

# Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung

Der Weg zum Landesplanungsgesetz  
von 1962 in Baden-Württemberg

Von TOSHIAKI YAMAI

Im Mai 1952, dem Monat nach der Gründung des neuen Bundeslandes Baden-Württemberg, wurde in dessen Innenministerium eine Abteilung für Landesplanung gebildet: die Abteilung VII. Außer dem Leiter Gerhard Ziegler gehörten dieser Abteilung (zunächst Geschäftsteil VII genannt) nur drei weitere Mitarbeiter an, die kaum in der Landesplanung bewandert waren – ein „Ein-Mann-Betrieb“ ohne Fachpersonal, so bezeichnete Ziegler seine Abteilung häufig. Die Fachressorts seien zudem, so erinnerte sich Gerhard Sonnenberg, ein langjähriger Mitarbeiter der Abteilung VII, nach den Erfahrungen der NS-Zeit misstrauisch gegen jede Art überfachlicher und überörtlicher Planung gewesen – man witterte dahinter „Planwirtschaft“ und „Dirigismus“<sup>1</sup>. Ziegler und seine Abteilung standen also am Ausgangspunkt eines langen und schwierigen Weges zur Landesplanung.

In der vorliegenden Arbeit wird die erste Phase dieses Weges bis zum Erlass des Landesplanungsgesetzes von 1962 untersucht. Dabei wird vor allem das Problem des Widerspruchs zwischen der Landesplanung und der kommunalen Selbstverwaltung berücksichtigt. Eine überörtliche Planung kann nicht immer die Interessen aller Gemeinden wahren, häufig kollidieren diese Interessen sogar. In Deutschland, wo die Planungshoheit der Gemeinde vom Grundgesetz formell anerkannt ist, konnte der Gegensatz der konkurrierenden Planungshoheiten besonders schwerwiegende Probleme verursachen. Welche Lösung wurde damals für diesen Konflikt gefunden? Eine Untersuchung dieser Frage kann zum Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung und damit der Demokratie in Deutschland beitragen. Baden-Württemberg, ein Land mit einer geschichtlichen Tradition starker kommunaler Selbstverwaltung<sup>2</sup>, stellt ein geeignetes Beispiel für eine solche Untersuchung dar.

---

<sup>1</sup> Gerhard SONNENBERG, Bericht aus der Arbeit der Abteilung VII – Landesplanung – des Innenministeriums Baden-Württemberg und der Landesplanungsstelle während der Jahre 1952 bis 1973, o. O. 1976 (masch.: HStAS EA 2/702 Bü 372), S. 21 f., 25 f., 27.

<sup>2</sup> Vgl. Hans-Georg WEHLING, Gemeinde und Kommunalpolitik, in: Baden-Württem-

Die Untersuchung der Landesplanung kann zudem einen aufschlussreichen Zugang zum Verständnis der deutschen Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg aufzeigen. Neuere Forschungen über die „Planung“ in Deutschland beschreiben die Geschichte der Bundesrepublik in den ersten Jahrzehnten wie folgt: Die Erfahrungen der NS-Diktatur und die Existenz der DDR mit ihrem Konzept der Planwirtschaft machten die „Planung“ in Westdeutschland vorerst zu einem Tabu. Nach der Lehre des Ordoliberalismus, der die Wirtschaftspolitik und -diskurse in den 1950er Jahren prägte (Ludwig Erhards „Soziale Marktwirtschaft“), sollte der vom Staat gesetzte und garantierte Marktmechanismus für eine angemessene Allokation von Gütern sorgen. Die „Planung“, von der befürchtet wurde, dass sie diesen Mechanismus stören könnte, wurde abgelehnt. Seit Mitte der 1950er Jahre setzte sich unter dem Eindruck einer rapiden Wirtschaftsentwicklung aber unaufhaltsam der Glaube durch, Fortschritt selber „machen“ zu können. Bis zur Mitte des nächsten Jahrzehntes bildete sich die feste Überzeugung, dass ohne Planung überhaupt keine Politik zu machen sei. Die keynesianische Wende in der Wirtschaftspolitik unter der Großen Koalition seit 1966 (Karl Schillers „Globalsteuerung“) stellt einen wichtigen Meilenstein dieses Wandels dar. Die „Planungseuphorie“ während dieser Zeit wurde aber von der Ölpreiskrise 1973 und der Stagflation in den folgenden Jahren wieder zerstört. Der Terminus der „Unregierbarkeit“ wurde nun einer der politischen Schlüsselbegriffe der 1970er Jahre<sup>3</sup>. Mit der folgenden Untersuchung der Landesplanung am Beispiel eines Bundeslandes soll eine tiefere Einsicht in die Geschichte der „Planung“ in der Bundesrepublik gewonnen werden.

Die Geschichte der Landesplanung in Deutschland kann bis in die Vorkriegszeit zurückverfolgt werden. In einer neu erschienenen, umfassenden Forschungsarbeit über die Raumplanung in Deutschland im 20. Jahrhundert findet Ariane Leendertz die Wurzeln der deutschen Landesplanung bereits in den Maßnahmen, die gegen die besorgniserregenden Folgen der Hochindustrialisierung und des Stadtwachstums seit den 1870er Jahren getroffen wurden: im scheinbar ungebremsten Wuchern von Industrieanlagen und Wohngebieten, von Sickergruben, Mülldepo-

---

berg. Eine politische Landeskunde, Stuttgart 1996, S. 150–171, hier S. 151–155, 170; Hermann BAUSINGER, Zur politischen Kultur Baden-Württembergs, in: ebd., S. 14–42, hier S. 31 f.

<sup>3</sup> Gabriele METZLER, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 12, 32, 50 f., 59, 80, 245, 315–317, 404, 413; Alexander NÜTZENADEL, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005, S. 42 f., 126, 203 f., 230 f., 302, 310, 351, 359 f.; Michael RUCK, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, hg. von Axel SCHILDT/Detlef SIEGFRIED/Karl Christian LAMMERS, Hamburg 2000, S. 362–401; Gabriele METZLER, Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren? in: Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, hg. von Konrad H. JARAUSCH, Göttingen 2008, S. 243–260.

nien und Rieselfeldern für Abwässer usw. Um diese Probleme zu bewältigen, expandierten viele Städte ihren Verwaltungsbereich durch Eingemeindungen. Außerdem erweiterten die Stadtverwaltungen ihre Daseinsvorsorgefunktionen, z. B. mit der Übernahme der Gas- und Elektrizitätswerke und im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts schließlich des Straßen- und Kleinbahnwesens („Munizipalsozialismus“). 1920 entstand der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, die erste Landesplanungsinstitution in Deutschland, die unter dem Namen Regionalverband Ruhr bis heute besteht<sup>4</sup>.

Diese Entwicklungen bilden nach Leendertz die Anfangsphase einer Epoche der Landesplanung in Deutschland, die sich in den 1970er Jahren ihrem Ende zuneigte. Mit dieser Einschätzung reiht sich ihre Arbeit in den neueren Forschungstrend ein, der die „Moderne“, die Zeit vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zu den 1970er Jahren, als eine besondere Epoche betrachtet, die durch den Gedanken geprägt war, dass man die Welt durch Systematisierung und Disziplinierung ordnen könne und müsse, und dass dieses Projekt mit den modernen Wissenschaften durchführbar sei<sup>5</sup>. Dieser Sichtweise entsprechend, bezeichnet Leendertz die Raumplanung dieser Epoche als einen Versuch, die im „liberalistischen“ 19. Jahrhundert aus den Fugen geratene Gesellschaft wieder in eine „Ordnung“ zu bringen, und betont den Kontinuitätsstrang der konservativen Raumordnungsideen und -politik zwischen der NS-Zeit und der Bundesrepublik. Als Beispiel wird die Zielvorstellung des „krisensicheren“ landwirtschaftlich-industriellen Mischgebiets mit einer Großstadt- und Ballungsfeindschaft genannt. Außerdem, so die Argumentation Leendertz', gehörten sowohl Walter Christallers bekannte Theorie der „zentralen Orte“ als auch Gerhard Isenbergs Tragfähigkeitsmethode, die in der NS-Zeit entwickelt und vor allem in den eingegliederten Ostgebieten angewandt wurden, zum Kernbestand der Raumordnungspolitik auch nach dem Zweiten Weltkrieg. Viele führende Raumforscher und -planer der NS-Zeit spielten zudem bis weit in die 1960er Jahre hinein eine prägende Rolle in der Bundesrepublik<sup>6</sup>.

So überzeugend die Kontinuitätsthese von Leendertz ist, sind aber die Diskontinuitäten vor und nach dem Krieg, so scheint mir, in ihrer Arbeit zu wenig berücksichtigt. Sie weist lediglich darauf hin, dass in der Bundesrepublik aus der Diagnose der Überbevölkerung kein Anspruch auf eine Expansion des Lebensraums mehr abgeleitet und mit dieser Diagnose keine Hierarchisierung innerhalb der Bevölkerung nach rassistischen Kriterien verbunden wurde – ein durchaus wichtiges Beispiel für Diskontinuität, das in der Arbeit jedoch die Ausnahme bildet<sup>7</sup>. So werden z. B.

---

<sup>4</sup> Ariane LEENDERTZ, *Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2008, S. 7f., 29–32, 43 ff.

<sup>5</sup> Paul NOLTE, *Abschied vom 19. Jahrhundert oder Auf der Suche nach einer anderen Moderne*, in: *Wege der Gesellschaftsgeschichte*, hg. von Jürgen OSTERHAMMEL/Dieter LANGEWIESCHE/Paul NOLTE, Göttingen 2006, S. 103–132, hier S. 125.

<sup>6</sup> LEENDERTZ (wie Anm. 4) S. 91, 107, 128f., 144, 290, 308f., 393, 396.

<sup>7</sup> Ebd., S. 261.

die Bestrebungen nach dem Krieg, in ablehnender Haltung gegenüber der Raumordnungspolitik der NS-Zeit eine Landesplanung „von unten“ zu begründen, bei Leendertz kaum beachtet<sup>8</sup>. In der vorliegenden Arbeit soll es nun darum gehen, diese Bestrebungen herauszuarbeiten.

Die Betonung der Kontinuität bei Leendertz könnte in ihrem methodischen Ansatz begründet sein, einem ideengeschichtlichen („intellectual history“) bzw. diskursanalytischen Zugriff. Gegenüber einem solchen Ansatz, der zurzeit in der Geschichtswissenschaft in Mode ist, gibt Jürgen Kocka zu bedenken, dass die Frage nach der „praktischen Umsetzung von Vorstellungen und Diskursen in prozess- und strukturelevante Handlungen“ nicht hinreichend reflektiert würde und damit ein dezisionistisch-voluntaristisches Bild der historischen Wirklichkeit entstehen könne<sup>9</sup>. Diese Bedenken ernst nehmend, wird in der vorliegenden Arbeit gerade nach dieser praktischen Umsetzung von Vorstellungen und Diskursen im Erarbeitungsprozess des Landesplanungsgesetzes von 1962 in Baden-Württemberg gefragt<sup>10</sup>.

## I. Landesplanungsgemeinschaft oder Landesplanungsrat

### 1. Kontinuität und Diskontinuität in der Landesplanung in Deutschland

„So kam es, daß die Wiederaufnahme der Landesplanung in Südwestdeutschland nach 1945 fast ein Neubeginn aller landesplanerischen Tätigkeit war“, erinnerte sich Sonnenberg an die Arbeit der Abteilung VII. Nur sehr wenig von dem

---

<sup>8</sup> Als eine (weitere) Ausnahme ist dies ein Hinweis auf die Gedanken von Erich Dittrich und Josef Umlauf, die sich für das Prinzip der Freiwilligkeit und Selbstverwaltung in der Raumordnungspolitik einsetzten: Ebd., S. 267, 295 f.

<sup>9</sup> Jürgen Kocka, Wandlungen der Sozial- und Gesellschaftsgeschichte am Beispiel Berlins 1949 bis 2005, in: OSTERHAMMEL/LANGEWIESCHE/NOLTE (wie Anm. 5) S. 11–31, hier S. 26 f. Leendertz versteht ihre Arbeit als „neue“ Ideengeschichte und erklärt, dass es bei ihr nicht um „konkrete“ Planungen, ihr Zustandekommen in Zusammenarbeit von Behörden, Verbänden, Interessengruppen, sondern um die Programmatik, das Denken, die gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen gehe. LEENDERTZ (wie Anm. 4) S. 13.

<sup>10</sup> Als Beispiel für eine der bisher nur wenigen vorhandenen Fallstudien über die Landesplanung in einzelnen Bundesländern: Thomas SCHLEMMER/Stefan GRÜNER/Jaromir BALCAR, „Entwicklungshilfe im eigenen Lande“. Landesplanung in Bayern nach 1945, in: Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, hg. von Matthias FRESE/Julia PAULUS/Karl TEPPE, Paderborn 2003, S. 379–450; Karl LAUSCHKE, Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: ebd., S. 451–471; Alexander GALL, „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!“ Verkehrspolitik und Landesplanung 1945 bis 1976, in: Bayern im Bund, Bd. 1: Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973, hg. von Thomas SCHLEMMER/Hans WOLLER, München 2001, S. 119–204. In diesen Studien wird aber das Problem des Widerspruchs zwischen der Landesplanung und der Selbstverwaltung wenn überhaupt, dann nur beiläufig erwähnt.

vor 1945 erarbeiteten Grundlagenmaterial, wie Karten, Pläne oder statistische Daten, seien erhalten geblieben. Es sei auch nicht immer leicht gewesen, die nötigen Karten zu beschaffen oder zu zeichnen, weil die Besatzungsmächte Kartenmaterial größtenteils als Geheimsache deklariert hätten<sup>11</sup>.

So stand die Abteilung VII tatsächlich vor einem Neubeginn, allerdings nicht ohne historische Vorgänger. Dem bereits oben erwähnten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk folgend, entstanden von 1925 an in vielen Regionen des Deutschen Reichs Landesplanungsorganisationen bzw. -stellen, 1932 waren es zumindest 30 an der Zahl. Meistenteils waren es freiwillige lose Vereinigungen von Organen der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung sowie Vertretungen von Industrie und Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft usw. Unter der NS-Herrschaft wurde dann jedoch der Wechsel zu einer zentralstaatlichen Raumplanung durchgeführt. 1935 wurde die „Reichsstelle für Raumordnung“ gegründet, die Hitler direkt unterstand und für die gesamte Reichs- und Landesplanung zuständig war. Die alten Planungsorganisationen wurden aufgelöst und in jedem Planungsraum (Reichsstatthalterbezirke und preußische Provinzen) durch die der Reichsstelle unterstehenden Landesplanungsgemeinschaften ersetzt<sup>12</sup>.

Wie exemplarisch an der Arbeit von Leendertz dargestellt, betonen neuere Forschungen die Kontinuität der Raumplanung in Deutschland vor und nach dem Zweiten Weltkrieg, wie z. B. in den Zielvorstellungen, in den Methoden und bei den tragenden Personen<sup>13</sup>. Im vorliegenden Fall könnte in Gerhard Ziegler eine solche personale Kontinuität verkörpert sein. Bereits seit 1934 war Ziegler (Jahrgang 1902) als Landesplaner tätig. Zuerst arbeitete er als Angestellter der Landesplanungsstelle in Königsberg am „Ostpreußenplan“ mit. 1937 wurde er NSDAP-Mitglied und wechselte zur Reichsstelle für Raumordnung nach Berlin. 1940 wurde er zum Leiter der Landesplanungsgemeinschaft Schlesien ernannt. Nachdem Oberschlesien als selbständiger Gau etabliert wurde, war er für die dortige Raumpla-

<sup>11</sup> SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 19f.

<sup>12</sup> LEENDERTZ (wie Anm. 4) S. 48–50, 111 f.; Christian ENGELI, Landesplanung in Berlin-Brandenburg. Eine Untersuchung zur Geschichte des Landesplanungsverbandes Brandenburg-Mitte 1929–1936, Stuttgart u. a. 1986, S. 16–21, 31–33; Rolf MESSERSCHMIDT, Nationalsozialistische Raumforschung und Raumordnung aus der Perspektive der „Stunde Null“, in: Nationalsozialismus und Modernisierung, hg. von Michael PRINZ/Rainer ZITELMANN, Darmstadt <sup>2</sup>1994, S. 117–138, hier S. 127–133; Norbert LEY, Art. Landesplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 2, Hannover <sup>2</sup>1970, Sp. 1713–1734, hier Sp. 1716–1722.

<sup>13</sup> Hierzu außer der oben erwähnten Arbeit von Leendertz: MESSERSCHMIDT (wie Anm. 12) S. 20f.; Götz ALY/Susanne HEIM, Vordenker der Vernichtung. Auschwitz und die deutschen Pläne für eine neue europäische Ordnung, Frankfurt a.M. 1993, S. 491 f.; Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung, hg. von Heinrich MÄDING/Wendelin STRUBELT, Hannover 2009. Kritisch dagegen: Hermann BEHRENS, Von der Landesplanung zur Territorialplanung. Zur Entwicklung der räumlichen Planung in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre, Marburg 1997, S. 21 f.

nung zuständig<sup>14</sup>. Götz Aly und Susanne Heim zeichnen Ziegler als einen für die Kriminalität des NS-Regimes fast blinden Technokraten. Bei den Verhandlungen für eine Geländeerweiterung des KZ Auschwitz sei z. B. das Interesse von Ziegler und anderen teilnehmenden Planern nur auf den störenden Folgen der KZ-Erweiterung für die Landschaft und die Entwicklung der Stadt Auschwitz gelegen. So habe Ziegler befürchtet, dass eine geplante KZ-eigene Kläranlage an der Weichsel die Trinkwasserversorgung der Umgegend gefährden könnte<sup>15</sup>.

Ihn als einen der „Vordenker der Vernichtung“ charakterisierend, übersehen Aly und Heim aber die Tatsache, dass Ziegler zur Widerstandsgruppe um Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg gehörte, einer der zentralen Protagonisten des Attentats auf Hitler am 20. Juli 1944<sup>16</sup>. Obwohl dies natürlich Zieglers Aktivität als Landesplaner während der Kriegszeit nicht rechtfertigt, schlägt sich möglicherweise die Einstellung, die zu diesem Engagement führte, auch in seiner Tätigkeit als Landesplaner nach dem Krieg nieder.

In einem Vortrag im Juli 1953 sowie in einer Sitzung der Abteilungen des Innenministeriums im darauffolgenden Jahr erläuterte Ziegler seine Gedanken über drei mögliche Organisationsformen der Landesplanung. Erstens: Eine „rein staatliche Lösung“, in der eine Landesplanungsbehörde Träger der Arbeit wird. Dies sei eine Organisationsform, mit der am raschesten zu arbeiten sei. Weil die planwirtschaftliche Seite dieser Lösung aber in allen totalitären Staaten üblich sei – auch im „Dritten Reich“ war sie es gewesen –, sei sie abzulehnen. Zweitens: Eine Zwischenform, bei der die Planungsarbeit von einer Landesplanungsgemeinschaft getragen wird, in der die Staats- und Kommunalverwaltung sowie die privaten Bereiche (Wirtschaft, Wissenschaft, Stiftungen usw.) zusammenarbeiten sollen. Drittens: Die kommunale Lösung. Nach Ziegler zeigten aber bisherige Erfahrungen, wie z. B. die des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk oder der Tennessee-Valley-Authority in den USA, dass sich eine solche vorerst ausschließlich kommunale Verwaltung im Laufe der Zeit meist mit den staatlichen Stellen verbindet. Deswegen setzte sich Ziegler für die zweite bzw. eine Mischung aus der zweiten und dritten Lösung ein.

<sup>14</sup> Niels GUTSCHOW, *Ordnungswahn. Architekten planen im „eingedeutschten Osten“ 1939–1945*, Basel/Boston/Berlin 2001, S. 210f.

<sup>15</sup> ALY/HEIM (wie Anm. 13) S. 178f.

<sup>16</sup> Vgl. zunächst Ulrich HEINEMANN, *Ein konservativer Rebell. Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg und der 20. Juli*, Berlin 1994, S. 57, 116, 161. Zieglers Teilnahme an die Widerstandsbewegung ist in den Spruchkammerakten, die im Zuge der Entnazifizierung von Ziegler angelegt wurden, gut dokumentiert (StA Sigmaringen Wü 13 T 2 Nr. 2411/026, Nr. 2417/029). Bei aller Vorsicht, die selbstverständlich bei der Auswertung solcher Dokumente geboten ist, wird Zieglers Teilnahme an der Widerstandsbewegung hier von unterschiedlichster Seite eidesstattlich bestätigt, u. a. durch die Witwe Charlotte Gräfin von der Schulenburg.

Jedenfalls sei die Landesplanung, so äußerte sich Ziegler, „eine ureigenste Aufgabe der kommunalen-regionalen Selbstverwaltung“<sup>17</sup>.

Solche Gedanken wie die von Ziegler wurden jedoch zunächst nicht von weiten Kreisen geteilt. Der Erarbeitungsprozess eines Landesplanungsgesetzes wurde durch verschiedene konkurrierende Konzeptionen und Interessen bei der Landesplanung verschleppt und gestört.

## 2. Die ersten Gesetzentwürfe

Als im April 1952 das neue Bundesland Baden-Württemberg gegründet wurde, gingen die Aufgaben der Landesplanung von den ehemaligen drei südwestdeutschen Ländern (Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern), die während der Besatzungszeit die Landesplanungsarbeit allerdings nur in einem sehr begrenzten Maße wieder aufgenommen hatten, auf das Innenministerium des neuen Landes über. Da die Fortgeltung der alten reichsrechtlichen Vorschriften zumindest teilweise zweifelhaft geworden war, wurde eine neue gesetzliche Normierung der Landesplanung benötigt; sie wurde nun eine der wichtigsten und dringlichsten Aufgaben der Abteilung VII des Innenministeriums<sup>18</sup>.

Um mit der Planungsarbeit möglichst früh beginnen zu können, entschloss sich Ziegler, das zu entwerfende Landesplanungsgesetz zunächst auf Bestimmungen über die Organisationsformen zu beschränken. Dabei strebte er an, seine oben erwähnte „zweite Lösung“ mit einer Landesplanungsgemeinschaft durchzusetzen<sup>19</sup>. Im Juli 1953 veranstaltete die Badisch-Württembergische Gemeindekammer, eine Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, eine Vollversammlung, auf der Ziegler den oben zitierten Vortrag hielt, in dem er die drei möglichen Organisationsformen der Landesplanung vorstellte. Die Gemeindekammer erklärte sich grundsätzlich mit der „zweiten Lösung“ einverstanden und beschloss, zur Mitwirkung an dem organisatorischen Aufbau der Landesplanung einen Arbeitsausschuss aus sechs Vertretern der Städte, Gemeinden und Landkreise einzusetzen<sup>20</sup>. In diesem Ausschuss, an dem die Abteilung VII führend teilnahm, wurde die künftige organisatorische Gestaltung der Landesplanung besprochen<sup>21</sup>. Die Idee, dass die Gemeindekammer schon an den Vorarbeiten beteiligt sein sollte, stammte von der Abteilung VII, die der Auffassung war, dass die Landesplanungsgemeinschaft nur bei bereitwilliger Mitarbeit aller ihrer Mitglieder arbeitsfähig sein könne<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 17 (Auszug aus dem Vortrag), S. 3 f.; HStAS EA 2/503 Bü 95, fol. 14 (Abschrift, 5. 2. 1954), S. 2 f.

<sup>18</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 89 (Begründung), S. 1–3.

<sup>19</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 48 (Nr. VII 1010/23, 21. 10. 1953), S. 2.

<sup>20</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 31 (Bad.-Württ. Gemeindekammer); fol. 39 (VII 1010/23, 21. 8. 1953), S. 2; HStAS EA 2/503 Bü 95, fol. 14 (Abschrift, 5. 2. 1954), S. 4.

<sup>21</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 39 (VII 1010/23, 21. 8. 1953), fol. 48 (Nr. VII 1010/23, 21. 10. 1953).

<sup>22</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 60 (Nr. VII 1010/30, 17. 12. 1953), S. 2.

Auf der dritten Sitzung im November 1953 billigte der Arbeitsausschuss zwei Gesetzentwürfe: den „Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Landesplanung in Baden-Württemberg“ und den „Entwurf der Satzung der Landesplanungsgemeinschaft Baden-Württemberg“. Es war also kein Landesplanungsgesetz im allgemeinen Sinne beabsichtigt, sondern zunächst nur ein Organisationsgesetz als Rechtsgrundlage für die Bildung einer Landesplanungsgemeinschaft. Im Interesse der baldigen Gründung wurde die Normierung grundlegender, aber schwieriger Fragen der Landesplanung wie Verbindlichkeit, Auskunftspflicht und Widerspruchsrecht einem künftigen Landesplanungsgesetz vorbehalten. Wegen des „allenthalben noch mangelnde[n] Verständnis[ses] für die relativ neue Aufgabe“ wurde auch auf die Begriffsfindung und die Festlegung der Aufgaben der Landesplanung verzichtet<sup>23</sup>.

Die Entwürfe schrieben vor, eine Landesplanungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu bilden, die unter der Aufsicht des Innenministeriums als der obersten Landesplanungsbehörde Landes- und Gebietsentwicklungspläne aufstellen sollte. Ihr gehörten das Land Baden-Württemberg sowie die Kreise und Gemeinden als obligatorische Mitglieder an. Außerdem konnten Behörden, Körperschaften und Anstalten der Bundesrepublik sowie wirtschaftliche, berufsständische, kulturelle, soziale und wissenschaftliche Vereinigungen und Einrichtungen des Landes (gemeint waren Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Unternehmen des Wohnungs- und Siedlungswesens, Organisationen des Landschaftsschutzes usw.) als freiwillige Mitglieder aufgenommen werden<sup>24</sup>.

Die Entwürfe wurden zuerst von anderen Abteilungen des Innenministeriums geprüft. Besonders kritisch äußerte sich die Abteilung IA. Sie wandte ein, dass in den Gesetzentwürfen der Begriff der Landesplanung nicht festgelegt sei und damit die Kompetenz der Landesplanungsgemeinschaft zu weit gehen könne. Nach ihrer Meinung sollten die Begriffe „Raumordnung“ und „Landesplanung“ klar unterschieden werden: „Raumordnung“ als „die planmäßige Ausnutzung der Möglichkeiten, die das Staatsgebiet in wirtschaftlicher, verkehrsmäßiger und sonstiger Hinsicht bietet“. Sie solle, so die Auffassung der Abteilung IA, ausdrücklich zur Aufgabe des Staates erklärt werden, denn angesichts der vorgesehenen Mitwirkung von Selbstverwaltungskörpern müsse das Weisungsrecht des Staates gesichert sein. Der „Landesplanung“ dagegen, für die die Landesplanungsgemeinschaft zuständig sei, könne nur die Aufgabe zufallen, für die Entscheidungen der Staatsorgane Material und Vorschläge zu erarbeiten, also die Vorbereitungs- und Förderungsmaßnahmen für die Raumordnung<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ebd., S. 1 f.; HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 48 (Nr. VII 1010/23, 21. 10. 1953), S. 2; fol. 79 (Nr. VII 1010/42, 15. 2. 1954), S. 4 (Zitat).

<sup>24</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 59 (Württembergisch-Badischer Städteverband, 29. 11. 1953).

<sup>25</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 68 (Nr. IA, 12. 1. 1954), S. 1–3. Über die manchmal verwir-



Die Abteilung IA kritisierte auch eine Vorschrift in den Gesetzentwürfen, beim Innenministerium einen interministeriellen Ausschuss zu bilden, der die zur Verwirklichung der Entwicklungspläne erforderlichen Maßnahmen beraten und über Anträge und Vorschläge der Landesplanungsgemeinschaft entscheiden sollte. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Ressortverantwortlichkeit der Minister, argumentierte die Abteilung IA, dürften dem vorgeschlagenen interministeriellen Ausschuss keinerlei Entscheidungsbefugnisse übertragen werden. Es könne sich zwar die Notwendigkeit ergeben, einen interministeriellen Ausschuss für Landesplanung als Referentengremium zu schaffen, das nach Möglichkeit eine übereinstimmende Auffassung der beteiligten Ministerien erzielen solle, ein derartiger Ausschuss solle aber nicht den Charakter eines gesetzlich festgelegten Staatsorgans haben und solle vielmehr gemäß den Bedürfnissen ins Leben gerufen und wieder abgeschafft werden<sup>26</sup>. Diese Kritik wurde von der Abteilung XII geteilt. Diese erwog sogar, ob nicht auf die Bildung einer Landesplanungsgemeinschaft selbst verzichtet werden sollte, um an deren Stelle einen Beirat für Landesplanung beim Innenministerium zu schaffen<sup>27</sup>.

In den oben referierten Positionen finden sich fast alle wesentlichen Streitpunkte bezüglich der Landesplanung, um die sich die Diskussion in den folgenden Jahren drehte. Besonders wichtig waren dabei die Rolle des Staates und der außerstaatlichen Planungsträger (insbesondere der kommunalen Selbstverwaltungskörper) sowie das Verhältnis zwischen der Landesplanung und Fachplanungen der Ministerien. Diese Streitpunkte kristallisierten sich dann zu einem Gegensatz zwischen den zwei alternativen Organisationsformen zur Mitwirkung der außerstaatlichen Planungsträger: Landesplanungsgemeinschaft oder Landesplanungsrat.

### 3. Kompetenzstreitigkeit zwischen den Ministerien

Nach der Prüfung im Innenministerium wurde im April 1954 der Gesetzentwurf – die beiden originalen Entwürfe wurden jetzt in einem „Referentenentwurf eines Gesetzes über die Landesplanungsgemeinschaft“ zusammengesetzt – den Ministerien und Regierungspräsidien sowie der Badisch-Württembergischen Gemeindekammer zur Stellungnahme übermittelt<sup>28</sup>. Die Reaktion war für die Abteilung VII enttäuschend. Besonders hart fiel die Kritik vom Wirtschaftsministerium aus. Dieser Plan ziele darauf hin, so kritisierte das Wirtschaftsministerium, die Landesplanung mit ihrer „erheblich über den üblichen Sachbereich der Innenverwaltung hinausragenden Aufgabenstellung“ auf eine rechtlich selbständige Behör-

---

renden Begriffe „Raumordnung“ und „Landesplanung“ vgl. MESSERSCHMIDT (wie Anm. 12) S. 121; LEENDERTZ (wie Anm. 4) S. 98, 100, 270.

<sup>26</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 68 (Nr. IA, 12. 1. 1954), S. 3.

<sup>27</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 65 (Nr. XII 2091/10, 5. 1. 1954).

<sup>28</sup> HStAS EA 2/503 Bü 95, fol. 21 (Nr. VII 1010/59, 10. 6. 1954), fol. 22 (Referentenentwurf), fol. 23 (Begründung).

denapparatur zu übertragen und damit eine Organisation zu schaffen, wie sie in keinem anderen Bundesland bestehe oder beabsichtigt sei. Das Wirtschaftsministerium betonte, dass die Landesplanung eine Staatsaufgabe sei, die „unter angemessener Beteiligung der sachlich berührten übrigen Ressortverwaltungen unmittelbar von dem federführend zuständigen Ressort“ wahrgenommen werden solle<sup>29</sup>.

Besonders wurde die Vorschrift über die Stimmrechte in der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft in Frage gestellt. Nach dem Entwurf setzten sich deren Pflichtmitglieder auf der einen Seite aus dem Land Baden-Württemberg zusammen und auf der anderen Seite aus den Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die Mitglieder der zweiten Kategorie hatten je eine Stimme; die gleiche Stimmenzahl wie diese Mitglieder zusammen hatte das Land<sup>30</sup>. Auch bei Nichtberücksichtigung der Stimmen der anderen freiwilligen Mitglieder, so befürchtete das Wirtschaftsministerium, werde der Einfluss der außerstaatlichen Pflichtmitglieder in der Landesplanungsgemeinschaft wegen ihrer Zahl und des politischen Gewichts der Kommunalverbände maßgebend sein. Wenn dem Entwurf trotzdem im Grundsatz zugestimmt werden solle, müsse „das Mitwirkungs- und Mitspracherecht aller beteiligten Ministerien“ ausdrücklich sichergestellt werden<sup>31</sup>.

Diese Kritik vom Wirtschaftsministerium, der das Missfallen darüber, im eigenen Machtbereich an Einfluss zu verlieren, leicht abzulesen ist, wurde von einigen anderen Ministerien geteilt. Das Ministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte z. B. teilte dem Innenministerium mit, dass es sich den Bedenken des Wirtschaftsministeriums in vollem Umfang anschließe und dessen Vorschlag zustimme, das Mitwirkungs- und Mitspracherecht der beteiligten Ministerien sicherzustellen<sup>32</sup>. Das Finanzministerium dagegen bejahte zunächst die Bildung der Landesplanungsgemeinschaft und wollte nur eine ausdrückliche Festsetzung seiner Teilnahme in der Beratung des Haushaltsplans dieser Organisation. Nachdem aber die Kritik des Wirtschaftsministeriums bekannt wurde, unterstützte das Finanzministerium die Lösung der Landesplanungsfrage „auf staatlicher Basis“ und bat das Innenministerium, zu prüfen, ob nicht der für das Land entstehende Aufwand geringer wäre, wenn die Aufgaben der Landesplanung auf eine zentrale Staatsbehörde übertragen würden. Der Absicht des Finanzministeriums folgend, begann die Abteilung VII daraufhin, einen neuen Gesetzentwurf mit dem Vorschlag zur Schaffung eines Landesplanungsamtes als staatlicher Mittelbehörde zu erarbeiten<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 139 (Wirtschaftsministerium, 25. 10. 1954), S. 1 f.

<sup>30</sup> HStAS EA 2/503 Bü 95, fol. 22 (Referentenentwurf), S. 1 f.

<sup>31</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 139 (Wirtschaftsministerium, 25. 10. 1954), S. 3 f.

<sup>32</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 34 (I G 2269, 9. 12. 1954).

<sup>33</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 103 (Nr. XI C 25-5/54, 3. 6. 1954), fol. 146 (Nr. XI C 25-6/54, 8. 11. 1954), fol. 162 (Nr. VII 1008/57, 2. 9. 1955).

Bei einer Besprechung im Innenministerium im September 1955 äußerte Ziegler die Befürchtung, dass die Landesplanungsgemeinschaft nicht durchzusetzen sei: Wenn man schon die Landesplanungsgemeinschaft nicht erreichen könne, sei es besser, auf das mit dem Finanzministerium besprochene Landesplanungsamt zuzusteuern<sup>34</sup>. Ziegler, der konsequent für die Bildung der Landesplanungsgemeinschaft gekämpft hatte, konnte in diesem Moment seine eigene Unsicherheit nicht verbergen.

#### 4. Einwände und Interessenlosigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörper

Zieglers Unsicherheit rührte auch von der Reaktion der kommunalen Selbstverwaltungskörper, in denen er die Träger der Landesplanung „von unten“ sehen wollte. Im Januar 1954, also schon vor der Übermittlung des Gesetzentwurfs, teilte der Vorstand des Verbandes der badischen Gemeinden dem Innenministerium seine Auffassung mit, dass er die „vorgeschlagene umständliche Organisation“ nicht für notwendig erachte. Es sei Aufgabe des Staates, die Landesplanung durchzuführen und deren Kosten in der Hauptsache zu tragen. Es würde vollkommen genügen, wenn beim Innenministerium ein Beirat für die Landesplanung gebildet werde<sup>35</sup>.

Dieser Meinung hielt Ziegler entgegen, dass es dem Prinzip der Demokratie nicht entspreche, dem Staat die ganze Verantwortung dieser Aufgabe aufbürden zu wollen. Hinsichtlich der Kostenfrage wies er zunächst darauf hin, dass der Staat und die anderen Mitglieder je die Hälfte der Kosten der Landesplanungsgemeinschaft tragen sollten und deswegen keine allzu große Belastung für die letzteren entstehen könne. Das Mittragen der Kosten durch außerstaatliche Mitglieder hielt Ziegler aber für unabdingbar für eine erfolgreiche Tätigkeit der Landesplanungsgemeinschaft, denn damit könnten das laufende Interesse der Mitglieder und ihre aktive Mitarbeit gesichert werden. Sogar im „Dritten Reich“, so äußerte sich Ziegler, in dem die Landesplanung am stärksten an den Staat gebunden gewesen sei, sei an den gemischt finanzierten Landesplanungsgemeinschaften festgehalten worden, in klarer Erkenntnis, dass diese Aufgabe nicht alleine vom Staat bewältigt werden sollte<sup>36</sup>.

Ein anderer Einwand gegen den Gesetzentwurf wurde von der Landesarbeitsgemeinschaft kreisangehöriger Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg vorgebracht. Sie stimmte zwar dem Grundgedanken der Bildung einer Landesplanungsgemeinschaft zu, sprach sich aber gegen die Regelung des Entwurfs aus, die zu den obligatorischen Mitgliedern neben dem Land und Landkreisen nur die Städte mit

---

<sup>34</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 163 (Nr. VII 1011, Sept. 1955).

<sup>35</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 110 (Regierungsbaudirektor Gerhard Ziegler, 3.2. 1954), S. 1.

<sup>36</sup> Ebd., S. 3f.

mehr als 20.000 Einwohnern zählte; damit würden praktisch 99% aller Gemeinden von der unmittelbaren Mitarbeit ausgeschlossen<sup>37</sup>.

Ein solcher Einwand war für die Abteilung VII unerwartet und enttäuschend. Die oben erwähnten ersten Entwürfe vom November 1953 sahen eine Mitgliedschaft aller Gemeinden ohne Rücksicht auf deren Größe vor<sup>38</sup>. Diese Vorschrift sei aber geändert worden, beklagte sich die Abteilung VII angesichts des Widerstands insbesondere beim Verband badischer Gemeinden, einem Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft kreisangehöriger Städte und Gemeinden. Namhafte Vertreter kleinerer Gemeinden sprachen sich wiederholt gegen eine gesetzliche Mitgliedschaft aller Gemeinden aus. Die Abteilung VII wusste, dass diese Gemeinden oft nicht genug Mittel und Möglichkeiten hatten, um einen sachlichen Beitrag zur Landesplanungsgemeinschaft zu leisten. Gerade dieser Umstand sei, so monierte die Abteilung VII, in der neuen Vorschrift berücksichtigt worden. Hierin sei außerdem die Mitgliedschaft kleinerer Gemeinden nicht ausgeschlossen; sie könnten als freiwillige Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaft akzeptiert werden, dies sogar mit nicht weniger Rechten als die obligatorischen Mitglieder<sup>39</sup>.

Aber auch unter den Landkreisen war die Reaktion gegenüber dem Gesetzentwurf nicht günstig. Bei einer Besprechung des Hauptausschusses der Landesarbeitsgemeinschaft der Landkreisverbände im September 1954 konnte mit dem Vorschlag zur Bildung einer Landesplanungsgemeinschaft keine einheitliche Auffassung erzielt werden. Außer Südbaden, das die Landesplanungsgemeinschaft befürwortete, hielten alle Vertreter der anderen Landesbezirke einen kommunalen Beirat der Landesplanungsbehörde für ausreichend<sup>40</sup>. In einer amtlichen Besprechung im Mai 1954 teilte der Landrat von Konstanz mit, dass im Verband der badischen Landkreise ein Gerücht, die Beitragssumme betrage 900.000 DM, zu einer schlechten Stimmung gegenüber der Landesplanungsgemeinschaft führe. Die Landkreise seien der Meinung, so der Landrat, dass die kleineren Gemeinden durch diese Organisation gar nichts gewinnen könnten und daher auch nichts bezahlen sollten. Zudem hätten sich die Landkreise darüber beklagt, dass offenbar über die Landesplanungsgemeinschaft Stellen, die bisher vom Innenministerium bezahlt worden seien, künftig von der kommunalen Selbstverwaltung mitbezahlt werden sollen<sup>41</sup>.

Zum Schluss sind noch die Stellungnahmen der Regierungspräsidien zu erwähnen. Zwei von vier Regierungspräsidien in Baden-Württemberg lehnten die Landesplanungsgemeinschaft ab. Das Regierungspräsidium Nordbaden fand die Bildung der Landesplanungsgemeinschaft unnötig, weil es glaubte, dass die Aufgabe der Landesplanung mit den vorhandenen Planern bei den Regierungspräsidien, die

<sup>37</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 130 (Landesarbeitsgemeinschaft, 26. 8. 1954).

<sup>38</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 59 (Entwurf einer Satzung), S. 1.

<sup>39</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 131 (Nr. VII 1010/73, 14. 9. 1954).

<sup>40</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 141 (Badische Zeitung vom 27. 9. 1954).

<sup>41</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 100a (Nr. 1010, 21. 5. 1954).

übrigens ihre eigenen Landesplanungsreferate hatten, und der zentralen Steuerung durch das Innenministerium durchaus zweckmäßig und billig erledigt werden könne<sup>42</sup>. Auch das Regierungspräsidium Südwürttemberg-Hohenzollern stand der Schaffung einer neuen Organisation für die Landesplanung ablehnend gegenüber und behauptete, dass das Land selbst die „natürliche Planungsgemeinschaft“ sei; soweit ein Bedürfnis bestehe, die Mitwirkung weiterer Kreise an den Landesplanungsaufgaben zu sichern, könne dies etwa durch die Bildung eines Beirats beim Innenministerium geschehen. Kritisch kommentiert wurde zudem die Übernahme der Organisationsform der Landesplanungsgemeinschaft, die im „Dritten Reich“ bestanden habe<sup>43</sup>.

Das Regierungspräsidium Nordwürttemberg stimmte dagegen dem Gesetzentwurf im Wesentlichen zu. Es wollte aber im Gesetz die Regierungspräsidien noch stärker verankert sehen, z. B. indem die bei diesen Regierungspräsidien einzurichtenden Bezirksstellen der Landesplanungsgemeinschaft vom Regierungspräsidium geleitet würden<sup>44</sup>. Wie schon bei der oben referierten Stellungnahme des Regierungspräsidiums Nordbaden, ist auch hier der Anspruch, die eigene Kompetenz zu wahren, klar zu erkennen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dem Vorschlag zur Gründung einer Landesplanungsgemeinschaft von vielen Seiten die kalte Schulter gezeigt wurde. Er stieß nicht nur unter den Ministerien und kommunalen Verwaltungskörpern, sondern auch innerhalb des Innenministeriums oft auf Skepsis oder schroffe Ablehnung. Auch Ministerpräsident Gebhard Müller (CDU) befürchtete, dass die Landesplanungsgemeinschaft eine Art „Nebenregierung“ werden könnte. Mit der Ablehnung des Gesetzentwurfs beim Ministerrat endete die erste Runde im Erarbeitungsprozess des Landesplanungsgesetzes<sup>45</sup>.

## II. Staatliche Lösung, Parlamentslösung und regionale Planungsgemeinschaften

### 1. Neustart

Die Vorbereitung der Gesetzgebung war natürlich nicht die einzige Aufgabe der Abteilung VII. Als im Juni 1953 der Ministerrat auf Veranlassung des Landtags das Innenministerium beauftragte, einen langfristigen Entwicklungsplan für die nordbadischen Notstandsgebiete – kurz „Odenwaldplan“ genannt – auszuarbeiten, gelang es Ziegler im November des gleichen Jahres, eine Sonderplanungsstelle für die Abteilung VII ins Leben zu rufen. Im Dezember 1954 wurde diese in eine „Lan-

---

<sup>42</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 104 (Nr. 1/B-72579/54, 21. 5. 1954), S. 1.

<sup>43</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 117 (Az. Ib2 – V – 3100, 30. 6. 1954).

<sup>44</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 115 (Nr. I 5 Lapla 1494/1513, 25. 6. 1954).

<sup>45</sup> SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 35 f.

desplanungsstelle“ umgewandelt, die nun nicht nur den Odenwaldplan, sondern auch die Vorarbeiten für einen Landesentwicklungsplan erarbeiten sollte. Ziegler war jetzt zugleich als Leiter der Abteilung VII und der Planungsstelle tätig. Letztere startete zunächst mit vier Mitarbeitern, im August 1956 wurde das Personal aufgestockt (zwölf Mitarbeiter außer Ziegler) und Mitte 1960 waren 22 Angestellte für die Planungsstelle tätig – in der Abteilung VII waren es nach wie vor nur vier. Als Mitte 1958 das Innenministerium, das ursprünglich im historischen Stockgebäude an der Königstraße in Stuttgart untergebracht war, in den Neubau in der Dorotheenstraße umzog, bekam die Planungsstelle, die bisher knapp 1.000 m vom Stockgebäude entfernt arbeitete, ihre Arbeitszimmer im gleichen Gebäude wie die Abteilung VII. Dies erleichterte die Zusammenarbeit erheblich, genauso wie die Zusammenarbeit der Planungsstelle mit anderen Fachabteilungen des Innenministeriums. Damit, so Sonnenberg, würden „die Aversionen oder Vorurteile gegen die Landesplanung doch mit der Zeit geringer und verschwinden teilweise sogar“<sup>46</sup>.

Besonders wichtig für die Landesplanung und die entsprechende Gesetzgebungsarbeit war die Gründung von regionalen Planungsgemeinschaften. Mit der Anregung und Unterstützung von Ziegler wurde im Januar 1956 eine „Arbeitsgemeinschaft der vier Odenwaldkreise“ gegründet, die sich dann im Juli 1956 als die erste regionale Planungsgemeinschaft konstituierte. Dieser folgte im Februar 1957 die Planungsgemeinschaft Hochrhein und im Juli des gleichen Jahres die Planungsgemeinschaft Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau. Bis zur Konstituierung der letzten Planungsgemeinschaft Zentraler Oberrhein im März 1968 wurden insgesamt 20 Organisationen gegründet, die fast das ganze Gebiet des Landes abdeckten<sup>47</sup>. Die regionalen Planungsgemeinschaften waren freiwillige Vereinigungen von kommunalen Selbstverwaltungskörpern (Landkreise, Städte und Gemeinden) zwecks Ausarbeitung und Durchführung von Regionalplänen zur Ordnung und Entwicklung übergemeindlicher Gebiete<sup>48</sup>. Wie im Folgenden zu

<sup>46</sup> Ebd., S. 25, 29f., 38–40, hier S. 40.

<sup>47</sup> Gerhard SONNENBERG, Die 20 regionalen Planungsgemeinschaften. Ein Bericht über die Vorläufer der Baden-Württembergischen Regionalverbände, o. O. 1980 (masch.: HStAS EA 2/702 Bü 373), S. 5, 10, 13, 17, 21, 113, 120. Nur der Raum der Stadt Stuttgart gehörte keiner Planungsgemeinschaft an. SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 50. 1951, also bereits vor der Gründung des Landes Baden-Württemberg, wurde die „Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar“ gebildet zur Koordinierung des Verkehrs einschließlich des Hafenbetriebs, der Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität, des Industrie- und Wohnungsbaus usw. im großstädtischen Raum um Mannheim-Ludwigshafen-Heidelberg-Frankenthal-Viernheim. Im September 1963 wurde sie, soweit ihr Planungsgebiet zum Hoheitsgebiet des Landes Baden-Württemberg gehörte, als Regionale Planungsgemeinschaft anerkannt. Schließlich schlossen sich im Juli 1969 die Stadt- und Landkreise Mannheim und Heidelberg zur Planungsgemeinschaft Unterer Neckar zusammen. SONNENBERG, Planungsgemeinschaften (wie Anm. 47) S. 15, 61, 118.

<sup>48</sup> Vgl. Gerhard ZIEGLER, Art. Regionale Planungsgemeinschaften, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966, Sp. 1654–1663, hier Sp. 1654.

zeigen sein wird, spielten sie eine Schlüsselrolle in der Diskussion um das Landesplanungsgesetz.

Eine Auseinandersetzung bei einer Landtagssitzung im März 1957 verdeutlicht, was damals als dringendes Anliegen im Zuge der Landesplanung angesehen wurde, und markiert gleichzeitig einen Wendepunkt im Erarbeitungsprozess des Landesplanungsgesetzes.

Der Abgeordnete Anton Huber (CDU) problematisierte eine unablässige Zuwanderung in die Großstädte und Industriezentren. Nachdem das Wachstum der Städte während des Krieges vorübergehend zum Stillstand gekommen sei, so Huber, habe in den Jahren des Wiederaufbaus ein sehr starker Zustrom eingesetzt. Das Wohnungsproblem sei wie „ein Fass ohne Boden“; außerdem wisse niemand, wie die Verkehrsprobleme in den Ballungsgebieten gelöst werden sollten. Huber zeigte sich zudem besorgt darüber, dass mit der Überbevölkerung der Städte zugleich eine fortschreitende Entvölkerung des flachen Landes einhergehe. Während in den Städten immer neue Millionen zur Überwindung des Schichtunterrichts aufgewendet werden müssten, stünden auf dem Lande Schulräume leer, weil Klassen aufgelöst und Lehrer abgezogen würden. Jahrzehntlang habe das Land sich seiner besonders ausgewogenen Wirtschaftsstruktur gerühmt; die Vorzüge dieser Krisenfestigkeit solle man nicht preisgeben.

Innenminister Viktor Renner (SPD) antwortete, dass die Regierung bisher schon eine große Anzahl von Maßnahmen ergriffen habe, um solch ungesunde Entwicklungen zu steuern. Dennoch versprach er, dass die Regierung weiter mit einer großzügigen Landesplanung den zurückgebliebenen Gebieten ihre volle Aufmerksamkeit zuwenden und gleichzeitig alles tun werde, um der übermäßigen Ballung in den großen Industriezentren entgegenzuwirken. Renner wies aber zudem auf die Grenzen der staatlichen Lenkung hin. Das Grundgesetz gewähre Freiheit nicht nur bei der Wahl des Berufes, des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes, sondern auch bei der Wahl des Produktionsstandortes. Deswegen müsse die Aufgabe des Staates in erster Linie darin bestehen, Empfehlungen zu geben und Ratschläge zu erteilen.

Letztlich wies Renner aber auf die Bedeutung der Landesplanung hin und monierte, dass für eine tatkräftige, arbeitsfähige Landesplanung sowohl die Rechtsgrundlagen als auch die Träger fehlten. Um dieses Defizit zu beheben, wurde schließlich ein Antrag des Verwaltungsausschusses ohne Widerspruch angenommen, worin die Staatsregierung ersucht wurde, einen Entwurf zu einem Landesplanungsgesetz so bald wie möglich vorzulegen<sup>49</sup>. Damit begann die zweite Runde der Entwicklung eines Landesplanungsgesetzes.

---

<sup>49</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 86 (Staatsanzeiger vom 20. 3. 1957), S. 1–4.

## 2. Landesplanungsgemeinschaft versus Landesplanungsrat

Als Forum für die erneute Diskussion fungierte ein vorläufiger Beirat für Landesplanung beim Innenministerium, der schon mit einer Bekanntmachung des Innenministeriums vom März 1956 eingesetzt worden war. Der Beirat konstituierte sich aus sieben Vertretern der relevanten Ministerien und vier Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung (Landräte und Oberbürgermeister) unter dem Vorsitz des Innenministers<sup>50</sup>.

In diesem Beirat entbrannte der Streit unter den Ministerien erneut. Der Hauptgegner des Innenministeriums war wiederum das Wirtschaftsministerium. In seiner dritten Sitzung im November 1957 billigte der Beirat mit einer Mehrheit den neuen vom Innenministerium vorgelegten Gesetzentwurf mit dem Vorschlag zur Bildung einer Landesplanungsgemeinschaft – allerdings gegen die Stimmen der Vertreter des Arbeits-, Landwirtschafts- und Wirtschaftsministeriums. Das Wirtschaftsministerium sprach sich gegen die Bildung einer nichtstaatlichen Sonderorganisation als Trägerin der Landesplanung aus und warnte vor der damit verbundenen „Zweigeisigkeit“ auf dem Gebiet der Landesplanung, „obwohl die Zuständigkeit der Fachressorts als maßgebliche Träger der übergeordneten landesplanerischen Arbeit [...] in vollem Umfange gewahrt bleiben muss“<sup>51</sup>.

Um seine Behauptung zu untermauern, bezog sich das Wirtschaftsministerium auf die Organisationsform der Landesplanung in anderen Bundesländern. Nordrhein-Westfalen z.B. habe drei regionale Planungsgemeinschaften einschließlich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Diese hätten zwar die Aufgabe, ein Entwicklungsprogramm für das Land als Ganzes aufzustellen, aber seien der Landesplanungsbehörde lediglich als beratendes Gremium zugeordnet. Auch in Bayern werde zur Mitarbeit an der Landesplanung eine Landesplanungsgemeinschaft gebildet, allerdings als Beirat des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr. Außerdem gebe es in Bayern die innerhalb der Regierungspräsidien zu bildenden Bezirks-Planungsgemeinschaften, die wie die Landesplanungsgemeinschaft die Aufgabe hätten, an der Erstellung von Raumordnungsplänen durch Gutachten, Anregungen und Anträge mitzuwirken. Jedenfalls sei, so resümierte das Wirtschaftsministerium, in keinem Bundesland eine zentrale Landesplanungsgemeinschaft Trägerin der übergeordneten Landesplanungsarbeit.

Dem Wirtschaftsministerium war es nicht ersichtlich, warum eine Landesplanungsgemeinschaft notwendig sei, die ohne politische Verantwortung gegenüber dem Landtag agierte, wenn die Fachverwaltungen „auf Grund ihrer Erfahrungen, ihrer personellen Ausstattung und ihrer technischen Hilfsmittel“ Planvorschläge ausarbeiten könnten. Es wurde sogar behauptet, dass die Landesplanung nur als ein „immanenter Bestandteil der Wirtschaftspolitik“ betrieben werden könne und

<sup>50</sup> HStAS EA 2/701 Bü 5, fol. 168 (Bekanntmachung, 3. 3. 1956); SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 36.

<sup>51</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 130 (Nr. 5200-104 (Dr. Schw/Mi), 11. 2. 1958), S. 1 f.



dass auf die davon abhängige Konkurrenzfähigkeit des Landes nicht „zu Gunsten wirtschaftsfremder, zum Teil schwer fassbarer und in ihrer Wirkung nicht zu übersehender landesplanerischen Ideen und Vorschläge“ verzichtet werden solle<sup>52</sup>.

Auf Grund des Ministerratsbeschlusses legte das Wirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Arbeits- und dem Landwirtschaftsministerium seinen eigenen Gesetzentwurf vor, nach dem die Aufgabe der Landesplanung vom Innenministerium und den beteiligten Ministerien wahrgenommen werden sollte. Zur Mitwirkung der außerstaatlichen Planungsträger schlug der Entwurf vor, keine Landesplanungsgemeinschaft, sondern einen Landesplanungsrat zu bilden, dessen Mitglieder auf Vorschlag der Verbände der Selbstverwaltungskörperschaften, der regionalen Planungsgemeinschaften sowie der Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens vom Ministerpräsident berufen werden sollten. Über die Bekanntmachung der Pläne und Gutachten des Landesplanungsrats sollte das Innenministerium entscheiden, allerdings „im Einvernehmen mit den fachlich beteiligten Ministerien“. Die Pläne und Gutachten sollten den Behörden des Landes bei ihrer planenden Tätigkeit als Richtlinien dienen. Das Innenministerium sollte dann „im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien“ einschätzen, ob bestimmte Pläne oder Teile davon für die Behörden des Landes als verbindlich gelten<sup>53</sup>.

Verärgert äußerte die Abteilung VII ihre „grundsätzlichen Bedenken“ gegen den Entwurf und kritisierte, dass er von der „Grundauffassung totalitärer Staaten“ ausgehe, in denen die Staatsverwaltung die Möglichkeit habe, „über genau festgesetzte Vier-, Fünf- und Zehnjahrespläne das gesamte kulturelle, soziale und wirtschaftliche Leben direkt zu steuern“. Anders als die als Planungsträger konzipierte Landesplanungsgemeinschaft, könne der vorgeschlagene Landesplanungsrat nur beraten, nicht entscheiden. Selbst einstimmig gebilligte Pläne des Rates könnten nicht bekanntgemacht werden, ohne zuvor die positive Entscheidung vom Innenministerium und anderen Ministerien einzuholen. Die Abteilung VII kritisierte, dass der Entwurf nur auf vom Staat autorisierte Pläne abziele und den ausschlaggebenden Bereich der freiwilligen Einigung der Planungsträger überhaupt nicht berücksichtige. „Würde man die Landesplanung in dieser Weise regeln, so würde man sie entscheidend lähmen müssen“<sup>54</sup>.

Der Trend der Zeit schien sich in günstiger Weise für die Interessen des Innenministeriums zu entwickeln. Im Dezember 1957 trat ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in Kraft. In einer offiziellen Erklärung zum Abkommen vom Bundesinnenministerium wurde an die Entwicklungsgeschichte der Landesplanung in Deutschland seit den 1920er Jahren erinnert und erklärt, dass sich selbst das totali-

<sup>52</sup> Ebd., S. 1–5, 9 (Zitat: S. 3); HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 231 (Nr. VII 1511/72, Januar 1959), S. 1.

<sup>53</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 157 (Gedanken über ein Gesetz, 3. 4. 1958), S. 1 f., 4.

<sup>54</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 159 (Nr. VII 1511/43, 9. 4. 1958).

täre System der NS-Herrschaft immerhin zu der aus der Weimarer Zeit übernommenen Selbstverwaltung in der Landesplanungsarbeit in der Form der Landesplanungsgemeinschaften bekannt habe. Obwohl im Abkommen die Gestaltungsprinzipien für die Mitwirkung der Selbstverwaltung der künftigen Entscheidung der einzelnen Länder überlassen wurde, ordnete die Erklärung die Landesplanungsgemeinschaft als die „echte Selbstverwaltungsorganisation“ ein<sup>55</sup>.

Der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Spitzenverband der Industrie- und Handelskammern auf der Bundesebene, begrüßte das Verwaltungsabkommen und sah im nordrhein-westfälischen Landesplanungssystem eine vorbildliche Form. Wie bereits erwähnt, wurden dort die Planungsarbeiten von drei Landesplanungsgemeinschaften als Selbstverwaltungskörperschaft getragen, zu deren Mitgliedern im Übrigen die Industrie- und Handelskammern gehörten. Für den Industrie- und Handelstag stellte dagegen das System in Bayern, wo die Landesplanungsgemeinschaft in der Tat nicht mehr als ein Beirat war, keine mustergültige Form für eine anzustrebende Selbstverwaltungslösung dar<sup>56</sup>. Ähnliche Stellungnahmen wurden auch von anderen Organisationen abgegeben, wie z. B. dem Deutschen Landkreistag, dem Deutschen Bauernverband und der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg<sup>57</sup>. „Erst vor kurzem“, so schrieb die Abteilung VII in einem amtlichen Schreiben vom April 1958, seien „eine Reihe von Stimmen aus den Kreisen der Selbstverwaltungsverbände, die sich für eine Landesplanungsgemeinschaft aussprachen“, bekannt geworden<sup>58</sup>.

Die Entscheidung des Ministerrats im folgenden Monat enttäuschte allerdings die Erwartungen der Abteilung VII. Der vom vorläufigen Beirat für Landesplanung gebilligte Entwurf des Innenministeriums wurde mit sieben gegen vier Stimmen abgelehnt. Die Bedenken, dass die vorgeschlagene Landesplanungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu große Selbständigkeit gewinnen und der Staat in seiner Raumordnungspolitik gestört und gehindert würde, konnten nicht ausgeräumt werden. Vom Ministerrat beauftragt, fing die Abteilung VII sofort an, einen neuen Gesetzentwurf auszuarbeiten, der auf der vom Wirtschaftsministerium vorgeschlagenen „Landesplanungsrat-Lösung“ basieren sollte<sup>59</sup>.

### 3. Fachplanung, Ortsplanung, regionale Planung und Landesplanung

Drei Monate später, im August 1958, wurde ein neuer Referentenentwurf des Landesplanungsgesetzes fertiggestellt. Der Entwurf folgte weitgehend dem Vorschlag des Wirtschaftsministeriums und schrieb vor, einen Landesplanungsrat zu

<sup>55</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 144a (Bulletin, 4. 1. 1958), S. 18.

<sup>56</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 138 (Abschrift), S. 1–4.

<sup>57</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 152 (Deutsche Bauern-Korrespondenz, 15. 1. 1958), S. 9; fol. 154 (Nr. VII 1511/42, 2. 4. 1958); fol. 140 (Arbeitsgemeinschaft, 28. 2. 1958).

<sup>58</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 154 (Nr. VII 1511/42, 2. 4. 1958), S. 2.

<sup>59</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/1, fol. 175 (Nr. VII 1511/45, 44, Mai 1958).

bilden. Eine andere Forderung des Wirtschaftsministeriums, dass nicht nur das Innenministerium, sondern auch die anderen Ministerien für die Landesplanung zuständig sein sollten, wurde aber nicht akzeptiert. Die Abteilung VII schrieb: „Das Innenministerium ist alleine für die übergeordnete Planung zuständig. Die Ministerien betreiben Fachplanung, die natürliche Grundlage der zusammenfassenden Planung ist. Diese Auffassung muß durchgekämpft werden, denn sonst bleibt für die Landesplanung überhaupt kein Raum“<sup>60</sup>.

Im Monat darauf wurde dann der Entwurf den anderen Ministerien zur Stellungnahme übermittelt und stieß wieder auf Kritik, allen voran von Seiten des Wirtschaftsministeriums. Es forderte, an einigen Stellen des Entwurfs die Wörter „im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien“ einzufügen, oder den originalen Satz „im Benehmen mit“ durch „im Einvernehmen mit“ zu ersetzen, wie z. B. „Zur Durchführung der Aufgaben nach § 1 stellt das Innenministerium im Einvernehmen mit [statt „im Benehmen mit“] den beteiligten Ministerien [...] Entwicklungs- und Raumordnungspläne für das gesamte Gebiet des Landes oder Teile hiervon auf“<sup>61</sup>. Die gleiche Forderung wurde auch vom Finanz-, dem Landwirtschafts- und dem Arbeitsministerium gestellt<sup>62</sup>.

„Dieser Vorschlag verkennt das Wesen der Planaufstellung“, protestierte die Abteilung VII gegen diese Forderung: Wenn bereits bei der Planaufstellung, die in zahlreichen und vielfältigen einzelnen Arbeitsgängen erfolge, jedes Mal das Einvernehmen aller Ministerien notwendig sei, wäre eine Planaufstellung praktisch unmöglich<sup>63</sup>. Hinsichtlich des Paragraphen, der am Ende des vorigen Absatzes zitiert wurde, konnte sich die Abteilung VII durchsetzen. An anderen Stellen war aber das Wirtschaftsministerium der Gewinner. Als der Gesetzentwurf später in einer Sitzung des Landtags diskutiert wurde, wurde die Tatsache, dass im Entwurf das Wort „Einvernehmen“ fünfmal auftauchte, mit Zwischenrufen sarkastisch kritisiert<sup>64</sup>.

Der bearbeitete Gesetzentwurf wurde in einer Ministerratssitzung im März 1959 gebilligt. Es wurde beschlossen, ihn dem Landtag vorzulegen und die förmliche Anhörung der kommunalen Verbände durchzuführen<sup>65</sup>. Auf der kommunalen Seite war die Reaktion gespalten. Der Städteverband Baden-Württemberg stand dem Entwurf ablehnend gegenüber. Der Vorstand des Verbandes forderte, im Gesetz drei Ebenen der Planung gegeneinander abzugrenzen: Ortsplanung, regionale Planung und Landesplanung. Die Ortsplanung, die das breite Fundament aller

<sup>60</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 200 (Nr. VII 1511/53, 28. 8. 1958), S. 1 (Zitat); fol. 199a (Referentenentwurf); fol. 232 (Nr. VII 1511/72: Übersendung, Feb. 1959).

<sup>61</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 205 (Nr. 5200.1/9, 17.1958), S. 1 (zu § 4), 3 (zu § 11), 4 (zu § 18, § 19).

<sup>62</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 231 (Nr. VII 1511/72: Übersicht, Feb. 1959).

<sup>63</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 231 (Nr. VII 1511/72, Jan. 1959), S. 4.

<sup>64</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 273 (Verhandlungen des Landtags vom 13. 5. 1959), S. 4278 f., 4288 f.

<sup>65</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 259 (Auszug aus der Niederschrift), S. 3.

Planungsarbeit stelle, sei eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden. Auch die regionale Planung sei keine Staatsaufgabe, sondern die gemeinsame Aufgabe mehrerer Selbstverwaltungskörper, die sich zu regionalen Planungsgemeinschaften zusammenschließen. Zum Schluss solle die Landesplanung als zusammenfassende Planung auf der regionalen Planung aufbauen. Aufgrund dieser Auffassung lehnte der Städteverband den vorgeschlagenen Landesplanungsrat ab, der lediglich eine beratende, in keiner Hinsicht aber eine beschließende und demnach maßgebliche Funktion haben könne. Alle Erfahrung spreche dafür, so warnte der Vorstand, dass die Arbeit eines derartigen nur beratenden Gremiums in absehbarer Zeit versande.

Der prinzipielle Anspruch auf eine stärkere Mitwirkung verband sich mit konkreten Interessen. Der Vorstand des Städteverbandes äußerte etwa die Befürchtung, dass die Landesplanung in bestimmten Gemeinden eine industrielle Entwicklung ausschalten oder deren Fortführung verhindern wolle, beispielsweise um große Erholungsräume freizuhalten oder um der Ausweitung der Industrie in Ballungsräumen entgegenzuwirken. Eine Vorschrift des Entwurfs, wonach Planungen der Selbstverwaltungskörperschaften den Erfordernissen der Raumordnung Rechnung zu tragen hätten, hielt der Städteverband für verfassungswidrig. Die Ortsbaupläne würden von den Gemeinderäten als den Vertretern der Bürgerschaft als örtliche Rechtsnorm festgesetzt; es sei „ein Grundgedanke unseres demokratischen Staatsaufbaus, dass die Beschlüsse der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung [...] stärker sind als die Auffassungen auch hoher staatlicher Verwaltungsbehörden“<sup>66</sup>.

Anders dachte der Württembergische Gemeindetag. Wie der Städteverband wollte der Gemeindetag, dass die landesplanerische Arbeit „von unten nach oben“ aufgebaut werde und dass die örtliche Planung der Gemeinden sowie der regionalen Planungsgemeinschaften eine wesentliche Grundlage für die Planungsarbeit des Staates bilde. Dem Gesetzentwurf stimmte er aber zu und erkannte auch die „wesentliche Bedeutung“ des vorgeschlagenen Landesplanungsrats an. Die einzige Forderung war, dass der Landesplanungsrat mit überwiegender Mehrheit aus Vertretern der Gemeinden und der regionalen Planungsgemeinschaften bestehen solle<sup>67</sup>.

Hinter diesen unterschiedlichen Stellungnahmen wird ein Interessengegensatz sichtbar zwischen großen Städten einerseits, die im Städteverband großes Gewicht hatten, und kleineren Städten und Gemeinden andererseits, die im Württembergischen Gemeindetag organisiert waren<sup>68</sup>. Ein Zeitungsartikel über eine Informationssitzung zum Gesetzentwurf im Juli 1959 berichtete, dass die großen kreisfreien Städte als Ballungsräume und industrielle Schwerpunkte die kleinen Nachbarn immer mehr in ihre Einflussphäre hineinzoßen. Die kleinen Städte und

<sup>66</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 265 (Städteverband, 5. 5. 1959), S. 2 f., 6, 13 f. (Zitat: S. 13); fol. 253c (Beilage 2560, 2. 4. 1959).

<sup>67</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 265 (Württ. Gemeindetag, 15. 5. 1959), S. 1 f.

<sup>68</sup> Vgl. Friedrich GEISELMANN, Die kommunalen Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform, Berlin 1975, S. 24 f.

Gemeinden hätten dagegen Angst vor den großen, die sie zu verschlucken drohten, und wollten möglichst viel Weisungsgewalt des Staates bei der Landesplanung, um dadurch vor ihnen sicher zu sein<sup>69</sup>.

Im April 1959 wurde der Gesetzentwurf dem Landtag vorgelegt. Bei einer Sitzung des Landtags im nächsten Monat erläuterte Innenminister Renner den Entwurf und erklärte, dass man im Entwurf von der „staatlichen Lösung“, das heißt vom Staat als Träger der Landesplanung ausgegangen sei. Gleichzeitig betonte er aber die Wichtigkeit der Mitwirkung der kommunalen, regionalen und auch privaten Planungsträger und wies darauf hin, dass der Entwurf die Bildung eines Landesplanungsrats vorschreibe, um das Mitspracherecht der nichtstaatlichen Planungsträger zu sichern. Renners Erläuterung überzeugte jedoch den Abgeordneten Brandenburg (FDP/DVP) nicht. An die Erfahrung der Landesplanung in der NS-Zeit erinnernd, erklärte er, dass die Liberalen keine Landesplanung wollten, die „zu starke staatsdirigistische Tendenzen“ trage. Er fand im vorgelegten Entwurf ein „Übergewicht des Staates“ und favorisierte den ersten Entwurf des Innenministeriums mit dem Vorschlag, eine Landesplanungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu bilden. Brandenburg kritisierte das Wirtschaftsministerium, weil es in der Kabinettsdiskussion diesen Vorschlag attackiert und auf einen „nur beratenden mitwirkenden Beirat“ insistiert habe.

Ein anderer Sprecher, der Abgeordnete Huber, dessen Person bereits in der Diskussion im Landtag im März 1957 eine Rolle spielte, stand dem Gesetzentwurf nicht in diesem Maße ablehnend gegenüber. Wie der Abgeordnete Brandenburg war auch Huber der Meinung, dass die Landesplanungsgemeinschaft den nichtstaatlichen Planungsträgern eine „Mitbestimmung“ gestatten würde, dagegen der Landesplanungsrat nur eine „Mitwirkung“. Er betonte aber, dass die Landesplanung eine Staatsaufgabe sei und glaube, dass es richtig sei, sie einer Institution zu übertragen, die der parlamentarischen Kontrolle unterliege, was bei der Landesplanungsgemeinschaft als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht unmittelbar der Fall wäre. Huber erklärte aber, dass er sich nicht festlegen könne, welche Lösung, Landesplanungsrat oder -gemeinschaft, vorzuziehen sei<sup>70</sup>.

Am Schluss der Sitzung wurde beschlossen, den Gesetzentwurf dem Verwaltungs- und Wohnungsbauausschuss und dem Ständigen Ausschuss des Landtags zu übermitteln. Bei einer Informationssitzung im Juli 1959, die von den beiden Ausschüssen gemeinsam einberufen wurde, wurde der Entwurf kritisiert, vor allem weil er keine echte Synthese von staatlicher und kommunaler Mitarbeit ent-

---

<sup>69</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, keine fol. Nr. (Badische Volkszeitung vom 8. 7. 1959). Vgl. auch HStAS EA 1/106 Bü 403, keine fol. Nr. (Deutsches Volksblatt Stuttgart vom 11. 7. 1959); keine fol. Nr. (Stuttgarter Zeitung vom 8. 7. 1959). Zu den Stellungnahmen der anderen kommunalen und sonstigen Spitzenverbände siehe HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 288 (VII 1511/99, August 1959); HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 328 (Stellungnahmen).

<sup>70</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 273 (Auszug aus den Verhandlungen vom 13. 5. 1959), S. 4278 f., 4282, 4285 f.

halte und der Landesplanungsrat nur beraten, nicht aber mitbeschließen solle. Nachdem es wegen des Endes der Legislaturperiode nicht gelang, die Ausschussberatungen abzuschließen, wurde der Entwurf in den neuen Landtag nicht wieder eingebracht<sup>71</sup>.

#### 4. Die Parlamentslösung und die regionalen Planungsgemeinschaften

Dass der Gesetzentwurf in den Schubladen verschwand, gab dem Innenministerium eine Chance für einen Rollback. Im Juli 1960, nach der Landtagswahl, beantragten die Abgeordneten der FDP und der CDU im Landtag, dass von der Regierung möglichst bald ein neues Landesplanungsgesetz vorgelegt werde. Dazu sagte der neue Innenminister Hans Filbinger (CDU), dass der letzte Gesetzentwurf „keine vollendete Lösung“ habe sein können. Bevor der neue Gesetzentwurf vorgelegt werde, müsse vor allem noch die Frage geklärt werden, ob man nun einen Landesplanungsrat oder eine Landesplanungsgemeinschaft anstrebe<sup>72</sup>.

Die Abteilung VII erarbeitete sogleich einen neuen Entwurf mit einem Vorschlag zur Bildung eines Landesplanungsverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts: in Wirklichkeit nichts anders als eine Landesplanungsgemeinschaft unter anderem Namen. Neu war, dass zu den ordentlichen Mitgliedern des Verbandes neben dem Land nur die vom Staat anerkannten regionalen Planungsgemeinschaften gezählt wurden<sup>73</sup>. Es gab Ende 1960 neun regionale Planungsgemeinschaften, die insgesamt mehr als die Hälfte der Landesfläche abdeckten<sup>74</sup>. Bereits im Gesetzentwurf von 1959, der eine „Landesplanungsrat-Lösung“ vorsah, wurden die regionalen Planungsgemeinschaften unter den Organen genannt, die das Mitvorschlagsrecht bei der Zusammensetzung des Landesplanungsrats erhalten sollten, aber nur mit eng begrenzter Einflussmöglichkeit<sup>75</sup>. Im neuen Entwurf wurde die rechtliche Stellung dieser Organisation verstärkt, und zwar als eine von zwei Gruppierungen der ordentlichen Mitglieder des Landesplanungsverbandes, die die außerstaatlichen Planungsträger vertreten sollte<sup>76</sup>.

Ein harter Schlag kam jedoch von innen. In einer Weisung vom April 1961 äußerte Innenminister Filbinger seine „erhebliche[n] Bedenken“ gegen diesen Referentenentwurf, weil er fürchtete, dass damit die Regierung und der Landtag nicht genügend Einfluss auf die Landesplanung hätten<sup>77</sup>. Eine Denkschrift, die der Meinung von Filbinger entsprach, erläuterte, dass es zwei Konzeptionen für das Lan-

<sup>71</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 440 (Denkschrift), S. 1; SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 59.

<sup>72</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 424 (Stuttgarter Zeitung vom 28. 12. 1960).

<sup>73</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 422 (Referentenentwurf), S. 3f.

<sup>74</sup> SONNENBERG, Planungsgemeinschaften (wie Anm. 47) S. 5, 7, 31.

<sup>75</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 253c (Beilage 2560, 2. 4. 1959), S. 4285 (§ 4); HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 440 (Denkschrift), S. 5f.

<sup>76</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>77</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 441 (Dr. Filbinger, 24. 4. 1961); fol. 441a (Abschrift), S. 1.

desplanungsgesetz gebe, die die Aussicht haben könnten, vom Landtag gebilligt zu werden: eine „Planungsverbandslösung“ und eine „Parlamentslösung“. Anders als die erste Lösung, nach der der Landesplanungsverband Träger der Landesplanung sein sollte, sollten nach der zweiten Konzeption die landesplanerischen Pläne und Programme von den Raumordnungsbehörden des Landes im Einvernehmen mit den beteiligten Ressorts entworfen werden. Ein Landesplanungsbeirat oder ein Planungsrat, der aus Vertretern der anerkannten regionalen Planungsgemeinschaften bestehe, wirke beratend bei der Aufstellung der Pläne mit. Die Programme und Pläne, die nur für Landesbehörden verbindlich sein sollten, würden durch Kabinettsbeschluss festgelegt. Dagegen sollten diejenigen, die für Gemeinden, Landkreise und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts verbindlich sein sollten, vom Landtag per Gesetz für verbindlich erklärt werden: Dies war der Grund für die „Parlamentslösung“<sup>78</sup>. Es erübrigt sich darauf hinzuweisen, dass diese Lösung nichts anderes war als die oben bereits geschilderte „staatliche Lösung“ mit einem neuen Vorschlag zur Verbindlichkeitserklärung per Gesetz.

Ziegler schickte sogleich einen langen Brief an Filbinger und kritisierte seine Idee. Auf Grund jahrzehntelanger Erfahrung, so schrieb Ziegler, müsse er annehmen, dass ein solches Gesetz nicht die beabsichtigte Hilfe, sondern einen Rückschlag für die Landesplanung zur Folge haben werde. Er sehe aber ein, dass die Gemeinden die Bauvorhaben von privater Seite nicht durch Bauleitpläne einschränken würden, weil sie keine guten Steuerzahler verlieren wollten. Damit würden unter großen gemeindlichen Opfern insbesondere gewerbliche Betriebe, auch wo dies landesplanerischen Absichten völlig widerspreche, von den Gemeinden herbeigezogen. Ziegler glaubte jedoch, dass sich der Einflussbereich von Regierung und Landtag außerordentlich erweitern lasse, wenn und insoweit es gelinge, die kommunalen und privaten Planungsträger mit in die Verantwortung für das Landesganze hineinzunehmen; 95% der Absichten der Landesplanung könnten freiwillig erreicht werden, aber auch nur auf diese Weise. Die vorgeschlagene „staatliche Lösung“ kritisierend, äußerte Ziegler seine Besorgnis darüber, dass wiederum „der für ‚ungebildete‘ Völker passende alte Weg des staatlichen Zwangs und der zähen Opposition dagegen beschritten wird, statt der Weg einer Verpflichtung der Glieder fürs Ganze, der trotz aller Enttäuschungen heute allein für unser Land angemessen ist“<sup>79</sup>.

Die Abteilung VII musste aber Filbingers Weisung folgen und erarbeitete einen anderen Gesetzentwurf mit der „Parlamentslösung“. In diesem Entwurf wurde das Innenministerium als oberste Landesplanungsbehörde bezeichnet, die die Landes- und Gebietsentwicklungspläne zu erarbeiten und für deren Beachtung zu sorgen habe. Das Innenministerium sollte die beteiligten Ministerien und den Landesplanungsrat über die Planungen unterrichten, die für die Landesplanung von Bedeu-

<sup>78</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 441a (Denkschrift).

<sup>79</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 441b (Ministerialrat Ziegler, 27. 4. 1961), S. 1, 3, 8 f.

tung sein könnten. Es wurde auch vorgeschrieben, dass die Bereichspläne (nämlich Fachpläne), anders als die Landes- und Gebietsentwicklungspläne, von den zuständigen Ministerien im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde aufgestellt würden. Beim Innenministerium sollte ein Landesplanungsrat errichtet werden, der die Landesplanung durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen fördern sollte. Ein Entwicklungsplan könne zum Schluss als verbindlich erklärt werden: Erstens für die Behörden durch Beschluss der Landesregierung und zweitens für die Gemeinden, die Landkreise, die regionalen Planungsgemeinschaften sowie die sonstigen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts per Gesetz<sup>80</sup>.

In einer Sitzung im Oktober 1961 diskutierte der Ministerrat die beiden Entwürfe und stimmte dem Entwurf mit der „Parlamentslösung“ im Grundsatz zu<sup>81</sup>. Im März 1962, nach der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und anderen relevanten Organisationen, wurde der weiter bearbeitete Entwurf dem Landtag vorgelegt und im Dezember des gleichen Jahres beschlossen<sup>82</sup>.

Ziegler war gescheitert. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass es ihm gelungen war, in der Endphase des Bearbeitungsprozesses den Gesetzentwurf um einen für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wichtigen Abschnitt zu erweitern: die „Regionalpläne“<sup>83</sup>. So wurde vorgeschrieben, dass Regionalpläne von den regionalen Planungsgemeinschaften für ihr Planungsgebiet oder Teil ihres Planungsgebiets ausgearbeitet werden könnten. Nach der Prüfung durch den Landesplanungsrat könnten diese Pläne von der obersten Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien für „unbedenklich“ erklärt werden. Wenn eine Behörde des Landes, eine Gemeinde, ein Landkreis oder eine sonstige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts von einem solchen Regionalplan abweichen wolle, seien die Regierungspräsidien unverzüglich zu unterrichten<sup>84</sup>.

Mit diesen Vorschriften konnten die regionalen Planungsgemeinschaften ihre rechtliche Stellung festlegen und verstärken. Bei einer Pressekonferenz im April 1962 bekräftigte Ziegler sein Anliegen: „Aktive Mitarbeit ‚von unten‘ ist dringend. Daher: Regionale Planungsgemeinschaft notwendig!“<sup>85</sup> Es war ihm gelungen, diesen Kern der Mitbeteiligung „von unten“ in das System der Landesplanung einzugliedern.

<sup>80</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 463 (Referentenentwurf), S. 1–3, 7.

<sup>81</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 478 (Auszug aus der Niederschrift, 10. 10. 1961).

<sup>82</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/4, fol. 528 (Beilage 1875, 12. 3. 1962), fol. 583 (Entwurf einer Erklärung, 13. 2. 1962); SONNENBERG, Bericht (wie Anm. 1) S. 61.

<sup>83</sup> Nach der Chronik von Sonnenberg wurde diese Erweiterung im Dezember 1961 vorgenommen. Ebd., S. 161, siehe auch S. 60f.

<sup>84</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/4, fol. 572 (Beilage 2640, 29. 11. 1962), S. 5042f.

<sup>85</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/4, fol. 524 (Ausführungen, 9. 4. 1962), S. 1.



### Schlussbetrachtung

Zehn Jahre nach dem Zustandekommen des Landesplanungsgesetzes von 1962 hob die Abteilung VII mit Stolz hervor, dass dieses Gesetz lange Zeit das „parlamentsfreundlichste“ Landesplanungsgesetz aller Bundesländer gewesen sei. Während in den übrigen Ländern die Landesentwicklungspläne allein von der Regierung für verbindlich erklärt worden seien, habe es in Baden-Württemberg eines Gesetzes bedurft, um den Landesentwicklungsplan gegenüber den Gemeinden und anderen selbständigen öffentlichen Planungsträgern verbindlich zu machen<sup>86</sup>. Man kann das Gesetz auch als „selbstverwaltungsfreundlich“ bezeichnen, denn, wie Filbinger bei einer Ministerratssitzung erläuterte, habe man für die Planungshoheit der Gemeinde mit der Bestimmung der Verbindlichkeitserklärung per Gesetz gesorgt. Damit trat man den verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, dass diese vom Grundgesetz garantierte Planungshoheit durch die Landesplanung ausgehöhlt werden könnte<sup>87</sup>.

Der „selbstverwaltungsfreundliche“ Charakter des Landesplanungssystems in Baden-Württemberg zeigt sich auch in der den regionalen Planungsgemeinschaften zugewiesenen Rolle bei der Landesplanung, deren Einrichtung und Aktivität im Übrigen damals im ganzen Bundesgebiet als vorbildlich anerkannt wurden. Die Besonderheit der Entwicklung der Landesplanung in Baden-Württemberg bestand darin, dass zunächst von kommunaler Seite regionale Planungsgemeinschaften gegründet wurden. Anders als beispielsweise in Bayern, wo mit dem Landesplanungsgesetz von 1970 die Bildung von Regionalen Planungsverbänden vorgeschrieben wurde, die Planaufstellung jedoch durch staatliche Stellen im Auftrag der Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen sollte, wurde in Baden-Württemberg die Regionalplanung an die kommunalen Zusammenschlüsse delegiert<sup>88</sup>.

Dieses „liberale“ Landesplanungssystem in Baden-Württemberg löste aber nicht das Dilemma der Landesplanung, auf das zu Beginn der vorliegenden Arbeit hingewiesen wurde und das in dem unvermeidlichen Interessenkonflikt zwischen der örtlichen und überörtlichen Planung bestand. Wie gezeigt, drehte sich der Streit insbesondere um eine Alternative, die zwischen dem System mit einem Landplanungsrat und dem mit einer Landungsplanungsgemeinschaft lag. In der ersten Konzeption, die in der Endphase der Diskussion als „Parlamentslösung“ vorgestellt wurde, wurde betont, dass die Landesplanung eine staatliche Aufgabe sei und

<sup>86</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/5, fol. 728 (Nr. VII 1511/241, Oktober 1972), S. 2.

<sup>87</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/3, fol. 478 (Auszug aus der Niederschrift, 10. 10. 1961), S. 1.

<sup>88</sup> Gerd PETERSEN, Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, Berlin 1971, S. 33, 37, 62f. Ähnliche Regelungen wie in Baden-Württemberg sahen die Landesplanungsgesetze von Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und dem Saarland vor. In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen wurde die Regionalplanung den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen, während sie in Baden-Württemberg als staatliche Aufgabe vorgesehen, aber an die regionalen Planungsgemeinschaften delegiert wurde. Ebd., S. 62f.

dass sich die Mitwirkung der außerstaatlichen Planungsträger im Landesplanungsrat auf eine beratende und gutachtliche Funktion beschränken sollte. Nach der letzten Konzeption sollten dagegen die nichtstaatlichen Planungsträger, insbesondere die kommunalen Selbstverwaltungskörper, an der Landesplanung nicht nur „mitwirken“, sondern sie auch „mitbestimmen“. Neben der Landesplanungsgemeinschaft auf Landesebene sollten die regionalen Planungsgemeinschaften die Hauptstütze dieser Mitbeteiligung bilden. Trotz dieses wichtigen Unterschieds konnte aber die erste wie auch die zweite Konzeption nicht mehr als ein Amalgam von zwei gegensätzlichen Vektoren in der Landesplanung „von oben“ und „von unten“ sein, und als solches nur ein Kompromiss, der, wie alle anderen denkbaren Landesplanungssysteme, keine endgültige Lösung des oben erwähnten Dilemmas darstellte.

Bei einer Ministerratssitzung im März 1959 trat der Stellvertretende Ministerpräsident und Wirtschaftsminister Hermann Veit (SPD) nachdrücklich dafür ein, dass der Staat die Landesplanung in die Hand nehmen und nach übergeordneten Gesichtspunkten im Interesse des Ganzen vorantreiben müsse: „Andernfalls würde der Staat sich einer Aufgabe entäußern, die nur von ihm, nicht aber von örtlichen Interessenten befriedigend erfüllt werden könne.“<sup>89</sup> Wie oben dargestellt, war das Wirtschaftsministerium im Erarbeitungsprozess des Landesplanungsgesetzes der Hauptopponent des Innenministeriums. Das Argument von Veit erklärt aber die *Raison d'être* der Landesplanung und den unvermeidbaren Konflikt zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen. Nach dem Zustandekommen des Landesplanungsgesetzes richtete die Abteilung VII ihre Energie verstärkt auf die Ausarbeitung eines Landesentwicklungsplanes. In diesem Prozess wurde der Interessenkonflikt unter den Beteiligten immer schwerwiegender. Als nach etwa zehn Jahren der Landesentwicklungsplan endlich zustande kam, musste das Landesplanungssystem von 1962 gründlich erneuert werden. Diesen Prozess zu erläutern, wäre aber die Aufgabe einer anderen Arbeit.

---

<sup>89</sup> HStAS EA 2/703 Bü 10/2, fol. 259 (Auszug aus der Niederschrift, 16. 3. 1959), S. 2.