

# Das SARO-Gutachten (1961): Beurteilung von Entstehung, Inhalt und Wirkung

Heinrich Mäding<sup>1</sup>

Eingegangen: 12. August 2016 / Angenommen: 19. Dezember 2016 / Online publiziert: 11. Januar 2017  
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2017

**Zusammenfassung** Der Beitrag unternimmt eine fachgeschichtliche Einordnung und Beurteilung des Gutachtens des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) aus dem Jahr 1961, dem für die Startphase der Bundesraumordnung in Deutschland große Bedeutung beigemessen wird. Im Zentrum steht eine detaillierte Beurteilung des Textes nach fünf Fragestellungen, die seine Eignung als Dokument der Politikberatung betreffen. Im Blick zurück auf die Beratungsnachfrage der Politik wird geprüft, inwieweit der Auftrag an den Ausschuss von ihm erfüllt wurde. Im Blick nach vorn wird die politische Resonanz auf den Text anhand wichtiger Dokumente der Bundesraumordnung bis 1975 skizziert. Die Beurteilung ergibt, dass eine Vielzahl von fachlichen Kritikpunkten die Beratungseignung beeinträchtigt, unter anderem das Tragfähigkeitskonzept als Handlungsmaßstab sowie die unzureichende Ausarbeitung der Strategie in materieller und prozeduraler Hinsicht. Dennoch war die politische Resonanz positiv und das Gutachten wurde ein wichtiger Schritt zum Raumordnungsgesetz von 1965.

**Schlüsselwörter** SARO-Gutachten · Politikberatung · Beratungsnachfrage · Beratungsresonanz · Leitbild · Strategie

## The SARO-Report (1961): Evaluation of its Development, Contents and Effects

**Abstract** The paper provides a historical review and appraisal of the 1961 report by the Expert Committee Responsible for Spatial Planning (SARO), which is judged to have had great significance for the start-up phase of federal spatial planning in Germany. The focus of the analysis is on a detailed evaluation of the text according to five key questions concerning its suitability as a policy advice document. Looking back to the policy advice demands of the time, the extent to which the text fulfilled the task allocated to the committee is assessed. Looking forwards, the political resonance of the text is outlined using important spatial planning documents of the years up to 1975. It is concluded that the suitability of the text for providing policy advice is limited by a number of factors. Criticisms include the use of the carrying capacity concept as a benchmark and the insufficient elaboration of the strategy in both material and procedural terms. Nonetheless, the political resonance of the document was positive and the report represented an important step towards the Spatial Planning Act of 1965.

**Keywords** SARO-report · Policy advice · Consulting demand · Resonance of advice · Guiding principle · Strategy

## 1 Fragestellung und Grundstruktur der Argumentation

Das Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) aus dem Jahr 1961 besitzt nach der Meinung der Fachöffentlichkeit eine grundlegende Funktion für die Raumordnung als Wissenschaft und als Praxis in der

---

✉ Prof. Dr. Heinrich Mäding  
h.maeding@berlin.de

<sup>1</sup> Wildganssteig 38A, 13503 Berlin, Deutschland

Bundesrepublik Deutschland. „[Es] hat die Bemühungen um eine Bundesraumordnung und die gesamte Diskussion über die Raumordnung auf Bundesebene im politischen und wissenschaftlichen Bereich inhaltlich entscheidend beeinflusst“ (Ernst 1991: 9). Dennoch hat es meines Wissens bislang keine eigenständige fachgeschichtliche Einordnung und Beurteilung erfahren, auch wenn es in umfassenderen ideengeschichtlichen Darstellungen zur Raumordnung (Leendertz 2008; Kegler 2015a) oder zur politischen Planung (Metzler 2005: 84 ff.) in der Bundesrepublik teilweise ausführlich angesprochen wird. Dieser Beitrag möchte dieses Dokument der Politikberatung in Entstehung, Inhalt und Wirkung analysieren und beurteilen. Dazu folgt die Argumentation einer Grundstruktur aus drei Phasen und zwei Untersuchungsebenen:

*Politikberatung* als Interaktion zwischen ‚der Politik‘ (hier: der Bundesregierung) und ‚den Beratern‘ (hier: dem Ausschuss) kann zeitlich in drei Phasen gegliedert werden: In einer Vorbereitungsphase wird durch die Politik eine Beratungsnachfrage in Gestalt eines Auftrages an einen Adressaten gerichtet (Kapitel 2). In einer Erarbeitungsphase wird durch Berater ein Gutachten erstellt (Kapitel 3). In einer Wirkungsphase (Kapitel 4) erzeugt das Gutachten in der Politik und in der Wissenschaft mehr oder weniger zustimmende oder ablehnende Resonanz.

*Wissenschaftliche Untersuchungen* der Politikberatung können auf einer analytischen Ebene die Einflussfaktoren benennen, die die Beratungsnachfrage, das Beratungsergebnis und die Beratungsresonanz bestimmen. Zu diesen Faktoren zählen die sozioökonomische Lage und die politisch-administrative Konstellation (Rechtsregeln, Kompetenzen, Interessen, Wählerwünsche etc.), beim Beratungsergebnis zusätzlich die Zusammensetzung des Ausschusses und die institutionellen und individuellen Interessen und Kenntnisse seiner Mitglieder. Die Untersuchungen können auf einer evaluativen Ebene anhand von Kriterien fragen, wie die Phasen und ihre Ergebnisse (Auftrag, Gutachten, Resonanz) – auch im Verhältnis zueinander – zu beurteilen sind.

Der Beitrag legt den Fokus auf die Beurteilung des SARO-Gutachtens und sein Verhältnis zu Nachfrage und Resonanz. Er versucht, die spezifische Leistung der Beratung vor dem Hintergrund der damaligen Rahmenbedingungen zu ermitteln und heutiges Wissen und heutige Werthorizonte nur ergänzend heranzuziehen.

## 2 Vorbereitungsphase

### 2.1 Politisch-ökonomische Gesamtlage

Zum Zeitpunkt der Einsetzung des SARO (Beschluss der Bundesregierung vom 25. November 1955<sup>1</sup>) und zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens (6. Mai 1961) regierte in Bonn jeweils ein Kabinett unter Bundeskanzler Adenauer (CDU) auf der Basis einer sicheren absoluten Mehrheit im Deutschen Bundestag. Die Reputation dieser Regierung im In- und Ausland war hoch. Ihre Leistungsbilanz war geprägt durch außenpolitische Erfolge, die Aufnahme und Integration vieler Millionen Vertriebener und Flüchtlinge, den raschen Wiederaufbau der zerstörten Städte, die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung, den wirtschaftlichen Aufschwung des sogenannten Wirtschaftswunders und die erfolgreiche Etablierung einer pluralistischen, demokratischen Ordnung mit starker Führung und einer leistungsfähigen Verwaltung auf den drei Ebenen des föderativen Staates (Bund, Länder, Gemeinden).

### 2.2 Zeitgeist

Die Gesellschaft war sich „mehrheitlich einig [...] in ihrem Willen zum Wiederaufbau und zum Vergessen des Vergangenen“ (Gross 1983: 9). Die Revision der „verhassten Entnazifizierung“ aus der „Periode alliierter Fremdbestimmung“ fand hohe gesellschaftliche und politische Akzeptanz (Frei 1996: 13, 15, 19). Doch hat die Regierung (später auch die Opposition) in dezidiertem politischer Westorientierung keinen Zweifel daran gelassen, auf wessen Seite die Bundesrepublik im sich verschärfenden „Kalten Krieg“ stand. Das galt nicht nur für die frühe Vorbereitung zur Wiedererrichtung einer eigenen Armee, sondern auch für die ideologische Ablehnung jeder Art von „Sozialismus“ oder „Planwirtschaft“. In doppelter Abgrenzung zum Ostblock und zum Nationalsozialismus wurde das Konzept einer „Sozialen Marktwirtschaft“ gedanklich entwickelt und politisch umgesetzt. Die – nicht identischen – Leitvorstellungen neoliberaler Autoren (u. a. Eucken, Röpke, Rüstow) waren im politischen und gesellschaftlichen Dialog tonangebend und mehrheitsfähig, teilweise verzahnt mit Positionen der katholischen Soziallehre (Ptak 2004; Hasse/Schneider/Weigelt 2005).

<sup>1</sup> Dieser Beschluss umfasste auch die Einsetzung des Interministeriellen Ausschusses für Raumordnung (IMARO) und eine Absichtserklärung zur Intensivierung der Raumordnung (Dittrich 1962: 20).

<sup>2</sup> Sogar der Begriff „Raum“ wurde ins „Wörterbuch des Unmenschen“ (1968) aufgenommen (Briesen/Strubelt 2015: 16).

### 2.3 Raumordnung als politische Aufgabe

„Raumordnung“, ein durch den Nationalsozialismus kontaminierter Begriff<sup>2</sup>, war nach dem Krieg wohl erstmalig von Brüning, dem letzten Obmann der „Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung“, im Jahre 1948 wieder thematisiert worden (Istel 1999: 51) und gelangte 1949 auf erst spät aufgeklärte Weise unter Mitwirkung von Brüning (Isenberg 1979: 167; Istel 1999: 50 ff.; Leendertz 2008: 204) in den heterogenen Katalog der Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG). Brüning hatte seit 1946 in verschiedenen Funktionen in der niedersächsischen Verwaltung Kontakt zu Seebohm, der seit 1946 für die Deutsche Partei, eine „rechtsnationale Klientelpartei“ (Frei 1996: 19), niedersächsischer Minister für Arbeit und Aufbau war. Dieser soll als Mitglied des Parlamentarischen Rates den Begriff „eingeschleust“ (Istel 1999: 52) haben.

Dass das Rechtsgebiet Raumordnung bis zur Einsetzung des Ausschusses 1955 (und schließlich bis zum Raumordnungsgesetz von 1965) keine bundesgesetzliche Ausformung erhalten hatte, lag an mehreren Faktoren: Isenberg (1979: 167) resümierte, dass „der neoliberale Kurs [...] gegen das Wort ‚Planung‘ mit einer an Intoleranz grenzenden Form allergisch war“. Der politische Widerstand der Länder und vieler Bundesministerien, vor allem des Bundeswirtschaftsministeriums unter Erhard, gründete in der begrifflich-inhaltlichen Nähe zu ideologisch belasteten Verlautbarungen und Institutionen des Nationalsozialismus (u. a. Reichsstelle für Raumordnung, Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung), der Sorge vor einer „Ausbreitung der Planwirtschaft“ (Willeke 1960: 26) und der Unbestimmtheit, wie Raumordnung des Bundes unter den neuen gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen und neben der sich etablierenden Landesplanung zu konzipieren und politisch-administrativ zu gestalten sei. „In diesem Zusammenhang machten sich auch die Folgen der von einigen Verfechtern der Raumordnung immer wieder vorgebrachten und weithin verkündeten, sachlich aber so nicht richtigen Thesen ungünstig bemerkbar, daß alle Mängel der räumlichen Ordnung unseres Staatsgebietes auf den Liberalismus des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts zurückzuführen seien“ (Ernst 1991: 4).<sup>3</sup> Müller-Armack (1948: 111) versuchte, zwischen Liberalismus und Marktwirtschaft zu differenzieren: „Die Sünden des Raumliberalismus sind nicht der Marktwirtschaft zuzurechnen, sondern der staatlichen Führung. [...] Es fehlte die Steuerung des marktwirtschaftlichen Bauens“.

<sup>3</sup> Liberalismuskritik war Mainstream auch bei SARO-Mitgliedern, teilweise unter dem Etikett „Alt-Liberalismus“, vgl. Heil (2003: 100 ff.).

### 2.4 Auftrag des Ausschusses

1954 hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem oft zitierten Baurechtsgutachten (BVerfG 3/1954: 407-439) dem Bund die Kompetenz für eine gesetzliche Regelung der Raumordnung zugesprochen. Der Beschluss der Bundesregierung vom 25. November 1955<sup>4</sup> formulierte den Auftrag des Ausschusses unter anderem wie folgt: „Für eine fruchtbare Tätigkeit des Bundes auf dem Gebiete der Raumordnung ist eine klare raumpolitische Zielsetzung der Bundesregierung und eine Einigung über die hierfür anzuwendenden Methoden erforderlich. [...] 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 dem Raum wirkenden Maßnahmen einzupassen sein“ (S. 75).<sup>6</sup>

Auf Intervention des Bundeswirtschaftsministers Erhard wurde festgehalten, „den Auftrag dadurch zu erweitern, daß die Problematik und Konsequenzen der Durchführung eines raumpolitischen Leitbildes in staatsrechtlicher, verwaltungsmäßiger und wirtschaftspolitischer Hinsicht geprüft werden“ und „daß die Fachkommission auch die rechtlichen Möglichkeiten und die verwaltungsmäßigen Mittel zur praktischen Erreichung dieses Zieles aufzeigt“ und sich „auch mit der Frage der Vereinbarkeit der [...] anzugebenden Vollzugsmittel mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft auseinandersetzt“ (S. 7).

Mit diesem breiten Auftrag an die Gutachter verband die Bundesregierung die Hoffnung, eine konsensfähige Konzeption von Raumordnung zu erhalten, mit deren Hilfe sie die politischen Widerstände gegen eine bundesrechtliche Lösung überwinden könnte, und zugleich eine Anleitung für die administrative Umsetzung eines solchen Gesetzes. Die im Auftrag enthaltene Beschränkung auf Maßnahmen der Bundesregierung und die Gleichsetzung von „praktikable Richtlinien“ und „ein Leitbild“ hat der Ausschuss zu Recht nicht aufgegriffen.

<sup>4</sup> Zur Vorgeschichte vgl. Kegler (2015a: 413 ff.).

<sup>5</sup> Seitenangaben im Text beziehen sich auf das SARO-Gutachten.

<sup>6</sup> Die hier angesprochenen „Richtlinien [...] für die Koordinierung der [...] Maßnahmen“ sind deutlich anspruchloser als die Forderung von Innenminister Schröder in einem Brief an Adenauer vom 29. Juni 1955, vor einem Raumordnungsgesetz müsse ein raumpolitisches *Programm* der Bundesregierung vorliegen „als ein Leitbild, das allgemeine Richtlinien für die Ordnung des Raumes im Bundesgebiet zu enthalten hätte“ (zit. nach Kegler 2015a: 419).

## 2.5 Zusammensetzung des Ausschusses

Der Ausschuss bestand aus zehn Mitgliedern (S. 8; Leendertz 2008: 284 ff.). Seine Zusammensetzung spiegelte die Intention wider, von Anfang an erfahrenen Verwaltungspraktikern eine gewichtige Rolle bei der Erarbeitung des Gutachtens einzuräumen. Der ursprüngliche Besetzungsvorschlag sah sogar nur die Namen der Bundesbediensteten Isenberg, Arke, Roloff und Dittrich vor (S. 7). Ein Konzept ‚wissenschaftlicher Beratung‘ allein durch unabhängige Universitätsprofessoren wäre auch wegen der fehlenden Etablierung des Faches an den Hochschulen schwierig gewesen. Auch die drei nun beteiligten Professoren (Kraus, F. W. Meyer, Weber) konnten nicht auf ‚Raumordnung‘ als einen ihrer bisherigen Forschungsschwerpunkte verweisen. Die Zusammensetzung kann unter dieser Praxis-Prämisse als ausgewogen bezeichnet werden. Dies gilt für das Verhältnis von ‚Wissenschaft‘ (5) zu ‚Praxis/Verwaltung‘ (5), von universitärer (3: Kraus, F. W. Meyer, Weber) zu außeruniversitärer (2: Brüning, Dittrich) Wissenschaft, von Bundes- (3: Arke, Isenberg, Roloff) zu Landesverwaltung (2: Kleine, Ley). Die Ausgewogenheit gilt weniger für die fachliche Herkunft nach Studienrichtung. Es überrascht der hohe Anteil von Ökonomen (4) im Verhältnis zu Ingenieuren (2), Geographen (2) und Juristen (1)<sup>7</sup>, vor allem wenn man den großen Anteil bedenkt, den im Praxisfeld der Landesplanung die ‚Planer‘ mit technischer Ausbildung besaßen. Die Frage der Geschlechterproportion stellte sich damals noch nicht.

Eine besondere Erwähnung verdient der Tatbestand, dass das Bundesministerium für Wirtschaft zwar ‚personelle Vorschläge‘ (S. 7) gemacht hat, aber nicht durch einen eigenen Mitarbeiter im Ausschuss vertreten war. Bei der bekannten Skepsis von Wirtschaftsminister Erhard hinsichtlich der Vereinbarkeit von Raumordnung, speziell ihrer ‚Vollzugsmittel‘ (S. 7), mit den ‚Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft‘ kann dies auch eine taktische Vorkehrung des Ministeriums gewesen sein, den eigenen Handlungsspielraum hinsichtlich des späteren Umgangs mit den Beratungsergebnissen möglichst offen zu gestalten. Zudem waren die Ökonomen zahlenmäßig reichlich vertreten. Unter ihnen besaß F. W. Meyer als ‚unermüdlicher Ratgeber für Ludwig Erhard und Gutachter bei vielen Fragen der praktischen Wirtschaftspolitik‘ (Willgerodt 2008: 224) dessen persönliches Vertrauen. Ein Vorsitzender des Ausschusses wird weder im Gutachten noch sonst in der Literatur genannt.

Es verwundert nicht, dass die beiden fachlich wichtigsten Institutionen der Bundesrepublik jeweils mit ihren Leitern beteiligt waren: das Institut für Raumforschung (IfR), seit

<sup>7</sup> Die Studienrichtung ist mir nur für Kleine nicht bekannt. Er war vermutlich Jurist.

1950 eine Bundeseinrichtung und dem zuständigen Ministerium des Innern nachgeordnet, mit seinem Direktor Dittrich, und die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)<sup>8</sup>, ein Bund-Länder-finanziertes personales Netzwerk von Wissenschaftlern und Praktikern, mit ihrem (bis 1959 amtierenden) Präsidenten Brüning, sowie ihren Mitgliedern Arke, Dittrich, Isenberg, Ley und Roloff. Die ARL als organisatorischer Rahmen der *scientific community* war also personell in die Erstellung des Gutachtens sehr stark involviert.

Von den ARL-Mitgliedern, die den Geburtsjahrgängen 1897 (Brüning) bis 1904 (Dittrich) angehörten, waren alle ‚vor 1945 in Raumordnung und Landesplanung aktiv gewesen‘ (Leendertz 2008: 284), ‚davon alle drei Bonner Ministeriumsvertreter u.a. in der Reichsstelle für Raumordnung‘ (Leendertz 2008: 277). Dies war aber offenkundig kein Hinderungsgrund, sie hier in eine herausgehobene beratende Funktion für ein politisch strittiges, neues Politikfeld der jungen Republik zu berufen, wie ja schon zuvor ab 1951 auf der Basis der Gesetzgebung zu Art. 131 GG ‚viele Zehntausende [...], die erheblich belastet waren‘ (Frei 1996: 19) wieder in den öffentlichen Dienst auch der Bundesministerien aufgenommen worden waren. Die heutige kritische Position, dass ‚die fragwürdige Konservierung der alten Bürokratie [...] den neuen Staat ins Zwielflicht [rückte]‘ (Wolfrum 2006: 58), wäre in den Jahren des Wiederaufbaus auf Unverständnis gestoßen und wurde auch später nicht allgemein geteilt. So urteilt etwa Schwarz (1983: 364): ‚Erst aus größerem Abstand läßt sich feststellen, daß sich die Linie bewährt hat, NS-Mitläufer nicht auszuschließen, sofern diese bereit waren, am Aufbau des Verfassungsstaates mitzuarbeiten – sei es aufgrund geläuterter Überzeugung, sei es wiederum aus Anpassungsbereitschaft.‘ Wenn generell resümiert wurde, dass ‚es die Funktionseliten des Dritten Reiches [waren], welche die Bundesrepublik bis in die 70er-Jahre hinein gestalteten und von deren Wandlungs- und Lernfähigkeit vieles abhing‘ (Wolfrum 2006: 172), so galt dies ohne Zweifel auch für das Feld der Raumordnung. Es wird hier kein Versuch zu einer eigenständigen Beurteilung des Maßes ideologischer Nähe zu NS-Positionen und aktiver Mitwirkung im NS-Staat unternommen, wie dies etwa Blotevogel (2011) ansatzweise tut.<sup>9</sup>

Es wäre verfehlt, das gemeinsame fachpolitische Interesse an der Etablierung einer Bundesraumordnung, die gemeinsame ARL-Mitgliedschaft oder frühere berufliche

<sup>8</sup> Zu Stellenwert und Geschichte dieser beiden Einrichtungen, insbesondere der ihnen gemeinsamen Rolle als Nachfolgeeinrichtung der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung und zu den Konflikten zwischen ihnen, vgl. u. a. Istel (1999: 61); Leendertz (2008); Gutberger (2015); Mießner (2015).

<sup>9</sup> Blotevogel differenziert zwischen Brüning (‚beteiligt‘, S. 115), Ley (‚kompromittiert‘, S. 120) und Isenberg (‚im Dienste der nationalsozialistischen Ideologie und Politik‘, S. 102).

Kooperation<sup>10</sup> als Indikator für konfliktfreies Harmonisieren bei der Ausschussarbeit anzusehen. Vielmehr ist von etlichen institutionellen Interessengegensätzen (etwa zwischen Bund und Ländern) und beruflichen Rivalitäten und sogar Animositäten auszugehen, etwa zwischen Brüning und Dittrich (ARL vs. IfR), Dittrich und Ley (Terminologie und Stellenwert von Raumordnung<sup>11</sup>) oder Dittrich und Isenberg (Stellenwert der „Tragfähigkeitsrechnung“, Kegler 2015b: 80).

### 3 Erarbeitungsphase

#### 3.1 Verfahren

Das Gutachten ist in einem ungewöhnlich lange dauernden Prozess erarbeitet worden. Zwischen dem Beschluss der Bundesregierung und dem Beratungsende lagen immerhin fünfeneinhalb Jahre. Dafür dürften die Belastung der Gutachter im Hauptberuf und die Schwierigkeit des Auftrages maßgebend gewesen sein. Außerdem verfügten die Gutachter nicht über nennenswerte Ressourcen (einen eigenen Mitarbeiterstab oder ein Budget für Unteraufträge). Inwieweit zeitraubende interne Kontroversen über wissenschaftliche Positionen oder politische Strategien einen relevanten Erklärungsbeitrag für die Bearbeitungsdauer darstellen, wäre nur durch das Studium der Akten – wenn überhaupt – zu erfassen.<sup>12</sup>

#### 3.2 Darstellung des Gutachtens und Beurteilung

Bei der Darstellung und Beurteilung des SARO-Gutachtens soll geprüft werden, inwieweit das Gutachten Antworten auf fünf zentrale Fragestellungen bietet, die gemeinsam seine Eignung als Dokument der Politikberatung betreffen. Gelingt ihm:

- ein mit dem Grundgesetz konformes Verständnis der zentralen Begriffe und der Funktionen von Raumordnung?
- ein zutreffendes Bild der damals aktuellen und der dauerhaften Probleme, also der Lage, der Trends und der Ziele?
- eine angemessene fachwissenschaftliche Fundierung (Theorien, Methoden)?

<sup>10</sup> Leendertz (2008: 229) verweist darauf, dass Brüning 1946 im Spruchkammerverfahren Entlastungszeuge für Isenberg war.

<sup>11</sup> Immerhin zählte Ley 1953 zu den Landesplanern, die den Begriff „Raumordnung“ gänzlich aus der Fachsprache eliminieren wollten (Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland 1953) und dafür von Dittrich (1953a) scharf attackiert wurden; vgl. auch Leendertz (2008: 269, 271).

<sup>12</sup> Metzler (2005) und Leendertz (2008) haben im Bundesarchiv darauf zurückgegriffen, jedoch die Kontroversen nicht systematisch dokumentiert.

- ein daraus abgeleiteter Vorschlag für Strategien und Instrumente sowie für die Träger ihrer Anwendung?
- eine adäquate Erfassung der politisch-administrativen Probleme im Umsetzungsprozess solcher Strategien?

Bevor auf diese Prüfkriterien eingegangen wird, ist auf einige generelle Charakteristika des Textes hinzuweisen. Der SARO argumentierte für die Bundesebene weitgehend im luftleeren Raum, auch wenn sich Landesplanung auf Länderebene schon in Grundzügen etabliert hatte (Umlauf 1958: 113 ff.; Blotevogel 2011: 126 ff.): Es fehlten ein Raumordnungsgesetz, das materielle und prozedurale Leitplanken gegeben hätte, aber auch jegliches politische Dokument der Bundesregierung, das als Reibfläche hätte dienen können, schließlich eine empirische Basis, wie sie später die Raumordnungsberichte lieferten.

Aus einer wissenschaftlich vorgeprägten Sicht irritiert der weitgehende Verzicht auf Literaturverweise. Weder die theoretischen Debatten der Regionalökonomie noch die normativen der Theorie der Wirtschaftspolitik werden nachgezeichnet und ausgewertet. Ein Eingehen auf ausländische Literatur, Konzepte und Erfahrungen fehlt vollständig. Die jeweils bezogenen theoretischen und normativen Positionen des SARO erscheinen daher nicht als eine transparent begründete Auswahl unter Optionen, sondern ‚fallen vom Himmel‘. Kennzeichnend ist auch das geringe Gewicht, das statistisches Zahlenmaterial für die Begründung der Argumentationen spielt, die verbal und belegfrei für sich sprechen sollen.

Der heutige Leser sollte schließlich sein Urteil nicht allein durch das teilweise gestrige Vokabular („Wehrmacht“ statt Bundeswehr, S. 72) und das erzkonservative Gedankengut bestimmen lassen. So wird beispielsweise behauptet, dass es „für die menschliche Gemeinschaft zuträglich“ sei, wenn die Familienmitglieder im Beruf „zusammenwirken und eine enge Verbindung zur Natur gegeben ist. Die bestgeeignete Form dafür bietet [...] die Land- und Forstwirtschaft. Für Bewährung und Auslese sind dabei zumindest teilweise harte Naturbedingungen, wie im Gebirge oder an der See, günstig“ (S. 45). Hier verbindet sich eine rückwärtsgewandte Agrarromantik mit dem Auslesegedanken des Sozialdarwinismus.

##### 3.2.1 Begriffe und Funktionen: das Leitbild

Der SARO betont: „Der Begriff ‚Raumordnung‘ entbehrt noch der vollen Präzision“ (S. 10).<sup>13</sup> Er sieht drei denkbare Begriffsverwendungen, die er sprachlich unterscheiden sehen möchte: Die „räumliche Ordnung“ meint für ihn „den jeweiligen tatsächlichen Zustand der Zuordnung der

<sup>13</sup> Willeke (1960: 19, 26) spricht sogar von einer „Verwirrung“ bezüglich des Raumordnungsbegriffes.

Menschen zum Raum [...], ohne Rücksicht darauf, wie weit dieser Zustand einem normativen Leitbild entspricht“ (S. 10/11). Heute würde man dies eher als „Raumstruktur“ bezeichnen und die irreführende Verwendung des Wortes „Ordnung“ an dieser Stelle vermeiden, vor allem auch deshalb, weil der Zustand wiederholt als nicht „in Ordnung“, als korrekturbedürftig angesprochen wird. Auch die enge Ausrichtung auf den „Zustand“ erscheint inadäquat. Das Gutachten geht aber später richtigerweise darüber hinaus, indem es die Dynamik der Entwicklungen ausführlich erörtert. Der erste Teil des Gutachtens (S. 13-49) ist diesen Fragen gewidmet.

Der SARO schließt sich der als überwiegend konstatierten Verwendung des Wortes „Raumordnung“ an und versteht darunter „einen ‚geordneten‘ Raum oder [...] eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes“. [...] Man meint dann Raumordnung im Sinne einer wertbetonten und normativen Ordnungsvorstellung und charakterisiert sie damit als etwas dem Staat (und seinen Gliedkörperschaften) Aufgegebenes“ (S. 11). Der zweite Teil des Gutachtens „Das Leitbild der Raumordnung“ (S. 51-63) konkretisiert diesen Aspekt. Für „die [staatliche] Tätigkeit [...], die zu einer Raumordnung im Sinne einer leitbildgerechten Ordnung des Raumes hinführen soll“, wird der Terminus „Raumordnungspolitik“ reserviert. Seine inhaltliche Konkretisierung und Ausdifferenzierung nimmt den größten Platz im Gutachten ein (S. 66-144).

Die bedeutende Rolle des Begriffs „Leitbild“, seiner inhaltlichen Füllung und seiner Verwendung in der gedanklichen Ableitung des Gutachtens, schließlich sein fortwirkender Einfluss auf die Raumordnungsdiskurse in Wissenschaft und Praxis in der Bundesrepublik können kaum überschätzt werden.<sup>14</sup> Noch 45 Jahre nach Veröffentlichung des Gutachtens stellt die Ministerkonferenz für Raumordnung ihre konzeptionelle Neuausrichtung unter die Überschrift „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (MKRO 2006) und hält daran über viele Jahre fest.

Die Erstellung eines „Leitbildes“ war dem SARO im Auftrag explizit zur Aufgabe gemacht worden. Dabei wird der Begriff in Klammern, also quasi als Synonym, zu „Richtlinien [...] für die Koordinierung der von der Bundesregierung zu treffenden raumrelevanten Maßnahmen“ (S. 7) eingeführt. Der Begriff „Leitbild“ war zuvor in der

raumwissenschaftlichen Debatte nicht gebräuchlich.<sup>15</sup> Um ein inhaltliches Verständnis hat sich fast ausschließlich das Ausschussmitglied Dittrich mit einer Vielzahl von Publikationen bemüht.<sup>16</sup> Er verweist darauf, dass er den Begriff schon 1953 in der Auseinandersetzung mit der Schrift „Landesplanung“ (Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland 1953) als einen „Zentralbegriff der Raumordnung eingeführt“ habe (Dittrich 1958a: 1). Ob Dittrich als der im Vorfeld der Auftragsformulierung für den SARO doch sicherlich kontaktierte Leiter des maßgeblichen (Bundes-)Instituts für Raumforschung und als designiertes Mitglied des Ausschusses diesen ‚seinen‘ Begriff selbst in den Auftrag lanciert hat, ist unbekannt, aber gut vorstellbar. Seine Positionen wurden jedenfalls später in den Text des Gutachtens sehr weitgehend übernommen.<sup>17</sup>

Der SARO verweigert im Abschnitt „Zum Begriff des Leitbildes“ (S. 51/52) eine traditionelle Definition.<sup>18</sup> Er führt – wie schon der Auftrag an den SARO – den Leitbildbegriff schleichend, nur als Apposition ein: „Es ist das Kennzeichen geschichtlicher Epochen [...], daß bei ihnen alle Lebenszusammenhänge in einem Gesamtzusammenhang stehen: Sie sind unter geistige Formprinzipien, Leitbilder, gestellt.“<sup>19</sup> Ein Leitbild ist also offenbar ein „geistiges Formprinzip“ von „gestaltender Kraft“ (S. 51), von höchster sachlicher Allgemeingeltung („Gesamtzusammenhang“), von erheblicher Dauer („Epoche“), aber mit unklarem Raumbezug (Nationalstaat?). „Es enthält gesellschaftspolitische Grundgedanken und Postulate, die es in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zur Geltung zu bringen sucht“ (S. 51). Diese Postulate werden dann konkretisiert: „Die tragenden Prinzipien des gesellschaftspolitischen Leitbildes der Gegenwart in der westlichen Welt [...] –

<sup>15</sup> Dittrich (1958a: 1) nennt ihn – ohne Quelle – „in der Soziologie [...] bewährt“ und beruft sich hier und später aber vor allem auf diverse Publikationen des Ökonomen Müller-Armack, vor allem auf dessen Buch „Genealogie der Wirtschaftsstile“ (Müller-Armack 1941). Müller-Armack, seit 1948 Vordenker des Konzeptes „Soziale Marktwirtschaft“, war ab 1952 Leiter der Grundsatzabteilung, ab 1958 Staatssekretär des Bundesministeriums für Wirtschaft. Die wiederholte Berufung auf ihn signalisierte Kompatibilität der Ideen und war sicherlich auch eine Suche von Verbündeten.

<sup>16</sup> Dittrich (1958a), Dittrich (1958b), Dittrich (1960a), Dittrich (1960b), Dittrich (1962). Erst Dittrich (1962) löste eine kritische Rezeption aus; vgl. etwa Lehmann (1963), Winkler (1966).

<sup>17</sup> Dittrich (1962: 1): „Nun kann ich meine Urheberschaft an dem Leitbild-Kapitel des Gutachtens nicht leugnen.“

<sup>18</sup> Schon Winkler (1966: 175) vermutet, dass „das Unterlassen einer Abgrenzung gegen die verwandten Ausdrücke ‚Vorbild‘, ‚Wunschbild‘, ‚Konzept‘, ‚Modell‘, ‚Richtlinie‘ und andere zur unklaren Situation [im Verständnis des Begriffs ‚Leitbild‘, d. Verf.] beigetragen [hat]“.

<sup>19</sup> Die Nähe zu Müller-Armack wird hier auch in der Wortwahl besonders deutlich. Aus dessen Buch „Genealogie der Wirtschaftsstile“ (1941: 17) zitiert Dittrich (1960a: 113): „In der Stilentwicklung bekundet sich die Fähigkeit der Geschichte, von Epoche zu Epoche alle Lebensgebiete unter einen neuen Gesamtsinn oder unter ein anderes Formprinzip zu stellen.“

<sup>14</sup> Vgl. die Leitbildartikel in den Grundlagenwerken der ARL: Dittrich (1960a), Ernst (1966), Ernst (1970), Storbeck (1982), Lendi (1995), Dehne (2005); außerdem Zimmermann (2009).

nicht geographisch, sondern weltanschaulich-politisch verstanden – [...] [sind] Freiheit, sozialer Ausgleich auf der Grundlage eines angemessenen Standards und Sicherheit“ (S. 52). Schon kurz zuvor hatte Dittrich das dualistische Weltbild des Kalten Krieges bemüht, um sich und seine Leitbildidee klar auf der Seite des Westens zu positionieren (Dittrich 1960a: 108) und auch der SARO betont: „Das Leitbild der Raumordnung kann danach nur ein Teil des gesellschaftspolitischen Leitbildes sein. Es sucht den Teil des Soziallebens im weitesten Sinne zu umfassen, der sich auf die räumlichen Wechselbeziehungen innerhalb desselben erstreckt“ (S. 52).

Das „Leitbild der Raumordnung“ wird also aus dem übergeordneten Ziel „Freiheit“ abgeleitet, das sich in einem Bündel von Freiheiten („Freiheit der Niederlassung, des Konsumierens, der Berufswahl, des Produzierens und der Wahl des Arbeitsplatzes“, S. 53) manifestiert. Wiederholt wird betont, „daß Raumordnung und Raumordnungspolitik beispielsweise die Autonomie individueller Wirtschaftsführung grundsätzlich anzuerkennen haben“ (S. 53). Im engen Raume geraten diese Freiheiten der vielen Akteure aber in praktischen Konflikt und müssen untereinander und mit den Zielen des „sozialen Rechtsstaates“ des Grundgesetzes, von denen soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich als „Regulative“ (Dittrich 1960a: 108) genannt werden, abgewogen und daraufhin eventuell begrenzt werden. „Ordnung bedeutet [...] Stufung der beanspruchten Freiheiten [...], Umwandlung des Widerstreites der einzelnen Interessen in ein System von koordinierten Rechten, d.h. also: Verwirklichung des Leitbildes“ (S. 53). Diese Ordnung steht also nicht im Widerspruch zur Freiheit, sondern ist Bedingung der Möglichkeit der Freiheit des einzelnen (Metzler 2005: 17, 424). Die Raumordnung wird mit der Werteordnung des Grundgesetzes verzahnt und ihre Aufgabe nicht nebulös darin gesehen, „eine dem Wesen des Menschen gemäße Raumstruktur anzustreben“ (Hunke 1974: 7). Diese Leistung des SARO war ohne Vorbild und eine belastbare Basis für Schritte zu politisch-administrativem Pragmatismus, für Gesetzgebung und Verwaltungshandeln.<sup>20</sup>

Den heutigen Leser können die Darlegungen zum Leitbild der Raumordnung aber letztlich nicht befriedigen. Damit sind nicht so sehr das „unverkennbare“ Fortwirken „älterer Deutungsstränge“ (Metzler 2005: 81), die hohe Abstraktionsebene, das Changierende in Wortbedeutung und Argumentation und der ‚hohe Ton‘<sup>21</sup> gemeint, in dem die

Gedanken vorgetragen werden, sondern vor allem zwei inhaltliche Gründe: die Zielbreite und die Leitbildentstehung.

*Zielbreite:* Auffällig ist aus heutiger Sicht vor allem, dass bei der Orientierung an Freiheit, sozialer Sicherheit und sozialem Ausgleich nicht nur umweltpolitische Themen weitgehend ausgeklammert sind, sondern dass ein ökonomisches Ziel oder Zielbündel (wie Vollbeschäftigung, Wachstum oder Wohlstand) in der Leitbilddebatte nicht explizit thematisiert wird. Doch wird bei der Lektüre des Gutachtens deutlich, dass es als Generalbass immer mitgedacht ist und nachträglich bittet Dittrich sogar um Verständnis, „daß die wirtschaftswissenschaftlichen Vorstellungen [im Gutachten] so im Vordergrund stehen“ (Dittrich 1964: 6). Als Dittrich 1953 „Raumordnung“ als „ein System von Gedanken über die ‚richtige‘ Zuordnung von Mensch, Volk und Raum“ definierte, schob er wie selbstverständlich nach: „Das ‚richtig‘ bedeutet einmal formal gesehen heute soviel wie ‚marktkonform‘“ (Dittrich 1953b: 485). Wurde im Kontext der „Wirtschaftswunder“-Jahre Wohlstand als eine selbstverständliche Folge von Freiheit und Wettbewerb wahrgenommen, die keiner vertiefenden normativen Argumentation – sei es Begründung, sei es Relativierung – bedürftig ist? So bleibt es im Gutachten oft bei zeittypischen Gemeinplätzen: „Von der Wirtschaft im Rahmen der geltenden Wirtschaftsordnung wird ein Wachstum gefordert. Nur im Wachstum ist die Wirtschaft funktionsfähig“ (S. 60).

*Leitbildentstehung:* Das Leitbild wird zwar als in der Zeit „wandelbar“ bezeichnet (Dittrich 1958a: 1), dabei aber nicht als das variable Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse verstanden, sondern als das Ergebnis eines Ableitungsprozesses aus der ‚westlichen‘, in Deutschland durch das Grundgesetz unterlegten Wirtschafts- und Sozialordnung, für die immer wieder das Kürzel „Soziale Marktwirtschaft“ Verwendung findet. Aufgabe sei es, das der Sozialen Marktwirtschaft implizite Leitbild „ins Bewußtsein zu heben“ (Dittrich 1953b: 485; Dittrich 1960a: 114). Dies erfolgt offenbar durch verbale Argumentation des Raumforschers als Wissenschaftler<sup>22</sup> und erscheint ohne politische Beteiligung, ohne politische Konflikte und Kompromisse möglich.<sup>23</sup> Dieser Vorstellung fehlt eine kritische Reflexion der Legitimationsbasis und der Werturteilsproblematik; die späteren Debatten zur wissenschaftlichen Beratung der Politik haben sie – beginnend mit Habermas (1968) – als technokratisch verworfen.

Vom Leitbild deutlich abgesetzt sind im Gutachten die „Richtlinien“ (vgl. dazu Dittrich 1958c; Dittrich 1958d). Hierin unterscheidet sich der SARO vom Auftraggeber Bundesregierung, der beides in seinem Auftrag gleichgesetzt hatte. Dittrich unterstreicht später die SARO-Position

<sup>20</sup> Kritisch jedoch Zimmermann (1966: 241): „Der Versuch in der Raumordnungsdiskussion jedoch, durch verbale Interpretation von Verfassungsnormen über mehrere Stufen zu Grundsätzen der Raumordnung zu kommen, kann nicht als gelungen angesehen werden.“ Dabei bleibt allerdings offen, ob die Kritik nur diesen oder jeden solchen Versuch betrifft.

<sup>21</sup> Etwa wenn vom Leitbild gesagt wird, dass es „den Sternen gleich [...] zur Orientierung dienen soll“ (S. 78 f.).

<sup>22</sup> Noch prononcierter Olsen (1960: 10): „Das Leitbild ist die Norm, welche die Raumforschung als Wissenschaft setzt.“

<sup>23</sup> Ähnlich die Kritik bei Zimmermann (2009: 5).

mit den Worten: „Richtlinien für die Koordinierung soll man wohl aus dem Leitbild entnehmen, sie sind aber nicht das Leitbild“ (Dittrich 1962: 5). Und im Gutachten heißt es: „Das Leitbild gehört zur Raumordnung, die Richtlinien zur Raumordnungspolitik“ (S. 54). Ernst ersetzte – wie das Raumordnungsgesetz von 1965 – den SARO-Begriff „Richtlinien“ durch „Grundsätze“ und verwischte die Trennlinie, die Dittrich zum Leitbild zog, wieder: „Jede raumordnende Tätigkeit verlangt [...] Grundsätze sachlichen Inhalts, also Leitbilder“ (Ernst 1966: Sp. 1078). „Der Bund hat sein Leitbild für die Raumordnung durch Gesetz festgelegt. Es ist in §§ 1 und 2 des Bundesraumordnungsgesetzes enthalten“ (Ernst 1966: Sp. 1082), wobei bekanntlich § 2 ROG die Grundsätze enthält.

### 3.2.2 Problemlagen

Das Gutachten konstatiert einerseits als grundlegenden kritischen Befund „die derzeitige Unausgewogenheit und Willkürlichkeit der Raumnutzung“ (S. 26) und „bedenkliche Züge der Unordnung“ (S. 49). Es betont aber andererseits, dass „vom Standpunkt der Volksdichte und der Verteilung der Industrie auf die einzelnen Bundesländer [...] die Einheitlichkeit der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse“ nicht „ernsthaft in Frage gestellt“ sei (S. 40). Es entwirft – noch im Leitbild-Kapitel (S. 54-63) – ein heterogenes und lückenhaftes Spektrum von sozioökonomischen Problemlagen als Herausforderungen für die Raumordnungspolitik: von „1. Die Gliederung des Bundesgebietes“ bis „14. Landschaftspflege, Landespflanze“, auf die dann im dritten Teil des Gutachtens, „Raumordnungspolitik“, zurückgekommen wird.

Da Raumordnungspolitik als Herstellung eines „gesunden“ Verhältnisses zwischen Menschen bzw. der Gesellschaft und Raum verstanden wurde,<sup>24</sup> werden im Gutachten vor allem zwei Probleme besonders herausgearbeitet, die sich in ihrer Fristigkeit und ihrem Raumbezug unterscheiden. Das erste ist das dauerhafte, räumlich generelle Problem von „Ballung und Dezentralisation“, das sich in den Teilräumen entweder als Tendenz zu „übermäßiger“ Verdichtung oder als Tendenz zu Entleerung („Notstandsgebiete“) zeige. Die „Lösung“ liege „gegenwärtig in Deutschland [...] in der Begrenzung des Ballungsprozesses auf sein Optimum und in der Förderung der raumgerechten Dezentralisation“ (S. 56). Daneben existiert als zweites ein raumzeit-spezifisches, wenn auch sehr gravierendes Problem: die – vor allem durch Flucht und Vertreibung, aber auch durch Kriegszerstörungen und Demontage hervorgerufene – Fehlverteilung zwischen Wohnstätten und Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik. Die Vordringlichkeit dieser zwei Problem-

lagen für die Gutachter und die daraus folgende Priorisierung des Zieles einer „raumgerechten Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsstätten im Raum“ (S. 56) kann auch aus heutiger Sicht nicht kritisiert werden.

Dem zentralen Begriffspaar Ordnung/Unordnung werden bestimmte Ausprägungen zugeordnet: „Die Störung des Gleichgewichts im Haushalt der Natur, Kollisionen in der Raumbeanspruchung, sachwidrige räumliche Strukturierung des Wirtschafts- und Arbeitslebens, unzulängliche Siedlungsformen und Verkehrsverbindungen und die Lösung des Menschen von der Natur sind die wichtigsten Momente einer solchen Unordnung“ (S. 9). Doch wäre eine weniger abstrakte, sondern inhaltlich differenzierende Umschreibung dessen, was „Ordnung“ und „Unordnung“ meint, woran „gesunde“ und „ungesunde“ Verhältnisse oder „überhöhte“ Grundstückspreise erkannt werden können und wie das „Optimum der Ballung“ oder die „Raumgerechtigkeit“ der Verteilungen ermittelt werden können, auch schon damals wünschenswert gewesen. So fungieren diese Worte nur als Platzhalter für zukünftige Anläufe der Konkretisierung, sei es in der Politik, sei es in der Wissenschaft. Allenthalben findet man im Gutachten wertkonservative normative Topoi nahtlos mit dem Leitbild verknüpft:<sup>25</sup> vom „gegliederten Aufbau der Gesellschaft“ über die „naturverbundene Siedlungsweise“ und die „bodenständige Lebensform“ bis zur Präferenz für das Eigenheim, das unter anderem „zu einer gesünderen Lebensweise führt und die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, insbesondere für kinderreiche Familien, begünstigt“ (S. 61 f.).

Die Ausgleichszielsetzung, die – neben Freiheit und Sicherheit – im Leitbild-Kapitel angesprochen wird, ist primär eindimensional gegen ein Zuviel oder Zuwenig an Menschen, Wohnungen oder Arbeitsplätzen in Teilräumen gerichtet. Ihr soll durch Bevölkerungsverlagerung und durch Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. Wohnungen gedient werden. Nur rudimentär sichtbar wird hier die Mehrdimensionalität, die später im Zielkonzept „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verfolgt werden wird (Hübler/Scharmer/Weichtmann et al. 1980; Reichel 2009). „Sozialer Ausgleich“ wird zwar auch als eine auf Klassen bezogene Armutsvermeidung oder als „Ausgleich von Stadt und Umland“ (S. 59 f.) verstanden. Daneben tritt allerdings eine räumlich definierte Ausgleichspolitik durch Disparitätenabbau: „ohne extremes Auseinanderklaffen von Vollbeschäftigung in dem einen Gebiet und überhoher Arbeitslosigkeit in dem anderen Gebiet“ (S. 57). Kurz wird auch der „Ausgleich von Raum zu Raum“ beim „gleich-

<sup>24</sup> Brüning (1943: 184) hatte das Oberziel der (nationalsozialistischen) Raumordnung mit „Gesunder Lebensraum zur Gesunderhaltung von Volk und Staat“ umschrieben.

<sup>25</sup> Mit deutlichen Anklängen an den wiederholt von Dittrich gelobten Röpke und sein Buch „Civitas humana“ (Röpke 1949), wo etwa im Kontext der „Rückführung aller Dimensionen und Verhältnisse vom Kolossalen auf menschlicheres Mass“ auch die „Auflösung der Grossstädte und Industrieviere“ gefordert wird; zitiert nach Winkler (1966: 174).



mäßigen Zugang zu den Kollektivgütern“ eingefordert (S. 56), wenn auch ohne differenzierte Bearbeitung der verschiedenen Infrastruktursektoren und Freiraumfunktionen. Ein Disparitätenabbau beim Einkommen wird nicht explizit angesprochen. Aber vielleicht verbirgt sich seine Ablehnung ja in der Forderung, das „normale, in der Regel auf natürlichen Gegebenheiten beruhende wirtschaftliche und soziale Raumgefälle“ zu erhalten, „denn auf ihm beruht eine wesentliche Antriebskraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung überhaupt“ (S. 56). Wie aber die Grenze zwischen Ausgleich und „normalem“ Gefälle zu bestimmen sei, bleibt unerörtert.

Bei den Problemlagen fehlt sowohl eine angemessene Behandlung der Interaktion von Verkehrssystem und Siedlungsstruktur als auch der Ökologie und Umweltpolitik. Dieses Feld wurde nur verkürzt unter der anthropozentrischen, von Rüstow übernommenen Fragestellung nach der „Vitalsituation“<sup>26</sup> (S. 45 ff.) der Menschen berührt. Auch hier verstellte das (quantifizierende) Raum-Bevölkerungs-Paradigma der Tragfähigkeit einen breiteren Zugang, der die beteiligten Gutachter – unter ihnen war kein Naturwissenschaftler – eventuell jedoch fachlich überfordert hätte.

### 3.2.3 Fachwissenschaftliche Basis

Eine systematische Durchsicht der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ für den Zeitraum der SARO-Beratung, also in ihren Jahrgängen 1956 bis 1960, macht deutlich, dass im Diskurs der *scientific community* damals räumlich oder fachlich kleinteilige und deskriptive Beiträge dominierten, bei hohem Anteil von Aufsätzen der Praktiker. Vor diesem Hintergrund muss der breite thematische Horizont und der systematisierende Anspruch in der Argumentation des SARO-Gutachtens als Zugewinn für die Fachgeschichte gewertet werden, auch wenn manch eines der postulierten allgemeinen ‚Gesetze‘ sich inzwischen als zeitgebunden oder unbegründet erwiesen hat.<sup>27</sup>

Mit dem ‚ewigen‘ Problem von Ballung und Dezentralisation setzt sich der zweite Abschnitt „Wandlungen des Raumgefüges im Industrialisierungsprozeß“ (S. 16-35) auseinander, der ausgehend von den strukturellen Verschiebungen zwischen Landwirtschaft (eher dezentralisiert, Arbeitskräfte freisetzend) und Industrie (eher zentralisiert, Arbeitskräfte anziehend) „Ökonomische Kräfte und Gegenkräfte“, „Hemmende und verändernde Faktoren“ unterscheidet und detailliert und im Prinzip zutreffend erläutert.

<sup>26</sup> Der Terminus ist heute ungebräuchlich; vgl. aber das Stichwort „Vitalsituation“ in den beiden ersten Auflagen des Handwörterbuches der Raumforschung und Raumordnung der ARL: Meyer (1966) und – zu recht sehr viel kritischer – Klein (1970).

<sup>27</sup> Nur ein Beispiel im Kontext Finanzausgleich: „Das Gemeinschaftsleben wird demoralisiert, sobald ein anderer zahlt“ (S. 46).

Als innovativ ist erstens die Tatsache positiv hervorzuheben, dass das damals neue ökonomische Konzept der „sozialen Kosten“ bzw. „externen Effekte“ (Kapp 1950; Dittich 1956) thematisiert wird. Die konkrete Herausarbeitung dieses Arguments zur Erklärung der räumlichen Fehlverteilung von Aktivitäten kann als eine wichtige Stütze für die Notwendigkeit einer Raumordnungspolitik auch in der Marktwirtschaft angesehen werden. In den 1970er-Jahren werden Umweltbewegung und Umweltpolitik diese Argumentation zum Allgemeingut im öffentlichen Diskurs machen.

Positiv zu beurteilen ist zweitens, dass die damals aktuellen Maßnahmen der Fachpolitik in die Betrachtung einbezogen werden (S. 95 ff.). Dies gilt unter anderem für die regionale Wirtschaftspolitik, die Wohnungs-, Agrar- und Verkehrspolitik, den Finanzausgleich und das kommunale Steuersystem. Die aus ihrem jeweiligen *Fach*kontext heraus mehr oder weniger gut begründeten Instrumente und Maßnahmen werden einer rudimentären *Raum*verträglichkeitsprüfung unterzogen. Dabei ist die Intention des SARO überzeugend, nämlich nachzuweisen, inwiefern von Ressortpolitiken raumrelevante Effekte ausgehen und dass diese Effekte neben der fachlichen Wirksamkeit in einer umfassenden Bewertung von Maßnahmen ihre Berücksichtigung finden müssen. Ernst hat diesen Aspekt wenig später ähnlich gefasst: „Das Wesen der Raumordnung besteht darin, diese Tätigkeiten, die sie nicht selber übernimmt, unter dem Gesichtspunkt einer angestrebten strukturellen Entwicklung eines Gebietes miteinander abzustimmen und [...] wirksam zu gestalten“ (Ernst 1966: Sp. 1078).

Beim Blick des SARO auf das ‚situative‘ Problem der kriegsbedingten Fehlverteilung von Wohnstätten und Arbeitsplätzen im Raum stützt sich das Gutachten auf das methodische Konzept der Tragfähigkeit, das in der deutschen Fachgeschichte vor allem mit dem Namen des SARO-Gutachters Isenberg verbunden ist.<sup>28</sup> Dass dieser *die* Autorität zum Thema „Tragfähigkeit“ war, erhellt auch aus der Tatsache, dass er in der ersten und zweiten Auflage des „Handwörterbuchs der Raumforschung und Raumordnung“ der ARL (ARL 1966; ARL 1970) Autor dieses Stichwortes war.

Was versteht Isenberg unter Tragfähigkeit? „Wenn wir von der Tragfähigkeit eines Landes, eines Kreises oder einer Gemeinde sprechen, so meinen wir damit die Zahl der Menschen, die dort ihre Existenz finden können. [...] Die Tragfähigkeit deckt sich weitgehend mit der Arbeitsplatzkapazität“ (Isenberg 1948: 41). Tragfähigkeit bezieht also eine Kopffzahl auf einen Raum. Isenberg wechselt in sei-

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch Kegler (2015a: 361 ff.), Kegler (2015b: 74 ff.) sowie zu verschiedenen Konzepten der Tragfähigkeit Weiß (2005), bei dem allerdings Isenberg nicht erwähnt wird.

nen zahlreichen Publikationen bei der Kopffzahl zwischen Einwohnern und Arbeitsplätzen, beim Raum zwischen politisch-administrativ definierten Verwaltungsräumen und sozioökonomischen Verflechtungsräumen. Er setzt sich vom agrarwissenschaftlichen Ansatz eines Malthus ab: „Unter Tragfähigkeit werden wir nicht [...] die Ernährungskapazität verstehen. [...] Ein agrarischer Kreis kann ein Vielfaches ernähren von dem, was dort seine Existenz finden kann. [...] Umgekehrt kann in einem Industriegebiet die Arbeitsplatzkapazität viel größer sein als die Ernährungskapazität“ (Isenberg 1948: 41). Er bezieht also die Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor ein, unterscheidet fern- und nahbedarfstätige Industrien,<sup>29</sup> rechnet auch mit Handelsströmen und Transfers über die Grenzen des Raumes. Bodengüte und Arbeitsproduktivität, angemessenes Einkommensniveau und andere Faktoren werden mit einer Methodik schlichter Multiplikatoren berücksichtigt (Isenberg 1968). Er bildet Quoten und Relationen und unter der Hand entsteht etwas wie ein frühes Beispiel einer rudimentären volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Bei Isenberg ist Tragfähigkeit die „Fähigkeit“ eines Raumes, die dort lebenden Menschen angemessen zu ernähren. Es ist eine nicht technisch-starre, sondern normativ über den Lebensstandard fixierte Kapazität. Weichen die Ist-Werte der Bevölkerung nach unten oder oben davon ab, dann hat der Raum einen „Bevölkerungsunterschuß“ oder „Bevölkerungsüberschuß“ (Isenberg 1968: 134). Probleme mit der Tragfähigkeit gibt es vor allem dann, wenn zu viele Menschen in einem Gebiet leben.

Methodisch ist dieser Ansatz eher schlicht. Er ist eher statistisch und damit rückwärtsblickend als planerisch. Zudem argumentiert Isenberg in einem stationären Sinne, also ohne technischen Fortschritt, Produktivitätsentwicklung und Wachstum<sup>30</sup> und auch ohne Strukturwandlungen. Da er zudem das sogenannte Ertragsgesetz der Produktionstheorie unterstellt, sinkt der durchschnittliche Lebensstandard bei wachsender Bevölkerungsdichte. Später muss Isenberg (1979: 176) allerdings konzedieren, dass die Steigerung der Bevölkerungsdichte in Deutschland sich „entgegen den Besorgnissen“ faktisch als Vorteil erwies. Schließlich fehlt – für einen Volkswirt überraschend – ein Eingehen auf die Lenkungswirkung von Löhnen und Preisen.

Noch 1986 lobt Umlauf: „Seine [des Tragfähigkeitskonzepts, d. Verf.] planmäßige Anwendung bei der Umsiedlung der Vertriebenen muß als ein wesentlicher Beitrag der Raumordnung zur erfolgreichen Bewältigung dieser denk-

würdigen Aufgabe gewertet werden“ (Umlauf 1986: 11). Aus heutiger Sicht steht aber die Beurteilung dieser Methodik neben den genannten sachlichen Einwänden ganz im Schatten ihrer Einbettung in das NS-Unrecht. Tragfähigkeitsberechnungen à la Isenberg sind in zwei Konstellationen denkbar und auch angewandt worden, vereinfacht gesprochen: leerer Raum – wie viele sollten hinein (*Pull-Situation*), voller Raum – wie viele sollten heraus (*Push-Situation*). Isenberg schreibt dazu 1970: „Akut geworden sind die Probleme durch den Zweiten Weltkrieg, auf deutscher Seite anfangs in aktiver Richtung aus Anlaß der Absichten, die agrarischen Ostgebiete mit deutschen Bauern zu besiedeln, und nach dem Zusammenbruch [...] in passiver Richtung, im Hinblick auf die Notwendigkeit, die vertriebenen Landsleute irgendwie in dem verbliebenen Teil unterzubringen“ (Isenberg 1970: Sp. 3384).

Zur Frage, wie leer der Raum der sogenannten eingegliederten Ostgebiete 1940 war und inwieweit er im Kontext der nationalsozialistischen Eroberungspolitik gewaltsam und mit staatsverbrecherischen Methoden auch leer geräumt wurde, haben wir heute genauere historische Kenntnisse:<sup>31</sup> die „Germanisierung“ des Bodens, unter anderem durch Neusiedler aus dem „Altreich“, wie sie dem „Generalplan Ost“ vorschwebte, implizierte die Vertreibung und teilweise Vernichtung von ansässiger Bevölkerung. Es bleibt irritierend, wie der Autor und Zeitzeuge Isenberg noch 1968 und 1970 von den „neuen deutschen Ostgebieten“<sup>32</sup> als dem Selbstverständlichsten der Welt spricht und die Wissens- und Handlungskontexte ausspart, in die seine Berechnungen nach 1940 als Referent in der „Reichsstelle für Raumordnung“ eingelagert waren, als er „das Konzept der Tragfähigkeit zu einem Dreh- und Angelpunkt der Ostplanung“ machte (Leendertz 2008: 153).

Insofern liest man heute auch die entsprechenden Passagen im SARO-Gutachten nur mit gemischten Gefühlen. Denn nach dem Krieg war die Methodik erneut für eine gänzlich andere Problemlage herangezogen worden, deren Bearbeitung (erneut!) unter der Überschrift „Umsiedlung“ stattfand: Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen waren direkt nach dem Krieg dort aufgenommen worden, wo noch Wohnraum zur Verfügung stand, schwerpunktmäßig in eher agrarischen Gebieten, in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern (Nellner 1960: 286). Nun galt es, diese „fehlverteilte Arbeitskraft“ durch freiwillige, anreizgestützte „gelenkte Umsiedlung“ (Isenberg 1979: 181) in die Räume zu bringen, in denen Arbeitsplätze vorhanden

<sup>29</sup> Hier gibt es eine Brücke zur Exportbasistheorie der Regionalökonomie und damit zur theoretischen Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

<sup>30</sup> Im Konzept einer „berichtigten Tragfähigkeit“ werden künftige Entwicklungsmöglichkeiten rudimentär einbezogen (Leendertz 2008: 258); vgl. auch den Terminus „steigerbare Tragfähigkeit“ bei Isenberg (1970: Sp. 3388).

<sup>31</sup> Vgl. die Publikationen zum Umfeld des „Generalplan Ost“ von Götz Aly, Susanne Heim, Isabel Heinemann, Mechthild Rössler, Sabine Schleiermacher, Bruno Wasser und anderen, z.B. über die Literaturhinweise bei Heil 2003 und Leendertz 2008.

<sup>32</sup> Mal mit, mal ohne Anführungszeichen, mal mit, mal ohne den Zusatz „deutsch“, Isenberg (1968: 137 f.).

oder leichter zu errichten waren. Der Gedanke der Tragfähigkeit und oft auch der Begriff ziehen sich wie ein roter Faden durch das SARO-Gutachten und dies trotz der Konflikte zwischen Dittrich und Isenberg in den frühen 1950er-Jahren (vgl. Kegler 2015b). Das methodische Instrument Tragfähigkeit wäre wohl auch ohne die Mitgliedschaft seines ‚Erfinders‘ Isenberg im Ausschuss verwendet worden. Dieser ‚unbefangene‘ Umgang ist ein Mosaiksteinchen aus einer überall wahrnehmbaren, charakteristischen Grunddisposition der Nachkriegsjahre, nämlich neu anzufangen, aber natürlich mit den Leuten und Ideen, die man hat. Doch schon der erste Raumordnungsbericht hat 1963 keinen Gebrauch mehr vom Begriff und methodischen Ansatz der Tragfähigkeit gemacht.

### 3.2.4 Strategie

Schon früh stießen die Vorstellungen des SARO auf Skepsis, „ob aus den ins Bewußtsein gehobenen Leitvorstellungen unserer Epoche ausreichende instrumentale Formeln herausdestilliert werden können“ (Lehmann 1963: 149), ob also die Transformation des Leitbildes in eine Strategie gelingt. Das SARO-Gutachten verwendet den Begriff „Strategie“ im Sinne einer grundlegenden, relativ dauerhaften Ziel-Mittel-Träger-Konstellation nicht.

Im Gutachten werden nicht nur die raumplanerischen Maßnahmen, sondern auch die regionale Wirtschaftspolitik, die Wohnungs-, Agrar- und Verkehrspolitik, Finanzausgleich und (kommunale) Steuern in die strategischen Überlegungen einbezogen. Da dieses Konglomerat „Raumordnungspolitik“ auf viele Ressorts verteilt ist, ist Koordination erforderlich. Diese kann nicht allein durch die Oberziele im Leitbild (Freiheit, Sicherheit, Ausgleich) geleistet werden. Im Abschnitt „Richtlinien der Raumordnungspolitik“ werden zwei Richtungen der Konkretisierung benannt. Im „materiellen Teil“ (S. 73-78) werden sechs fachliche Zwischenziele, sogenannte Thesen, formuliert und kurz erläutert, die bei der Erarbeitung einer Raumordnungskonzeption berücksichtigt und abgewogen werden sollen, zum Beispiel: „These 1: Die Nutzung und die darauf beruhende Struktur der Teilgebiete wird durch diejenigen Sachbereiche bestimmt, für die vergleichsweise die beste Eignung vorliegt“ (S. 73); „These 2: Die Zahl der Einwohner und der daraus hervorgehenden Arbeitskräfte müssen in einem gesunden Verhältnis zu der regionalen Tragfähigkeit stehen“ (S. 75).

Schon diese beiden Beispiele belegen die starke Orientierung am Tragfähigkeitskonzept und den weiterhin sehr hohen Abstraktionsgrad. Die später zentralen Fragen der Strategie nach der Bedeutung von Funktionsmischung und -trennung, die die große Debatte der 1970er- und frühen 1980er-Jahre bestimmten („ausgeglichene Funktionsräume“ vs. „großräumige funktionale Arbeitsteilung“, vgl.

Mädig 2015) bleiben im SARO-Gutachten (These 1) noch offen: Wird für „Teilgebiete“ im intersektoralen Vergleich die bestgeeignete „Nutzung“ gesucht oder für Nutzungen im interregionalen Vergleich das bestgeeignete Teilgebiet oder beides? Wie ausschließlich ist diese Zuordnung? Wie beeinflussen die räumlichen Maßstabsebenen (Bund, Land, „Region“) und die Feinkörnigkeit bei der internen Gliederung eines „Gesamtraumes“ in „Teilräume“ die Antworten auf diese Fragen?

### 3.2.5 Umsetzungsprozess

Im „Methodischen Teil“ der „Richtlinien“ (S. 78-91) werden anschließend prozedurale Empfehlungen formuliert. Unter der Überschrift „Realisierbarkeit“ werden praktische Anregungen zur Raumplanung als Tätigkeit gegeben (z. B. Prognose, Abwägung). Unter der Überschrift „Arbeitsteilung“ werden sodann die für die Planungsorganisation und Entscheidungskoordination fundamentalen Fragen 1. nach dem „Verhältnis der Raumordnung zur Fachplanung“ und 2. nach der „Stufung der Raumplanung“ auf die Ebenen des föderativen Staates angesprochen.

Zu 1: Der SARO thematisiert das Spannungsverhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung, „Raumordnungsstelle“ und „Fachstellen“.<sup>33</sup> Er betont: „Zusammenfassende Raumplanung setzt Fachplanung voraus“ (S. 83). Da die „Raumordnungskonzeption [...] nicht den fachlichen Stellen allein überlassen bleiben [kann]“ (S. 83), muss es eine „Raumordnungsstelle“ geben, die die wichtigen, langfristigen fachlichen Fragen gleichmäßig in dieser Konzeption berücksichtigt. Dem latenten Vorwurf, die Raumordnung strebe „eine Überordnung der Raumordnungsorganisation über die Fachressorts“ an, wird die freundliche Versicherung entgegengehalten: „Die Raumordnung ist nicht der Ausdruck eines Machtstrebens, das autonome räumliche Gesichtspunkte gegenüber den fachlichen Gesichtspunkten durchsetzen will; es handelt sich vielmehr um eine Hilfestellung, bei der das Interesse aller fachlichen Bereiche wahrgenommen wird“ (S. 84). Mit ihrer Charakterisierung als „Vermittler, Betreuer und Berater“ (S. 127) wird schon hier den Raumplanern ein Rollenbündel zugeschrieben, das noch 50 Jahre später als innovativ gepriesen werden wird. Im Konfliktfall und bei „lebenswichtigen Interessen“ soll allerdings die Raumordnung das letzte Wort haben (S. 127). Im hier vertretenen Konzept der Raumordnung als „ressortübergreifende Querschnittspolitik“ erkennt Metzler (2005: 88) einen „grundlegende[n] Wandel im Verständnis von Politik [...], über [den] sich die Sachverständigen und auch die zeitgenössischen Beobachter dieser Diskussionen nicht im klaren waren“.

<sup>33</sup> Dazu hatte sich Isenberg schon in den frühen 1950er-Jahren positioniert (Kegler 2015a: 420).

Zu 2: Hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden<sup>34</sup> sucht der SARO, ohne Bezug zum Föderalismusverständnis des Grundgesetzes und unabhängig von den Vorgaben des Art. 75 GG, eine Konkretisierung, die allerdings dubios und wenig hilfreich bleibt: „Erst die Angelegenheiten, die wegen ihrer weiträumigen Bedeutung über den Gesichtskreis der Länder hinausgehen, sind für den Tätigkeitsbereich des Bundes bestimmt“ (S. 85). Die Überlegungen enden mit der Postulierung des Gegenstromverfahrens, das später ins Raumordnungsgesetz 1965 übernommen wurde: „Nach diesen Grundsätzen muß sich [...] die Planung für den kleineren Raum in diejenige des größeren einfügen, muß umgekehrt aber auch die Planung für den größeren Raum so erfolgen, daß den lebenswichtigen Interessen des kleineren Raumes Rechnung getragen wird“ (S. 89).

Neben den innerstaatlichen Konfliktlinien gibt es eine dritte gegenüber den Privaten, vor allem den Unternehmen. Nachdem der Instrumentenkasten auf marktkonforme Maßnahmen ausgerichtet worden ist, spielen Gebote und Verbote (außerhalb der Bauleitplanung) keine Rolle, beschränkt sich das Instrumentarium auf finanzielle Anreize (Steuern, Zuschüsse) und auf die Infrastrukturversorgung. Wiederholt gibt es im Gutachten Anklänge an gesellschaftspolitische Vorstellungen der Umsetzung, die Erhard wenig später unter dem Begriff und der Konzeption einer „formierten Gesellschaft“ vergeblich populär machen wollte.<sup>35</sup> Bitter kommentiert der SARO die gängigen Interessengegensätze (z. B. S. 72, 81, 89). Besser erscheint es ihm offenbar, wenn aus der freiwilligen Anerkennung des Absolutheitsanspruches des Leitbildes (und seiner regierungsamtlichen Interpretation!) ein weitgehend konfliktfreies, ‚harmonisches‘ Handeln der privaten Unternehmen und Haushalte, ja aller Akteure (öffentliche Hände, Verbände, Gewerkschaften) folgen würde, eine Vorstellung, die heute in Wissenschaft und politischer Praxis übereinstimmend als gesellschaftspolitische Illusion eingestuft wird.

Zusammenfassend kann man konstatieren, dass der SARO die Konfliktlagen, die durch die vertikale und sektorale Arbeitsteilung in Politik und Verwaltung („Fragmentierung“) entstehen, und die politisch-administrativen Schwierigkeiten ihrer Überwindung zwar erkannt hat, aber mit der Hoffnung auf die harmonisierende Wirkung des Leitbildes bzw. der Richtlinien unterschätzt hat. In der ‚Stunde Null‘ der Raumordnungspolitik werden so die Akzente auf sogenannte inhaltliche Fragen gesetzt, wird den politisch-

administrativen Problemen keine angemessene Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei hat – etwa zeitgleich – Linde im ARL-Sammelband „Raumforschung“ (Linde 1960: 62 ff.) überzeugend herausgearbeitet, dass „unserem Staat“ die wesentlichen Bedingungen für erfolgreiche Planung fehlen: politische und ökonomische Macht, umfassendes und praktikables Wissen, Elan und Bewegungsspielraum. Diese Unterbelichtung politisch-administrativer Fragestellungen im SARO-Gutachten (anders als etwa bei Niemeier/Müller 1964) hat die Praxis stark vorgeprägt und ist eigentlich erst nach dem Bundesraumordnungsprogramm 1975 durch eine vorübergehende Welle von politik- und verwaltungswissenschaftlicher Literatur zur Raumplanung bewusst gemacht und partiell korrigiert worden.

Für Dittrich und den SARO war die Konzeption eines räumlichen Leitbildes „soziale Raumordnung“ als Ausprägung des übergeordneten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbildes „Soziale Marktwirtschaft“ der zentrale Schritt, um in der neuen Republik Raumordnung vom Oidium des Nationalsozialismus zu befreien und ‚gesellschaftsfähig‘ zu machen. Mit diesem Schritt grenzte sich Dittrich auch deutlich gegen die Schrift der Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner von 1953 ab, denen er vorwarf, Raumordnung zu einer von Werthorizonten befreiten, reinen Handlungslehre für beliebige Zwecke zu machen (Dittrich 1962: 2 f.).<sup>36</sup> Raumordnung erschien nunmehr nicht nur als verträglich („systemkonform“) mit der Wirtschafts- und Sozialordnung, sondern viel eher schon als deren notwendige Konsequenz. Dabei konnte man sich auch auf Gedanken des einflussreichen Nationalökonomen Eucken stützen, der in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ die „Interdependenz der Ordnungen“ postuliert hatte (Eucken 1952: 304 ff.). Auch Erhard und das Wirtschaftsministerium revidierten um das Jahr 1962 (Gutberger 2015: 97) ihre Bedenken gegen eine Raumordnung, die sich nunmehr so brav kontinuierlich auf das Grundgesetz, die Soziale Marktwirtschaft und das liberale Oberziel Freiheit zurückbezog.

#### 4 Wirkungphase

Schon während der Erarbeitungsphase hat eine „Gutachtliche Stellungnahme“ des SARO vom 3. Januar 1957 das „Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung“<sup>37</sup> vom 16. Dezember 1957 mitbestimmt, das zunächst auf vier Jahre befristet war (S. 8). Dieses Abkommen regelte die Kooperation zwischen Bund und Ländern

<sup>34</sup> Auch hier wird deutlich, dass der SARO seinen Auftrag, der explizit auf die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung bezogen war, überschreitet – und zurecht!

<sup>35</sup> Herbert (2014: 777) charakterisiert Erhards Position mit einem Zitat von ihm: „Aus dem Widerstreit der Interessen erwächst kein organisches Ganzes.“

<sup>36</sup> Seine Position prägte auch das spätere Raumordnungsgesetz und dessen Kommentatoren: „Die Raumordnung ist nicht nur reine Planungstechnik“ (Zinkahn/Bielenberg 1965: 14).

<sup>37</sup> Abgedruckt u. a. bei Umlauf (1958: 220 f.).

und zwischen benachbarten Ländern über wechselseitige Informations- und Erörterungspflichten. Es konkretisierte die rechtlichen und organisatorischen Aufgaben innerhalb der einzelnen Länder und begründete schließlich eine „Konferenz für Raumordnung“, die spätere „Ministerkonferenz für Raumordnung“ (MKRO), die auf Konsenssuche verpflichtet wurde.

„Der Ausschuß beendete seine Arbeit am 6. Mai 1961“ (S. 8). Aber: Am 13. August 1961 wurde als ein Höhepunkt des Kalten Krieges die Mauer in Berlin errichtet und am 17. September 1961 war Bundestagswahl, andere außen- und innenpolitische Themen beherrschten bis auf Weiteres die politische Debatte. Für die Resonanz des Gutachtens im politisch-administrativen Raum waren der Bundesminister für Wohnungsbau Lücke (1914-1976) und sein Staatssekretär Ernst (1910-2002) die entscheidenden Macht-Promotoren. Der CDU-Politiker Lücke trat wie der SARO (S. 106) aktiv für die Beseitigung der Wohnungsbewirtschaftung und für die Integration der Wohnungswirtschaft in die Soziale Marktwirtschaft ein („Lücke-Plan“, 1960). Wie der SARO plädierte er mit familienpolitischen Argumenten für den Bau von Eigenheimen. Bei der Regierungsbildung im Spätherbst 1961 war sein Ressort um die Kompetenz für Raumordnung (vom Innenminister) erweitert und umbenannt worden in „Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung“ und Lücke erneut zum Minister ernannt worden. Ernst war 1959 zum Staatssekretär im Wohnungsbauministerium berufen worden. Sein dauerhaftes, großes Engagement für Raumordnungsfragen zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass er nach dem Ausscheiden aus dem Bundesdienst (1968) als Mitbegründer und geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster und als Präsident der ARL (1971-1974) dem Themenfeld in herausgehobenen Positionen<sup>38</sup> eng verbunden blieb.

#### 4.1 Das SARO-Gutachten und einige amtliche Nachfolgedokumente der Bundesebene

##### 4.1.1 Grundsätze 1961/1962/1963

Die Vorschläge des SARO-Gutachtens, insbesondere die sechs „Thesen“ mit ihrer Koordinierungsfunktion (S. 73-78), beeinflussten die „Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung“. 1961 erschien zunächst eine erste Fassung, als noch der Bundesinnenminister für die Raumordnung zuständig war (Bundesanzeiger 1961, Nr. 146). Nachdem mit der neuen Regierung 1961 die Kompetenz für Raumordnung zum

Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gekommen war, hat dieser eine neue Fassung veröffentlicht (Gemeinsames Ministerialblatt vom 4. August 1962). Dittrich (1962: 21) meinte, dass die SARO-Thesen eher einer wissenschaftlichen Systematik folgten, diese Ministeriumsgrundsätze dagegen stärker den Einfluss der Ressorts zeigten. Diese „Grundsätze“ wurden dann in den (1963 zunächst im Bundesrat gescheiterten) Regierungsentwurf eines Raumordnungsgesetzes eingearbeitet (Bundestags-Drucksache IV/1204 vom 25. April 1963), nunmehr mit Geltungsanspruch für Bund *und* Länder, und auf der 14. Sitzung der Konferenz für Raumordnung am 22./23. April 1963 von Bund und Ländern einvernehmlich gebilligt und in den ersten Raumordnungsbericht aufgenommen. Das Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 hat in § 2 Abs. 1 die „Grundsätze der Raumordnung“ erneut umformuliert.

##### 4.1.2 Raumordnungsbericht

Den ersten Raumordnungsbericht der Bundesregierung hat der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung am 1. Oktober 1963 vorgelegt (Bundestags-Drucksache IV/1492), also noch vor der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes, in dessen § 11 er dann vorgeschrieben wurde. Er dürfte weitgehend im Institut für Raumforschung formuliert worden sein, dessen Direktor Dittrich bis 1969 war. Der Text des Berichtes vermeidet zentrale Begriffe und Konzepte des SARO-Gutachtens (z. B. „Leitbild“, „Tragfähigkeit“, „Vitalsituation“), das keine inhaltliche Auseinandersetzung erfährt, sondern nur (auf Seite 21/22) als Quelle für ein paar Zahlen Erwähnung findet. Der Bericht bleibt in manchen Aspekten durchaus in SARO-Nähe, etwa bei der Ableitung der Raumordnungspolitik aus den „Grundwerten der Verfassung“ (S. 35), mit dem Akzent auf Disparitäten und deren Abbau (S. 16) oder bei der Einbeziehung der Fachpolitiken (mit der Betonung auf Raumordnungsklauseln, S. 54 f.). Neu ist allerdings das Eintreten für ein Raumordnungsgesetz des Bundes (S. 53 f.), auf dessen Entwurf er bei der Behandlung der „Grundsätze“ explizit Bezug nimmt (S. 36).

##### 4.1.3 Raumordnungsgesetz 1965

Das SARO-Gutachten hatte keinen Textvorschlag für ein Raumordnungsgesetz erarbeitet, weil es die Position vertrat, dass „auf der Bundesstufe [...] eigene gesetzliche Bestimmungen über die Raumnutzung entbehrlich [sind]“ (S. 136). Es hielt stattdessen viel von den Raumordnungsklauseln der Fachgesetze (S. 137), deren Wirksamkeit später allerdings vor allem von der Wissenschaft geringer eingestuft wurde (Fürst 2010: 159). Als das Raumordnungsgesetz – trotz dieses Votums des SARO – nach langen Auseinandersetzungen

<sup>38</sup> Er war unter anderem auch Vorsitzender der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, die 1973 ihren Bericht vorlegte; vgl. Mäding (2014).

am 9. April 1965 in Kraft trat,<sup>39</sup> zeigten § 1 „Aufgaben und Ziele der Raumordnung“ und § 2 „Grundsätze der Raumordnung“ nur teilweise Übereinstimmung mit dem Leitbild des Gutachtens und den sechs „Thesen“. Vor allem die Orientierung des § 1 an „der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft“ deckt sich voll mit der zentralen Ausrichtung des Leitbildes am Freiheitsziel. Allerdings sind die zwei SARO-Nebenbedingungen, die im Regierungsentwurf vom 25. April 1963 noch enthalten waren („unter Wahrung der Erfordernisse des sozialen Ausgleichs und der äußeren und inneren Sicherheit“), im Gesetzestext entfallen. Wie das SARO-Gutachten zeigt auch das Raumordnungsgesetz aus heutiger Sicht eine „systematische Bevorzugung einer Raumkategorie“ (Aring/Sinz 2006: 458), nämlich des ländlichen Raumes, und eine Unterbelichtung der ökologischen im Vergleich zu den ökonomischen Dimensionen. Die ständige leerformelhafte Verwendung des Adjektivs „gesund“ – auch das eine Gemeinsamkeit mit dem Gutachten<sup>40</sup> – kann diese Lücke nicht füllen.

Es wäre eine vertiefte Prüfung wert, im einzelnen zu verfolgen, wie sich die „Thesen“ des SARO über die „Grundsätze“ 1961/1962/1963 bis zu den „Grundsätzen der Raumordnung“ des Raumordnungsgesetzes und seiner Entwürfe verändert haben. So setzten beispielsweise die Ausschussberatungen im Bundestag im Interesse und unter Einflussnahme der Städte gegen die Sicht des Regierungsentwurfs eine positivere Sicht der Verdichtung durch (Väth 1980: 155). Eine solche vertiefte Prüfung kann aber hier nicht geleistet werden. Das Gesetz übernimmt in § 1 Abs. 4 das Gegenstromprinzip aus dem Gutachten, die sonstigen Regelungen waren nur wenig durch das Gutachten vorgeprägt.

#### 4.1.4 Bundesraumordnungsprogramm 1975

Fast 15 Jahre nach dem SARO-Gutachten wurde 1975 zur Zeit des ersten Kabinetts unter Schmidt (SPD) das Bundesraumordnungsprogramm (BROP) als „Versuch materieller Entwicklungsplanung“ (Väth 1980: 174) von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedet. Es ist die verspätete Frucht einer kurzen Phase des Planungsoptimismus zwischen 1965 und 1975. Väth (1980: 286) dokumentiert dieses neue Selbstverständnis mit einer (später wieder entfallenen) Passage aus einer Entwurfsfassung des Bundesraumordnungsprogramms vom 15. Juni 1973: „Mit dem Programm löst sich die Raumordnungspolitik von ihrer lange geübten Beschränkung auf die Formulierung von Leitbildern, Grundsätzen und allgemeinen Zielvorstellungen, die

den Anforderungen an eine wirksame Koordinierung nicht mehr genügt.“ Vor allem die politische Prämisse dieses Planungsoptimismus, die föderale und sektorale Fragmentierung durch Koordinierung überwinden zu können, erwies sich als Illusion. Für das Bundesraumordnungsprogramm hatte dies den vor allem in der Wissenschaft beklagten Effekt der inhaltlichen Entleerung und geringen Bindungswirkung der materiellen Aussagen, die nur Empfehlungskarakter erhielten.<sup>41</sup>

Im Bundesraumordnungsprogramm war von einer SARO-Wirkung kaum mehr etwas zu spüren. Die gewählte Raumgliederung in 39 Gebietseinheiten findet sich im Gutachten nicht vorgezeichnet, die demographischen Herausforderungen der Kriegsfolgen konnten inzwischen als vollständig bewältigt gelten, das Ballungsproblem wurde deutlich entspannter gesehen, dafür hatten umweltpolitische Fragestellungen an Gewicht gewonnen. Nur die ökonomischen Disparitäten behielten ihre alte politische Bedeutung, allerdings mit dem Unterschied, dass nun schwerindustriell geprägte Stadtregionen nicht mehr als ökonomisch stark ausgewiesen werden konnten. Unter den neuen Rahmenbedingungen der „Konsolidierungsphase“ (Hübler 1991) ab 1975 (stagnierende Bevölkerung, erneute Rezession in Folge der ersten Ölkrise 1973) blieben ernsthafte Bemühungen zu einer Umsetzung dieses Programms aus.

#### 4.2 Das SARO-Gutachten und der fachwissenschaftliche Diskurs

Das direkte fachwissenschaftliche Echo auf das SARO-Gutachten war überraschend gering. Es hat zwar in der ‚Hauszeitschrift‘ der *scientific community* „Raumforschung und Raumordnung“ rasch eine konziliante Nacherzählung gefunden (Wurzer 1962), aber es hat dort keine kontroversen Debatten ausgelöst. Dazu war es im planerischen Anspruchsniveau nicht exponiert genug und in der inhaltlichen Ausrichtung zu sehr am *Mainstream* der damaligen Fachdebatten orientiert. Eine systematische Durchsicht der Jahrgänge 1961 bis 1966 dieser Zeitschrift ergibt ein Bild nur sehr schwacher expliziter Resonanz.

Eine Isolierung des indirekten Einflusses des Gutachtens auf die wissenschaftliche Diskussion ist kaum möglich, denn die 1960er-Jahre sind auch durch eine intensive Publikationstätigkeit der ARL gekennzeichnet (ARL 1960; ARL 1966; ARL 1970). Zwischen dem SARO-Gutachten und diesen drei ARL-Werken gibt es personelle und inhaltliche Überschneidungen, jedenfalls keine deutlichen Unterschiede in zentralen Positionierungen. So haben von den

<sup>39</sup> Zur Vorgeschichte des Raumordnungsgesetzes vgl. u. a. Zinkahn und Bielenberg (1965), Ernst (1991), zur Bewertung vgl. u. a. Halsenberg (1987: 27).

<sup>40</sup> Zur Kritik „biologistischer Analogien“ vgl. Briesen und Strubelt (2015: 21, 35).

<sup>41</sup> Vgl. im Detail Väth (1980: 174 ff.). Er verweist unter anderem darauf, dass sich selbst die Bundesregierung im Raumordnungsbericht 1974 wegen des Kompromisscharakters wesentlicher Aussagen vom Bundesraumordnungsprogramm distanziert habe (Väth 1980: 202).

Gutachtern Dittrich, Ley und Isenberg zum Buch „Raumforschung“ (ARL 1960) und – vermehrt um Weber – auch zu den beiden Auflagen des „Handwörterbuches für Raumforschung und Raumordnung“ (ARL 1966; ARL 1970) beigetragen.

Die Zeit um 1970 kann dann in Raumforschung und Raumordnung personell, aber auch thematisch als eine Wendezeit angesehen werden. Die SARO-Gutachter waren inzwischen im Pensionsalter, jüngere Leute besetzten in Wissenschaft und Praxis nun die vorderen Plätze (Herbert 2014: 763 f.). Isenberg konnte 1970 zur zweiten Auflage des Handwörterbuches für Raumforschung und Raumordnung zwar noch ein zweites Mal seine Stichworte „Ballungsgebiete“ und „Tragfähigkeit“ beisteuern, Themen, zu denen er schon im Gutachten Beiträge geleistet hatte. Aber das Raumordnungsgesetz sprach schon 1965 von Verdichtungsräumen und kam ohne Begriff und Konzept der Tragfähigkeit aus.

Die geringe explizite fachliche Resonanz des Gutachtens in seiner Zeit hat allerdings nicht verhindert, dass Ausschuss und Gutachten später regelmäßig in historischen Rückblicken als Basis für Wissenschaft und/oder Praxis der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland angesprochen wurden (u. a. Halstenberg 1966; Halstenberg 1970; Boesler 1980; Ernst 1991; Langhagen-Rohrbach 2010).

## 5 Fazit

Beurteilt man das Beratungsergebnis im Verhältnis zur Beratungsnachfrage, so war das SARO-Gutachten schon allein deshalb eine große Leistung in der Geschichte der Raumordnung in Deutschland, weil es den Autoren gelang, trotz der vergangenen Erfahrung eines totalitären Staates und der aktuellen Dominanz einer liberalen Planungs- und Steuerungsskepsis mit der Leitbild-Thematik eine grundgesetzadäquate Funktionsbestimmung der Raumordnung in der Marktwirtschaft durchzuführen und ausbaufähige strategische Ansätze („Richtlinien“) für die Politik zu erarbeiten. Beurteilt man das Beratungsergebnis im Verhältnis zur politischen Resonanz, so hat es bei den Fachleuten in Bund und Ländern die Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes überhaupt möglich gemacht. Trotz ihrer unübersehbaren Prägung durch bestimmte konservative Denkmuster und Urteilsschemata (Ballungskritik, Großstadtfeindschaft), die der Nationalsozialismus in sein ideologisches Konzept integriert hatte, gelang es den Autoren, eine an die Zeitumstände angepasste, differenzierende Position zur Raumentwicklung einzunehmen und auch die später im Raumordnungsgesetz niedergelegten „Grundsätze“ der Raumordnung inhaltlich zu beeinflussen. Es ist damit ein frühes Beispiel für das Gewicht wissenschaftlicher Beratung in den Jah-

ren des Planungsoptimismus, zu denen Herbert (2014: 807) resümiert: „Nie war der Einfluss solcher Expertengremien größer als in diesen Jahren.“

Der fachwissenschaftliche Beitrag des Gutachtens ist allerdings eher gering und sein in Erklärung und Bewertung apodiktischer Duktus irritierend. Es spiegelt den Stand der Wissenschaft nur wider, ohne ihn nennenswert voranzubringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Stand damals immer noch durch den intellektuellen Raubbau des Nationalsozialismus, durch Kriegsfolgen und durch die finanziellen und personellen Engpässe der Aufbaujahre nach 1945 stark beeinträchtigt war.<sup>42</sup> Zudem ist zu bedenken, dass es nicht die primäre Aufgabe eines solchen Gutachtens ist, forschend den Wissensstand zu erweitern, sondern vielmehr ihn an die politischen Entscheidungsträger in kompakter und verständlicher Form heranzutragen.

Die Schwierigkeiten, in einer großen, transdisziplinären Arbeitsgruppe ein von Auftrag und eigener Absicht her innovatives und umfassendes Dokument mit politischen Handlungsvorschlägen zu erarbeiten, sind groß. Trotz der erwähnten sachlichen Lücken, argumentativen Mängel und normativen Unausgewogenheiten des Gutachtens verdient der Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) für diese Leistung Anerkennung.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland (1953): Landesplanung. Begriffe und Richtlinien. Düsseldorf.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 6, 451-459.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1960): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1966): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 1. Auflage. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1970): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Auflage. Hannover.
- Blotevogel, H. H. (2011): Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 82-115.
- Boesler, K. A. (1980): Raumordnung. Darmstadt.
- Briesen, D.; Strubelt, W. (2015): Zwischen Kontinuität und Neubeginn: Räumliche Planung und Forschung vor und nach 1945. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, New York, 15-54.
- Brüning, K. (1943): Raumordnung und Raumordnungsplan. In: Archiv für Landes- und Volkskunde von Niedersachsen 17, 179-230.

<sup>42</sup> Mehr geprägt „von Überzeugungen und intuitiven Annahmen“ als „von nachprüfbareren Daten und reproduzierbaren Verfahren“ (Kegler 2015b: 86).

- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 608-614.
- Dittrich, E. (1953a): Vom Primat der Raumordnung. In: Informationen aus dem Institut für Raumforschung 35/36, 363-370.
- Dittrich, E. (1953b): Raumforschung und Raumordnung. Ein Diskussionsbeitrag. In: Informationen aus dem Institut für Raumforschung 42/43, 481-487.
- Dittrich, E. (1956): Über den Begriff „social costs“. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 6, 19, 473-482.
- Dittrich, E. (1958a): Zum Begriff des „Leitbildes“ in der Diskussion über die Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 8, 1, 1-13.
- Dittrich, E. (1958b): Das Leitbild in der Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 8, 3, 53-75.
- Dittrich, E. (1958c): „Richtlinien“ in der Raumpolitik, I. Allgemeiner Teil. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 8, 7, 165-181.
- Dittrich, E. (1958d): „Richtlinien“ in der Raumpolitik, II. Spezieller Teil. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 8, 12, 311-321.
- Dittrich, E. (1960a): Das Leitbild und seine Problematik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, 107-116.
- Dittrich, E. (1960b): Zur Problematik des Leitbildes der Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 10, 9, 211-215.
- Dittrich, E. (1962): Raumordnung und Leitbild. Wien. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule Wien 2.
- Dittrich, E. (1964): Problemgebiete in der Raumforschung. In: Raumforschung und Raumordnung 22, 1, 1-16.
- Ernst, W. (1966): Leitbild der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 1077-1092.
- Ernst, W. (1970): Leitbild der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 1907-1911.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 3-31. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern, Tübingen.
- Frei, N. (1996): Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit. München.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Gross, J. (1983): Adenauer oder die Größe des Augenblicks. In: Schwarz, H.-P. (Hrsg.): Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, 1957-1963. Stuttgart, 7-16. = Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 3.
- Gutberger, H. (2015): Gründungsphase und Neustart des Instituts für Raumforschung (1949-1951). In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, New York, 93-126.
- Habermas, J. (1968): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Habermas, J. (Hrsg.): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. Frankfurt am Main, 120-145.
- Halstenberg, F. (1966): Sachverständigenausschuß für Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 1716-1719.
- Halstenberg, F. (1970): Sachverständigenausschuß für Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 2787-2789.
- Halstenberg, F. (1987): Über den politischen Rang der Raumordnung. In: Becker-Marx, K. (Hrsg.): Raumplanung als Element der Zukunftssicherung. Essen, 22-30.
- Hasse, R.; Schneider, H.; Weigelt, K. (Hrsg.) (2005): Lexikon Soziale Marktwirtschaft. Paderborn.
- Heil, P. (2003): Zum Selbstbild von Raumplanern zwischen Nationalsozialismus und Bundesrepublik. In: Dietz, B.; Gabel, H.; Tieden, K. (Hrsg.): Griff nach dem Westen. Die „Westforschung“ der völkisch-nationalen Wissenschaften zum nordwesteuropäischen Raum (1919-1960). Teilband I. Münster, 91-105.
- Herbert, U. (2014): Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert. München.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 32-51. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hannover. = Abhandlungen der ARL 80.
- Hunke, H. (1974): Raumordnungspolitik. Vorstellungen und Wirklichkeit. Hannover. = Abhandlungen der ARL 70.
- Isenberg, G. (1948): Zur Frage der Tragfähigkeit von Staats- und Wirtschaftsräumen. In: Raumforschung und Raumordnung 2, 41-51.
- Isenberg, G. (1968): Die praktische Anwendung der Tragfähigkeitsrechnung in Krieg und Frieden. In: Raumforschung und Raumordnung 26, 3-4, 133-140.
- Isenberg, G. (1970): Tragfähigkeit. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 3381-3406.
- Isenberg, G. (1979): Wandlungen der „Räumlichen Ordnung“ in Deutschland von 1850 bis 1975. In: Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.): Seminarbericht 14. Heidelberg, 142-221.
- Istel, W. (1999): Wie die Raumordnung in das Grundgesetz kam. Unveröffentlichtes Manuskript. München.
- Kapp, K. W. (1950): The social costs of private enterprise. Cambridge.
- Kegler, K. R. (2015a): Deutsche Raumplanung. Das Modell der „zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Paderborn.
- Kegler, K. R. (2015b): Krisenangst und Krisendiagnose: Deutsche Raumplanung nach 1945. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, New York, 69-91.
- Klein, H.-J. (1970): Vitalsituation. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 3657-3660.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2010): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen.
- Lehmann, H. (1963): Raumordnung und Leitbild. In: Raumforschung und Raumordnung 21, 3, 149-152.
- Lendi, M. (1995): Leitbild der räumlichen Entwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 624-629.
- Linde, H. (1960): Raumforschung und Soziologie. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, 59-70.
- Mäding, H. (2014): Länderneugliederung und bundesstaatlicher Finanzausgleich. Ein frischer Blick auf die Ernst-Kommission. In: Der moderne Staat 7, 1, 113-135.
- Mäding, H. (2015): Raumordnungspolitik auf dem Prüfstand 1977. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Kontext der Fachdiskussion. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.): Raum-



- planung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, New York, 225-254.
- Metzler, G. (2005): Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn.
- Meyer, K. (1966): Vitalsituation. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 2229-2230.
- Mießner, M. (2015): Die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, New York, 197-223.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Müller-Armack, A. (1941): Genealogie der Wirtschaftsstile. Stuttgart.
- Müller-Armack, A. (1948): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg.
- Nellner, W. (1960): Wandlungen der Raumstruktur durch den Flüchtlingszustrom. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, 279-308.
- Niemeier, H.-G.; Müller, G. (1964): Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. Hannover. = Abhandlungen der ARL 43.
- Olsen, K.H. (1960): Raumforschung als Wissenschaft – Versuch einer Deutung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, 7-18.
- Ptak, R. (2004): Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland. Opladen.
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht. München.
- Röpke, W. (1949): Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform. Erlenbach-Zürich.
- SARO – Sachverständigenausschuß für Raumordnung (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Schwarz, H.-P. (1983): Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, 1957-1963. Stuttgart, Wiesbaden. = Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 3.
- Storbeck, D. (1982): Das „Leitbild“ der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung. Hannover, 211-216.
- Umlauf, J. (1958): Wesen und Organisation der Landesplanung. Essen.
- Umlauf, J. (1986): Zur Entwicklungsgeschichte der Landesplanung und Raumordnung. Hannover. = Abhandlungen der ARL 90.
- Väth, W. (1980): Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Königstein.
- Weiß, W. (2005): Tragfähigkeit – ein unscharfer Schlüsselbegriff im Schnittpunkt von Raumordnung und Regional-Demographie. In: Raumforschung und Raumordnung 63, 5, 340-350.
- Willeke, E. (1960): Die Raumforschung in volkswirtschaftlicher Sicht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, 19-36.
- Willgerodt, H. (2008): Zur Einführung: Fritz W. Meyer (1907-1980). In: Goldschmidt, N.; Wohlgemuth, M. (Hrsg.): Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik. Tübingen, 223-227.
- Winkler, E. (1966): Vom Ursprung der Leitbildbegriffe. In: Plan 23, 5, 173-176.
- Wolfrum, E. (2006): Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart.
- Wurzer, R. (1962): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 20, 2, 81-85.
- Zimmermann, H. (1966): Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17, 2, 225-245.
- Zimmermann, H. (2009): What is a „Leitbild“? Some Reflections on the Origin and Use of the German Expression. In: Strubelt, W. (Hrsg.): Guiding Principles for Spatial Development in Germany. Berlin, Heidelberg, 3-14. = German Annual of Spatial Research and Policy 2008.
- Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (1965): Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.