

Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der "gleichwertigen Lebensbedingungen"

Leendertz, Ariane

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leendertz, A. (2009). Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der "gleichwertigen Lebensbedingungen". In H. Mäding, & W. Strubelt (Hrsg.), *Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik: Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung* (S. 210-225). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359847>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ariane Leendertz

Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der „gleichwertigen Lebensbedingungen“

S. 210 bis 225

Aus:

Heinrich Mäding, Wendelin Strubelt (Hrsg.)

Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik

Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung
und Raumplanung

Arbeitsmaterial der ARL 346

Hannover 2009

Ariane Leendertz

Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der „gleichwertigen Lebensbedingungen“

In den sechziger und siebziger Jahren galt es als übergeordnetes raumordnungspolitisches Ziel, in allen Teilen des Bundesgebietes möglichst „gleichwertige Lebensbedingungen“ herzustellen. Begründet wurde dieses Ziel mit Grundsätzen der Verfassung: dem Sozialstaatsprinzip und den Artikeln 72, 104, 106 und 107 des Grundgesetzes, aus denen sich angeblich die Verpflichtung des Staates ergab, einen räumlichen und sozialen Ausgleich anzustreben, mit Hilfe strukturpolitischer Maßnahmen räumliche Gefälle und Disparitäten zu bekämpfen und auf eine „Einheitlichkeit der Lebensbedingungen“ im Bundesgebiet hinzuwirken.¹ Doch das Postulat der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ war nicht Ergebnis einer raumplanerischen Verfassungsexegese. Seine Ursprünge lagen vielmehr in einem Harmonie- und Ausgleichsdenken, das sich seit den raumplanerischen Anfängen in den zwanziger Jahren immer mehr verfestigt und sich unter dem Dach der Volksgemeinschaftsideologie Ende der dreißiger Jahre als konkrete raumordnungspolitische Leitvorstellung verdichtet und etabliert hat. Der Gedanke des Ausgleichs stellte in den Jahren der Weimarer Republik, in der NS-Zeit und in der Bundesrepublik der fünfziger und sechziger Jahre eine zentrale Kategorie raumplanerischen Denkens und Handelns dar, die im Postulat der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ ihren prägnantesten Ausdruck fand.

Die deutsche Raumplanung entstand in den 1920er Jahren in industriellen und großstädtischen Verdichtungsgebieten, in denen die Rasanze von wirtschaftlichem Wachstum, Urbanisierung und Bevölkerungszunahme über mehrere Jahrzehnte zu einem tiefgreifenden Wandel der räumlichen Strukturen geführt hatte. Industrieanlagen, Wohngebiete, Verkehrs- und Versorgungsanlagen, Mülldeponien, Sickergruben oder Rieselfelder waren immer weiter in die Umgebung hineingewachsen und hatten den Ruf nach einer Koordination und Lenkung dieses Wachstums allmählich lauter und lauter werden lassen.² Die Landesplanung der zwanziger Jahre trat mit dem Ziel an, vorausschauend zu planen und so wieder mehr „Ordnung“ und „Übereinstimmung“ im Raum herzustellen. Die einzelnen räumlichen Faktoren wie Wohnen, Arbeiten und Erholung sollten sich nicht mehr „stören“ und die negativen Begleiterscheinungen der modernen Zeiten mit Hilfe neuer Instrumente wie der Landesplanung ausgeschaltet werden.³ Die zentrale raumplanerische Forderung der zwanziger Jahre bestand darin, dass man die Flächen für Wohn- und Industriegebiete, Erholungsstätten und Grünanlagen sowie für Straßen- und Schienenwege trennen und diese Aufteilung in umfassenden „Generalsiedelungs-“, „Wirtschafts-“ oder „Flächenaufteilungsplänen“ festlegen müsse. Dadurch sollten nicht nur die Gesundheit und die Lebensbedingungen der Menschen verbessert, sondern gleichzeitig Kosten gespart werden, die durch unkoordiniertes und kurzsichtiges Verwaltungs- und Wirtschaftshandeln entstanden. Es hieß, effizient mit dem Raum zu wirt-

¹ Siehe besonders Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland 1961; Isenberg 1960; Dittrich 1962a, 1962b; Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm) 1975; Ernst 1976, 1991.

² Reulecke 1985; Zimmermann 1996; zu den raumplanerischen Anfängen Rebentisch 1975; Reulecke 1981; Engeli 1986; Hoffacker 1989; Hofmann 1992.

³ Vgl. Rappaport 1926: 611-612; Schmidt 1926; vgl. auch Rappaport 1929.

schaften und dabei nach Möglichkeit die verschiedenen „Rauminteressen“ miteinander in Einklang zu bringen.⁴ Dazu wollten die Planer nicht mehr nur einzelne Aspekte in den Blick nehmen, sondern das große Ganze, das Zusammenspiel von Wohnen, Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Erholung und Natur im Raum. Der Plan sollte dann, so formulierte es der stellvertretende Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk Philipp Rappaport, als eine „Unterlage“ fungieren, in der das einzelne von vornherein „einen Teil des Ganzen“ bilde.⁵ In diesem Bestreben, nicht allein das einzelne, nicht lediglich Teilausschnitte zu betrachten, schwang nicht allein bei Philipp Rappaport das Gefühl mit, dass gewisse Zusammenhänge verlorengegangen waren.

Die raumplanerischen Pioniere wie Rappaport, Robert Schmidt oder Martin Pfannschmidt agierten im Bewusstsein beschleunigter Veränderungen, die in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende die gesamte Gesellschaft und ihre Lebenswelt erfasst hatten.⁶ Dazu zählten die stetig fortschreitende Umschichtung von einer primär ländlichen auf eine mehrheitlich städtisch geprägte Bevölkerung, der wirtschaftliche Strukturwandel vom agrarischen zum industriellen Sektor und die damit einhergehende Herausbildung neuer Sozialstrukturen, eine zunehmende innergesellschaftliche, politische und weltanschauliche Differenzierung sowie der Aufstieg der modernen Massengesellschaft, Pluralisierung, Individualisierung, Technisierung und Konsum.⁷ Der Ruf nach planerischer Intervention speiste sich auch aus einer kritischen Gegenwartsdiagnose, die über die räumlichen Lebensbedingungen hinaus das Zusammenleben der Gesellschaft betraf. Besonders der Gegensatz zwischen Stadt und Land – in den zwanziger Jahren bereits seit Jahrzehnten einer der zentralen Topoi vor allem konservativer Zivilisations- und Großstadtkritik⁸ – erschien so den radikaleren Vertretern der Zunft wie etwa Gustav Langen als erstes Symptom gesellschaftlicher Fehlentwicklungen, die man unbedingt durch planerische Intervention korrigieren musste.⁹ Die Landesplanung sollte nun das „technische Zeitalter“, dem Langen diese Fehlentwicklungen anlastete, überwinden, „unsere einseitig entwickelte Zivilisation wieder ins Gleichgewicht“ bringen und „Stadt und Land, Dorf und Kleinstadt wieder in die Gesamtentwicklung eines harmonischen Wirtschafts- und Kulturlebens“ einfügen.¹⁰ Wie damals vielen seiner Kollegen galten Langen die Verhältnisse der Gegenwart als Folge „planloser“ Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert, durch die allenthalben „Gegensätze“ und „Unordnung“ entstanden zu sein schienen. Das höhere Ziel der Landesplanung war es entsprechend auch für Philipp Rappaport, Gegensätze zu beseitigen, eine „gegenseitige Gesundung“ herbeizuführen sowie Wirtschaftsform und städtebauliche Form wieder „in Übereinstimmung“ zu bringen.¹¹ Langen suchte gar „die große Synthese nach all der Zersplitterung“¹² und wollte Wirtschaft, Technik, Verkehr, öffentliche Einrichtungen und Wohnsiedlungen in einem „großen Werk“ vereint sehen. Die Landesplanung sollte schließlich ein neues Zeitalter einleiten, „Harmonie zwischen Natur und Kultur“.¹³ „Die Landesplanung“, so formulierte es der Merseburger Landesplaner Martin Pfannschmidt 1929, „erstrebt eine harmonische Einheit von Landschaftsformen, Wirtschafts- und Siedlungsformen, welchen

⁴ Vgl. Schmidt 1912; von Petz 1998.

⁵ Rappaport 1927: 300.

⁶ Vgl. Doering-Manteuffel 2004.

⁷ Wehler 1995, 2003.

⁸ Zimmermann/Reulecke 1999; noch immer Bergmann 1970.

⁹ Langen 1928a, 1928b, 1928c.

¹⁰ Langen 1928a: 305.

¹¹ Rappaport 1926: 616.

¹² Langen 1928c: 228.

¹³ Langen 1928b: 279.

letzterdings auch die Verwaltungsformen angepasst werden, um zu einer vollendeten Harmonie aller Ausdrucksformen des menschlichen Daseins zu gelangen.“¹⁴

Harmonie stand im Gegensatz zu Chaos, Zersplitterung und Unordnung, und Harmonie war ein ganzheitliches Programm. In der raumplanerischen Sehnsucht nach Harmonie kam wie in der Suche nach Synthese, Ordnung oder Übereinstimmung eine nicht nur unter Raumplanern verbreitete Unzufriedenheit über dem Zustand der Gesellschaft zum Ausdruck.¹⁵ Die Gründung der Republik hatte die sozialen Verwerfungen der Klassengesellschaft des Kaiserreiches nicht überwinden können, vielmehr hatte etwa die Hyperinflation der Jahre 1923/24 neue Trennlinien augenfällig gemacht, und Interessengegensätze sowie politische und weltanschauliche Differenzen waren bis zum Ende der zwanziger Jahre umso deutlicher hervorgetreten.¹⁶ Der Wunsch nach Harmonie, Ordnung und Synthese richtete sich gegen gesellschaftliche und politische Fragmentierungen wie gegen ein unkontrolliertes Wuchern von Städten und Industriegebieten oder gegen Interessengegensätze, die etwa in den Augen Robert Schmidts und Philipp Rappaports zu Unwirtschaftlichkeiten, Störungen und Missständen verschiedenster Art geführt hatten und jetzt durch eine harmonische „Gemeinschaftsarbeit“ ausgeglichen werden sollten.¹⁷

Die Folgen der Weltwirtschaftskrise schienen schließlich als nachdrückliche Bestätigung dafür, dass die bisherige räumliche Entwicklung in die falsche Richtung gelaufen war und dringend einer Korrektur bedurfte. Philipp Rappaport, Martin Pfannschmidt und viele ihrer Zeitgenossen hielten es damals für unmöglich, dass die Millionen von Erwerbslosen wieder in die Industrie eingegliedert werden könnten, und interpretierten Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit als das Ergebnis einer falschen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, die seit dem 19. Jahrhundert im Deutschen Reich entstanden war.¹⁸ Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise reifte unter deutschen Raumplanern die Überzeugung, dass nur eine ausgeglichene räumliche Ordnung in Zukunft Krisensicherheit verbürgen würde. Raumplanerische Eingriffe konnten sich deshalb nicht mehr nur auf die Verdichtungsgebiete konzentrieren, sondern allein eine Umstellung der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur versprach nunmehr die Arbeitslosigkeit zu verringern. Nachdem die Raumplanung in Zeiten des Wachstums zuerst als ein Mittel erschienen war, die negativen Begleiterscheinungen des Wachstums abzumildern, präsentierte sie sich Anfang der dreißiger Jahre als Instrument, die Krise zu entschärfen und den Weg zu neuem Wachstum und Wohlstand zu weisen, indem sie die volkswirtschaftlichen Kosten verringerte und für eine rationellere Aufteilung und Nutzung des Raumes sorgte.¹⁹ Die „landwirtschaftliche Siedlung“ sollte die Lösung sein, die Umsiedlung einer größeren Zahl von Menschen auf das Land und ihre Beschäftigung in der Agrarwirtschaft.²⁰ Die Siedlungsweise sollte möglichst „krisenfest“ sein, und da erste regionale Studien über Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen nahelegten, dass rein landwirtschaftlich und rein industriell geprägte Gebiete Konjunkturschwankungen stärker unterworfen waren als gemischt aufgebaute Gebiete, kristallisierte sich das agrarisch-industrielle Mischgebiet als mögliches Zielbild eines wirtschaftlichen Umbaus im Deutschen Reich heraus.²¹

¹⁴ Pfannschmidt 1929: 53.

¹⁵ Vgl. Nolte 2000: 159 ff.

¹⁶ Vgl. Peukert 1987; Geyer 1998.

¹⁷ Vgl. Schmidt 1912: 6.

¹⁸ Siehe etwa Pfannschmidt 1931/32 und Rappaport 1932a sowie Harlander, Hater, Meiers 1988; Hoffacker 1989.

¹⁹ Vgl. Rappaport 1933a: 3 f.

²⁰ Rappaport 1932b, 1933b; Pfannschmidt 1931.

²¹ Isenberg 1932; Pfannschmidt 1932a; Rappaport 1933a.

Eine „aufgelockerte“ Siedlungsstruktur sollte fließende Übergänge zwischen städtischer und ländlicher Siedlungsweise wie zwischen land- und industriewirtschaftlicher Arbeit herstellen.²² Ein derartiger Umbau ließ sich allerdings nach Auffassung von Martin Pfannschmidt nur mit Hilfe des Staates erreichen. Dieser müsse eine „planmäßige gewerbliche Standortpolitik“ und „Industriesiedlungspolitik“ betreiben, indem er der Industrie Anreize bot, Betriebe in kleinere Städte und ländliche Gebiete zu verlagern. Anreize stellten für Pfannschmidt etwa eine „industrielle Schulung“ der ländlichen Bevölkerung dar sowie der Ausbau von Verkehrs- und Versorgungsanlagen oder Wohnungsbauzuschüsse.²³ Eine „Auflockerung der verhängnisvollen Ballungen“ und eine „Dezentralisation größten Formats“ forderte dann 1935 der Rostocker Wirtschaftswissenschaftler Hans Weigmann. „Raumordnung zielt hier auf Volksordnung, auf echte, dauerhafte Volksgemeinschaft. Alle anderen Zwecke sind dieser Grundidee dienstbar. Sie allein ist der wahrhaft entscheidende, konstruktive Gedanke zur Überwindung des 19. Jahrhunderts.“²⁴ Das Volk sollte jetzt, so zumindest Weigmanns Vision, „planmäßig“ über seinen Lebensraum verteilt werden, der „Siedlungskörper nach Möglichkeit den „Gemeinschaftszellen“ entsprechen, aus denen sich die Volksgemeinschaft zusammensetzte, und der Raum sollte sich mit Hilfe von Industrieverlagerungen, Um- und Neusiedlung in landwirtschaftlich und industriell „ausgewogene“ und möglichst selbständige Teilräume gliedern lassen.²⁵

Anders als die Raumplanung der zwanziger Jahre nahm sich die Raumplanung in der NS-Zeit verstärkt der gesamten Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur des Reiches sowie des ländlichen Raumes an. Das „liberalistische Zeitalter“ des 19. Jahrhunderts konsolidierte sich unter den Auspizien des NS-Staates als erstes Feindbild namhafter Raumplaner. Die „liberalistische Wirtschaft“, davon zeigte sich beispielsweise Gerhard Isenberg überzeugt, hatte sich mit der Krise der Jahre 1929/30 als untauglich erwiesen, einen neuen konjunkturellen Aufschwung zu bewirken und wieder ein „Gleichgewicht“ der wirtschaftlichen Kräfte zu erreichen.²⁶ Die historischen Fehlentwicklungen, die nicht nur dem „freien Spiel der Kräfte“ und „laissez-faire“ angelastet wurden, sondern ebenso dem liberalen, demokratischen Staat, offenbarten sich in den Augen vieler Raumplaner besonders im Gegensatz zwischen dicht besiedelten Ballungsgebieten und dünn besiedelten ländlichen Räumen, in denen viele der sogenannten Notstandsgebiete lagen. Für Konrad Meyer symbolisierte das Nebeneinander von Notstands- und Ballungsgebieten das Versagen des liberalen Staates, den der nationalsozialistische Staat zu ersetzen angetreten war. Die Notstandsgebiete galten ihm so als erste große Bewährungsprobe einer nationalsozialistischen Raumplanung.²⁷ Die Überwindung der alten, liberalen Ordnung musste auch auf der räumlichen Ebene vollzogen werden, und die Neugestaltung der räumlichen Ordnung markierte einen wesentlichen Schritt auf dem Weg in die Volksgemeinschaft, wie besonders die Überlegungen Konrad Meyers zeigten. Nicht mehr um einen allgemeinen Ruf nach Harmonie zwischen Stadt und Land ging es nun, sondern um einen konkreten materiellen Ausgleich räumlicher und sozialer Gegensätze, zu denen der nationalsozialistische Staat verpflichtet war.

„Aus den volkspolitischen Erfordernissen heraus bekennen wir uns zu einem Zukunftsbild räumlicher Ordnung, bei dem nicht mehr schroffste Gegensätze der Bevölke-

²² Vgl. Rappaport 1933b, 1934.

²³ Pfannschmidt 1933; vgl. Pfannschmidt 1932b.

²⁴ Weigmann 1935: 8.

²⁵ Weigmann 1935: 27 ff.

²⁶ Isenberg, Fischer 1936: 112.

²⁷ Vgl. RAG 1938.

rungsschichtung und Wohlstandsentwicklung sich gegeneinander abheben, sondern im Dienste eines gerechten und ordnenden Ausgleichs die Energien volklichen Lebens dort gefördert und gesammelt werden, wo sie dem stärksten Druck ausgesetzt sind.“²⁸ Für Meyer war dies in den Notstands- und Grenzgebieten der Fall, die in den vergangenen Jahrzehnten „Opfer unserer liberalen Raumentwicklung“ geworden seien und dadurch schwere „soziale Schäden“ erlitten hätten.²⁹ Der Gedanke der Volksgemeinschaft forderte in Meyers Augen einen „Ausgleich zwischen Stadt und Land im Sinne einer gemeinsamen Lebensordnung“, denn anders als die „trennende“ klassengesellschaftliche Sichtweise betone die Volksgemeinschaft die verbindenden Gemeinsamkeiten auch von Stadt und Land. Da das Land den Anschluss an die Stadt nicht aus eigener Kraft erreichen könne, müsse man die Mittel zu einem „gerechten Ausgleich der verschiedenen Geschwindigkeiten der Fortschritts-, Einkommens- und damit Lebensstandardentwicklung“ finden.³⁰ Die Förderung des ländlichen und städtischen Wohlstandes insbesondere in den Grenzübereichen müsse zu einer „Angelegenheit planvoll gestaltender Politik“ werden.³¹ Denn es sei ja schließlich nicht die Schuld des Grenzmärkers oder das Verdienst des Bördebauern, wenn beide „in so verschiedenem Maße von der Natur ausgestattet sind und an den Leistungen der Volksgemeinschaft teilhaben. Dass der eine dafür bestraft und der andere dafür belohnt wird, ist widersinnig und mit unserem sozialistischen Gewissen unverträglich!“ Die „schwachen Schultern“ der marktfernen sowie mit schlechten Böden ausgestatteten Gebiete insbesondere im Osten müssten deshalb „auf Kosten der starken Schultern Mittel- und Westdeutschlands“ entlastet werden.³²

Als wichtige Maßnahmen führte Meyer die Melioration der Böden an, günstige Transporttarife, eine staatliche Regulierung der Agrarwirtschaft, eine Stärkung des Handwerks und den Aufbau von Verarbeitungs- und Veredelungsbetrieben für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse in den benachteiligten Regionen.³³ Eine zentrale Rolle kam dabei der Verkehrserschließung zu, wie er am Beispiel abgelegener Gemeinden im Osten des Reiches zeigte. Mangelhafte Straßen- und Wegeverhältnisse sowie weite Entfernungen zum nächsten Bahnhof erschwerten dort Versorgung sowie wirtschaftliche Erschließung und trieben die Transportkosten in die Höhe. Schlechte Böden, veraltete Landwirtschaftstechnik, agrarwirtschaftliche Monostrukturen ohne angeschlossenes Gewerbe oder weiterverarbeitende Industrie ließen Einkommen und Erträge auf niedrigstem Niveau verharren, wodurch die Landflucht insbesondere des jüngeren Teils der Bevölkerung anhielt. „Wir sehen also, wie künftig im Interesse des Ausgleichs des Gegensatzes zwischen Stadt und Land und der Schaffung gleicher Lebensbedingungen sowie der Vertiefung der erforderlichen Austauschbeziehungen zwischen Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft die Lebensgemeinschaft des deutschen Volkes nicht zuletzt eine Verkehrsgemeinschaft ist.“³⁴ Was er unter „gleichen Lebensbedingungen“ genau verstand, präziserte Meyer nicht.

Nach seinen Angaben handelte es sich beim Anschluss der abgelegenen Regionen aber weniger um ein ökonomisches Problem, sondern um „eine Frage sozialer Gerechtigkeit“, nämlich die „Angleichung an die Lebens- und Leistungsbedingungen der übrigen Volksgemeinschaft“.³⁵ Gleichwohl betonte Meyer ausdrücklich, dass es bei den

²⁸ Meyer 1938a: 469.

²⁹ Meyer 1938a: 469.

³⁰ Meyer 1938a: 470.

³¹ Meyer 1937a: 436.

³² Meyer 1937a: 436.

³³ Meyer 1937b.

³⁴ Meyer 1938b: 249.

³⁵ Meyer 1938b: 259.

Fördermaßnahmen nicht um eine bloße Subventionspolitik, Enthebung von Verantwortung und „Gleichmacherei“ gehe, sondern darum, in diesen Gebieten eigene Kräfte freizusetzen, was dann bald der gesamten Volksgemeinschaft zugute kommen werde.³⁶ Für den Volkshaushalt sah Meyer hier noch immense „volkswirtschaftliche Werte“ brachliegen.³⁷ Überdies stärke eine politisch, kulturell und wirtschaftlich gesunde Gemeinschaft hinter den Grenzen die Abwehrordnung des deutschen Volkstums.³⁸

In Meyers Forderungen nach einem „gerechten Ausgleich“ und „gleichen Lebensbedingungen“ flossen eine ganze Reihe von Motiven und Zielsetzungen ein. Der „Ausgleich“ drückte zuerst die Abgrenzung zum liberalen Staats- und Wirtschaftsverständnis der Vergangenheit aus, das in Raum und Gesellschaft allenthalben „Gegensätze“ hervorgebracht hatte, die nun überwunden werden sollten. Die Idee der Volksgemeinschaft verpflichtete in Meyers Darstellung sodann die wirtschaftlich stärkeren Reichsteile, ihren Beitrag zur Förderung der schwächeren Regionen zu leisten. Die Modernisierung der landwirtschaftlichen und gewerblichen Strukturen sowie die Anhebung des Lebensstandards dienten der Integration der bislang „zurückgebliebenen“ und von der Entwicklung in anderen Teilen des Reiches abgeschnittenen Gebiete und ihrer Bevölkerung in die nationalsozialistische Volksgemeinschaft. Die Menschen sollten aber nun nicht allein Zugang zu ähnlichen Lebensbedingungen wie die Bevölkerung in den besser ausgestatteten Reichsteilen erhalten, sondern mussten gleichzeitig ihre wirtschaftliche Leistung und damit ihren eigenen Beitrag zum Wohle der Volksgemeinschaft erhöhen. Der räumliche Ausgleich diente so, das machte Meyer mehrfach deutlich, zugleich der ökonomischen Leistungssteigerung,³⁹ deren Hintergrund die Autarkie- und Rüstungspolitik des NS-Staates vor und während des Zweiten Weltkriegs bildete. Der Gedanke der Rationalisierung, der hierin seinen Ausdruck fand und der bereits in den zwanziger Jahren einen wichtigen Platz im raumplanerischen Denken eingenommen hatte, mündete Anfang der vierziger Jahre in der Forderung nach einer „optimalen“ Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur und fand seine wohl deutlichste Ausprägung in der Tragfähigkeitsmethode von Meyers Kollegen Gerhard Isenberg. Isenberg präziserte diese Methode nach Kriegsbeginn am Gegenstand der eingegliederten Ostgebiete, in denen eine beispielhafte neue räumliche Ordnung geschaffen werden sollte.⁴⁰ Ziel Isenbergs war es, jene ideale Wirtschafts- und Erwerbsstruktur sowie die optimale Bevölkerungsverteilung zu berechnen, die die beste Grundlage für eine hohe wirtschaftliche Leistung und einen möglichst hohen Lebensstandard bildeten.⁴¹

Ausgangspunkt für Isenbergs Berechnungen war die Frage, wie viele Menschen in den vormals polnischen Gebieten angesiedelt werden und aus welchen Teilen des Altreiches diese Menschen kommen sollten – nachdem ein Großteil der polnischen und die jüdische Bevölkerung vertrieben und deportiert war. In den Ostgebieten offenbarte sich der enge Zusammenhang von rassischer und räumlicher Neuordnung in seiner ganzen Deutlichkeit,⁴² doch auch im Altreich griff beides vielfach ineinander.⁴³ Strukturpolitische Maßnahmen im Sinne der landwirtschaftlichen „Erzeugungsschlacht“ und des Vierjahresplans waren in der Perspektive Meyers eng mit der völkisch-rassischen Opti-

³⁶ Meyer 1937a: 436.

³⁷ Meyer 1938b: 259.

³⁸ Meyer 1937a: 436.

³⁹ Vgl. Meyer 1938a: 470; Meyer 1937a: 437.

⁴⁰ Siehe bes. Rössler 1990; Esch 1998; Hartenstein 1998; Gutschow 2001.

⁴¹ Vgl. Isenberg 1941.

⁴² Dazu vor allem Heinemann 2003; Mai 2002.

⁴³ Pyta 2001; Mai 2002; Heß 1995.

mierung der Bevölkerung und der Schaffung „neuen Bauerntums“ verschränkt.⁴⁴ Die „soziale Gerechtigkeit“ und der „gerechte Ausgleich“, die er für die abgelegenen und strukturschwachen Reichsteile einforderte, blieben auf den „gemeinschaftsfähigen“ Teil der Bevölkerung beschränkt: auf den Teil, der die richtigen rassischen und erbbiologischen Voraussetzungen mitbrachte und sich in eine hierarchisch und autoritär verfasste Gesellschaft einzupassen bereit war.

Nach Kriegsende stand Gerhard Isenbergs Tragfähigkeitsmethode im Mittelpunkt raumplanerischer Forderungen nach einem „Bevölkerungsausgleich“, der mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau und der Eingliederung von Millionen von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen einhergehen sollte. Dieser Ausgleich hatte, wie der spätere Direktor des Instituts für Raumforschung Erich Dittrich betonte, eben nicht nur den Kreis der Flüchtlinge zu erfassen, sondern es konnte sich nur um einen „allgemeinen, umfassenden Bevölkerungsausgleich“ handeln. „Das deutsche Bevölkerungsgefüge, durch die Gesamtheit der Kriegs- und Nachkriegsfolgen aus dem Gleichgewicht gebracht, soll auf diesem Wege räumlich wieder ‚in Ordnung‘ gebracht werden.“⁴⁵ Es musste, davon war man besonders im Umfeld des Bad Godesberger Instituts für Raumforschung überzeugt, das Ziel aller raumordnungspolitischen Interventionen des Staates sein, auf einen „allgemeinen räumlichen Ausgleich“ hinzuwirken.⁴⁶ Die Grundlage für den Bevölkerungsausgleich stellte die Berechnung der Tragfähigkeit der einzelnen Länder dar, die Gerhard Isenberg Anfang der fünfziger Jahre vornahm.⁴⁷ Er kam zu dem Ergebnis, dass man innerhalb des Bundesgebiets „theoretisch“ 2,66 Millionen Menschen umsiedeln müsse, um zu einer „gleichmäßigen prozentualen Belastung“ der Länder zu gelangen.⁴⁸ Zugleich sollte es das Ziel sein, wieder zu einem „neuen volkswirtschaftlichen Gleichgewicht“ zu gelangen⁴⁹ und nicht nur „bevölkerungsmäßige“, sondern mit Hilfe der regionalen Wirtschaftspolitik auch „wirtschaftliche Ausgewogenheit“ herzustellen.⁵⁰ Allerdings hatte sich die Raumplanung dabei mit den begrenzten Interventionsmöglichkeiten in Marktwirtschaft und Demokratie auseinanderzusetzen. Mit der expliziten Absage an Zwangsumsiedlungen und organisierte Massentransporte war die Suche nach „marktkonformen“ Steuerungsmitteln verbunden.⁵¹ Als wichtige Instrumente der öffentlichen Hand galten die Lenkung von Wohnungsbau- und Investitionsmitteln, Gewährung von Krediten für Betriebe sowie Ansatz von zentralen Verwaltungsstellen und Garnisonen außerhalb der Ballungsräume, Verbesserung von Verkehrseinrichtungen und Versorgungsanlagen, öffentliche Aufträge, Tarifgestaltung, die Förderung kultureller und sozialer Einrichtungen sowie schließlich steuerpolitische Maßnahmen besonders in den Bereichen Gewerbe-, Grund- und Gebäudesteuer.⁵²

Im Fokus raumplanerischer Kritik stand in den fünfziger Jahren wiederum der Gegensatz zwischen Ballungs- und übrigen Gebieten: Im Sinne der Ausgewogenheit und des Ausgleichs dürfe man auf keinen Fall die „Konzentration“ und die Ballung weiter fördern, sondern müsse auf eine industrielle Dezentralisierung hinwirken und versu-

⁴⁴ Siehe u. a. Meyer 1937a, 1934, 1942a, 1942b.

⁴⁵ Dittrich 1950a: 26.

⁴⁶ Vgl. Dittrich 1953a, 1953b.

⁴⁷ Vgl. Isenberg 1950a, 1950b, 1953, 1954.

⁴⁸ IfR 1950: 29.

⁴⁹ IfR 1950: 16.

⁵⁰ Dittrich 1953a: 134.

⁵¹ Siehe bes. Dittrich 1950a: 28 f.; Dittrich 1950b: 109; Dittrich 1951: 30 f., sowie die Denkschriften des Instituts für Raumforschung IfR 1950: 43 f., und IfR 1951: 5 ff., 41.

⁵² IfR 1954: 57 ff.; IfR 1951: 43 f.; Dittrich 1953a: 136. Fast alle Punkte bereits bei Thalheim 1943.

chen, die anhaltenden Ballungstendenzen umzukehren.⁵³ Diese alte Forderung begründeten führende Raumplaner wie Erich Ditttrich nun mit Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. „Von dem Gesichtspunkt des ‘Sozialen’ im Rahmen der Marktwirtschaft ist die Berücksichtigung des regionalen Ausgleichs wesentlicher Bestandteil. [...] Wenn die soziale Marktwirtschaft diese besondere Bezeichnung zu Recht tragen soll, so muss sie alle diejenigen Maßnahmen ergreifen, die zu einem sozialen Ausgleich führen. Dazu gehört auch die soziale Sanierung im Raum.“⁵⁴ Den sogenannten „Aktivräumen“ in der Bundesrepublik mit hohem Bevölkerungswachstum, niedriger Arbeitslosenquote, einer hohen Zahl an Industriebeschäftigten und überdurchschnittlichen Wohlstandsmerkmalen (dazu zählten etwa Sparanlagen, Krafträder und Rundfunkgenehmigungen) stellte das Institut für Raumforschung die „Passivräume“ gegenüber, überwiegend landwirtschaftlich geprägte Gebiete, viele der „bekannten klassischen Notstandsgebiete“ sowie eine Reihe von Kreisen mit offensichtlichen „Notstandssymptomen“ und das Zonenrandgebiet.⁵⁵ Obwohl es den Beitrag der industriellen Ballungsregionen zum Sozialprodukt ohne Weiteres anerkannte, erschienen dem Institut die volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten der Ballung dennoch als zu hoch. Zuerst habe die öffentliche Hand erhebliche Aufwendungen (und diese stiegen angeblich, je größer die Einwohnerzahl war) für Verwaltung, Abwasserbeseitigung, Versorgung, Verkehrserschließung und vieles mehr zu tragen. Vor allem aber seien die Menschen in der Ballung stärker der „Gefahr der Vermassung“ ausgesetzt und verlören ihre Bindung an Grund und Boden. In den industriell überbesetzten Räumen sei so eine „eigene sozialetische und sozialpsychologische Gesamtlage“ entstanden, die in der Wirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre zu starken sozialen Spannungen und politischer Radikalisierung geführt und „alle bestehenden Ordnungen und Traditionen“ als vernichtungsreif empfunden habe.⁵⁶

In den Ausgleichsforderungen der Nachkriegsjahre äußerte sich neben einer genuin konservativ und zivilisationskritisch motivierten Skepsis gegenüber der pluralistischen Massen- und Großstadtgesellschaft erneut die Suche nach einer stabilen sozialen Ordnung. Waren die Ballungen im ersten Jahrhundertdrittel zumeist als Nährboden für die sozialistische oder kommunistische Revolution erschienen, der man mit einer sozialen Befriedung der in den Mietskasernen zusammengepferchten Massen hatte entgegentreten wollen, so konnte man nun zusätzlich auf die nationalsozialistische Revolution anspielen, um der Option gegen die Ballung weiteren Nachdruck zu verleihen. Nichts anderes als Gleichgewicht und Ausgleich musste die Raumordnung in der Bundesrepublik damit anstreben. „Ihr Ziel ist die Durchführung eines regionalen Kräfteausgleiches, die Schaffung strukturell gesunder und lebensfähiger Teilräume als Voraussetzung für die Wiederherstellung des räumlichen Gleichgewichts des Gesamtgebietes und für einen endgültigen Bevölkerungsausgleich.“⁵⁷ Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft forderte in der Argumentation führender Raumplaner eine ausgleichende Intervention des Staates zwingend ein.⁵⁸ „Die empfohlenen Eingriffe sollen eine Fehlentwicklung, die ihrerseits die Folge der früheren falschen Eingriffe ist, zurechtrücken“, erklärte etwa Gerhard Isenberg.⁵⁹

⁵³ Ditttrich 1953a: 136.

⁵⁴ Zur IfR 1954: 19.

⁵⁵ IfR 1954: 29 ff.

⁵⁶ IfR 1954: 48.

⁵⁷ IfR 1954: 51.

⁵⁸ Vgl. Ditttrich 1953b: 4 ff.; Isenberg 1958: 237 ff.

⁵⁹ Isenberg 1958: 247.

Wieder offenbarte sich damit in den fünfziger Jahren die alte Frontstellung gegenüber dem „liberalistischen Zeitalter“, dem man bereits in den zwanziger und dreißiger Jahren jene räumlichen „Fehlentwicklungen“ angelastet hatte, die sich vor allem in den Unterschieden zwischen Stadt und Land und im Phänomen der Ballung manifestierten. Das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte habe nicht funktioniert und der „Marktautomatismus“ raumwirtschaftlich ungünstige Folgen sowie eine „regionale Aufspaltung“ nach sich gezogen, sekundierte Isenbergs Kollege Friedrich Bülow entsprechend. Mit der Raumordnung verfüge der Staat nun über ein Mittel, in dem sich das soziale Element und das einer Marktwirtschaft neuen Stils optimal verbinden würden.⁶⁰ Und auch der Direktor des Instituts für Raumforschung Bad Godesberg, Erich Dittrich, zeigte sich davon überzeugt, dass „die ungehemmte Freiheit der klassischen, alten, liberalen Marktwirtschaft“ zu regionalen Misschancen geführt und die „absolute Freiheit keine Harmonie der Interessen, keine natürliche räumliche Ordnung“ geschaffen habe.⁶¹

Konrad Meyer schließlich, für den die Notstandsgebiete einst die Bewährungsprobe nationalsozialistischer Politik dargestellt hatten, erklärte nun seinerseits die Förder- und Sanierungsgebiete der Bundesrepublik zum Prüfstein für den sozialen Rechtsstaat. Denn tragender Grundsatz der Innenpolitik, meinte Meyer, sei im sozialen Rechtsstaat ein Mindestmaß an Betreuung für die Staatsbürger. Jedem, egal wo er wohne oder arbeite, stehe ein Anspruch auf gleichwertige öffentliche Leistungen zu. Deshalb müsse eine „verantwortungsvolle“ Regierung darauf hinarbeiten, „ungerechte“ Niveauunterschiede auszugleichen und eine Annäherung der verschiedenen regionalen „Lebenschancen“ zu bewirken. „Auf die Raumwirtschaft bezogen bedeutet diese Maxime: höchstmögliche Erschließung und Kultivierung nicht nur der begünstigten, sondern auch der weniger begünstigten Orte. Hier wie dort muss diese Kultivierung mit dem Optimum an ökonomischer und technischer Rationalität in Übereinstimmung gebracht werden. An den Fördergebieten und der Breitschaft, sie zu sanieren, hat sich daher der soziale Gedanke des Ausgleichs und des Interventionismus zu bewähren.“⁶²

Mit dieser Argumentation bewegte sich Meyer weitgehend auf der Linie des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, den die Bundesregierung 1955 einsetzte, um ein raumordnerisches „Leitbild“ und Richtlinien für eine Raumordnungspolitik des Bundes zu entwickeln.⁶³ Das raumordnerische Leitbild musste nach Ansicht des Ausschusses aus den drei „tragenden Prinzipien der westlichen Welt“ hergeleitet werden, die in der Bundesrepublik im Konzept des sozialen Rechtsstaates zum Ausdruck kämen: den Prinzipien der Freiheit, des sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherheit. Da die „verschiedenen Freiheiten verschiedener Interessen“ stets miteinander im Konflikt stünden, müssten Grenzen gezogen und Rangordnungen aufgestellt werden, und dies sei die Aufgabe der Raumordnungspolitik.⁶⁴ Die Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherheit bildeten den Maßstab, fungierten als „Regulative“ oder „Korrektive“, die die negativen Folgen unbegrenzter Freiheit verhindern sollten.⁶⁵ „Man wird diesen Freiheiten so weit nachgeben, bis die Grenzen und Rangordnungen von den Leitgedanken des sozialen Ausgleichs auf der Grundlage eines angemessenen Standards und der Sicherheit gesetzt werden.“⁶⁶

⁶⁰ Bülow 1960: 318 ff.

⁶¹ Dittrich 1953b: 6.

⁶² Meyer 1960: 379 f.

⁶³ SARO 1961.

⁶⁴ SARO: 52 f.

⁶⁵ Vgl. Dittrich 1960: 108; Dittrich 1962c.

⁶⁶ SARO 1961: 53.

Blickt man nun auf die raumordnungspolitischen Richtlinien, die sich nach Ansicht des Sachverständigenausschusses aus diesen drei Prinzipien ergaben, so findet man die klassischen Forderungen, die die Raumplanung in den vorausgegangenen Jahrzehnten formuliert und präzisiert hatte. Die angeblichen sozialen und wirtschaftlichen „Kosten“ der Ballung galten vielfach als bedenklich oder gar gefährlich und waren deshalb zu begrenzen, ebenso wie die Abwanderung aus ländlichen Räumen, den Notstandsgebieten oder dem Zonenrandgebiet, da dort sonst weitere „soziale Erosion“ drohte. Diese Gebiete musste der Staat gezielt fördern und „im Sinne der Forderungen des sozialen Rechtsstaates“ ein „Gleichmaß“ in der Betreuung des einzelnen Staatsbürgers herstellen. Das Verhältnis zwischen Stadt und Land habe auf einem „angemessenen Ausgleich“ zu beruhen, und wirtschaftliches Wachstum war nur akzeptabel, wenn es dem Leitgedanken des sozialen Ausgleichs „auf der Basis eines angemessenen Standards und der Sicherheit“ folgte. Entsprechend musste die Raumordnungspolitik auf eine „gesunde“ wirtschaftliche Mischung achten und eine gleichmäßige Streuung der Industrie anstreben, indem man etwa die Verlegung von Betrieben in weniger entwickelte Räume unterstützte. Eigenheime waren zu fördern, da sie einen angemessenen Standard verbürgten und soziale Sicherheit boten. Insgesamt sollte die Raumordnung eine räumliche Dezentralisation unterstützen: eine aufgelockerte und gegliederte Siedlungsweise mit überschaubaren Einheiten, Grüngürteln, mehr kleineren und mittleren als großen Städten sowie „gleichmäßig“ verteilter Bevölkerung und Industrie.⁶⁷

Aus Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft und des sozialen Rechtsstaats leiteten die führenden Raumplaner in der Bundesrepublik einen Ausgleichsimperativ her, der ihren raumordnungs- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen Legitimität verschaffte und zugleich die zentrale Rolle der Raumordnung im neuen Staat herausstellte. Anfang der sechziger Jahre kam schließlich noch ein weiteres gewichtiges Argument hinzu: der Verweis auf die Werteordnung der Verfassung und die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes. In der Darstellung insbesondere Erich Ditttrichs sowie des Staatssekretärs im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung Werner Ernst standen nunmehr die Glaubwürdigkeit des Sozialstaates, der Verfassung und die Werteordnung der Bundesrepublik auf dem Spiel. Verzichte der Staat auf einen ordnenden und ausgleichenden Eingriff, könne das dazu führen, „dass die Grundwerte der Verfassung ausgehöhlt und zu Leerformeln werden“.⁶⁸ Vom Zustand der räumlichen Ordnung hing die Glaubwürdigkeit der westdeutschen Gesellschaftsordnung ab. Der Staat musste durch eine aktive, gestaltende Politik die Legitimität dieser Ordnung unter Beweis stellen und den Grundwerten der Verfassung Geltung verschaffen.⁶⁹ Und nur eine ausgeglichene räumliche Ordnung, davon zeigten sich nicht wenige Raumplaner in den fünfziger und sechziger Jahren überzeugt, garantierte Stabilität und minderte die Gefahren für Staat und Gesellschaft. Die bestehende Ordnung blieb angeblich ständig bedroht – und stellte damit zugleich die Existenz des Staates in Frage, der die Vernachlässigung seiner Ordnungsaufgabe schließlich mit seinem „Niedergang“ bezahlen müsse.⁷⁰ „Eine Weltanschauung“, so Werner Ernst 1962, „die sich nur in gelegentlichen moralischen Zwischenrufen zu dem Lauf dieser Welt erschöpft, hat keine große werbende Kraft mehr. [...] Wenn wir die Dinge nicht in den Griff bekommen und nicht so ordnen, dann werden wir in einigen Jahrzehnten Menschen oder eine Gesellschaft haben, die sich für die-

⁶⁷ SARO 1961: 57 ff.

⁶⁸ Bundesregierung 1963: 35.

⁶⁹ Ernst 1961, 1962a, 1962b.

⁷⁰ Ditttrich 1969: 142; ähnlich die düsteren Anspielungen seiner Kollegen Josef Umlauf und Olaf Boustedt, siehe Umlauf 1956: 51; Boustedt 1960: 249.

se Grundwerte nicht mehr interessiert, weil sie inzwischen für sie durch die offensichtlich mit diesen Grundwerten in Widerspruch geratene äußere Ordnung der Dinge obsolet geworden sind.⁷¹

Das Schüren von Ängsten und der Aufbau von Bedrohungsszenarien waren schon in den Anfangsjahren der Raumplanung dazu eingesetzt worden, planerischen Forderungen Gehör zu verschaffen.⁷² Als es darum ging, die Raumordnung auf Bundesebene zu etablieren und zu einem zentralen Instrument staatlicher Politik zu machen, wurde die Krisengefahr gezielt instrumentalisiert.⁷³ Gleichzeitig erschien die Bedrohung vielfach real, gehörten existentielle Not, prekäre Wirtschaftslagen, politische Instabilität, Revolution und Krieg doch zum Erfahrungsschatz der meisten aktiven Raumplaner der frühen Bundesrepublik. Die schwerwiegenden Folgen der Weltwirtschaftskrise, die eben nicht nur ökonomischer Natur gewesen waren, sondern die ebenfalls zum Ende der demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung der Weimarer Republik beigetragen hatten, hatten Anfang der dreißiger Jahre den Ruf nach „ausgewogenen“, „gleichmäßigeren“ und „krisensicheren“ räumlichen Strukturen nach sich gezogen. „Ungleichgewichte“, „Ungleichheit“, ein Gefälle und fehlende „Balancen“ im Raum bargen nun in der Bundesrepublik die Gefahr des „Umkippen“, sozialer Unruhen oder gar einer „Explosion“ der Gesellschaftsordnung.⁷⁴

Der Bund müsse deshalb verhindern, so Werner Ernst, dass sich das „Gefälle“ und die „Ungleichheit der Lebensbedingungen“ im Bundesgebiet vergrößerten,⁷⁵ und die raumordnerischen Richtlinien für einen Ausgleich des Wirtschafts- und Sozialgefüges, die Entlastung der Ballungsgebiete, eine Dezentralisierung der Siedlungsstruktur, den Schutz der Agrargebiete und den Erhalt der Landschaft festlegen.⁷⁶ „Der Bevölkerung ist in allen Räumen zwar kein gleiches, aber jedenfalls ein gleichwertiges Dasein zu ermöglichen oder zu sichern. Dieser Grundsatz kommt auch in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes zum Ausdruck [...]. Hiernach geht das Grundgesetz weitgehend von der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet aus.“⁷⁷ Allerdings war in den sechziger Jahren nicht mehr von den „Notstandsgebieten“ die Rede, sondern jetzt sprach man in der Raumplanung von „schwach strukturierten“ oder „agraren Problemgebieten“ und „raumstrukturellen Mängeln“.⁷⁸ Es ging nicht mehr um den Kampf gegen Verfall, Armut und existenzbedrohende Lebensbedingungen, sondern um eine Distribution des neuen gesellschaftlichen Wohlstandes durch eine Expansion von öffentlichen Einrichtungen, Investitionen und Infrastruktur. Jeder Staatsbürger habe einen *Anspruch* auf „gleichwertige“ öffentliche Leistungen. Dazu zählten angemessene regionale Verdienstmöglichkeiten; die ausreichende Ausstattung in den Bereichen Versorgung (Strom, Wasser), Bildung (Schulen unterschiedlichen Typs) und Gesundheit (Krankenhäuser, Ärzte, Heime); die tägliche Erreichbarkeit der Arbeitsstätte; leistungsfähige Verkehrseinrichtungen; erreichbare Erholungsgebiete.⁷⁹ Die Förderung strukturschwacher Gebiete sollte aber außerdem dazu dienen – und so hatte Konrad Meyer Ende der

⁷¹ Ernst 1962a: 31.

⁷² Siehe etwa Robert Schmidts Verweis auf die „Missstände“ in den Großstädten als mögliche Ursache für Proletarisierung und Staatsfeindlichkeit. Schmidt 1926: 128.

⁷³ Leendertz 2008: 296 ff.

⁷⁴ Siehe besonders Ernst 1962a: 27 ff.; Ernst 1962b: 129; Dittrich 1963: 12 ff.; Dittrich 1962d: 495 ff.

⁷⁵ Ernst 1962b: 129.

⁷⁶ Ernst 1962a: 27 f.

⁷⁷ Ernst 1966: 25.

⁷⁸ Dittrich 1962b: 431 f.

⁷⁹ Dittrich 1962 b: 433; Dittrich 1962 a.

dreißiger Jahre argumentiert –, dort „ungenutzte Leistungsreserven“ zu mobilisieren, damit diese Gebiete in Zukunft einen höheren Beitrag zur „Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Ertrags“ leisten könnten.⁸⁰

Die Unterschiede zwischen den Ballungs- und Problemgebieten blieben ein zentrales Thema der Raumplanung der sechziger Jahre. Der Ausgleich zwischen Stadt und Land, den sich die Raumplanung in den zwanziger Jahren erst zurückhaltend gewünscht hatte, hatte sich seit den dreißiger Jahren in einem konkreten raumordnerischen Programm und Forderungen manifestiert, die auf die materielle Förderung strukturschwacher Gebiete hinausgelaufen waren. Dieses Programm und diese Forderungen bündelten sich seit Beginn der sechziger Jahre im Leitbild der „gleichwertigen Lebensbedingungen“.

Auch in den siebziger Jahren blieb es das übergeordnete Ziel, räumliche Gefälle zu bekämpfen und „gleichwertige Lebensbedingungen“ im Bundesgebiet zu schaffen: Allen Teilen der Bevölkerung sollte die Chance auf Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand gewährt und ein möglichst hoher Lebensstandard ermöglicht werden.⁸¹ Die Skepsis gegenüber der modernen Massen- und Großstadtgesellschaft und die alten raumplanerischen Ressentiments gegenüber der Ballung traten aber im Verlauf der siebziger Jahre ebenso in den Hintergrund wie die Angst vor dem Zerfall der gesellschaftlichen Ordnung. Begriffe und Topoi wie Gleichgewicht oder Harmonie, Ordnung und Unordnung, Bedrohungs- und Krisenszenarien verloren an Überzeugungskraft und verflüchtigten sich mehr und mehr, als sich mit dem ökonomischen Strukturwandel, stagnierendem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum sowie tiefgreifenden gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen auch bedeutend veränderte Problemstellungen und Handlungsmöglichkeiten für die Raumplanung ergaben.⁸²

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1975): Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. Forschungsberichte der ARL, Bd. 94. Hannover.
- Bergmann, K. (1970): Agrarromantik und Großstadtfeindschaft. Meisenheim am Glan.
- Boustedt, O. (1960): Großstadt und Ballung. Probleme, Methoden, Ergebnisse und Aufgaben der Agglomerationsforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, S. 249-266.
- Bülow, F. (1960): Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, S. 309-322.
- Bundesregierung (Hrsg.) (1963): Erster Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung. Vorgelegt vom Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Bundestags-Drucksache IV/1492. Bonn.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Bonn.
- Dittrich, E. (1950a): Die Flüchtlingsfrage als Problem des Bevölkerungsausgleiches. In: Das deutsche Flüchtlingsproblem (Sonderheft der Zeitschrift für Raumforschung), Bielefeld, S. 26-29.
- Dittrich, E. (1950b): Das Sondergutachten des Instituts für Raumforschung zur laufenden Umsiedlung von Vertriebenen. In: Das deutsche Flüchtlingsproblem (Sonderheft der Zeitschrift für Raumforschung), Bielefeld, S. 109-110.
- Dittrich, E. (1951): Grundlinien für einen deutschen Raumordnungsplan. In: Wirtschaftsdienst 31, S. 24-33.

⁸⁰ Ernst 1964: 74.

⁸¹ Vgl. Bundesraumordnungsprogramm (1975); Raumordnung auf neuen Wegen? (1975); ARL 1975.

⁸² Leendertz 2008: 363 ff.

■ Die Ursprünge des Leitbildes der „gleichwertigen Lebensbedingungen“

- Dittrich, E. (1953a): Die Ordnung der Wirtschaft im Raum. Anmerkungen zu einer Denkschrift des Instituts für Raumforschung „Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik“. In: RuR 11, S. 133-137.
- Dittrich, E. (1953b): Marktwirtschaft und Raumordnung. In: RuR 11/1953, S. 1-9.
- Dittrich, E. (1960): Das Leitbild und seine Problematik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, S. 107-116.
- Dittrich, E. (1962a): Die gesellschaftlichen Grundlagen der Raumordnung. In: Blätter für Genossenschaftswesen 108, S. 100-104.
- Dittrich, E. (1962b): „Notstandsgebiete“ in der Bundesrepublik. In: Wirtschaftsdienst 42, S. 431-436.
- Dittrich, E. (1962c): Raumordnung und Leitbild. In: Dittrich, E.: Raumordnung und Leitbild. Wien, S. 1-22.
- Dittrich, E. (1962d): Strukturwandlungen in der räumlichen Ordnung als Ausgangspunkt der Raumordnungspolitik. In: Bundesbaublatt 11, S. 493-503.
- Dittrich, E. (1963): Die räumliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und ihre Entwicklung. In: Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.): Raum und Ordnung. Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Godesberg, S. 12-20.
- Dittrich, E. (1969): Der Ordnungsgedanke der Landschaft und die Wirklichkeit. Ein Festvortrag (1959). In: Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung (Hrsg.): Leitgedanken zur Raumforschung und Raumordnung. Eine Auswahl der Arbeiten von Erich Dittrich anlässlich seines 65. Geburtstages. Wien, S. 136-154.
- Doering-Manteuffel, A. (2004): Mensch, Maschine, Zeit. Fortschrittsbewusstsein und Kulturkritik im ersten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Jahrbuch des Historischen Kollegs 2003, München, S. 91-119.
- Engeli, C. (1986): Landesplanung in Berlin-Brandenburg. Eine Untersuchung zur Geschichte des Landesplanungsverbandes Brandenburg-Mitte 1929-1936. Stuttgart.
- Ernst, W. (1961): Aufgaben und Möglichkeiten der Planung in Raumordnung und Städtebau. Festvortrag anlässlich der Jubiläumsmitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen in Münster am 3. Juli 1961. Hrsg. von der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen. Als Manuskript vervielfältigt, Münster.
- Ernst, W. (1962a): Raumordnung um des Menschen willen. In: Deutsche Gartenbau-Gesellschaft (Hrsg.): Gesundheit, Technik, Natur. Raumordnung um des Menschen willen. Hilstrup, S. 13-33.
- Ernst, W. (1962b): Stadtplanung, Raumordnung und der Bund. In: Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung. Vorträge und Berichte. Köln/Opladen, S. 113-133.
- Ernst, W. (1964): Raumordnung aus der Sicht des Bundes. In: Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Die Raumordnung drängt. Sechs Vorträge. Köln/Opladen, S. 67-83.
- Ernst, W. (1966): Raumordnung und Gesellschaftspolitik. In: Die Mitarbeit, S. 17-29.
- Ernst, W. (1976): Gleichwertige Lebensbedingungen – Aufgabe der Raumordnung? In: Die Neue Ordnung 30, S. 256-268.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, S. 3-29.
- Esch, M. G. (1998): „Gesunde Verhältnisse“. Deutsche und polnische Bevölkerungspolitik in Ostmitteleuropa 1939-1950. Marburg.
- Geyer, M. H. (1998): Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne: München 1914-1924. Göttingen.
- Gutschow, N. (2001): Ordnungswahn. Architekten planen im „eingedeutschten Osten“ 1939-1945. Gütersloh.
- Harlander, T.; Hater, K.; Meiers, F. (1988): Siedeln in der Not. Umbruch von Wohnungspolitik und Siedlungsbau am Ende der Weimarer Republik. Hamburg.
- Hartenstein, M. A. (1998): Neue Dorflandschaften. Nationalsozialistische Siedlungsplanung in den „eingegliederten Ostgebieten“ 1939 bis 1944. Berlin.
- Heinemann, I. (2003): „Rasse, Siedlung, deutsches Blut“. Das Rasse- und Siedlungshauptamt der SS und die rassenpolitische Neuordnung Europas. Göttingen.
- Heß, U. (1995): Landes- und Raumforschung in der Zeit des Nationalsozialismus. Die Leipziger Hochschularbeitsgemeinschaft für Raumforschung 1936-1945/46. In: Bramke, W.; Heß, U. (Hrsg.): Region und Regionalität in der Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. Leipzig, S. 57-69.

- Hoffacker, H. W. (1989): Entstehung der Raumplanung, konservative Gesellschaftsreform und das Ruhrgebiet 1918-1933. Essen.
- Hofmann, W. (1992): Mitteldeutschland in der Geschichte der deutschen Raumplanung. Dessau.
- Institut für Raumforschung (1950): Grundgedanken zu einem Bevölkerungsausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Denkschrift des IfR Bonn. Als Manuskript vervielfältigt.
- Institut für Raumforschung (1951): Die Umsiedlung der Heimatvertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des IfR Bonn in Verbindung mit dem Soziographischen Institut an der Universität Frankfurt a. M. Als Manuskript vervielfältigt.
- Institut für Raumforschung (1954): Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik. Denkschrift des IfR. Als Manuskript vervielfältigt, Bad Godesberg.
- Isenberg, G. (1932): Die arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen für die kleinbäuerlichen und kleingärtnerischen Siedlungen. In: Muesmann, A. (Hrsg.): Die Umstellung im Siedlungswesen. Vorbereitung, Durchführung und Ertragsberechnung der neuen vorstädtischen Kleinsiedlungen und Kleinbauernstellen. Stuttgart. S. 120-124.
- Isenberg, G. (1941): Die Tragfähigkeit des deutschen Ostens an landwirtschaftlicher und gewerblicher Bevölkerung. Leipzig.
- Isenberg, G. (1950a): Tragfähigkeit der deutschen Länder in den Westzonen. In: RuR 10, S. 20-22.
- Isenberg, G. (1950b): Darstellung der Methoden zur Erfassung der Tragfähigkeit. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 8, S. 298-324.
- Isenberg, G. (1953): Tragfähigkeit und Wirtschaftsstruktur. Bremen.
- Isenberg, G. (1954): Die aktuelle Problematik der Tragfähigkeit, die Grundzüge ihrer Erfassung und Auswertung zur Strukturbeurteilung der Bundesrepublik. In: Berichte über Landwirtschaft 32, S. 38-54.
- Isenberg, G. (1958): Probleme der Landesplanung in den wirtschaftlichen Ballungsgebieten. In: Informationen des Instituts für Raumforschung 8, S. 223-248.
- Isenberg, G. (1960): Finanzausgleich und Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, S. 475-487.
- Isenberg, G.; Fischer, W. (1936): Gedanken zur Lenkung des Arbeitseinsatzes. In: RuR 1, S. 111-114.
- Langen, G. (1928a): Landesplanung. In: Ritter, H. (Hrsg.): Wohnung, Wirtschaft, Gestaltung. Berlin/Leipzig/Wien, S. 303-305.
- Langen, G. (1928 b): Siedlung als Welt und Menschheitsaufgabe. Ein Geleitwort zur Schau der Internationalen Siedlungswoche Leipzig 1927. In: Ritter, H. (Hrsg.): Wohnung, Wirtschaft, Gestaltung. Berlin/Leipzig/Wien, S. 273-290.
- Langen, G. (1928c): Planungswesen. In: Ritter, H. (Hrsg.): Wohnung, Wirtschaft, Gestaltung. Berlin/Leipzig/Wien, S. 223-231.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen.
- Mai, U. (2002): „Rasse und Raum“. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS-Staat. Paderborn.
- Meyer, K. (1934): Deutscher Sozialismus, Rasse und Bauerntum. In: Odal 2, S. 770-785.
- Meyer, K. (1937a): Volk, Staat und Raum. In: RuR 1, S. 429-438.
- Meyer, K. (1937b): Ein Beitrag zur Frage der Notstandsgebiete. In: RuR 1, S. 200-201.
- Meyer, K. (1938a): Raumforschung im Dienste der deutschen Lebensordnung. In: RuR 2, S. 465-473.
- Meyer, K. (1938b): Verkehrslage und Landwirtschaft. Ein Beitrag zur deutschen Raumproblematik. In: Meyer, K. (Hrsg.): Volk und Lebensraum. Forschungen im Dienste von Raumordnung und Landesplanung. Heidelberg u. a., S. 243-259.
- Meyer, K. (1942a): Der Osten als Aufgabe und Verpflichtung des Germanentums. In: Neues Bauerntum 34, S. 205-208.
- Meyer, K. (1942b): Neues Landvolk. In: Meyer, K. (Hrsg.): Landvolk im Werden. Materialien zum ländlichen Aufbau in den neuen Ostgebieten und zur Gestaltung des dörflichen Lebens. Berlin, S. 15-55.
- Meyer, K. (1960): Ländliche Fördergebiete und ihre Sanierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen, S. 367-381.
- Nolte, P. (2000): Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert. München.
- Peukert, D. J. K. (1987): Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne. Frankfurt a. M.
- Pfannschmidt, M. (1929): Landeskunde und Landesplanung. In: Die Baupolitik 3 (Beilage zu Städtebau 24), S. 51-55.

■ Die Ursprünge des Leitbildes der „gleichwertigen Lebensbedingungen“

- Pfannschmidt, M. (1931): Die wirtschaftspolitische und baupolitische Bedeutung der Nebenerwerbssiedlung. In: Die Wohnung 6, S. 219-222.
- Pfannschmidt, M. (1931/32): 24 Punkte zur Siedlungsfrage. In: Siedlung und Wirtschaft 13, S. 447-450.
- Pfannschmidt, M. (1932a): Die Umstellung im Siedlungswesen. In: Deutsche Bauzeitung 66, S. 278-279.
- Pfannschmidt, M. (1932b): Standort, Landesplanung, Baupolitik, Berlin.
- Pfannschmidt, M. (1933): Die zukünftige Industriesiedlungspolitik im Wirtschaftsgebiet Groß-Berlin. In: Siedlung und Wirtschaft 15, S. 293-29.
- Pyta, W. (2001): „Menschenökonomie“. Das Ineinandergreifen von ländlicher Sozialraumgestaltung und rassenbiologischer Bevölkerungspolitik im NS-Staat. In: Historische Zeitschrift 273, S. 31-94.
- Rappaport, P. A. (1926): Grundlagen und Ziele städtebaulicher Wirtschaftspläne. In: Wirtschaftliche Nachrichten für Rhein und Ruhr 7, Nr. 21, S. 611-616.
- Rappaport, P. A. (1927): Notwendigkeit und Grenzen der Landesplanung. In: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 17, S. 291-300.
- Rappaport, P. A. (1929): Städtebau und Landesplanung in ihrem Zusammenhang mit Wirtschaft und Kultur. In: Zeitschrift für Bauwesen 79, S. 235-246.
- Rappaport, P. A. (1932a): Erwerbslosensiedlungen auf Grund der Reichsnotverordnung und ihre praktische Durchführung für Rheinland und Westfalen. In: Westfälisches Wohnungsblatt 22, S. 6-9.
- Rappaport, P. A. (1932b): Deutschlands Siedlungsentwicklung in wirtschaftlicher und menschlicher Sicht. In: Zeitschrift für Selbstverwaltung 15, S. 73-79.
- Rappaport, P. A. (1933a): Die Notwendigkeit der Umsiedlung. In: Die Umschau 37, S. 1-4.
- Rappaport, P. A. (1933b): Die Zukunft der deutschen Großstadt und das Land. In: Die Umschau 37, S. 81-83.
- Rappaport, P. A. (1934): Das Industriegebiet als Ausgangszelle neuzeitlicher Siedlungsgestaltung. In: Deutsche Bauzeitung 68, S. 377-378.
- Raumordnung auf neuen Wegen? (1975) Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Bonn.
- Rebentisch, D. (1975): Anfänge der Raumordnung und Regionalplanung im Rhein-Main-Gebiet. In: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte 25, S. 307-339.
- Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (1938): Forschungsarbeit im Dienst an Volk und Staat. Ein Jahr erfolgreiche Gemeinschaftsarbeit. Bericht über die zweite Wintertagung der RAG in Berlin-Dahlem, 9./10. Dezember 1937. In: RuR 2, S. 19-31.
- Reulecke, J. (1981): Metropolis Ruhr? Regionalgeschichtliche Aspekte der Ruhrgebietsentwicklung im 20. Jahrhundert. In: Die alte Stadt 8, S. 13-30.
- Reulecke, J. (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a. M. 1985
- Rössler, M. (1990): „Wissenschaft und Lebensraum“. Geographische Ostforschung im Nationalsozialismus. Ein Beitrag zur Disziplinengeschichte der Geographie. Berlin/Hamburg.
- Sachverständigenausschuss für Raumordnung (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des SARO. Stuttgart.
- Schmidt, R. (1912): Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). Essen.
- Schmidt, R. (1926): Landesplanung. In: Städtebau 21, S. 127-131.
- Thalheim, K. C. (1943): Ballung und Dezentralisation der Industrie als Problem der Raumforschung und Raumordnung. In: RuR 7, S. 3-17.
- Umlauf, J. (1956): Die praktische und theoretische Entwicklung der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Demokratische Stadt- und Landesplanung. Vorträge und Aussprache auf der Jahresversammlung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung vom 30. Sept. bis 2. Okt. 1955 in Kassel. Tübingen, S. 32-51.
- von Petz, U. (1998): Robert Schmidt und die Grünflächen-Politik im Ruhrgebiet (1900-1930). In: Kastorff-Viehmann, R. (Hrsg.): Die grüne Stadt. Siedlungen, Parks, Wälder, Grünflächen 1860-1960 im Ruhrgebiet. Essen, S. 25-39.
- Wehler, H.-U. (1995): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 3: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849-1914. München.
- Wehler, H.-U. (2003): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 4: Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949. München.
- Weigmann, H. (1935): Politische Raumordnung. Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Lebensraumes. Hamburg.

- Zimmermann, C. (1996): Die Zeit der Metropolen. Urbanisierung und Großstadtentwicklung. Frankfurt a. M.
- Zimmermann, C.; Reulecke, J. (Hrsg.) (1999): Die Stadt als Moloch? Das Land als Kraftquell? Wahrnehmungen und Wirkungen der Großstädte um 1900. Basel u. a.