

Balcar, Jaromír; Schlemmer, Thomas

## Book Part

# Von der RAG zum Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Landesplanung in Bayern

## Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Balcar, Jaromír; Schlemmer, Thomas (2020) : Von der RAG zum Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Landesplanung in Bayern, In: Baumgart, Sabine (Ed.): Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie: Das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung, ISBN 978-3-88838-427-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 71-81, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4271066>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/227081>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

*Balcar, Jaromír; Schlemmer, Thomas:*

## **Von der RAG zum Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Landesplanung in Bayern**

URN: urn:nbn:de:0156-4271066



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 71 bis 81

In:

Baumgart, Sabine (Hrsg.) (2020):

Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie –  
das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung.

Hannover = Arbeitsberichte der ARL 29

Jaromír Balcar, Thomas Schlemmer

## VON DER RAG ZUM STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN. KONTINUITÄTEN UND DISKONTINUITÄTEN DER LANDESPLANUNG IN BAYERN<sup>1</sup>

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Die Rechtsgrundlagen der bayerischen Landesplanung im Reich und im Bund
  - 3 Das Personal der bayerischen Landesplanung
  - 4 Aufgaben und Tätigkeitsfelder der bayerischen Landesplanung vor und nach 1945
  - 5 Der Weg zu den großen Plänen
- Quellen  
Literatur

### Kurzfassung

Als der Zweite Weltkrieg im Mai 1945 zu Ende ging, gab es keine „Stunde Null“, auch in der bayerischen Landesplanung nicht, obwohl lange Zeit das Narrativ gepflegt wurde, ihre Geschichte beginne erst mit den organisatorisch-administrativen Neuregelungen nach dem Untergang des „Dritten Reichs“. Weiter zurückreichende Wurzeln und Traditionen blieben damit ausgeklammert, die NS-Planungsgeschichte in Bayern brauchte man nicht zu thematisieren. In diesem Beitrag werden die Kontinuitäten ebenso kritisch betrachtet wie die Diskontinuitäten; die Zäsur des Jahres 1945 wird historisiert. Untersucht werden Rechtsgrundlagen und Personal der Landesplanung im Freistaat, danach folgt eine Skizze ihrer Aufgaben im Wandel der Zeit. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage nach den Umständen, die in den 1960er-Jahren zu umfassenden und langfristig angelegten Plänen führten, zu denen es nur wenige Vorarbeiten gab. Dennoch zeigen sich bei genauerem Hinsehen auch hier deutliche Kontinuitätslinien etwa auf dem Feld der Energie- und Verkehrspolitik, die eine Brücke schlagen zwischen den späten 1930er-Jahren und der Planungseuphorie des ausgehenden „Wirtschaftswunders“.

### Schlüsselwörter

Landesplanung – Raumordnung – Bayern – NS-Zeit – „Wirtschaftswunder“ – Bundesrepublik Deutschland – Planungseuphorie

---

1 Der Vortrag vom Kolloquium „Von der RAG zur ARL“ am 7. November 2019 in Hannover wurde für die Drucklegung nur leicht überarbeitet, um den Vortragscharakter zu wahren.

## From the RAG to the State Ministry for Regional Development and Environmental Issues. Continuities and Discontinuities of State Planning in Bavaria

### Abstract

When the Second World War came to an end in May 1945 there was no ‘zero hour’, not even in Bavarian state planning, despite the long-lived narrative that its history began with the reorganisation of the administration after the demise of the ‘Third Reich’. Deeper roots and traditions were thus excluded and there was apparently no need to discuss National Socialist planning history in Bavaria. This article critically considers both continuities and discontinuities, the turning point of 1945 is historicised. The legal foundations and personnel of Bavarian state planning are investigated and their changing tasks outlined. Of particular interest are the conditions that in the 1960s led to the development of comprehensive and long-term plans for which there were few precursors. Nonetheless, a closer look reveals clear continuities even here, for instance in the field of energy and transport policy. These continuities create a link between the late 1930s and the planning euphoria at the end of the ‘economic miracle’.

### Keywords

State planning – Spatial planning – Bavaria – National Socialism – ‘Economic miracle’ – Federal Republic of Germany – Planning euphoria

## 1 Einleitung

Im Dezember 1970 wurde das *Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen* gegründet. Heute, wo die CSU aus wahltaktischem und koalitionsstrategischem Kalkül ihre grünen Seiten entdeckt, rühmt sich die Partei gerne damit, das erste Umweltministerium in Deutschland ins Leben gerufen zu haben und damit seit Jahrzehnten Speerspitze des Umweltschutzes zu sein (z. B. FAZ 2019). Ein klarer Fall von „Invention of Tradition“ (Hobsbawm 1992), denn 1970 – auf dem Höhepunkt der Planungseuphorie in der Bundesrepublik<sup>2</sup> – war von einem Umweltministerium noch keine Rede. Für die *Süddeutsche Zeitung* war der frischgebackene Ressortchef Max Streibl nichts anderes als ein „Planungsminister“, und damit brachte das Blatt die zeitgenössischen Erwartungen an das neugeschaffene Ministerium auf den Punkt (SZ 1970).

Überhaupt ist die Geschichte der Landesplanung in Bayern reich an Mythen. Dazu gehört der Mythos von der „Stunde Null“ des Jahres 1945: Die Meistererzählung der bayerischen Landesplanung, die bis in die späten 1980er-Jahre vorherrschte, setzte mit dem Untergang des „Dritten Reichs“ eine scharfe Zäsur. Vor 1945 sei Landesplanung eine Staatsaufgabe gewesen, die allein durch Reichsgesetze und Verordnungen geregelt worden sei und auf Landesebene erst 1949 einen Rahmen erhalten habe (siehe Hofmann 2004: 28). Diese Neuregelung sei, so stand es noch 1982 in den *Bayeri-*

2 In den letzten Jahren ist es auf diesem Forschungsfeld etwas ruhiger geworden. Einen guten Überblick bieten Seefried/Hoffmann 2018 sowie Hein 2018.

schen *Verwaltungsblättern*, notwendig gewesen, weil „1945 [...] die reichsrechtlichen Grundlagen der Raumordnung mit der Ersetzung des Zentralismus und des Führerprinzips durch Föderalismus und Demokratie obsolet geworden“ seien (Evers 1982; siehe dazu auch – mit ähnlichem Zungenschlag – Buchner 1982). Weiter zurückreichende Wurzeln und Traditionen blieben damit ebenso ausgeklammert wie die NS-Planungsgeschichte (siehe dazu Messerschmidt 1994). Der Versuch, eine schwierige Vergangenheit kurz und schmerzlos zu entsorgen, ist gleichsam mit Händen zu greifen.

Mit dem Mythos des radikalen Bruchs auf dem Feld der Landesplanung in Bayern möchten wir aufräumen, indem wir die Kontinuitäten und Diskontinuitäten genauer betrachten und die Zäsur des Jahres 1945 historisieren.<sup>3</sup> In diachron vergleichender Perspektive werfen wir im Folgenden Schlaglichter: erstens auf die Rechtsgrundlagen der Landesplanung in Bayern, zweitens auf ihr Personal und drittens auf die Aufgaben, denen sich die bayerische Landesplanung in erster Linie widmen musste. Erklärungsbedürftig erscheint uns, viertens, insbesondere der Umstand, warum der Weg nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich doch zu umfassenden und langfristig angelegten Plänen führte, die vor 1945 kaum über das Stadium von Vorarbeiten hinausgelangt waren. Ausgeklammert bleiben dabei die Pläne selbst, die im Rahmen dieses kurzen Beitrags nicht hinreichend analysiert werden können, zumal hier noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Dass es aber auch hier deutliche Kontinuitätslinien gibt, deuten Untersuchungen zur Energie- und Verkehrspolitik in Bayern an (siehe Deutinger 2001 und Gall 2001). Überdies erwiesen sich Instrumente und Axiome der Landesplaner wie etwa das Modell der „Zentralen Orte“, das Walter Christaller am Beispiel Süddeutschlands entwickelte, als erstaunlich langlebig.<sup>4</sup>

## 2 Die Rechtsgrundlagen der bayerischen Landesplanung im Reich und im Bund

Was Raumordnung und Landesplanung betrifft, so war Bayern ein Spätzügler. Andere, stärker urbanisierte und industrialisierte Regionen hatten bereits deutlich früher Institutionen etabliert, die überörtliche Planungen zusammenfassen sollten. Den Anfang machte der 1911 gegründete *Zweckverband Groß-Berlin*, ihm folgten 1920 der *Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk* und 1925 der *Landesplanungsverband Düsseldorf*. Zur gleichen Zeit etablierten sich ein *Gesamtsiedlungsausschuss für den mitteldeutschen Industriebezirk*, die *Landesplanungsstellen der Rheinprovinzen* und wenig später auch der *Rhein-Mainische Planungsverband*. Als sich 1929 mit der *Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen* der erste überregionale Planungsverband konstituierte, dem 23 Planungsverbände angehörten, blieb Bayern noch außen vor.

Aber auch damals war Bayern kein „Niemandland der Landesplanung“, wie man den Freistaat später fälschlicherweise titulierte hat (Istel 1995: 640). Die Einsicht in die Notwendigkeit überörtlicher Planung reicht auch hier bis in die Zeit der Monarchie zurück.

3 Soweit nicht anders gekennzeichnet, beruhen die Ausführungen zur Landesplanung in Bayern vor 1945 im Wesentlichen auf der Studie von Istel 1993. Für die Zeit nach 1945 greifen wir dagegen auf eigene Untersuchungen zurück (siehe Schlemmer/Grüner/Balcar 2003: 379-450).

4 Zur langfristigen Wirkmächtigkeit von Christallers Theorie: Kegler 2015 sowie Kegler in diesem Band.

Als Vorläufer der Landesplanung können die Institutionen der Stadt-Umland-Planung gelten, die in den Großstädten München und Nürnberg im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts entstanden. Hier erkennt man bereits *in nuce* die Konfiguration von Stadt und Land nicht als Gegensatz, sondern als Kontinuum. Das führte noch in der Weimarer Zeit zu ersten Institutionalisierungsbestrebungen: Im Jahr 1930 ersuchte der Stadtrat von Nürnberg die Regierung von Mittelfranken in aller Form, bei der Bezirksregierung in Ansbach eine Landesplanungsstelle einzurichten (ausführlich Istel 1993: 42-58).

Eine einheitliche Rechtsgrundlage auf Reichsebene schuf erst das Wohnsiedlungsgesetz vom Herbst 1933. Auf dieser Basis entstand auch in Bayern 1934 eine staatliche Landesplanung – allerdings nicht als eine „vom Reich verordnete Organisationsform“, sondern als „bayerische Lösung zur Erarbeitung der überörtlichen Wirtschaftspläne für die Wohnsiedlungsgebiete“ (Istel 1993: 2). Eine wesentliche Änderung trat in den Jahren 1935 und 1936 durch die Einführung einer flächendeckenden Reichs- und Landesplanung ein (ausführlich Istel 1985). An die Stelle dessen, was Wolfgang Istel als „das bayerische Modell der Landesplanungsstellen bei den Regierungen“ bezeichnet (Istel 1993: 2), trat nunmehr eine Doppelstruktur: eine staatliche Planungsbehörde beim Reichsstatthalter, die ihrerseits der *Reichsstelle für Raumordnung* (RAG) in Berlin unterstand, und eine *Landesplanungsgemeinschaft* als Zusammenschluss unterschiedlicher Selbstverwaltungskörperschaften.<sup>5</sup> Deren Leitung oblag der staatlichen Planungsbehörde, die zugleich die Aufsicht über die *Landesplanungsgemeinschaft* führte. Dem „Führerprinzip“ entsprach man durch Personalunion an der Spitze beider Zweige der Landesplanung: Der Reichsstatthalter als Leiter der Planungsbehörde war zugleich Vorsitzender der *Landesplanungsgemeinschaft* (Istel 1993: 134). Damit hatte der Reichsstatthalter zunächst auch die Bezirksstellen der Landesplanungsgemeinschaft unter seiner direkten Kontrolle, ehe die Bezirksplaner 1939 den Regierungspräsidenten als Referenten für Raumordnung unterstellt wurden.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestand nur der behördliche Teil des Landesplanungsapparates weiter; die *Landesplanungsgemeinschaft* hingegen hatte aufgehört zu existieren und entstand in dieser Form auch nicht wieder. In dieser Beschränkung lag eine langfristige Weichenstellung, denn damit beschritt man in Bayern früh den Weg zur Definition von Landesplanung als Staatsaufgabe. Eine weitere wichtige Entscheidung fiel noch im Sommer 1945, als die Landesplanungsstelle dem Wirtschaftsministerium angegliedert wurde. Die bei den Bezirksregierungen angesiedelten Bezirksplanungsstellen wurden der Landesplanungsstelle als regionale Gliederungen unterstellt. Im Juli 1949 bestätigte eine Verordnung der bayerischen Staatsregierung über die Organisation und den Aufbau der Landesplanung diese Regelung.<sup>6</sup> Die außergewöhnlich enge Verbindung zwischen wirtschaftspolitisch bedingter Strukturpolitik und Landesplanung resultierte nicht zuletzt aus dieser Zuordnung, die bis 1970 bestehen blieb.

5 Vertreten waren – neben staatlichen und kommunalen Organen und Hoheitsträgern sowie der Wehrmacht – berufsständische Organisationen wie die *Deutsche Arbeitsfront* und der *Reichsnährstand*, Handels- und Gewerbekammern, Handwerkskammern, einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und die NSDAP (siehe Istel 1993: 133).

6 Verordnung über die Organisation der Landesplanung in Bayern vom 23.6.1949. In: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1949: 173-174. Vgl Fußnote 14.

### 3 Das Personal der bayerischen Landesplanung

Dass es beim Personal der bayerischen Landesplanung große Kontinuität über die Epochenäsaur des Jahres 1945 hinweg gab, ist keine Überraschung. Ein ähnliches Bild zeigt sich ja überall in der Staatsverwaltung, wie in den letzten Jahren eine Reihe von Studien zu einzelnen Ministerien nachgewiesen hat (siehe Mentel/Weise 2016; Kreuzberger/Geppert 2018); nicht viel anders sieht es etwa auf dem Feld der Wissenschaft aus.<sup>7</sup> Hinzu kommt, dass Raumordnung und Landesplanung auf vergleichsweise jungen Forschungszweigen wie der Wirtschaftsgeographie basierten und 1945 noch nicht lange als wichtiger staatlicher Tätigkeitsbereich anerkannt waren. Dementsprechend jung waren die Männer, die in den 1930er-Jahren in die bayerische Planungsbürokratie Einzug hielten. So etwas wie eine Gegenelite, die nach Kriegsende das Ruder hätte übernehmen können, gab es nicht.

Es waren also durch die Bank dieselben Männer, die schon vor 1945 das Geschäft der Raumplanung in Bayern hauptamtlich besorgt hatten, die nach Kriegsende wieder auf ihren angestammten Arbeitsfeldern tätig wurden. Hier seien *pars pro toto* nur zwei Beispiele genannt: Dr. Bernhard Kurtz zeichnete vor 1945 bei der Bezirksregierung in Ansbach für den „Raumordnungsplan Groß-Nürnberg“ verantwortlich. Nach Kriegsende übernahm er die Bezirksplanungsstelle Mittelfranken, ehe er – als Höhepunkt seiner Karriere – mit der Leitung der Landesplanungsstelle im *Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr* beauftragt wurde. Als zweites Beispiel sei der Diplom-Volkswirt Ernst Schmitt angeführt. Er arbeitete vor und nach 1945 als für Schwaben verantwortlicher Bezirksplaner und übte diese Funktion noch in den frühen 1970er-Jahren aus.

### 4 Aufgaben und Tätigkeitsfelder der bayerischen Landesplanung vor und nach 1945

Auch was Aufgaben und Tätigkeitsfelder betrifft, herrschte ein hohes Maß an Kontinuität. Das liegt sicherlich zum Teil in der Sache begründet. Landesplanung musste (und muss) zwischen den Vorhaben und Maßnahmen verschiedener Akteure ausgleichen und vermitteln: zwischen den Fachplanungen der einzelnen Ressorts, zwischen zivilen und militärischen Planungen, aber auch zwischen staatlichen und privaten Interessen. Auffällig ist indes, dass die bayerische Landesplanung sowohl vor als auch nach 1945 überwiegend damit beschäftigt war, tagesaktuelle politische Vorhaben und Maßnahmen zu koordinieren. Das operative Tagesgeschäft überwog ganz eindeutig, ja es nahm solchen Raum ein, dass für die Erarbeitung umfassender teilräumlicher Raumordnungspläne zur Gestaltung der Zukunft kaum hinreichend Zeit blieb. In der NS-Zeit ging es zunächst vor allem um Rüstung und Kriegsvorbereitung. So wirkte die Landesplanung bei der Konzeption militärischer und wehrwirtschaftlicher Anlagen mit, aber auch bei der Koordination des „Arbeitseinsatzes“. Später kamen spezielle kriegsbedingte Aufgaben wie die Erstellung von Gewerbelenkungsplänen oder die Vorberei-

<sup>7</sup> Siehe etwa das Beispiel der Kaiser-Wilhelm-/Max-Planck-Gesellschaft: Balcar 2019; Sachse 2002.

tung von Evakuierungsmaßnahmen hinzu.<sup>8</sup> Die Tendenz ging eindeutig dahin, sämtliche Planungsarbeiten auf zivile und militärische Projekte auszurichten, die mit der Kriegführung zusammenhingen.

Der Krieg machte letztlich auch den wenigen größeren Planungsarbeiten, die trotz der Fülle an tagesaktuellen Aufgaben in Angriff genommen wurden, einen Strich durch die Rechnung. Ein Hindernis, das immer schwerer zu überwinden war, je länger der Krieg dauerte, bestand darin, dass Beamte der Planungsstellen zum Militärdienst eingezogen wurden. Das galt etwa, um ein konkretes Beispiel zu nennen, für Bernhard Kurtz, den für Mittelfranken zuständigen Bezirksplaner. Seine Einberufung hatte zur Folge, dass die Arbeiten am Raumordnungsplan für den Großraum Nürnberg ab dem Sommer 1942 auf Eis lagen; daher kam dieser Plan letztlich nicht über ein bescheidenes Anfangsstadium hinaus (Istel 1993: 233).

Wie die Konkurrenz verschiedener Dienststellen und Behörden im polykratischen NS-Staat, der chronische Arbeitskräftemangel und vor allem der Zweite Weltkrieg umfassende Planungen sowie deren Umsetzung behinderten und verzögerten, veranschaulicht das Schicksal des „Dr.-Hellmuth-Plans“ (Bildstein 1938; Hohmann 1992; Istel 1993: 200-225 und Anhang 4<sup>9</sup>). Hierbei handelte es sich um einen nach dem Gauleiter von Mainfranken, Otto Hellmuth (Freyeisen 2005), benannten Strukturplan für die bayerische Rhön. Begonnen hatte es im Februar 1934 mit einem Papier von Gauwirtschaftsberater Kurt Haßlinger, der darin die Strukturschwächen des Notstandsgebiets Rhön sowie deren Ursachen aus NS-Perspektive dargelegt hatte (siehe Istel 1993: 200). Der Grundgedanke lautete, dass nur eine neue Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur das Elend in der Region dauerhaft beseitigen könne; daneben spielten aber auch Nahrungsmittelautarkie und die Ideologie von „Blut und Boden“ eine Rolle. Die weitgefassten Planungen in einem Gebiet von rund 120 Gemeinden betrafen vor allem Verkehrserschließung, Meliorationen und Flurbereinigung, wobei die extreme Zersplitterung des Bodenbesitzes durch die in Unterfranken praktizierte Realteilung in den Augen der Planer umfangreiche Enteignungen erforderlich machten. Gerade aus diesem Aspekt gestaltete sich die Umsetzung schwierig und langwierig. Im Zuge des Vernichtungskriegs und der Eroberung von „Lebensraum im Osten“ änderten sich jedoch plötzlich die Planvorgaben: Anstatt den Bewohnern der Rhön in ihrer Heimat eine auskömmliche Lebensgrundlage zu schaffen, sollten diese nun als Kolonisten zur „Aufsiedlung“ in den eroberten Ostgebieten eingesetzt werden. „Die so furios von der Partei eingeleitete wirtschaftliche Hebung der Rhön“, urteilt Wolfgang Istel, „verfiel langsam aber sicher einem Dämmer Schlaf, der sich über das Jahr 1945 fortsetzte“ (Istel 1993: 225).

In der Tat sah es auch nach 1945 ganz ähnlich aus: Das Personal der spärlich besetzten Planungsbehörden in Bayern war mit der Verwaltung des Mangels – einer Folge des Krieges und der totalen Niederlage – vollkommen ausgelastet. Im Vordergrund standen die Wohnraumbeschaffung für Flüchtlinge, die Unterbringung von Betrieben, die es nach Bayern verschlagen hatte, und die zivile Nutzung von Wehrmachtsanlagen, so

8 Zu diesem Themenkomplex siehe Klee 1999.

9 Anhang 4: Dr.-Hellmuth-Plan: Voranschlag über den Arbeitsanfall und die zu erwartenden Kosten für die Flurbereinigung vom 1.12.1936.



diese nicht von der U.S. Army genutzt wurden. Das hatte eine pikante Note, da angesichts der stark ausgeprägten personellen Kontinuitäten nun dieselben Beamten mit dieser Aufgabe betraut waren, die bereits in der NS-Zeit die Infrastruktur der Wehrmacht geplant hatten. Auf diese Weise half die bayerische Landesplanung in den frühen 1950er-Jahren, Löcher zu stopfen und die „Gründungskrise“ der jungen Bundesrepublik zu bewältigen (Hockerts 2012). Willi Guthsmuths, der für die Landesplanung zuständige Staatssekretär im *Bayerischen Wirtschaftsministerium*, bezeichnete diese Praxis im Nachhinein als Planung nach dem „Feuerwehrprinzip“: „Wo es gerade besonders heftig brannte und unerhörte Notstände vorlagen, versuchte man, im lokalen Bereich zurechtzukommen.“<sup>10</sup> Zeit für Planung und Raumordnung im eigentlichen Sinne blieb vor diesem Hintergrund zunächst nicht.

## 5 Der Weg zu den großen Plänen

Erst in den langen 1960er-Jahren erfuhr die Landesplanung auch in Bayern einen regelrechten Boom. In der Dekade davor war es den Planern lediglich gelungen, ein größeres Werk auszuarbeiten: die „Grundlagen für die Aufstellung von Richtlinien für einen Landesentwicklungsplan“, die in zwei Bänden 1951 und 1954 vorgelegt wurden (BayStMinWV 1951, 1954). Der gewundene Titel verrät bereits viel über die Unsicherheiten und Hindernisse, die dieses Unternehmen seinerzeit überwinden musste. Das Resultat konnte sich sehen lassen: Immerhin war es ein „erster durchformulierter Ansatz einer bayerischen Landesentwicklungskonzeption“ (Terhalle 1988: 25), der „zu einer Magna Charta der Landesentwicklung“ avancierte (Schreyer 1969: 252). Ein knappes Jahrzehnt später legten die Planer die Denkschrift „Grundlagen und Ziele der Raumordnung in Bayern“ vor, die gleichermaßen als Standortbestimmung und Neuorientierung der bayerischen Landesplanung gelesen werden muss (BayStMinWV 1962). Auf dieser Grundlage erstellten die Bezirksplaner Mitte der 1960er-Jahre – neben Vorarbeiten für das boomende Mittelbayerische Donauebiet um die Automobil- und Erdölraffineriestadt Ingolstadt (Schlemmer 2009) – drei Raumordnungspläne für ausgesprochen ländlich geprägte strukturschwache Regionen des Zonenrandgebiets. In ihnen ging es weniger um Raumordnung als um Landesentwicklung, also um die Möglichkeiten einer primär ökonomisch ausgerichteten Struktur- und Infrastrukturpolitik (ausführlich Balcar 2004). Der nächste Schritt bestand in der Ausarbeitung eines „Strukturentwicklungsprogramms“ für alle strukturschwachen Regionen des Freistaats, das 1968 in Angriff genommen wurde.<sup>11</sup> Auf der Basis dieser Vorstudien beschloss der Ministerrat im April 1969 und im Juli 1970 die Programme für Bayern I und II, die das Ziel der Staatsregierung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu schaffen, ebenso dokumentierten wie die Arbeit der nach wie vor im Wirtschaftsministerium ressortierenden Landesplanungsstelle (BayStMinWV 1969, 1970). Den Höhepunkt und Endpunkt markierte das Landesentwicklungsprogramm, das die bayerische Staatsregierung am 1. Mai 1976 auf dem Verordnungsweg in Kraft setzte (Bayerische Staatskanzlei 1976).

<sup>10</sup> Zitiert aus „Wohnung, Arbeit, Bildung und Erholung“ (Münchner Merkur 1964).

<sup>11</sup> Zur Genese des „Strukturentwicklungsprogramms“ siehe Schlemmer/Grüner/Balcar 2002: 432-434.

Auf einen gemeinsamen Nenner gebracht, oszillierten die Zielvorstellungen der Landesplaner in Bayern, die in den genannten Planwerken ihren Niederschlag fanden, zwischen Tradition und Moderne; die Männer in der Landesplanungsstelle und in den Bezirksplanungsstellen hatten „keine Sehnsucht nach der Ruhr“, um mit dem Wirtschaftsjournalisten Hermann Bößenecker zu sprechen (Bößenecker 1972: 303), sondern orientierten sich eher an der mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur des benachbarten Baden-Württemberg (Schlemmer 2017). Vor allem vier Faktoren gaben den Ausschlag, dass es in den 1960er-Jahren gelang, die Dominanz des Tagesgeschäfts zu durchbrechen, sodass auch in Bayern eine „Zeit der großen Pläne“ (Balcar 2004: 420) anbrach:

Erstens wirkten die sozialen und ökonomischen Folgen des Zweiten Weltkriegs als Türöffner für die Landesplanung: Die „Gründungskrise“ der Bundesrepublik traf in Bayern die Regionen besonders hart, die schon zuvor als Notstandsgebiete gegolten hatten. Marktkonforme Mechanismen der Krisenbewältigung griffen hier ganz offensichtlich auch im „Wirtschaftswunder“ nicht, weshalb gute Argumente für eine Politik der „aktiven Sanierung“ sprachen (dazu Balcar 2004: 397-400). Das mussten schließlich auch konservative Agrarromantiker einsehen. Hinzu kam, dass diese traditionellen Notstandsgebiete von der Wirtschaftskrise der Jahre 1966/67 – tatsächlich kaum mehr als eine kurze Wachstumsdelle – in besonderem Maße betroffen waren, was sich an weit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten ablesen ließ. Auf diese Weise wurde die Rezession von 1966/67 in Bayern zum Katalysator für ein neues Planungsverständnis (Schlemmer/Grüner/Balcar 2003: 424).

Zweitens machte die Opposition immer wieder Druck auf die CSU-geführte Staatsregierung, die bei der Landesplanung aufgrund massiver parteiinterner Widerstände lange zögerlich agierte. Dagegen versuchte die SPD, sich als *die* Partei der Planung in Bayern zu profilieren und die Staatsregierung in dieser Frage vor sich herzutreiben. Waldemar von Knoeringen machte in einer Landtagsdebatte von 1964 deutlich, welche Bedeutung seine Partei diesem Politikfeld beimaß: Die Raumordnung müsse als „wesentliches Mittel der Gesellschaftspolitik“, ja als „neue Dimension der Politik“ überhaupt begriffen werden, als „Politik für die Zukunft“, der „alle Ressortpolitik“ unterzuordnen sei, um die Probleme zu lösen, „die mit den klassischen Mitteln der Politik nicht mehr zu lösen“ seien.<sup>12</sup> Dem konnte sich die CSU nicht dauerhaft verschließen, zumal „Modernisierung“ zum zentralen Thema im Landtagswahlkampf von 1966 aufstieg. „Bayern modern“ ließ die CSU plakatieren, „Für ein modernes Bayern“ die SPD. Davon profitierten nicht zuletzt die Landesplaner, denn sie rückten dadurch näher an die Zentren politischer Entscheidungen heran (ausführlich Schlemmer/Grüner/Balcar 2003: 425-426).

Hinzu kamen, drittens, Initiativen des Bundes, die in Bayern zu einer aufgeschlosseneren Haltung gegenüber Landesplanung und Raumordnung führten. Da war zunächst das Bundesraumordnungsgesetz von 1965,<sup>13</sup> das als Transmissionsriemen wirkte, über den Reformanstöße aus Bonn in die bayerische Politik übertragen wurden. Kon-

<sup>12</sup> Stenographischer Bericht über die 44. Sitzung des Bayerischen Landtags am 09.04.1964: 1584-1585.

<sup>13</sup> Bundesraumordnungsgesetz vom 08.04.1965. In: Bundesgesetzblatt 1965/I: 306-310. Siehe dazu Schlemmer/Grüner/Balcar 2003: 435-437.

kret sorgte das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) für eine grundlegende Novellierung des bayerischen Landesplanungsrechts, die 1970 in Form einer Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) erfolgte.<sup>14</sup> Noch wichtiger dürfte die Bildung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 1966 gewesen sein, in der der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß mit dem Finanzministerium ein Schlüsselresort übernahm. Die Bundesregierung Kiesinger/Brandt erhob Planung geradezu zum Reformprinzip. Zauberworte wie mittelfristige Finanzplanung und Globalsteuerung schufen ein Klima, dem sich auch die CSU in Bayern nicht entziehen konnte.<sup>15</sup>

Viertens stand auch der Zeitgeist auf der Seite der Landesplanung. Im Zuge der Planungseuphorie, die in den 1960er-Jahren in der Bundesrepublik grassierte (siehe dazu Ruck 2000), war Bayern zu einem Nachzügler auf diesem zunehmend wichtiger werdenden Politikfeld geworden. Diesen Rückstand galt es aufzuholen. Daher legte nun auch Ministerpräsident Alfons Goppel großes Gewicht auf die Ausarbeitung von Raumordnungsplänen für die besonders benachteiligten Regionen des Freistaats. Das zeitigte ganz konkrete Folgen: Im Juli 1964 wies Wirtschaftsminister Otto Schedl die Leiter der Bezirksplanungsstellen an, alle anderen Tätigkeiten zugunsten dieser Raumordnungspläne zurückzustellen.<sup>16</sup> Spätestens ab diesem Zeitpunkt dominierten nicht mehr tagespolitisch aktuelle Probleme das Geschäft der Planer in Bayern, sondern die Arbeit an Plänen für die – um einen zeitgenössischen Begriff zu verwenden – „mittlere Zukunft“.<sup>17</sup>

---

### Quellen

Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bestand Staatskanzlei  
 Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bestand Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

---

### Literatur

- Balcar, J. (2004): Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945 bis 1972. München, 404-419.
- Balcar, J. (2019): Die Ursprünge der Max-Planck-Gesellschaft. Wiedergründung – Umgründung – Neugründung. Ergebnisse des Forschungsprogramms Geschichte der Max-Planck-Gesellschaft. Preprint 7. Berlin. DOI: 10.17617/2.3055636
- Bayerische Staatskanzlei (1976) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMinWV – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (1962) (Hrsg.): Grundlagen und Ziele der Landesplanung in Bayern. o.O., o.J.
- BayStMinWV – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (1969) (Hrsg.): Ein Programm für Bayern I. Augsburg.

---

14 Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6.2.1970. In: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1970: 9-16.

15 Ein Überblick über die Reformpolitik der Großen Koalition findet sich bei Hockerts 2006: hier 27-46.

16 Landesplanungsstelle an die Bezirksplanungsstellen Niederbayern, Oberpfalz und Unterfranken vom 28.7.1964 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bestand Staatsministerium für Wirtschafts- und Verkehr 21755).

17 Karlheinz Witzmann (Bezirksplanungsstelle für Oberbayern) an Wolfgang Helwig (Landesplanungsstelle) vom 21.12.1962 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bestand Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr 21734).

- BayStMinWV – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (1970)** (Hrsg.): Ein Programm für Bayern II. Passau.
- BayStMinWV – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle (1951)** (Hrsg.): Die bayerische Landesplanung. Grundlagen für die Aufstellung von Richtlinien zu einem Landesentwicklungsplan. Teil 1: Bestandsaufnahme. o.O., o.J.
- BayStMinWV – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landesplanungsstelle (1954)** (Hrsg.): Die bayerische Landesplanung. Grundlagen für die Aufstellung von Richtlinien zu einem Landesentwicklungsplan. Teil 2: Planungen. o.O., o.J.
- Bildstein, K. (1938)**: Der Dr. Hellmuth-Plan. Seine Grundlagen und seine Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 2, 46-53.
- Bößenecker, H. (1972)**: Bayern, Bosse und Bilanzen. Hinter den Kulissen der weiß-blauen Wirtschaft. München u. a.
- Buchner, W. (1982)**: 25 Jahre Landesplanungsgesetzgebung in Bayern. In: Bayerische Verwaltungsblätter 113, 23, 705-708.
- Creuzberger, S.; Geppert, D. (2018)** (Hrsg.): Die Ämter und ihre Vergangenheit. Ministerien und Behörden im geteilten Deutschland 1949-1972. Paderborn.
- Deutinger, S. (2001)**: Eine „Lebensfrage für die bayerische Industrie“. Energiepolitik und regionale Energieversorgung 1945 bis 1980. In: Schlemmer, T.; Woller, H. (Hrsg.): Bayern im Bund, Band 1: Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973. München, 33-118.
- Evers, H.-U. (1982)**: Tendenzen der Verrechtlichung der Raumordnung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 113, 23, 709-714.
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2019)**: „Wir haben den Umweltschutz erfunden“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2019. Frankfurt am Main.
- Freyeisen, A. (2005)**: Verbohrt bis zuletzt. Gauleiter Dr. Otto Hellmuth und das Ende des Nationalsozialismus in Unterfranken. In: Mainfränkisches Jahrbuch für Geschichte und Kunst 57, 280-328.
- Gall, A. (2001)**: „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!“ Verkehrspolitik und Landesplanung 1945 bis 1976. In: Schlemmer, T.; Woller, H. (Hrsg.): Bayern im Bund, Band 1: Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973. München, 119-204.
- Hein, C. (2018)** (Hrsg.): The Routledge Handbook of Planning History. New York/London.
- Hobsbawm, E. J.; Ranger, T. (1992)** (Hrsg.): The Invention of Tradition. Cambridge.
- Hockerts, H. G. (2006)**: Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära. In: Hockerts, H. G. (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden, 1-155.
- Hockerts, H. G. (2012)**: Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik. In: Hockerts, H. G.: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945. Bonn, 23-42.
- Hofmann, S. (2004)**: Industriepolitik und Landesplanung in Bayern 1958-1970. Phil. Diss. Neubiberg.
- Hohmann, J. S. (1992)**: Landvolk unterm Hakenkreuz. Agrar- und Rassenpolitik in der Rhön. 2 Bände. Frankfurt am Main u. a.
- Istel, W. (1985)**: Entwicklungslinien einer Reichsgesetzgebung für die Landesplanung bis 1945. In: Beiträge zur Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung. Dortmund, 67-100. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklung.
- Istel, W. (1993)**: Wurzeln und Entwicklung der Landesplanung in Bayern bis 1945. Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 124, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung.
- Istel, W. (1995)**: Anfänge der Raumordnung in Bayern. In: Der Architekt 121, 95, 640-646.
- Kegler, K. R. (2015)**: Deutsche Raumplanung. Das Modell der „Zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Paderborn.
- Klee, K. (1999)**: Im „Luftschutzkeller des Reiches“. Evakuierte in Bayern 1939-1953: Politik, soziale Lage, Erfahrungen. München.
- Mentel, C.; Weise, N. (2016)**: Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung. München/Potsdam.
- Messerschmidt, R. (1994)**: Nationalsozialistische Raumforschung und Raumordnung aus der Perspektive der „Stunde Null“. In: Prinz, M.; Zitelmann, R. (Hrsg.): Nationalsozialismus und Modernisierung. 2., durch ein Nachwort ergänzte Auflage. Darmstadt, 117-138.
- Münchener Merkur (1964)**: „Wohnung, Arbeit, Bildung und Erholung“. In: Münchener Merkur vom 15.05.1964. München.

- Ruck, M. (2000): Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre. In: Schildt, A.; Siegfried, D.; Lammers, K. C. (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg, 362-401.
- Sachse, C. (2002): „Persilscheinkultur“. Zum Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Kaiser-Wilhelm/Max-Planck-Gesellschaft. In: Weisbrod, B. (Hrsg.): Akademische Vergangenheitspolitik. Beiträge zur Wissenschaftskultur der Nachkriegszeit. Göttingen, 217-246.
- Schlemmer, T. (2009): Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975. München.
- Schlemmer, T. (2017): Erfolgsmodelle? Politik und Selbstdarstellung in Bayern und Baden-Württemberg zwischen „Wirtschaftswunder“ und Strukturbruch „nach dem Boom“. In: Grüner, S.; Mecking, S. (Hrsg.): Wirtschaftsräume und Lebenschancen. Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945-2000. Berlin/Boston, 171-190.
- Schlemmer, T.; Grüner, S.; Balcar, J. (2003): „Entwicklungshilfe im eigenen Lande“. Landesplanung in Bayern nach 1945. In: Frese, M.; Paulus, J.; Teppe, K. (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn u. a., 379-450.
- Schreyer, K. (1969): Bayern – ein Industriestaat. Die importierte Industrialisierung. Das wirtschaftliche Wachstum nach 1945 als Ordnungs- und Strukturproblem. München/Wien.
- Seefried, E.; Hoffmann, D. (2018) (Hrsg.): Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft. Berlin/Boston.
- SZ – Süddeutsche Zeitung (1970): „Ein Ressort für Boden, Wasser und Luft“. In: Süddeutsche Zeitung vom 11.12.1970. München.
- Terhalle, W. (1988): Die Landesplanung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (1945-1970). In: Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern. Hannover, 11-62. = Arbeitsmaterial der ARL 125.

---

## Autoren

Jaromír Balcar (\*1966), Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Wissenschaftsgeschichte (Berlin) im Forschungsprogramm „Geschichte der Max-Planck-Gesellschaft“ und Privatdozent am Institut für Geschichtswissenschaft der Universität Bremen.

Thomas Schlemmer (\*1967), Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, Chefredakteur der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte und Privatdozent am Historischen Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.