ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kegler, Karl R.

Book Part

Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Kegler, Karl R. (2020) : Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte, 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. 82-97, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4271078

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227082

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/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Kegler, Karl R.:

Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte

URN: urn:nbn:de:0156-4271078

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 82 bis 97

In:
Baumgart, Sabine (Hrsg.) (2020):
Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie –
das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung.
Hannover = Arbeitsberichte der ARL 29

Karl R. Kegler

EINE REISE INS BLAUE? – BUNDESRAUMORDNUNG UND DAS MODELL DER ZENTRALEN ORTE

Gliederung

1 Einführung: Zentrale Orte und die Kodifizierung der Raumordnung
2 Zeitdiagnosen
3 Raumplanung als schöpferische Aufgabe?
4 Biographien und Leitbilder
5 Zentrale Orte
6 Synthese
7 Beharrung und Umdenken – ein Fazit
Quellen
Literatur

Kurzfassung
Das Bundesraumordnungsgesetz von 1965 ist einer der wichtigen Wendepunkte in der Planungsgeschichte der Bundesrepublik. Nach Inkrafttreten des Gesetzes verabschiedeten sämtliche Bundesländer zwischen dem Ende der 1960er- und dem Anfang der 1970er-Jahre Pläne und Programme auf der Grundlage von Zentrale-Orte-Systemen. Der Beitrag betrachtet die gut zehnjährige interne Diskussion über Sinn und Aufgaben der Bundesraumordnung, die dem Erlass des Gesetzes vorausging, und wirft einen vertieften Blick auf Aussagen des baden-württembergischen Raumplaners Gerhard Ziegler und weiterer Planungsexperten. Für diese ältere Generation von Fachleuten, die ihre berufliche Laufbahn in der NS-Diktatur begonnen hatten, war es schwer zu akzeptieren, dass in der Demokratie das überkommene Leitbild einer geordneten Gesellschaft und dezentralen Siedlungsstruktur keine Grundlage für staatliche Eingriffe darstellten. Die zehnjährige Debatte und Lobbyarbeit für ein Bundesraumordnungsgesetz stellte für diese Generation einen Lern- und Anpassungsprozess dar. Das Raumordnungsgesetz markiert im Ergebnis eine institutionelle Konsolidierung der Raumplanung in Deutschland, illustriert andererseits aber eine spezifische Fachblindheit, da die Fixierung auf überkommene ballungskritische Positionen die Phänomene der Suburbanisierung und Massenmotorisierung unbeachtet ließ, die in diesen Jahren die räumlichen Zusammenhänge in Westdeutschland tiefgreifend veränderten. In der Folge wurde die im Raumordnungsgesetz verankerte Zentrale-Orte-Konzeption zu einer fachpolitischen Kompromissformel, die zwischen ballungskritisch-konservativen Haltungen und den Positionen einer jüngeren Planergeneration vermitteln konnte.

Schlüsselwörter
Zentrale-Orte-Modell – Bundesraumordnungsgesetz – Gerhard Ziegler – NS-Raumplanung – Dezentralisierung – Fachgemeinschaft – Gesellschaftsbilder von Raumplanern

A Mystery Tour? – The German Federal Spatial Planning Act and the Model of Central Places

Abstract
The Federal Spatial Planning Act of 1965 is one of the important turning points in the planning history of the Federal Republic of Germany. After the law came into force, in the late 1960s and early 1970s each German federal state passed plans and programmes based on systems of central places. The article traces and analyses statements by the Baden-Wurttemberg regional planner Gerhard Ziegler and other experts involved in the discussion that preceded the Planning Act. For this older generation of experts who had started their professional careers during the years of Nazi dictatorship, it was difficult to accept that, in a democracy, their former beliefs in an ordered society and in decentralized settlement patterns were not a sufficient basis for institutionalized planning interventions. The ten years of debate and lobbying for federal planning legislation between the mid-1950s and mid-1960s were a process of learning and adjustment for this older generation. The result marks the professional consolidation of regional planning in Germany, but also reflects how planning lost touch with the new phenomena of suburbanization and mass motorization that deeply changed spatial inter-relations in Western Germany in these years. In this situation, the concept of central places became important as a formula of compromise within the professional community, between conservative positions on the one side and more contemporary positions on the other side.

Keywords
Central place concept – Federal Regional Planning Act – Gerhard Ziegler – Nazi spatial planning – Decentralization – Professional community – Planning and society

1 Einführung: Zentrale Orte und die Kodifizierung der Raumordnung

Für die deutsche Raumplanung der Nachkriegszeit stellt das Jahr 1965 einen wichtigen Wendepunkt dar. Das im April 1965 vom Bundestag verabschiedete Raumordnungsgesetz formulierte nicht allein Grundsätze für die Raumordnung auf Bundesebene, es verpflichtete die Bundesländer auf dieser Basis auch zur Aufstellung eigener Pläne und Programme. In der Folge stellten bis Mitte der 1970er-Jahre sämtliche westdeutsche Länder Landesentwicklungsprogramme (LEP) auf; es begann ein Zeitabschnitt, der in der jüngeren Forschungsliteratur als eine Phase der bundesdeutschen „Planungseuphorie" bezeichnet worden ist (Engler 2018; Haupt/Requate 2004; Lauschke 2003; Metzler 2005: 404). Viele Vertreter einer jüngeren Generation deutscher Raumplanung und -forschung begannen in diesem Zeitabschnitt ihre Karrieren.

Von den Grundsätzen, die das Gesetz 1965 für die Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland formulierte, hat über die Jahre wiederum kein einzelner Gesichtspunkt eine derartige Bedeutung gewonnen wie das Konzept der zentralen Orte. 1965 lediglich als eine Maßnahme angeführt, die zur Unterstützung von jenen Gebieten dienen kann, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben waren oder zurückzubleiben drohten, wurden flächendeckende Zentrale-Orte-Konzepte in den späten

1960er- und in den 1970er-Jahren in sämtlichen Bundesländern entwickelt und zur Grundlage landesplanerischer Maßnahmenkataloge. Während im Gesetzestext von 1965 „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung" nur ein einziges Mal mit Bezug auf Rückstandsgebiete genannt wurden, sind Zentrale-Orte-Konzepte in der 2008 novellierten Version des Raumordnungsgesetzes an sechs Stellen angesprochen und zu einem Orientierungsrahmen für die gesamte Siedlungsentwicklung geworden. Raumplaner müssen sich heute schon allein wegen der vorliegenden gesetzlichen Regelungen mit diesem raumordnungspolitischen Konzept befassen.

Dass das Zentrale-Orte-Modell im Gefolge des Raumordnungsgesetzes eine derart entscheidende Bedeutung für das gesamte System der bundesdeutschen Raumplanung erhalten sollte, war zu Beginn des Diskussionsprozesses, der zwischen 1954 und 1965 den gesetzlichen Rahmen für die Raumplanung auf der Bundesebene vorbereitete, nicht absehbar. Das Ergebnis einer längeren Untersuchung zusammenfassend kann man konstatieren: Die besondere Stellung von Zentrale-Orte-Konzeptionen in der bundesdeutschen Raumplanung hat inhaltliche, aber auch historische außerwissenschaftliche, politische und fachpolitische Gründe. Hier spielen auch die Biographien der Experten, die 1965 an der fachlichen Vorbereitung des Raumordnungsgesetzes beteiligt waren, eine wichtige Rolle.

2 Zeitdiagnosen

Das Ineinandergreifen dieser verschiedenen Ebenen veranschaulicht in exemplarischer Weise das Jahr 1954. Im Juli dieses Jahres forderte Victor-Emanuel Preusker (FDP), Bundesminister für Wohnungsbau, bei seinen Kabinettskollegen eine „Aktivierung" der Raumordnung auf der Bundesebene ein und setzte damit einen Prozess in Gang, der 1965 in der Annahme des Raumordnungsgesetzes durch den Bundestag einmündete.[1] Auslöser für Preuskers Initiative war ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes, das in Zusammenhang mit der Vorbereitung des Bundesbaugesetzes entstand. In diesem Gutachten vom Juni 1954 äußerte sich das höchste Gericht – allerdings nicht sonderlich ausführlich – zur Raumplanung und gestand dem Bund für diesen Bereich eine gesetzgeberische Rahmenkompetenz zu (BVerfGE 1954: 427-428). Preuskers Initiative wurde in der zweiten Jahreshälfte 1954 zum Auslöser für einen Abstimmungsprozess unter den Bundesressorts. Koordiniert wurde dieser Austausch durch das federführende Innenministerium.[2] Im Ergebnis erkannte die Mehrheit der Ministerien Raumplanung grundsätzlich als eine Aufgabe des Bundes an, die Vorbereitung eines Rahmengesetzes wurde aber nicht als dringlich angesehen, solange keine klaren Vorstellungen über Ziele, Konzeption und Umsetzungsmöglichkeiten bundesstaatlicher Raumordnung bestanden. Vor einem Gesetzgebungsverfahren, so das Fazit, das Innenminister Gerhard Schröder (CDU) ein knappes Jahr später in einem Schreiben an Bundeskanzler Konrad Adenauer formulierte, müsse zuerst ein raumpolitisches Grundsatzprogramm der Bundesregierung vorliegen, „also ein Leitbild, das allgemeine Richtlinien für die Ordnung des Raumes im Bundesgebiet zu enthalten hät-

1 Der Bundesminister für Wohnungsbau an den Bundesinnenminister, 14.7.1954 (Abschrift) (BAK B136/1910, o.P.).

2 Der Bundesminister des Innern an die Bundesministerien, 2.11.1954 (BAK B136/1910: 43-47).

te".[3] Diese zusammenfassende Einschätzung benannte ein grundlegendes Problem. Auch wenn die Expertengemeinschaft der Raumplaner von der grundsätzlichen Bedeutung ihrer Disziplin überzeugt war, war es keineswegs möglich, im Konsens die Inhalte und Richtlinien für einen operationalisierbaren Raumordnungsplan auf der Bundesebene zu formulieren. Was genau sollte eigentlich das Ziel einer bundesstaatlichen Raumordnungspolitik sein? Als Antwort auf diese Frage formulierten die professionellen Experten der Raumforschung und -planung eher allgemeine und unscharfe Aussagen. Erich Dittrich, der Leiter des Godesberger *Instituts für Raumforschung*, schlug 1955 in seiner Schrift „Grundfragen deutscher Raumordnung" beispielsweise vor, „eine gesunde Dezentralisation der Industrie in Verbindung mit einer neuen Ordnung der Agrarstruktur herbeizuführen" sowie „den vorherrschenden Tendenzen einer weiteren Ballung entgegenzuwirken" (Dittrich 1955: 8). Diese vor allem ballungskritischen Leitbilder sollten, so Dittrich, in die „Erarbeitung eines Bundesraumordnungsplanes als dringende politische Aufgabe" einmünden,[4] beinhalteten allerdings kaum eine Aussage darüber, *wie* ein „gesundes" Maß an Dezentralisierung zu bestimmen und in Abstimmung zwischen Bundesebene, Ländern und Kommunen umzusetzen sei. Wie genau sollte ein Interessenausgleich zwischen Ballungsräumen und strukturschwachen Gebieten herbeigeführt werden? Auf welcher wissenschaftlichen Basis ein steuernder Eingriff in Wirtschaft und Bevölkerungsverteilung erfolgen? – Auch Dittrich blieb eine Antwort auf diese Fragen schuldig.

Im Kontext derartiger Vorüberlegungen zur Rolle einer aktiven Bundesraumordnung steht auch der Austausch zwischen den Bundesministerien und führenden Raumplanern der jungen Bundesrepublik, den es in diesem Beitrag besonders zu würdigen gilt. Der im Bundesinnenministerium für die Frage der Raumplanung zuständige Ministerialdirigent Erich Keßler kontaktierte Ende 1954 wichtige Vertreter der Raumordnung mit der Anfrage, was ein Leitbild der Raumordnung als Grundlage für staatliche Planung eigentlich enthalten müsse. Zu den angesprochenen Experten zählten der Leiter der nordrhein-westfälischen Landesplanungsbehörde Norbert Ley (Leendertz 2008: 188-189, 221), der bereits genannte Erich Dittrich (Gutberger 1994: 542; Kegler 2016: 531-532, Fußnote 3) und Josef Umlauf (vgl. Zakrzewski 2008), zu dieser Zeit Verbandsdirektor des *Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk*. Keßlers Umfrage mündete 1955 schließlich in der Begründung eines *Sachverständigenausschusses für Raumordnung* (SARO), der mit seinem 1961 abgeschlossenen Gutachten zur Raumordnung in der Bundesrepublik einen gewichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zum Raumordnungsgesetz erarbeitete.

Ein weiterer Korrespondenzpartner Keßlers war der württembergische Landesplaner Gerhard Ziegler, ordentliches Mitglied der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* seit 1953 (ARL 1996: 268; siehe auch Werner in diesem Band)[5] und zuvor im NS-Staat einer der wichtigen deutschen Landesplaner in den 1939 besetzten und annektierten polnischen Territorien. Ziegler agierte ab Januar 1940 als Leiter der *Lan-*

3 Innenminister Gerhard Schröder an Konrad Adenauer, 29.6.1955 (BAK B136/1910: 223).

4 Ein Auszug der zitierten Passagen aus Dittrichs Schrift ist enthalten in den Akten des *Ministerium für Wirtschaft*, die 1954-57 den Abstimmungsprozess zur Vorbereitung eines Rahmengesetzes über Raumordnung dokumentieren (BAK B102/13077: o.P.)

5 Nach Gutschow ist Ziegler ARL-Mitglied ab 1947 (Gutschow 2001: 212).

desplanungsgemeinschaft Schlesien, ab Februar 1941 als Landesplaner im neu geschaffenen Reichsgau Oberschlesien (Gutschow 2002: 210-211) und war als solcher Planungsbeauftragter des Reichsführers SS beim *Reichskommissariat für die Festigung des deutschen Volkstums* (RKF). In dieser Funktion beteiligte sich Ziegler unter anderem mehrfach an Besprechungen zur Planung der Stadt und des KZ-Lagers Auschwitz (Gutschow 2002: 77, 81-82, 84-85, 91-93, 122-123). Nach dem Krieg war Ziegler als Baudirektor, Ministerialrat und später Ministerialdirigent Landesplaner in Baden-Württemberg und über zwei Jahrzehnte der entscheidende Impulsgeber für Raumplanung in diesem Bundesland (Yamei 2014: 305). Er steht damit für eine Generation von professionellen Raumplanern und -forschern, die – wie Kurt Brüning, Friedrich Bülow, Heinrich Hunke, Gerhard Isenberg, Konrad Meyer, Herbert Morgen, Gottfried Müller, Hermann Roloff oder Josef Umlauf – ihren beruflichen Weg in der Raumplanung des NS-Staates begannen, in der Diktatur Spitzenpositionen in ihrem Fachgebiet besetzten und in der Bundesrepublik an diese Karrieren in Forschung, Raum- und Landesplanung anknüpfen konnten.

Der Briefwechsel der beiden Spitzenbeamten von 1954 hat sich im Bundesarchiv erhalten.[6] Auch Zieglers mehrseitige Stellungnahme zu Keßlers Umfrage, die er mit einer Unterbrechung von zehn Tagen in zwei Anläufen „herunterdiktierte", widmete sich – wie die Auslassungen seiner Kollegen – in charakteristischer Weise kaum konkreten Inhalten und Richtlinien für einen Bundesraumordnungsplan. Ein Maßnahmenprogramm für die Raumordnung in der Bundesrepublik konnte oder wollte der Stuttgarter Regierungsbaumeister nicht formulieren. Seine Stellungnahme war eher eine allgemeine Zeitdiagnose. Sie erlaubt einen Einblick in die Gedankenwelt eines führenden Raumplaners, die in den zeitgleichen Fachveröffentlichungen nicht mit dieser Deutlichkeit zum Ausdruck kommt.

Ziegler konstatierte, „Landesplanung, also das Mittel zum geordneten, langfristigen Aufbau des Bundesgebietes – ja eigentlich weit darüber hinaus – [sei] als ein entscheidendes Arbeitsgebiet für die (wie man fälschlicherweise sagt) gesamte Innenpolitik anzusehen und diese wiederum als das merkwürdigerweise gerade heute entscheidende Stück der Außenpolitik".[7]

„Die Aufgabe der Raumplanung [...] *liegt u.a. in der Lösung der sozialen Frage* (*diese ist nicht gelöst trotz aller dummen Reden der Wissenschaftler und sog. Praktiker, da sie vom Materiellen her überhaupt nicht zu lösen ist*) *und sie liegt im Erreichen eines anderen Staatsaufbaus, also in einer zeitgemäßen statt einer denkverfaulten Demokratie* (*auch Gedanken können verwesen wie ‚Organisches' und zu ‚Leichengift' werden*). *Da wir auch dies nicht sehen können, kommen wir erneut mit Recht in diktatorische Verhältnisse. Sie werden das ja erleben. Bis jetzt hat uns das Nichtergreifen unserer Aufgabe den Verlust unseres halben Reiches, der Besten unseres Volkes und der Einheit unseres Landes beschert und darüber hinaus der Welt eine Unsumme von Unglück. Die Aufgabe liegt weiter in einer Zeit, in der nach unserem und amerika-*

6 Erich Keßler an Regierungsbaudirektor Ziegler, 11.11.1954. Gerhard Ziegler an Ministerialdirigent Keßler, datiert 10.12.1954 und 20.12.1954 (Abschrift) (BAK B102/13077: o.P.).

7 Gerhard Ziegler an Ministerialdirigent Keßler, 10.12.1954 (Abschrift) (BAK B102/13077: o.P.). Die folgenden Zitate stammen ebenfalls aus dieser Abschrift.

nisch-englisch-japanischen Vorbild fast sämtliche ‚unterentwickelten' Gebiete der Erde ‚entwickelt' werden, darin, die Schäden der Industrialisierung und der Arbeitsteilung nun endlich einmal auszumerzen."

„Wenn man", so Ziegler, *„überhaupt eine tragbare, ja vielleicht sogar neue Ordnung erreichen will, die doch so offensichtlich angesichts der zurückliegenden Katastrophen nötig ist, dann ist ein fester Wille erstes Erfordernis* [...]*, ein Wille zur Gestaltung und Umgestaltung." Ein solcher Wille sei auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene aber nicht vorhanden. Stattdessen diagnostizierte der baden-württembergische Landesplaner den „‚Verlust der Mitte', ‚Mangel an Gestaltungswillen', ‚Lähmende Hoffnungslosigkeit', ‚Improvisieren und in den Tag hineinleben' und darum ‚Fetischgläubigkeit'". Eine „raumpolitische Konzeption" könne nur dann den grundlegenden Erfordernissen genügen, wenn man daran gehe, „einen unabhängigen Menschen mit großem Format mit der Bearbeitung dieser Konzeption zu beauftragen, ihm keinerlei Fesseln anzulegen bezüglich seiner Mitarbeiterwahl". Eine derartige Grundlage sei „aber niemals auszuarbeiten mit Staatsvertretern, da diese durch Tradition einerseits und parlamentarische Überwachung andererseits bei uns dazu nicht mehr im Stande sind". „Wenn ‚das Volk der Dichter und Denker'",* so Ziegler weiter, *„dies kleine bißchen Aufwand für wirklich denkerische Leistungen nicht mehr machen will, dann muß es eben untergehen, früher oder später."* – Raumplanung oder Untergang.

Um den Blick für die Probleme der Gegenwart zu öffnen, so erklärte Ziegler weiter, führe der Weg über Planungsgemeinschaften. Diese Organisationsform der Raumplanung war Ziegler aus seiner Zeit als Landesplaner in Oberschlesien gut vertraut.[8]

„Der Staat kann das Wenigste dazu tun, wenn das ‚Volk' in seinen Gliedern nicht das Rechte tut [...] *hier kommt die Frage nach dem modernen Staat. Mit unserer auf absolutistischem, noch nicht einmal Hegelischem Staatsdenken aufgepfropften Locke-Rousseau-USA Demokratie alten Stils, die für die USA gerade noch recht sein mag, geht es in Mitteleuropa nicht mehr. Daran wird auch Ihr ‚Fahrplan' scheitern."*

An diesem Text ist vieles bemerkenswert. Auffallend ist einmal, dass Ziegler in einem mehr oder minder amtlichen Schreiben auf dem Briefpapier seiner eigenen Planungsstelle – schließlich handelte es sich um die Beantwortung einer Anfrage des Innenmi-

8 *„Es ist erst fünf Jahre her, seit der Führer bestimmt hat, daß durch eine Oberste Reichsbehörde, die Reichsstelle für Raumordnung, die zusammenfassende übergeordnete Planung erarbeitet und im Sinne einer deutschen Ordnung im Großdeutschen Raum auch durchgesetzt wird, so daß für jede Planung im Raum auch das richtige Land freigehalten und bereitgestellt wird"*, hatte Ziegler am 1. Januar 1941 in einem für eine breite Öffentlichkeit bestimmten Artikel über die „großdeutsche Raumordnung der Zeit Adolf Hitlers" in der „Schlesischen Tageszeitung" geschrieben. *„Wir sind heute schon so weit, daß die in den Landesplanungsgemeinschaften zusammengefaßten Kräfte von Wehrmacht, Partei und Staat ständig und flüssig zusammenarbeiten beim Aufbau der einzelnen Reichsteile und des Gesamtreiches. Dazu ist die ganze Wissenschaft mit eingespannt in der Bearbeitung der Grundlagen und Ziele auf den einzelnen Fachgebieten. Alle schöpferisch tätigen Menschen und Dienststellen, die durch ihre Tätigkeit Änderungen in der Nutzung des deutschen Raumes bewirken, arbeiten so im Einklang miteinander unter dem Ziel, eine dem deutschen Menschen lebensgemäße Kulturlandschaft zu schaffen, in der das deutsche Volk froh und stark aufwachsen, arbeiten und leben kann"* (Ziegler 1941).

nisteriums – die junge Bundesrepublik als „denkverfaulte" und „aufgepfropfte" Demokratie bezeichnete, deren gedankliche Leitsätze er mit dem Leichengift eines verwesenden Körpers verglich.

Charakteristischerweise ging Keßler auf diese Einlassungen aber nicht weiter ein. In seiner Antwort an Ziegler warnte der Spitzenbeamte vielmehr vor einer kostspieligen „Reise ins Blaue": „Was soll nun aber spezifisch der Bundesraumordnungsplan an echten Zielen enthalten? Kampf dem Ost-West-Gefälle der Wirtschaft! Weg mit den Ballungsräumen!"[9] Trotz drängender und grundlegender Krisendiagnosen musste Keßler konstatieren: „Kaum jemand hat bisher eine auch nur einigermaßen klare Vorstellung davon, wie ein Bundesraumordnungsplan aussehen kann oder soll. Dennoch ruft man nach einem Bundesgesetz mit einer neuen Bundesbehörde."[10] – „Sollen wir die Schaffung eines Planes betreiben, über dessen Gestalt und Inhalt selbst seine begeisterten Befürworter offenbar selbst noch keine rechte Vorstellung haben?"[11]

3 Raumplanung als schöpferische Aufgabe?

Der Ausschnitt aus dem Schriftwechsel erlaubt am Beispiel Zieglers einen vielsagenden Einblick in Überzeugungen und Identitäten, die in die planungspolitischen Diskussionen des ersten Nachkriegsjahrzehnts hineinspielen. Keßler und Ziegler *einte* einerseits die gemeinsame Erfahrung der NS-Diktatur, in der *beide* als Funktionäre des nationalsozialistischen Staates tätig waren. Der Verwaltungsjurist Keßler, NSDAP-Mitglied seit 1933 und zeitweilig Oberscharführer der SA, war von 1940 bis 1944 Regierungsvizepräsident in Kattowitz im Reichsgau Oberschlesien (Günther/Fischer 2019), wo auch Ziegler bis 1945 als Landesplaner tätig war. Ziegler und Keßler besaßen andererseits beide *qua Amt* (und vielleicht darüber hinaus) Kontakte zum kurzzeitigen Breslauer Regierungspräsidenten Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg,[12] der als designierter Innenminister im Schattenkabinett der Verschwörer des 20. Juli 1945 hingerichtet wurde. Vielleicht ist der Hintergrund der gemeinsamen amtlichen Tätigkeit in Kattowitz Ursache für Zieglers ungewöhnlich scharfe demokratiekritische Äußerungen – und für Keßlers Zurückhaltung. Aus Zieglers Positionsbestimmung spricht neben der angesprochenen Kritik an einer „Locke-Rousseau-USA Demokratie" die Überzeugung, Raumplanung sei primär eine schöpferische Experten- und Führungsaufgabe, in

9 Erich Keßler an Regierungsbaudirektor Ziegler, 11.11.1954 (BAK B102/13077 o.P.).

10 Erich Keßler an Regierungsbaudirektor Ziegler, 11.11.1954 (BAK B102/13077 o.P.).

11 Erich Keßler an Ministerialdirigent Fischer-Menshausen, 10.01.1955 (BAK B102/13077 o.P.).

12 Keßlers Kontakte zu Widerstandskreisen um seinen zeitweiligen Breslauer Vorgesetzten Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg werden von Gutschow (2001: 210) und Krekeler (2020) angesprochen. Yamai stellt die These auf, „dass Ziegler zur Widerstandsgruppe um Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg gehörte" (2014: 310), bleibt aber bis auf den pauschalen Hinweis auf Spruchkammerakten aus Zieglers Entnazifizierungsverfahren einen konzisen Nachweis schuldig. Entlastungsfiktionen von Raumplanern, die ihre Arbeit für NS-Staat und SS-Apparat zu Taten des Widerstandes stilisierten, sind in der juristischen Aufarbeitung von NS-Verbrechen und Spruchkammerverfahren der Nachkriegszeit keine Ausnahme (vgl. Kegler 2015: 325-327). Die Nähe Zieglers zu Kreisen des Widerstandes gegen Hitler kann ohne nähere Prüfung nicht ausgeschlossen werden, darf aber mit Skepsis betrachtet werden.

der sich ein überlegener Wille zeigen und beweisen müsse. Als unverdächtige Referenzen für diese autoritären Untertöne verwies Ziegler in seinem Schreiben an Keßler auf Unterredungen mit von der Schulenburg[13] und die Planungspraxis in Großbritannien.

In einem Schreiben an einen Kollegen im Wirtschaftsministerium kommentierte Keßler wenig später die Äußerungen seines süddeutschen Kollegen mit sachlicher Distanz und nahm erneut keinen Bezug zu Zieglers befremdlichen demokratietheoretischen Auslassungen. Keßler bemängelte die fehlende Konkretheit der Leitbildvorstellungen in der Raumplanung. Zieglers Ausführungen seien *„gewiß von großer Verantwortung und von hohem idealistischen Schwung getragen. Aber greift er nicht nach den Sternen und verliert dabei den Boden unter den Füßen? Er sieht in der RO* [*Raumordnung*] *eine vitale Idee, ein Kernstück der gesamten Innen- und Außenpolitik, mit der man die Welt verbessern müßte. Andererseits geht er mit keiner Zeile auf jene konkreten Fragen ein, die ich an ihn im Interesse einer praktizierbaren RO gestellt hatte. Wenn jetzt nach seiner Auffassung eine ‚beklagenswerte Raumunordnung' herrscht, so wollte ich gern wissen, welche allgemeine Konzeption für die deutsche Raumordnung ihm denn vorschwebe. Hält er an dem ‚Ideal einer gleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung und der Arbeitsstätten nach Art und Zahl im Raume' fest, oder welche andere räumliche Ordnung der Bundesrepublik wird sonst angestrebt? Hier fehlt jede Antwort."*[14]

4 Biographien und Leitbilder

Der in diesem Beispiel greifbare Hintergrund der NS-Zeit ist nun nicht allein für Biographien und berufliche Netzwerke relevant, er betrifft auch raumordnungspolitische Leitbilder. Landesplaner, Raumforscher und Soziologen, die zuvor häufig in ähnlicher Funktion im NS-Staat tätig waren, forderten im Verlauf der Nachkriegszeit wiederholt verstärkte Dezentralisierungsanstrengungen zur Unterbringung der Bevölkerung jenseits der Ballungsräume (Kegler 2015: 343-345). Kritik an Liberalismus und Industriegesellschaft, wie sie sich in Zieglers Einlassungen von 1954 äußerte, war häufig ein Festhalten an verinnerlichten zivilisationskritischen Überzeugungen, die durch die Erfahrung von Diktatur, Zerstörung und Niederlage nicht erschüttert worden waren. Dies zeigte sich in den 1950er-Jahren in breiten Diskursen über die negativen Folgen der modernen „Massengesellschaft" (Kegler 2015: 332-337; Leendertz 2008: 290-296). Sie waren vorgeprägt von zwanzig Jahre zurückliegenden Warnungen vor den Gefahren der „Vermassung" in Großstädten und vor den ungünstigen Einflüssen großer Industriegebiete auf „Volkskraft" und Bevölkerungswachstum (Weigmann 1935; siehe auch Gutberger in diesem Band). 1951 beschwor Erwin Muermann, damaliger

13 *„Mich bewegen im Besonderen immer wieder die Unterredungen mit Schulenburg, der mich nachdrücklich gedrängt hat, die Gedanken zu einem vernünftigen Landes- und Reichsaufbau ins Praktische hinein durchzuüberlegen und schriftlich auszuarbeiten. Ich bin oft recht deprimiert, wie wenig ich hier den Toten und Lebendigen des 20. Juli gegenüber meine Verantwortung erfülle. Dafür gibt es viele gute Entschuldigungsgründe, nicht zuletzt den Lähmungszustand unseres Volkes, in dem alles Neue, in die Zukunft weisende, soweit nicht alte Vorbilder und Vorgänge bestehen, als Illusion betrachtet wird. Deshalb ist auch die staatliche Verwaltung allein so denkbar ungeeignet, hier zu helfen"* Gerhard Ziegler an Ministerialdirigent Keßler, 10.12.1954 (Abschrift) (BAK B102/13077: o.P.).

14 Erich Keßler an Ministerialdirigent Fischer-Menshausen, 10.01.1955 (BAK B102/13077: o.P.).

Direktor des *Institut für Raumforschung* in Godesberg, zuvor Leiter der Rechtsabteilung der NS-*Reichsstelle für Raumordnung* (RfR) und zum Ende des Krieges persönlicher Referent des geschäftsführenden Staatssekretärs Dr. Muhs (Istel 1999: 79; Leendertz 2008: 233), in einem Überblicksartikel zu Raumordnung und Landesplanung beispielsweise die „Gefahr der Versteppung" einer „kranken Landschaft", die „Gefahr einer seelenlosen Vermassung", die „unerfreulichen Erscheinungen unorganisch emporgeschossener Großstädte" und bot Raumordnung als Therapie dieser „Krankheitssymptome" an (Muermann 1951: 17). Aus der Perspektive eines Arztes am Körper des „Staatsorganismus" diagnostizierte Muermann die Notwendigkeit, jeder einzelnen Zelle im Kampf gegen individualistische Interessen ihre spezifische Aufgabe zuzuweisen: „So wichtig es ist, daß die einzelne Zelle gesund ist, weil erst dann der Gesamtorganismus voll funktionsfähig wird, so wirkt es sich verhängnisvoll aus, wenn das Bestreben der Gesunderhaltung der Einzelzelle zu einer ‚Alles-für-mich-Haltung' verführt. Im Leben eines Staatsorganismus, der dem Menschen dienen will, gelten die gleichen Grundsätze" (Muermann 1951: 18). Zugleich betrachtete Muermann sehr wohlwollend die einheitliche Organisation mit einer obersten *Reichsstelle für Raumordnung* im nationalsozialistischen Deutschland. Für den Zeitraum nach 1945 beklagte der Godesberger Raumforscher wiederum den „Zerfall" der zuvor geschaffenen Strukturen, der auf die unzutreffende Auffassung zurückgehe, „daß es sich bei der Landesplanung um eine nationalsozialistische Einrichtung gehandelt habe" (Muermann 1951: 20).

Von einer beträchtlichen Zahl von Planungsexperten dieser Jahre wurde in ähnlicher Weise in disziplingeschichtlichen Rückblicken die nationalsozialistische Raumplanung als fortschrittliche, sachlich und fachlich korrekte Verwaltungsarbeit charakterisiert (Kabel 1949: 165-176; Bülow 1950; Göderitz 1950; Roloff 1956; Umlauf 1957). Diese Darstellungen waren Geschichtsschreibung in eigener Sache. In der Diskurs- und Expertengemeinschaft der deutschen Raumforscher und Landesplaner erfüllten Einlassungen dieser Art in disziplingeschichtlichen Rückblicken und Einführungstexten zwei wichtige Funktionen: Sie negierten jede Mitschuld an den Verbrechen des NS-Regimes und vermieden eine Entwertung der professionellen Biographien der Raumforscher und Landesplaner, die ihre Berufserfahrung zum weit überwiegenden Teil in den Wissenschafts- und Planungsinstitutionen des NS-Staates erworben hatten und in der Bundesrepublik versuchten, an ihre vorherigen Karrieren in Wissenschaft und Verwaltung anzuknüpfen.

Verwandte, aber deutlich schwächer formulierte Einschätzungen finden sich in den 1950er-Jahren auch in den Fachveröffentlichungen Zieglers. 1957 erschien im „Baden-Württembergischen Verwaltungsblatt" ein Übersichtsartikel, in dem der Stuttgarter Landesplaner in „Die neue Kunst und Disziplin der Landesplanung" einführte. „Eine wirklich zeitgemäße Landesplanung ist im Grund Gesellschaftspolitik. Sie hat, bis sie dahin kam, allerdings erhebliche Wandlungen durchgemacht" (Ziegler 1957: 97). Planung erfordere die Aufgeschlossenheit der Regierenden für langfristige Vorausschau und Festlegung, was im Deutschland der letzten Jahrzehnte allerdings nur in geringem Umfang gegeben gewesen sei. „Dadurch wurde auch die Entwicklung der Landesplanung nach 1945 in allen Bundesländern entscheidend gehemmt, so daß Deutschland, einst mit führend auf diesem Gebiet, weit hinter anderen Ländern zu-

rückgeblieben ist“ (Ziegler 1957: 97). Diese mehrdeutige Darstellung Zieglers konnte man durchaus auch so lesen, dass in der Bundesrepublik der im NS-Staat erreichte Institutionalisierungsgrad der Raum- und Landesplanung verspielt worden sei.

Auch inhaltlich war Zieglers handbuchartiger Artikel ein Anknüpfen an Strukturmodelle, die der baden-württembergische Landesplaner zuvor in Oberschlesien angewandt hatte. Landesplanung, so Ziegler, sei Rahmen-, Markt- und Strukturpolitik, müsse sich in der praktischen Arbeit aber auf die Stufengliederung von Planungsbereichen – Nahbereiche, „Raumschaften”, Teilregionen und Regionen – beziehen, die, so Ziegler, in der historischen Siedlungsentwicklung begründet liegen. Diese Einsicht verband Ziegler mit einer Kritik an der Industrialisierung. „Es blieb nur der neueren Zeit vorbehalten, auf solche Leitbilder weithin zu verzichten und so – getrieben von der Technik – in immer größere Schwierigkeiten und unedlere Gestaltungen abzusinken” (Ziegler 1957: 101). Die Gliederung des Raumes in eine Stufenfolge von Einzugsbereichen war entsprechend ein Thema, das Ziegler mehrfach in Fachbeiträgen behandelte und als „Das Zellengefüge eines gesunden hochindustrialisierten Landes” (Ziegler 1963) charakterisierte.

5 Zentrale Orte

Auffassungen, die wie die genannten Beiträge Zieglers eine gestufte Siedlungshierarchie mit dem Bild einer „gesunden” Entwicklung verknüpften, waren in den 1950er-Jahren in der Fachgemeinschaft deutscher Planungsexperten breiter Konsens. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass auch das Modell der Zentralen Orte, das im NS-Staat eine wesentliche Bedeutung für die Raumplanung zur Germanisierung der annektierten Gebiete Polens, des Baltikums und von Teilen der Sowjetunion eingenommen hatte, in den 1950er-Jahren für Fragen der Raumplanung und -forschung in der Bundesrepublik reaktiviert wurde. Entstanden im Kontext der Krisenerfahrungen der späten Weimarer Republik war Walter Christallers Erklärungsversuch für die Verteilung von Siedlungen und Bevölkerung ein Modell der Selbstversorgung und Binnenwirtschaft. Für Raumplaner im NS-Staat waren Christallers Überlegungen darüber hinaus deshalb attraktiv, weil sie neben Effizienz und Autarkie scheinbar exakte, operationalisierbare Zahlen anboten, die für den Aufbau einer deutschen Siedlungsstruktur in den annektierten Gebieten zugrunde gelegt werden konnten. Christaller selbst beteiligte sich an derartigen Planungen als Gutachter für die *Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung* (RAG) (Christaller 1941) sowie für das *Reichskommissariat für die Festigung des deutschen Volkstums* (RKF), einem Hauptamt der SS, für das er bis ins Detail eine durchgehend auf die nationalsozialistische Herrschaft abgestimmte Siedlungs- und Führungshierarchie erarbeitete und seine früheren Modellvorstellungen entsprechend veränderte. Mit Modifikationen der Raumforscher und NS-Funktionäre Konrad Meyer, Josef Umlauf und Gerhard Isenberg, die in der Nachkriegszeit sämtlich zur Gründergeneration der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) zählten, wurden Christallers Überlegungen schließlich zur Grundlage einer reichsweiten Zentrale-Orte-Planung, die Millionen deutscher Menschen für die Germanisierung des eroberten Lebensraumes freistellen sollte (Kegler 2015: 182-188). In der *Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung* wurden diese Überlegun-

gen Anfang 1944 vorgestellt und diskutiert (Kegler 2015: 292-296), ohne dass in der Schlussphase des Krieges ernsthaft noch an eine Umsetzung gedacht werden konnte. Bestimmend für die Wirkung des Christaller-Modells in den ersten Nachkriegsjahren war dann erneut seine Bedeutung im Kontext von Dezentralisierungs-, Autarkie- und Rationalisierungszielen, die an die Reformprojekte und an die bevölkerungspolitischen Wunschbilder um 1930 anknüpften.

6 Synthese

Diese Konstellation von fachlichen Identitäten und übernommenen Leitbildern wurde auch im *Sachverständigenausschuss für Raumordnung* deutlich, der zwischen 1955 und 1961 das von der Bundesregierung angemahnte Leitbild mit den allgemeinen Richtlinien für die Ordnung des Raumes im Bundesgebiet erarbeitete und dabei in vieler Hinsicht an frühere Planungsdiskurse anknüpfte. Im Sachverständigenausschuss waren mit Kurt Brüning, Erich Dittrich, Gerhard Isenberg und Hermann Roloff (siehe auch Gutberger in diesem Band) gleich mehrere Mitglieder der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* vertreten, die auf eine Karriere in der Raumplanung des NS-Staates zurückblicken konnten. Das Abschlussgutachten der Sachverständigen formulierte eine Bewertung der deutschen Raumentwicklung seit der Industrialisierung und entwickelte flankierend einen inhaltlichen Zielkatalog. Es empfahl – wenig überraschend – die Begrenzung der Ballungstendenzen, Dezentralisierung und die Ansiedlung von Industrie in Agrargebieten zur Erhöhung der regionalen Tragfähigkeit.[15] Der Umstand, dass der Sachverständigenausschuss für diese Empfehlung annähernd sechs Jahre benötigte, verdeutlicht andererseits, dass eine klare und auf Anhieb überzeugende Agenda in der Raumordnung Mitte der 1950er-Jahre auf Seiten der „Raumordner" nicht bestand. Keßlers 1954 formulierte Warnung vor einer „Reise ins Blaue" in Sachen Raumordnung erwies sich rückblickend als gerechtfertigt. Als das SARO-Gutachten 1961 schließlich vorgelegt wurde, formulierte es allgemeine Grundsätze und Maximen. Es lieferte einen Orientierungsrahmen, keine konkreten Handlungsanweisungen (SARO 1961).

Zusammenfassend lassen sich die Einzelempfehlungen des Gutachtens auf die Formel „optimale Zuordnung von Mensch und Raum" (SARO 1961: 54) reduzieren; was „optimal" inhaltlich bedeutete, blieb allerdings unbestimmt. Eine andere Maxime wurde dagegen deutlich formuliert. Grundlegende Überzeugung der Sachverständigen war, „daß *jede Gesellschaft* in allen ihren Beziehungen und allen ihren Teilerscheinungen

15 Die vierzehn Grundsätze im Gutachten des *Sachverständigenausschusses für Raumordnung* (SARO 1961: 54-63) sind: (1) optimale Zuordnung von Mensch und Raum, (2) Begrenzung der Ballungstendenzen und Förderung der Dezentralisation, (3) Sanierung von Notstandsgebieten, (4) gesunde Agrargebiete, (5) Unterbringung der Flüchtlinge nach dem Prinzip der Freizügigkeit (bei diesem Punkt handelt es sich strenggenommen nicht um einen Leitbildaspekt, sondern um die Rechtfertigung der bisherigen Raumordnungspolitik in der Flüchtlingsfrage), (6) Förderung der Zonenrandgebiete, (7) Orientierung an einem „Optimum der Ballung", (8) Ablehnung einseitiger „Machtpositionen" im Raum, (9) Ausgleich von Stadt und Umland, (10) Erhalt der Agrarstruktur durch Förderung zentraler Orte, (11) Krisenfestigkeit der Wirtschaft durch Mischung von Erwerbsmöglichkeiten, (12) „gegliederter Aufbau" der Gesellschaft, (13) Zuordnung von Wohnmöglichkeiten (Eigenheim-Förderung) und Arbeitsplatz, (14) Schutz von Landschaft und Entwicklung von Erholungsmöglichkeiten.

doch immer eine Einheit darstellt, daß ihre Teile wechselseitig sich bedingen und dabei ein Ganzes sind" (SARO 1961: 51; Hervorheb. im Original). Zum Ausgleich und zur Eingrenzung widerstreitender Tendenzen, welche die Einheit in der Gesellschaft gefährden, war nach Auffassung der damaligen Planungsexperten ein staatlicher Ordnungsrahmen erforderlich. Diese Einheitsvorstellung mündete im Konzept einer Gesellschaft, die ihre räumliche Repräsentation in einer gegliederten und aufgelockerten Siedlungsstruktur finden sollte. „Siedlungseinheiten sollten [...] in überschaubare und voneinander abgesetzte nachbarschaftliche Einheiten gegliedert sein, die durch ein Mindestmaß an Gemeinschafts- und Versorgungseinrichtungen zu einem gewissen Eigenleben fähig sind" (SARO 1961: 61). „Dem Leitbild entspricht ein gegliederter Aufbau der Gesellschaft von den natürlichen und nachbarschaftlichen Gemeinschaften in geschlossener Stufenfolge von der Familie über die Nachbarschaftseinheit, Gemeinde, Landschaft, Land und Bund" (SARO 1961: 61). Mit dieser Synthese waren indirekt wichtige Aspekte der Zentrale-Orte-Thematik angesprochen, allerdings erwähnte das Gutachten „Zentrale Orte" oder „Zentrale Punkte" als Fachbegriffe nur beiläufig und stellte sie keineswegs in den Mittelpunkt.

Die lange Bearbeitungszeit markierte andererseits einen Lern- und Neuorientierungsprozess. So gestand der Abschlussbericht zu, „daß sich Raumordnungspolitik nicht absolut durchsetzen kann, sondern vielerlei gesellschaftspolitische Notwendigkeiten und staatspolitische Aufgaben in ihrem ganzen Gewicht respektieren muß" (SARO 1961: 65). Das Expertengremium vollzog in diesem Punkt einen entscheidenden Abschied von früheren technokratischen Regelungsansprüchen, wie sie 1954 im zitierten Brief Zieglers auftreten. Und auch Ziegler durchlief ähnlich wie die am SARO-Gutachten beteiligten Experten in seinen raumordnungspolitischen Veröffentlichungen einen charakteristischen Wandel. Formulierte der Leiter der Landesplanung in Baden-Württemberg 1954 noch den Anspruch, „die Schäden der Industrialisierung und der Arbeitsteilung nun endlich einmal auszumerzen"[16], bewertete er knapp zehn Jahre später die Verflechtungen in einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft grundsätzlich anders:

„Wir werden uns damit abfinden müssen, daß wir seit etwa drei Generationen in eine neue Siedlungsepoche eingetreten sind. Es ist die Epoche der sozialökonomisch-kulturellen Verflechtungen übergemeindlicher Art. [... *Die*] *Zellen eines modernen industrialisierten Landes sind entstanden aus der modernen Arbeitsteilung. Arbeitsteilung setzt planmäßige Zusammenarbeit voraus. Die Verflechtungen sind da, und das Beste, was man tun kann, ist, daß man sie fester und fester knüpft zum allgemeinen Besten, indem man nicht nur miteinander arbeitet, sondern füreinander, weil dann jedem am besten gedient ist"* (Ziegler 1963: 2).

Grundlage für diese Verflechtung war für Ziegler ein gestuftes System von regionalen Einzugsbereichen und zentralen Orten, in der Industrialisierung und Arbeitsteilung nun eine positive Verwirklichung finden sollten: „Wir werden dem Leitbild der Regionalkultur Eingang verschaffen, ruhen in der Regionalkultur doch die ganzen Wachstumskräfte, aus denen die Arbeitsteilung und damit die an sich so segensreiche Industrialisierung erwachsen sind" (Ziegler 1963: 13).

16 Gerhard Ziegler an Ministerialdirigent Keßler, 10.12.1954 (Abschrift) (BAK B102/13077 o.P.).

7 Beharrung und Umdenken – ein Fazit

Im Verlauf der Debatten im *Sachverständigenausschuss für Raumordnung* (SARO) und darüber hinaus lässt sich so unter den deutschen Planungsexperten, die ihre Karrieren im NS-Staat angetreten hatten, einerseits ein Fortwirken von Interessen und Identitäten beobachten, die an konservative Themen der Zivilisationskritik und Kritik der Industriegesellschaft anknüpften und traditionelle Bilder von Familie, Gesellschaft und Ordnung im Raum entwarfen. Die vermeintlich „wissenschaftliche Bestimmung" dieser Leitbildinhalte erfolgte im *Sachverständigenausschuss für Raumordnung* als Selbstverständigung einer vergleichsweise homogenen Expertengruppe, die nicht zuletzt durch ein Interesse an ihrer eigenen professionellen Absicherung durch eine institutionalisierte Bundesraumordnung getragen war. Die fachpolitisch motivierte Suche nach einer gemeinsamen Basis in der Raumplanung bekam insofern einen konsolidierenden Charakter. Sie war darauf ausgerichtet, im Konsens eine gemeinsame Basis für eine Raumordnung auf Bundesebene zu erarbeiten und bezog sich entsprechend auf einen Vorrat von bekannten und anerkannten Methoden und Krisendiagnosen.[17]

Wichtiger als die mit besonderer Aufmerksamkeit diskutierten Punkte wurden in der realen Raumentwicklung der Wirtschaftswunderzeit allerdings Aspekte, die das SARO-Gutachten von 1961 nicht oder nur marginal ansprach. Massenmotorisierung, Suburbanisierung und neue Betriebsformen des Einzelhandels als Phänomene, die in den späten 1950er-Jahren einsetzten und aus heutiger Sicht die Siedlungsstruktur seit dieser Zeit entscheidend verändert haben, blieben im Gutachten weitgehend unberücksichtigt. Anders formuliert: Das Festhalten an alten Idealbildern markiert eine Art „Realitätsverlust" der deutschen Raumplanung und zeigte sich in den folgenden Jahren in ihrer weitgehenden Wirkungslosigkeit in wichtigen Standortentscheidungen. Der Sachverständigenausschuss klammerte sich in einem historischen Zeitabschnitt, in dem sich das überkommene Siedlungssystem in Deutschland mit nie gekannter Geschwindigkeit grundlegend veränderte, an ein überliefertes Inventar gemeinsamer Anschauungen.

Dies betraf mittelbar auch das Konzept der zentralen Orte. Die 1965 im Gesetz verabschiedeten Grundsätze der Raumordnung[18] erwiesen sich, wie die nach Inkrafttreten des Gesetzes fast zeitgleich einsetzende Kritik deutlich macht, weitgehend als „Leerformeln" (Dittrich 1966), die nicht in konkrete raumpolitische Maßnahmen umsetzbar waren. Diese Unschärfe *stärkte* die Referenzfunktion des Zentrale-Orte-Modells. Unter den Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes war die Zielvorstellung der Versorgung zurückgebliebener Gebiete durch zentrale Orte (ROG 1965 § 2 Abs. 1) Grund-

17 Heinrich Mäding stellt 2017 in einer kritischen Wertung fest, das SARO-Gutachten sei „zu sehr am Mainstream der damaligen Fachdebatten orientiert" gewesen, um einen zukunftsorientierten Impuls aussenden zu können (Mäding 2017: 384).

18 Das Gesetz von 1965 (ROG 1965) benannte in § 2 neun Grundsätze der Raumordnung: (1) Gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen, (2) angemessene Verdichtung, (3) Förderung zurückgebliebener Gebiete, (4) Förderung des Zonenrandgebietes, (5) Erhaltung der Land- und Forstwirtschaft, (6) vorausschauende Planung in Verdichtungsräumen, (7) Pflege der Landschaft, (8) Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit sowie der (9) zivilen und militärischen Verteidigungserfordernisse (vgl. Zinkahn/Bielenberg 1965: 28-47).

satz 3) nämlich die einzige, die Aussagen darüber zuließ, *wie* das allgemeine Ziel einer ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstruktur konkret bestimmt und im Sinne der optimalen Zuordnung von Bevölkerung und Raum operationalisiert werden konnte. Auch in Zieglers Vorstellung vom „Zellengefüge eines gesunden hochindustrialisierten Landes" (Ziegler 1963) dienen zentrale Orte als Vermittlungsinstanz zwischen einer modernen arbeitsteiligen Industriegesellschaft und einer überlieferten „Regionalkultur". Das Konzept der zentralen Orte wurde auf diese Weise zu einer Kompromiss- und Ausgleichsformel, die zwischen älteren industrialisierungs- und zivilisationskritischen und jüngeren fortschrittsfreundlicheren Positionen in der deutschen Raumplanung vermitteln konnte und zugleich einen Generationenkonflikt überbrückte. Eben deshalb setzte nach Erlass des Raumordnungsgesetzes 1965 eine breite Beschäftigung mit zentralen Orten ein. In der Planungseuphorie der 1960er- und 1970er-Jahre wurde die Ausgestaltung der Zentrale-Orte-Systematik von einer jüngeren Generation von Raumforschern getragen, die sich in der Arbeit mit quantitativen Methoden teils sehr bewusst von ihren Vorgängern in der Raumplanung abzugrenzen suchten. Dass dies ohne eine Reflexion der Rolle geschah, die Christallers Zentrale-Orte-Modell in der Raumplanung des NS-Staates eingenommen hatte, war Ergebnis einer manipulierten Fachgeschichtsschreibung. Die jüngeren Forscher wurden Opfer einer von ihren Vorgängern gestifteten Legende, das Konzept der zentralen Orte in der Raumplanung habe nichts mit dem Nationalsozialismus zu tun gehabt.

Quellen

BArch Berlin – Bundesarchiv Berlin
BArch R49 – Bundesarchiv Berlin (Reichskommissar für die Festigung des deutschen Volkstums)
BAK – Bundesarchiv Koblenz
BAK B102 – Bundesarchiv Koblenz (Bundesministerium für Wirtschaft)
BAK B136 – Bundesarchiv Koblenz (Bundesministerium für Wohnbau)

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1996) (Hrsg.): 50 Jahre ARL in Fakten. Hannover.
Bülow, F. (1950): Raumforschung als wissenschaftliche Aufgabe. In: Zeitschrift für Raumforschung 1, 231-235.
BVerfGE – Bundesverfassungsgericht (1954): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 3 vom 16. Juni 1954. Karlsruhe.
Christaller, W. (1941): Die Zentralen Orte in den Ostgebieten und ihre Kultur- und Marktbereiche. Leipzig.
Dittrich, E. (1955): Grundfragen deutscher Raumordnung. Bad Godesberg.
Dittrich, E. (1966): Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 24, 193-198.
Engler, H. (2018): Zwischen Zukunftsverheißung, Planungseuphorie und kulturellem Wandel. Urbane Planung in West- und Ost-Berlin. In: Seefried, E.; Hoffmann, D. (Hrsg.): Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft. Berlin, 180-197.
Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 3-31. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
Göderitz, J. (1950): Die Stellung der Städte in der Landesplanung. In: Zeitschrift für Raumforschung 1, 114-117.

Günther, B.; Fischer, N. (2019): Erich Keßler. https://www.stormarnlexikon.de (10.08.2020).
Gutberger, J. (1994): Volk, Raum, Sozialstruktur. Sozialstruktur- und Sozialraumforschung im „Dritten Reich". Münster.
Gutschow, N. (2001): Ordnungswahn. Architekten planen im „eingedeutschten Osten" 1939 - 1945. Bauwelt-Fundamente Band 115. Gütersloh [u. a.].
Haupt, H. G.; Requate, J. (2004) (Hrsg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Weilerswist.
Istel, W. (1999): Wie die Raumordnung in das Grundgesetz kam. Zum 50jährigen Bestehen der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. München.
Kabel, E. (1949): Baufreiheit und Raumordnung. Die Verflechtung von Baurecht und Bauentwicklung im deutschen Städtebau. Ravensburg.
Kegler, K. R. (2015): Deutsche Raumplanung. Das Modell der „Zentralen Orte" zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Paderborn.
Krekeler, S. (2020): Erich Keßler und die Netzwerke des Gründungspersonals. https://www.ausstellung.geschichte-innenministerien.de (10.08.2020).
Lauschke, K. (2003): Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Frese, M.; Paulus, J.; Teppe, K. (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn, 451-471.
Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Tübingen.
Mäding, H. (2017): Das SARO-Gutachten (1961): Beurteilung von Entstehung, Inhalt und Wirkung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75, 371-387.
Mäding, H.; Strubelt, W. (2009) (Hrsg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung am 12. und 13. Juni 2008 in Leipzig. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 346.
Metzler, G. (2005): Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Paderborn.
Muermann, E. (1951): Raumordnung und Landesplanung. In: Der Wirtschaftsdienst 31, 17-23.
Roloff, H. (1956): Aufgaben der Bundesraumordnung. Köln.
SARO – Sachverständigenausschuss für Raumordnung (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
Umlauf, J. (1957): Wesen und Organisation der Landesplanung. Essen.
Weigmann, H. (1935): Politische Raumordnung. Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Lebensraumes. Hamburg.
Yamai, T. (2014): Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung. Der Weg zum Landesplanungsgesetz von 1962 in Baden-Württemberg. In: Zeitschrift für Württembergische Landesgeschichte 73, 305-330.
Zakrzewski, P. (2009): Josef Umlauf – bedingt gesprächsbereit. Das Wirken eines Planers im Nationalsozialismus und der jungen Bundesrepublik im Spiegel zeitgenössischer Dokumente. Ein Rekonstruktionsversuch. In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung am 12. und 13. Juni 2008 in Leipzig. Hannover, 66-83. = Arbeitsmaterial der ARL 346.
Ziegler, G. (1941): „Neue Raumordnung in Schlesien". Schlesische Tageszeitung vom 1. Januar 1941, 8. Beiblatt, Seite 1. In: BArch R49/1003: 001.
Ziegler, G. (1957): Die neue Kunst und Disziplin der Landesplanung. In: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 2, 97-101.
Ziegler, G. (1963): Das Zellengefüge eines gesunden, hochindustrialisierten Landes. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung 7, 3/4, 1-23.
Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (1965) (Hrsg.): Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.

Autor

Karl R. Kegler, *Prof. Dr. phil., Dipl.-Ing. Architektur/Städtebau, Architekt BDA a.o. Professor für Geschichte und Theorie der Stadt und der Architektur an der Hochschule München. Studium Architektur/Städtebau, Philosophie und Geschichte in Köln und Aachen. 2011 Promotion zum Dr. phil. mit einer Arbeit zur Geschichte der Raumplanung in Deutschland. 2011-2015 Dozent und Postdoc am Institut für Geschichte und Theorie der Architektur gta der ETH Zürich. 2015 Berufung nach München. Mitherausgeber der Online-Zeitschrift *archimaera*. Aktuelle Publikationen: Deutsche Raumplanung. Das Modell der zentralen Orte zwischen NS-Staat und Bundesrepublik 1930-1969 (2015); Re-Scaling the Environment. New Landscapes of Design 1960-1980 (2017); RaumKleider. Verbindungen zwischen Architektur, Körper und Kleid (2018).*