ Prof. em. Dr. Karl-Hermann Hübler
arl@arl-net.de

¹ Droysenstraße 8, 10629 Berlin, Deutschland

tei, der kurzzeitige Bundesraumordnungsminister Dr. Jochen Vogel war zuvor Oberbürgermeister von München und auch Städtetagspräsident. Raumwissenschaftler meinen dagegen in diesem Buch oft, dass *Politik* von *Wissenschaftlern* beeinflusst oder gar gestaltet werden könnte; der Tatbestand, dass Raumplanung ein realpolitischer Prozess ist, wird in vielen Beiträgen des Buches weitgehend ausgeblendet oder nur nebenbei erwähnt.

Diese allgemeine Einschätzung trifft aber nicht auf alle Beiträge zu. In „Mythos ‚Hessenplan‘: Aufstieg und Wandel einer Landesplanung nach dem Zweiten Weltkrieg“ (S. 127–150) hat der Historiker *Dirk van Laak* die diffizilen landespolitischen Verflechtungen zwischen Landesentwicklung und politischer Planung in Hessen herausgearbeitet. In seinem Beitrag sind auch Ansätze einer verbalen Erfolgskontrolle der Landespolitik z. B. bei der Eingliederung von Vertriebenen oder beim Abbau von Disparitäten zwischen Stadtregionen und ländlichen Gebieten in Hessen dargestellt. Es fällt auf, dass in dem Text die *originäre* Raumplanung (in Hessen also die Landes- und Regionalplanung) nur am Rande erwähnt wird, weil die politische Planung in diesem Bundesland lange Zeit neben der Raumplanung „herlief“.

Der Beitrag „Krisenangst und Krisendiagnose: Deutsche Raumplanung nach 1945“ von *Karl R. Kegler* (S. 69–91) handelt von den ersten Jahren der Bundesrepublik und den damaligen Tragfähigkeitsdiskussionen. In den seinerzeitigen Diskussionen standen unter anderem der Begriff der „Übervölkerung“ und damit zusammenhängende Fragen einer Dezentralisierung oder Konzentration der Bevölkerung in städtischen oder ländlichen Räumen zur Debatte. Wieder bleibt indes offen, welche Rolle die damalige Raumplanung (Landesplanung) in den einzelnen Ländern bei der „Krisenbewältigung“ im Nachkriegsdeutschland spielte und welche raumplanerischen Schlussfolgerungen aus diesen Diskussionen gezogen worden sind.

In dem gründlich recherchierten Beitrag von *Heinrich Mäding* über die „Raumordnungspolitik auf dem Prüfstand 1977: Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Kontext der Fachdiskussion“ (S. 225–254) wird im Rahmen einer Literaturanalyse aus der Sicht von damaligen Gutachtern der seinerzeitige Diskussionsstand auf der Maßstabebene des Bundes dargestellt und zwei in der Fachwelt diskutierte raumplanerische Konzeptionen erläutert: *funktionsräumliche Arbeitsteilung* versus *ausgeglichene Funktionsräume*. Diese unterschiedlichen Konzepte lagen auch dem Bundesraumordnungsprogramm zugrunde, das durch einen Beschluss des Bundestages 1969 initiiert und vom Bund und den elf Ländern in einem zermürbenden Verfahren aufgestellt wurde; es wurde schließlich 1977 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet. Wegen seiner „Ausdünnung“ durch einige Länder hat es kaum eine Wirkung auf den Raum entfaltet,

obwohl es sogar Gegenstand von Regierungserklärungen der Regierung Brandt und von Beratungen im Deutschen Bundestag war. Mäding stellt am Ende seines Beitrags resigniert fest, dass das zugrunde liegende Gutachten – das mit beträchtlichem Aufwand erstellt wurde – nicht die Anerkennung durch die Politik erfahren hat, die es verdient gehabt hätte.

Axel Tutz beschreibt bei seiner Analyse „Zu den Menschenrechten gehört das Gesunde und das Schöne“. Zur Verankerung Landschaftlicher Daseinsvorsorge zwischen 1945 und dem Beginn der 1960er-Jahre“ (S. 151–196) mit bekannter Präzision viele Vorgänge zur Landespflege aus den 20er- und 30er-Jahren des vorigen Jahrhunderts. Der Titel des Buches lautet aber „Raumplanung nach 1945“! Dann, wenn es spannend wird, bricht sein Beitrag ab. Drei wichtige Fragen bleiben unbeantwortet: 1. Ist Landschaftsplanung ein integrierter Teil der Raumplanung oder ein eigenständiges Planungssystem? (Die ARL hat sogar Arbeitskreise damit befasst, der Bundesgesetzgeber hat die Frage in den 1970er-Jahren offengelassen). 2. Welche Ergebnisse haben rund 40 Jahre gesetzlich verordneter Landschaftsplanung erbracht? 3. Ist das komplexe Planungssystem Raumplanung – Landschaftsplanung noch zeitgemäß?

Eine internationale Dimension der Raumplanung bringt *Andreas Faludi* mit seinen interessanten Beiträgen über „Historische Weichenstellungen in der Raumplanung in der Mitte des 20. Jahrhunderts“ (S. 255–286) und die Entwicklung der Raumplanung in den Nachbarländern Frankreich und den Niederlanden in das Buch ein. Insgesamt fehlt aber nicht nur hier, sondern auch in vielen anderen Einzelbeiträgen der Blick auf die Auswirkungen internationaler Zusammenarbeit durch die EWG bzw. EU und die im betrachteten Zeitraum stark zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen. Ein Einfluss internationaler Umwelt- und Nachhaltigkeitsdiskussionen auf die westdeutsche Raumplanung ist ebenso nicht zu erkennen.

Harald Kegler beschreibt (S. 317–354) am Beispiel des Planers Ernst Kanow die „Geschichte der DDR-Territorialplanung“ mit vielen Details aus der Frühzeit der DDR. Kanow war ein „Bauhaus-Architekt“, er war nach 1945 Stadtarchitekt von Oranienburg, später Leiter der Abteilung Landesplanung in Brandenburg und dann in der DDR-Bauakademie tätig. Anhand der Arbeiten Kanows behandelt *Kegler* die Konzepte der DDR-Territorialplanung und vergleicht die Institutionen räumlicher Planung „im Westen“ mit denen der DDR. Ob und inwieweit die Arbeiten von Kanow die Diskussion in der DDR und die damalige Planungspraxis beeinflusst haben, lässt der Autor offen. Ein Anhang mit einer Auflistung vieler Quellen im Umfang von 14 Seiten vermittelt jedoch interessante Einblicke zum Thema.

Erfreulich ist, dass in dem Buch auch einige Personen genannt oder zitiert werden, die sich im betrachteten Zeitraum große Verdienste um die westdeutsche Raumplanung erworben haben und die drohten, in Vergessenheit zu geraten; z. B. Friedrich Halstenberg (tätig beim Bund, in Nordrhein-Westfalen und im Ruhrgebiet) im Beitrag von *Raghilt Berve* (S. 375–390), alsdann der Nestor der deutschen Raumplanung in den 50er- und 60er-Jahren Werner Ernst, der es immerhin zu einigen Quellenangaben in dem Buch gebracht hat, oder Karl Ganser (der in der Raumforschung und Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen wirkte) im Beitrag von *Erika Spiegel* (S. 55–68) sowie Heinz Weyl und Rainer Thoss im Beitrag von *Heinrich Müding* (S. 225–254).

Ein konstitutives Element in der Verfassung der west- und später bundesdeutschen Raumplanung ist die föderal strukturierte Kompetenzverteilung auf die verschiedenen Entscheidungsebenen (Bund, Länder, Regionen, Gemeinden). Diese Art der Arbeitsteilung wird von ausländischen Experten oft erfragt. Es ist vor diesem Hintergrund mehr als misslich, dass eine Tagung bzw. ein Buch zur „Raumplanung nach 1945“ keinerlei Hinweise rechtlicher oder faktischer Art gibt, wie dieser bedeutende Sachverhalt sich auf die Raumplanung in Deutschland ausgewirkt hat. Ein Wett-

bewerbsföderalismus im Bereich der Raumplanung findet in Deutschland nicht statt, im Gegenteil: Das „langsamste Schiff“ bestimmt die Geschwindigkeit des gesamten Geleitzuges der 16 Bundesländer. In einem Buch über Raumplanung hätte das eine ausführliche Behandlung eigentlich verdient. Die „Ministerkonferenz für Raumordnung“ oder der „Beirat für Raumordnung“ (und entsprechende Einrichtungen der Länder) werden kaum erwähnt, obwohl diese Gremien zeitweise wichtige Innovationen hervorgebracht haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beiträge interessante, zum Teil auch recht originelle Zugänge zu einem Forschungsfeld eröffnen und zum Wandel einer politischen Aufgabe im Zeitablauf 1945/1947 bis etwa 1980 berichten. Der seitdem eingetretene Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik in Deutschland und damit der Niedergang eines in der Bundesrepublik früher bedeutsamen Politikbereiches ist weitgehend unbestritten und wird von den Herausgebern auch in der Einleitung benannt. Die Gründe dafür sind allerdings auch nach der Lektüre des Buches nicht offenkundig. Vielleicht könnte hier eine weitere Tagung Abhilfe schaffen?