

## Rezensionsaufsatz

Jürgen DEITERS, Osnabrück

# Der lange Abschied von der Theorie und Politik zentraler Orte

Zum Buch von Karl R. Kegler „Deutsche Raumplanung. Das Modell der ‚zentralen Orte‘ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik“<sup>1</sup>

**Keywords:** zentraler Ort, Hierarchie, Raumordnung/Raumplanung, Bundesrepublik Deutschland, Drittes Reich, Nationalsozialismus, Leitbild – central place, hierarchy, spatial planning, Federal Republic of Germany, Third Reich, National Socialism, guiding principle<sup>1</sup>

Die Jahrestagung 1995 des damaligen Arbeitskreises „Zentralität“ der Deutschen Akademie für Landeskunde (DAL) stand unter der provokativen Frage, ob die Zentralitätsforschung angesichts der neuen Herausforderung für die Raumordnung im vereinten Deutschland nicht ein „alter Hut“ sei (GEBHARDT 1996). Die Ergebnisse dieser Tagung fanden ihren Niederschlag in der Zeitschrift „Erdkunde“ (Heft 1/1996) und im Themenheft *Zentrale Orte im Wandel der Anforderungen* der Informationen zur Raumentwicklung (vgl. BLOTEVOGEL 1996, DEITERS 1996). Der Arbeitskreis war davon

überzeugt, dass die auf Verhaltenspostulaten der ökonomischen Neoklassik beruhende Theorie zentraler Orte als Erklärungsrahmen für die Standortwahl von Einzelhandel und privaten Dienstleistungen überholt sei. Die Ablösung des Arbeitskreises „Zentralität“ durch den neuen Arbeitskreis „Geographische Handelsforschung“ markiert den Ende der 1990er Jahre vollzogenen Paradigmenwechsel in diesem Forschungsfeld (vgl. DEITERS 2006). Als Instrument der Raumordnungspolitik stellte der Arbeitskreis das Zentrale-Orte-Konzept nicht nur wegen Unzulänglichkeiten der Basistheorie, sondern vor allem wegen seiner verfehlten Anwendung durch die Bundesländer in Frage.

In dem 1998 von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) eingesetzten Ad-hoc-Arbeitskreis *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts* ging die Debatte weiter (vgl. BLOTEVOGEL 2002). Auch dort galten die Theorie Christallers und die dem Zentrale-Orte-Modell zugeschriebene Rationalität als überholt. Dennoch empfahl der Arbeitskreis, am Konzept der zentralen Orte als verbindlichem Ordnungsrahmen festzuhalten und als „Leitplanke“ für diskursive Planungsprozesse (z. B. bei interkommunalen Konflikten) weiter zu entwickeln. Darüber hinaus könne das Zentrale-Orte-Konzept als „idealtypisches Modell einer an Verkehrsvermeidung bzw. Verkehrs-

<sup>1</sup> KEGLER, Karl R.: Deutsche Raumplanung. Das Modell der „zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. – Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2015, 645 Seiten, mit 12 farb., 69 s/w Abbildungen und 5 Tab. ISBN 978-3-506-77849-9, 79,00 Euro (D). – Im Folgenden verweisen Zahlenangaben in eckigen Klammern auf entsprechende Fundstellen (Seiten) in diesem Buch.

minimierung orientierten Siedlungsentwicklung“ umweltpolitische Ziele unterstützen – als Leitlinie für eine „nachhaltige“ Raumentwicklung (ebd., S. XVI). Hans GEBHARDT, Mitglied des ARL-Arbeitskreises, begründete dies später in bemerkenswerter Offenheit mit der Notwendigkeit, ein überholtes Konzept „strategisch positionieren, d. h. mit aktuell akzeptierten Leitbegriffen aufladen“ zu müssen, damit es sich besser „verkaufen“ lässt (GEBHARDT 2003).

### **Zentrale Orte – eine abgeschlossene Debatte?**

Dieser Frage geht Karl R. Kegler in der Einleitung seines Buches „Deutsche Raumplanung“ nach, einer großangelegten Rezeptionsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells in Deutschland von seiner Entstehung Anfang der 1930er Jahre über dessen Einsatz im Rahmen der NS-Siedlungsplanung bis zur rechtlichen Verankerung als Instrument der Raumordnung und Landesplanung der Bundesrepublik Ende der 1960er Jahre. Spätere Entwicklungen sind nicht mehr Gegenstand der Untersuchung, „wohl aber die Prozesse, die zur Aufnahme des Christallerschen Modells in das Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik geführt haben“ [12]. Schwerwiegende Mängel der Theorie zentraler Orte bestehen nach Ansicht des Buchautors nicht so sehr darin, dass ihr unrealistische Annahmen zugrunde liegen, sondern dass Christaller falsche Schlussfolgerungen daraus gezogen habe. Einzelne Bestandteile des zentralörtlichen Modells seien zwar plausibel, fügten sich aber nicht zu einem konsistenten Gesamtbild.

Die Frage, warum Christallers Zentrale-Orte-Modell trotz gravierender Mängel in ganz unterschiedlichen Gesellschaftssystemen zu einem weithin akzeptierten theoretischen und normativen Instrument in Wissenschaft und Planungspraxis wurde, ist für Kegler, der als Stadtplaner und Historiker einen besonderen Zugang zu einer solchen Fragestellung hat, „nur über eine eingehende historische und ideengeschichtliche Analyse zu beantworten“ [11]. Erst

durch das Aufzeigen solcher Mängel werde deutlich, warum „eine spezifische Kombination von zeit- und disziplingeschichtlichen Gründen im Übergangsbereich von Wissenschaft, Planung und Politik dazu geführt hat, dass das Modell der zentralen Orte unter dem Anschein strenger theoretischer Gültigkeit zu einem leitenden Begriff der Raumordnung avancierte“ [16]. Der Begriff „zentraler Ort“ war bereits in den 1940er Jahren ein verbreiteter Fachterminus.

Zum besseren Verständnis der Geschichte des Zentrale-Orte-Modells sei es notwendig, so der Buchautor, deutlicher als bisher zwischen dessen Funktion als wissenschaftlicher Erklärungsansatz und dessen Bedeutung als normatives Ordnungs- und Entwicklungskonzept zu unterscheiden. Dazu müsse das Modell „ein sowohl in sich konsistentes wie effizientes Organisationsmittel zur Umsetzung raumordnungspolitischer Ziele“ sein [25]. Das ist ein hoher Anspruch, der in der Praxis schwer zu erfüllen ist. Man denke an die Ausweisung von Entwicklungszentren in den Raumordnungsprogrammen des Bundes und der Länder oder von Schwerpunkttorten der regionalen Wirtschaftsförderung, die theoretisch gut fundiert ist, eine konkrete Abschätzung der jeweils zu erwartenden Wachstumseffekte aber dennoch nicht zulässt.

Mit den Ergebnissen der eingangs zitierten Arbeitskreise setzt sich Kegler eingehend auseinander, übersieht dabei aber, dass aus der übereinstimmenden Kritik an den theoretischen Grundlagen der Zentrale-Orte-Konzeption unterschiedliche Schlussfolgerungen für die Raumordnungspolitik gezogen wurden. Während der ARL-Arbeitskreis empfahl, losgelöst von der als „obsolet“ verworfenen Theorie am Konzept der zentralen Orte festzuhalten – was Kegler an anderer Stelle auf die ironische Formel „obsolet aber unverzichtbar“ brachte (KEGLER 2009, 188) –, hatte der DAL-Arbeitskreis zuvor die flächendeckende Ausweisung zentraler Orte abgelehnt, nicht jedoch die im Raumordnungsgesetz 1965 vorgesehene Verbesserung der Lebens-

bedingungen in zurückgebliebenen Gebieten durch „Ausweisung und Förderung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung“ (DEITERS 1996, 631 ff.). Hierzu bedarf es jedoch keines *Zentrale-Orte-Konzepts*; dieser Begriff und der damit verbundene Anspruch kamen erst später auf Betreiben der Länder ins Raumordnungsgesetz.

Den außerordentlichen Erfolg des *Zentrale-Orte-Modells* führt Kegler auf die besonderen zeitgeschichtlichen Bedingungen der Entstehung und späteren Anwendung des Modells zurück – als Idealbild einer autarken Binnenwirtschaft am Ende der Weimarer Republik, als Vorlage für die geplante Neubesiedlung der besetzten Gebiete während des Zweiten Weltkriegs sowie nach 1945 als Instrument einer auf Ausgleich zwischen Stadt und Land gerichteten Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik. „Die Geschichte der *Zentrale-Orte-Konzeption* ist insofern eine Geschichte der Expertengruppen und Netzwerke, die sie propagiert, angewendet und modifiziert haben“ [42]. Deren Wirken vor und nach 1945 anhand zahlreicher, auch unveröffentlichter Quellen mit der Akribie des Historikers nachgezeichnet zu haben, ist das besondere Verdienst Keglers. Erstmals liegt mit seinem Buch eine detailreiche, sachkundig recherchierte und klug abwägende Geschichte des *Zentrale-Orte-Modells* als folgenreiche Leitidee der räumlichen Ordnung in Deutschland von der NS-Diktatur bis zur demokratischen Verfasstheit der Nachkriegszeit vor.

Das Buch räumt gründlich auf mit überkommenen Vorstellungen über Christaller und sein Werk. So galten lange Zeit seine Theorie als deduktives, zeitlos gültiges raumwirtschaftliches Modell und ihr Begründer als politisch unbelasteter Wissenschaftler. Für Kegler ist das Wirken Christallers in der NS-Zeit aber „eher Beispiel für eine opportunistische als für eine objektive Wissenschaftlichkeit“ [37]. Auch die verbreitete Ansicht, Christallers Theorie sei in der deutschen Geographie zunächst auf Unverständnis gestoßen und

habe hierzulande erst durch entsprechende Publikationen im angelsächsischen Sprachbereich Anerkennung gefunden, entspricht nicht der Wirklichkeit. In der Einleitung zu dem damals einflussreichen Sammelband „*Zentralitätsforschung*“ schrieb Peter SCHÖLLER (1972, X) als Herausgeber, Christaller selbst habe seine wissenschaftliche Bestätigung in Deutschland eine Zeitlang behindert, „zunächst durch wissenschaftlich gewiß lautere aber doch die politischen Konsequenzen verkennende Pläne zur Anwendung und Verwirklichung seines Systems zentraler Orte unter totalitären Staatsregimen.“ 25 Jahre später stellte Hans H. BLOTEVOGEL fest, Christaller habe sich „nur allzu willig in den Dienst der menschenverachtenden nationalsozialistischen Siedlungsplanung gestellt“ (1996, 617), und Gerhard STIENS zitierte in seinem Beitrag für das von ihm redigierte Themenheft „*Zentrale Orte im Wandel der Anforderungen*“ Veröffentlichungen von Christaller aus der NS-Zeit (1996, 672 Anm. 2), deren Nachweis in der Bibliographie von Schöllers „*Zentralitätsforschung*“ fehlt.

Der Raumordnung in Deutschland fiel es nicht leicht anzuerkennen, dass sie nicht erst nach 1945, sondern bereits 1935 als Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung entstanden ist. Deren Vertreter haben – wie auch Christaller – die Lebensraum-Ideologie des NS-Staats aktiv unterstützt und in der Nachkriegszeit maßgeblich am Neuaufbau der Raumordnung in Westdeutschland mitgewirkt. Mit der programmatischen Entwicklung und rechtlichen Verankerung des *Zentrale-Orte-Modells* in der Raumordnung und Landesplanung der Bundesrepublik ist für Kegler dieser Prozess bis 1969 im Wesentlichen abgeschlossen.<sup>2</sup> Es komme

---

<sup>2</sup> Gemeint sind die Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 und die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „*Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche*“ vom 8. Februar 1968, mit der ein vierstufiges System zentraler Orte für das gesamte Bundesgebiet festgelegt wurde.

hinzu, dass ein Großteil der Wissenschaftler und Funktionäre, die erst im NS-Staat und dann in der Bundesrepublik maßgeblich im Bereich der Raumforschung und Raumplanung tätig waren, bis Ende der 1960er Jahre aus dem Berufsleben ausgeschieden war [49]. Insofern ist es nachvollziehbar, dass Kegler die Rezeptionsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells an dieser Stelle enden lässt. Als Instrument der Raumordnung im föderalen System der Bundesrepublik ist das Zentrale-Orte-Konzept zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht zu beurteilen. Aus geschichtswissenschaftlicher Sicht wird bemängelt, dass die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform der 1960er und 1970er Jahre dabei unberücksichtigt blieben, für welche die zentralörtlichen Verflechtungen in den Ländern eine große Rolle spielten.<sup>3</sup> Kegler weist am Anfang seines Buches vorsorglich darauf hin, dass diese Vorgänge nicht mehr Gegenstand seiner Untersuchung seien, wohl aber anzeigten, welche Bedeutung dem Zentrale-Orte-Modell als wissenschaftliche Grundlage staatlicher Reform- und Modernisierungspolitik seinerzeit beigemessen wurde [13 f.]. An seinem Urteil, dass ein Planungskonzept ohne fundierte theoretische Basis keine Legitimation besitzt, ändere dies nichts.

Im Anschluss an die Buchbesprechung werde ich anhand neuerer Beiträge aus Politik und Planungswissenschaft der Frage nachgehen, welche Schlussfolgerungen aus der Entwicklung der Zentrale-Orte-Konzeption der letzten 15 Jahre zu ziehen sind, ehe ich abschließend Keglens beeindruckende Wissenschaftsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells zu würdigen versuche. Bleibt noch anzumerken, dass der Buchautor mit „Zentrale-Orte-Modell“ den Erklärungsansatz Christallers meint und nicht, wie sonst üblich, das System zentraler Orte als vereinfachtes Abbild von Angebot und Nachfrage im homogenen Raum. Von

„Theorie“ spricht Kegler nur mit Vorbehalt (in Anführungszeichen), weil nur Aussagesysteme *widerspruchsfreier* Hypothesen diese Bezeichnung verdienten [48]. Auch an dieser „Sprachregelung“ zeigt sich, dass der Buchautor strenge Maßstäbe an seinen Forschungsgegenstand legt.

### Die geplante Ordnung

So ist der erste Teil des Buches überschrieben, in dem sich Kegler mit den theoretischen Grundlagen von Christallers *Die zentralen Orte in Süddeutschland* befasst – mit den Grundbegriffen, Prämissen und Implikationen der Theorie sowie der Frage, inwieweit die vorausgesagten Eigenschaften zentralörtlicher Systeme empirisch überprüfbar sind. Der Buchautor erweist sich dabei als wissenschaftstheoretisch wie fachlich versierter, scharfsinniger Textinterpret. Zahlreich sind die von ihm nachgewiesenen Fehlschlüsse, inneren Widersprüche und falsch verstandenen Prämissen, wie er das nennt. Weder habe Christaller das Zentrale-Orte-System rein deduktiv abgeleitet, noch stelle es ein raumwirtschaftliches Optimum dar. Damit wird für Kegler ein wesentlicher Grund, der für die positive Aufnahme des Zentrale-Orte-Modells in Raumforschung und Landesplanung ausschlaggebend war, hinfällig [76]. Der historischen Vorgehensweise entsprechend bleiben im ersten Teil seines Buches die zahlreichen Publikationen zu Christaller aus der Nachkriegszeit – mit Ausnahme der beiden Arbeitskreis-Berichte – unberücksichtigt. Von einer „überfälligen Neubewertung“ des Zentrale-Orte-Modells kann daher an dieser Stelle keine Rede sein. Bezieht man das breite, vor allem englischsprachige Schrifttum zur Theorie und Empirie zentraler Orte nach 1950 in die Betrachtung ein, zeigt sich, dass die textkritische Analyse Keglens kaum Neues erbracht hat.

Anders verhält es sich bei der Beurteilung der geometrischen Eigenschaften zentralörtlicher Systeme, also der hierarchischen Zuordnung zentraler Orte nach den

<sup>3</sup> Vgl. Rezensionen des Kegler-Buches von Johannes KOENIG in: H-Soz-Kult, 29.08.2016, und Jaromír BALCAR in: sehpunkte 16 (2016) 10.

Prinzipien der Versorgung, des Verkehrs und der Verwaltung, denen Kegler aus naheliegenden Gründen besondere Aufmerksamkeit widmet. Denn gerade sie entfalteten für die Raumplanung im Dritten Reich jene Suggestionskraft, die maßgeblich zum Erfolg des Zentrale-Orte-Modells beigetragen hat. Dabei spielte das Verwaltungsprinzip eine besondere Rolle. Doch seien die von Christaller behaupteten Eigenschaften solcher Systeme nicht rein deduktiv, sondern in Anlehnung an die realen Gegebenheiten in Süddeutschland Anfang der 1930er Jahre gewonnen worden, kritisiert der Buchautor. Auch seien die bekannten Hexagonalschemata zentraler Orte nicht die einzigen möglichen Anordnungsmuster. Irreführend sei es schließlich, zentralörtliche Systeme zum Idealbild einer optimalen Siedlungsstruktur mit minimalem Verkehrsaufwand zu erheben – im Sinne einer nachhaltigen Raumordnungspolitik [66 ff.].

Als fundamentales Defizit bezeichnet Kegler die Tatsache, dass die Anordnung zentraler Orte nach dem Versorgungsprinzip offenbar kein effizientes Straßennetz wie nach dem Verkehrsprinzip zulässt, obwohl ein solches konstitutiv für die Herausbildung und das Wachstum von Städtesystemen im Industriezeitalter ist. Mit seinem Zentrale-Orte-Modell erhebe Christaller also „ein aus vorindustriellen Transport- und Produktionsverhältnissen abgeleitetes Raumschema zum Leitbild künftiger Raumordnung“ [78]. Das ist ein zentraler Kritikpunkt, dem Hans Bobeks Stellungnahme von 1935 zum empirischen Teil Christallers entspricht, dass nämlich für den industriell geprägten Westen Süddeutschlands „gänzlich andere Standortgesetze“ angenommen werden müssten als für das agrarisch geprägte Bayern [111].

Für die USA hatte Edward Ullman die Schwächen von Christallers Theorie früh erkannt, als er diese 1941 unter dem Titel „A Theory of Location for Cities“ in einer Fachzeitschrift besprach. In hoch verdichteten Stadtregionen werde das System zentraler Orte durch industrielle Konzentrationen

so stark gestört, dass die Theorie Christallers nur wenig zur Erklärung der Städteverteilung beitragen könne. Auch bleibe die Wirkung des Autoverkehrs unberücksichtigt [382]. Spätere Untersuchungen zur Verteilung und Hierarchie zentraler Orte im agrarisch geprägten Mittelwesten der USA unter Bedingungen der Vollmotorisierung der Bevölkerung und weitgehender Homogenität des Raumes gaben ihm Recht. Das System der Städte und Dörfer entspricht Christallers Verkehrsprinzip. Zwischen einer hierarchisch organisierten Versorgung in ländlich geprägten Räumen und der Mehrfachorientierung innerhalb polyzentrischer Verdichtungsgebiete stehen *dispersed cities* (BERRY 1967, 57 f.), im deutschen Sprachbereich als „Zwischenstadt“ (nach Thomas Sieverts) bezeichnet.

Selbstbewusst stellte Christaller seine „Standortlehre der städtischen Gewerbe und Einrichtungen“ neben von Thünens Standortlehre der Agrarproduktion und Webers industrielle Standortlehre. Später spricht er gar von „anthropogeographischen Gesetzmäßigkeiten“ (1934) und einer „fast ingenieurmäßig exakten Raumtheorie“ (1941), in der neben dem Prinzip des *homo oeconomicus* „reine Raumesetze“ wirksam seien. Christallers Anspruch gipfelt 1968 in der Feststellung, sein Modell sei „an sich ‚richtig‘, auch wenn es in der Wirklichkeit der Siedlungslandschaft nirgends in reiner Form anzutreffen wäre.“ Damit postuliert Christaller die Gültigkeit seiner Theorie sogar jenseits empirischer Überprüfbarkeit [67 f.].

Für seine Dissertation war Christaller jedoch gehalten, den Geltungsanspruch seiner Theorie am Beispiel Süddeutschlands empirisch nachzuweisen. Die Kritik an der dabei angewandten „Telefonmethode“, also der Anzahl der jeweils vorhandenen Telefonanschlüsse als Indikator für die Zentralität eines Ortes, ist hinlänglich bekannt. Übersehen wurde dabei zumeist der methodische Kunstgriff, den „störenden“ Einfluss von Industrie- und Kurorten dadurch zu beseitigen, dass die dortige Anzahl der Telefonanschlüsse mit einem Reduktionsfaktor

versehen wurde [79 f.]. Kegler macht auf eine weitere Besonderheit der empirischen Analyse Christallers aufmerksam, nämlich die Einbeziehung von Elsass-Lothringen in den Untersuchungsraum „Süddeutschland“ – als Teil des L-Systems Straßburg (mit Basel, Karlsruhe, Mannheim und Saarbrücken als nachgeordnete Zentren). Christaller folgte damit seinem Doktorvater Robert Gradmann, in dessen damals gerade erschienenem Werk über Süddeutschland hinsichtlich des Oberheingebiets vom „deutschen Charakter“ Elsass-Lothringens und von der „natürlichen“ Zugehörigkeit dieser Region zu Deutschland die Rede ist [110]. Mit der Zuordnung Straßburgs zum zentralörtlichen System Süddeutschlands konnte Christaller die Folgen der Grenzziehung nach dem Versailler Vertrag aufzeigen; die Zustimmung der politisch überwiegend konservativ ausgerichteten deutschen Geographen konnte ihm gewiss sein [108 ff.].

Der Nachweis einer siebenstufigen Hierarchie zentraler Orte war schon damals wenig überzeugend. Kegler vermutet, dass dieser Befund nicht allein auf der jeweiligen Anzahl der Telefonanschlüsse als Zentralitätsmaß, sondern auf weiteren (nicht genannten) Kriterien beruht [63 ff.]. Später passte Christaller die Anzahl der Hierarchiestufen den Erfordernissen staatlicher Planung an. In vergleichbaren Untersuchungen in East Anglia (Robert E. Dickinson) und Ostpreußen (Hans Kelletat) Anfang der 1930er Jahre wurde eine lediglich vier- bzw. dreistufige Hierarchie zentraler Orte ermittelt [116 ff.].

Zur Beleuchtung des ideengeschichtlichen Kontextes des Zentrale-Orte-Modells widmet der Stadtplaner und Historiker Kegler den konzeptionellen Ideen der Gartenstadtbewegung in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg breiten Raum, deren auf Dezentralisierung gerichtete Strukturschemata formale Ähnlichkeit mit dem Zentrale-Orte-Modell aufweisen und ebenfalls zum Ziel hatten, die Industrie von den Städten fernzuhalten [93 ff.]. Im Unterschied zu Christaller erkannten die

Stadtplaner aber die Anforderungen des wachsenden Verkehrs an die Stadt ausdrücklich an. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war es eine weit verbreitete Zukunftserwartung, dass neue Verkehrsmittel den persönlichen Aktionsradius erweitern und neue Siedlungsstrukturen zur Folge haben würden. Zur Lösung der Verkehrsprobleme empfahlen sie, radial-konzentrische Stadtsysteme durch Verkehrs- und Siedlungsbänder zu ersetzen. Netzförmige, polyzentrische Siedlungsstrukturen lehnten sie dagegen als Ausdruck vorindustrieller Zeiten ab.

Dass sich dennoch Christallers Ordnungsvorstellungen durchsetzen konnten, führt Kegler zusammenfassend [134 f.] darauf zurück, dass sie mit den Reformzielen der Weimarer Republik wie Abkehr vom Welthandel, Stärkung der Binnenwirtschaft und Stadt-Land-Ausgleich im Einklang standen und die Vorstellungen zur Neugliederung des Deutschen Reiches stützten – mit klaren Zuständigkeiten innerhalb eines hierarchischen Systems von Verwaltungseinheiten auf der Basis abgeschlossener Wirtschaftslandschaften. Christaller war selbst an dieser Reformdebatte beteiligt. Darüber hinaus ließ sich sein Modell gut mit den Zielvorstellungen der Heimatschutzbewegung für den Erhalt der Kulturlandschaft verbinden und hob das aus der Stadtplanung bekannte und allgemein akzeptierte Leitbild der Trabantenstadt auf die Ebene der Landesplanung.

### **Geometrie für den totalen Staat**

Treffender hätte man den Hauptteil seiner Wissenschaftsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells kaum betiteln können, in dem sich Kegler mit der Rezeption und Anwendung des Modells im NS-Staat von 1933 bis 1945 eingehend befasst [137–308]. Als Idealbild einer autarken, dezentral organisierten und effizient verwalteten Binnenwirtschaft kam das Modell den Ansprüchen der NS-Diktatur an eine strikte Raum- und Verwaltungshierarchie von Staat und Gesellschaft („räumliche Gleichschaltung“) sehr entgegen. Der Aufstieg des Zentrale-Orte-

Modells als Instrument der Raumplanung im NS-Staat ist mit der Entfesselung des Krieges in Osteuropa und den Plänen zur „Germanisierung“ der annektierten Gebiete eng verbunden. Institutionell stützte sich die Raumplanung auf die 1935 gegründete Reichsstelle für Raumordnung (RfR) und die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) als interdisziplinärer Organisationsrahmen für die raumbezogene Forschung an Universitäten und Hochschulen.

Die Leitung der RAG übernahm der Agrarwissenschaftler Konrad Meyer, der als führender Planungsfunktionär der NS-Zeit geradezu exemplarisch die personelle Kontinuität in der Raumplanung vor und nach 1945 repräsentiert. Als SS-Oberführer war Meyer später Leiter des Planungsamtes des Reichskommissariats für die Festigung des deutschen Volkstums (RKF) und verantwortlich für den „Generalplan Ost“ zur kolonialen Unterwerfung Polens und der Sowjetunion. Nach 1945 konnte sich Meyer erfolgreich damit verteidigen, dass diese Pläne niemals umgesetzt worden seien (was jedoch nicht zutrifft, s. u.). Verurteilt nur wegen seiner SS-Mitgliedschaft, konnte Meyer beruflich bald wieder Fuß fassen, wurde 1956 Professor für Landesplanung und Raumforschung an der TH Hannover und nahm als ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – in der Nachfolge der von ihm einst geleiteten RAG – wichtige Funktionen als Mitherausgeber der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ und als federführender Redakteur des Handwörterbuchs für Raumforschung und Raumordnung wahr.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, deren Präsident Karl Heinrich Olsen in der Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Akademie 1960 schrieb, „in Wahrheit [hätten] weder Raumordnung noch Raumforschung mit dem Nationalsozialismus auch nur das geringste zu tun“ gehabt [34], hat sich erst spät ihrer NS-Vergangenheit gestellt; vgl. Mäding & Strubelt 2009.

Mit zahlreichen Zitaten aus Veröffentlichungen führender NS-Raumplaner führt Kegler deren menschenverachtende Sichtweise vor Augen, wonach nur „der rassistisch höherstehende arische Mensch seine Umwelt durch eine überlegene Landschafts- und Siedlungsstruktur“ gestalten könne. Hierzu trage ein System „planvoll verteilter“ zentraler Orte wesentlich bei. Für die besetzten Ostgebiete nahm die Raumplanung für sich in Anspruch, diese Gebiete so umzugestalten, dass sie „als zukünftiger Heimat- und Lebensraum den spezifischen Ansprüchen des deutschen Menschen genügen können“ [157 f.]. Konrad Meyer schrieb dazu 1941 in einer Münchener Studentenzeitung: „Wir müssen uns heute darüber im klaren sein, daß der Osten erst in dem Augenblick wirklich für alle Zeiten deutsch bleiben wird, in dem aus dem geschlossenen deutschen Siedlungsraum alles fremde Blut, das die einheitliche Geschlossenheit des grenzdeutschen Volkstums irgendwie gefährden könnte, restlos entfernt ist“ [157 f.].

Schon 1933 hatte Christaller damit begonnen, sein Zentrale-Orte-Modell als Grundlage für eine verwaltungsmäßige Reichsreform zu empfehlen, gab 1940 seine Position am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Freiburg auf und wurde freier Mitarbeiter von Konrad Meyer, in dessen Auftrag er Pläne zur Neuordnung der besetzten Gebiete einschließlich der „Bevölkerungsverteilungspläne“ ausarbeitete. Nicht mehr die Reichweite zentraler Güter, sondern das Führer-Gefolgschaftsprinzip sollte für die Siedlungshierarchie maßgeblich sein – zur „Festigung des deutschen Volkstums“, wie er sich 1941 ausdrückte. Verkehrs- und Versorgungsfragen spielten dabei eine untergeordnete Rolle. Zugleich reduzierte Christaller die Hierarchie von sieben (Süddeutschland) auf fünf, der Organisationsstruktur der NSDAP angepasste Rangstufen. Sein Versuch, die 1933 für unvereinbar gehaltenen Anordnungsprinzipien zentraler Orte miteinander zu verbinden, markiert den Über-

gang von einem raumwissenschaftlichen Erklärungsmodell zu einem Planungsinstrument [176 ff.].

Wegen der „natürlichen“ Zugehörigkeit des Elsass zum Deutschen Reich (s. o.) sah der Reichsgliederungsplan Christallers vom Januar 1944 für diese Region Umsiedlungen in geringerem Umfang vor als es den Vorgaben des RKF für die Ostgebiete entsprach. Dennoch sollte Straßburg als Metropole des gesamten Oberrheingebietes innerhalb von 30 Jahren von 270.000 auf 500.000 Einwohner anwachsen, Karlsruhe Hauptstadtfunktionen sowie 20.000 Einwohner abgeben, sollten 60.000 Reichsdeutsche – vorzugsweise aus Baden – in das Elsass umgesiedelt werden und 90.000 Alt-Elsässer, die „für den Osten frei werden“, in den annektierten Ostgebieten angesiedelt werden [182]. Bereits 1940 waren 80.000 Lothringer ausgesiedelt worden, um sie durch deutsche Umsiedler zu ersetzen. Den geplanten Ausbau der „Grenzstadt“ Trier auf 400.000 Einwohner begründete Christaller 1944 wie folgt: „Die Rückkehr Luxemburgs und Deutsch-Lothringens hat nur dann Bestand auf alle Zeiten, wenn beide Gebiete Rückhalt in einer starken, mächtigen Stadt haben“ [186].

Obwohl im Generalgouvernement zunächst keine deutschen Siedlungsabsichten bestanden, wurde der Kreis Zamocs (Bezirk Lublin) 1942/43 zum Schauplatz eines mit besonderer Brutalität durchgeführten Germanisierungs-Experiments der SS. Gestützt auf ein System von Hauptdörfern, Dörfern und Dorfweilern (im Sinne Christallers) wurden 110.000 Polen und Ukrainer aus 300 Dörfern rund um die Kreisstadt Zamocs deportiert, um in den frei werdenden Bauernhöfen volksdeutsche Umsiedler, als eindeutschungsfähig eingestufte Polen oder (rassistisch höher bewertete) Ukrainer anzusiedeln. Ein vergleichsweise hoher Anteil jüdischer Bevölkerung, die in Vernichtungslager abgeschoben und deren Landbesitz unter den volksdeutschen Siedlern aufgeteilt wurde, mag den Ausschlag für Zamosc als Pilotprojekt des „Generalplans Ost“ gegeben

haben [240 ff.]. Der Besiedlungsplan Zamocs vom Juli 1943 [199] verdeutlicht das Ausmaß der ethnischen Neuverteilung der Bevölkerung und lässt erahnen, was den annektierten Ostgebieten damals bevorstand.

Ein anderes Experiment der NS-Siedlungsplanung in den besetzten Gebieten wird heute eher belächelt. Ab 1941 wurde in den Niederlanden im Kontext der großangelegten Landgewinnungsprojekte in der Zuidersee die Besiedlung des Nordostpolders nach dem Zentrale-Orte-Modell vollzogen. Es spricht viel dafür, dass die Übernahme dieses Konzepts auf den Einfluss der deutschen Besatzer zurückzuführen ist, um mit einem Prototyp der NS-Siedlungsplanung niederländischen Kolonisten im Falle ihrer Umsiedlung in die besetzten Ostgebiete die dort zu erwartenden Lebensbedingungen zu veranschaulichen. Anders als in dem zuvor fertiggestellten Wieringermeer-Polder mit drei Dorfzentren besteht die Besiedlung des Nordostpolders aus einem Hauptort im Zentrum (Emmeloord), umgeben von zuerst sechs, dann acht Dörfern im fußläufigen Abstand (5–8 km) vom Hauptort. Unter dem Einfluss der fortschreitenden privaten Motorisierung ist der Hauptort gewachsen – von 10.000 (geplant) auf über 25.000 Einwohner – während die Dörfer lange Zeit stagnierten. „Heute gilt die Übernahme des Zentrale-Orte-Systems für den Nordostpolder als landesplanerischer Fehlschlag“ [249 ff.].

Bis 1943 kam die Zentrale-Orte-Konzeption ausschließlich in den besetzten Gebieten zur Anwendung. Doch wurde bald klar, dass für die vom Reichskommissariat 1940 angestrebte Besiedlungsdichte von 100 Deutschen pro qkm die Landwirtschaft als Erwerbsgrundlage nicht ausreichen würde, zumal der größte Teil der neuen deutschen Bevölkerung in Städten leben sollte. Berechnungen in der Reichsstelle für Raumordnung 1942/43 zur „Tragfähigkeit“ eines Gebietes hatten ergeben, dass ein primär agrarisch orientiertes Gebiet eine Besiedlungsdichte von höchstens 65,5 Menschen pro qkm Agrarfläche zulässt. Für

ein Drittel der Neusiedler musste also eine industrielle Erwerbsgrundlage geschaffen werden. Das Konzept der Tragfähigkeit stammt von Gerhard Isenberg, der es in der Nachkriegszeit bei der Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer erneut anwenden konnte. In der Originalfassung enthält die Maßzahl neben der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur des untersuchten Gebietes auch den Lebensstandard seiner Bewohner. Isenberg dazu 1941: ‚Die Tragfähigkeit ist für das beherrschte Volk eine andere als für das Herrschervolk ... bei deutschem Lebensstandard wird mehr Raum benötigt als bei polnischem‘ [271]. *Volk ohne Raum* – hier also liegen die Wurzeln.

Christaller hatte in seiner Studie über die zentralen Orte in den Ostgebieten 1941 nur Industrien zur Weiterverarbeitung der Agrarproduktion vorgesehen. Die Ansprüche der NS-Raumplanung zur Industrialisierung und Urbanisierung der annektierten Ostgebiete gingen aber weit darüber hinaus. Die Frage, inwieweit das Zentrale-Orte-Modell für diese, zumeist ländlich geprägten Gebiete mit deren forcierter Industrialisierung in Einklang steht, konnte Christaller in den folgenden Jahren nie schlüssig beantworten [277, insb. Anm. 25]. In der Theorie spielte für ihn die Industrie bei der Herausbildung eines Systems zentraler Orte keine Rolle. Es ist also nicht die innere Logik, die dem Zentrale-Orte-Modell als Instrument der NS-Raumplanung Geltung verschaffte, sondern dessen Ausformung zum „Werkzeug totaler Planung“, das alle Lebensbereiche durchdringt [176].

Da Konrad Meyer ab Juni 1942 auch für die Siedlungsplanung und ländliche Neuordnung im Altreich zuständig war, wurde Christaller damit beauftragt, einen Reichsgliederungsplan und in Ergänzung dazu einen Bevölkerungsverteilungsplan zu erarbeiten. Das Planungsamt des RKF konnte für die nochmals ausgeweiteten Siedlungs- und Germanisierungspläne im Osten keine ausreichende Zahl an deutschen Umsiedlern nachweisen. Christallers auf 30 Jahre berechnete Bevölkerungsbilanz stellte mehr

als 23 Millionen Deutsche zur Disposition, davon 15,4 Millionen für eine Umsiedlung in die neuen Siedlungsgebiete. Diese Zahlen entsprachen zwar den veranschlagten Anforderungen, stießen in SS-Kreisen aber auf Kritik, weil sie zur Verlagerung des Bevölkerungsschwerpunkts innerhalb des „Großdeutschen Reichs“ auf einen Ort östlich der Oder nicht ausreichen würden.

War in früheren Debatten um das Selbstverständnis nationalsozialistischer Raumplanung die „schematische“ Vorgehensweise Christallers Gegenstand der Kritik, wurde das Zentrale-Orte-Modell Anfang 1944 nicht mehr hinterfragt. Es galt nunmehr als methodischer Schlüssel für den Neuaufbau und die Ordnung der Verwaltung im gesamten Reichsgebiet sowie als Instrument zur Lösung weiterer grundlegender Fragen der Raumordnung. Christallers Plan für das Planungsamt des RKF sah eine durchgehende Gliederung des gesamten Reiches nach dem Modell der zentralen Orte vor [295]. Mit dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches gingen diese Planungen wie auch die meisten Institutionen der Raumordnung unter. Eine markante Ausnahme bildete die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG), die zunächst nach Wittenberg, später nach Hannover evakuiert wurde, wo sie ab 1946 als Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) ihre Fortsetzung fand.<sup>5</sup> An die Stelle der Ende 1944 „stillgelegten“ Landesplanungsgemeinschaften als Träger der Raumordnung im Altreich traten ab 1946 die Bundesländer als Träger der Landesplanung.

Zwischen der NS-Diktatur und der Nachkriegszeit in Deutschland nimmt Christallers 1950 veröffentlichte, vermutlich

<sup>5</sup> Auf ihrer Homepage verweist die ARL darauf, dass sie 1946 gegründet wurde. Aber bereits 1960 feierte sie ihr 25-jähriges Bestehen – als Rechtsnachfolgerin der 1935 gegründeten RAG (vgl. Fußnote 4). Ihre Geschichte in der NS-Zeit will die Akademie in den nächsten Jahren durch eine angesehene Stiftung untersuchen lassen (s. ARL-Forschungsprogramm 2015/2016).

aber vor 1945 entstandene und später überarbeitete Studie zur „räumlichen Ordnung in Europa“ eine eigentümliche Stellung ein [188 ff.]. Europa (ohne den russischen Teil) besteht demnach aus neun zentralörtlichen Systemen (sog. Reichen), von denen jeweils drei – dem Grundmuster Europas nach der Völkerwanderung (!) folgend – das Germanische, das Romanische sowie das Slawisch-Baltische Europa bilden (CHRISTALLER 1950, 14 ff.). Anhand eines über die Europakarte ausgebreiteten Sechseckschemas prüfte Christaller sodann, ob die Metropolen auch die „richtige“ Lage haben, um bei starken Abweichungen „Wunschbild-Metropolen“ zu kreieren. Als „wahrer“ Mittelpunkt des CC-Systems „Deutsche Länder“ (inkl. Niederlande, Elsass sowie Teilen Österreichs und der Schweiz) kam daher nicht Berlin, sondern ein Ort nahe dem Hohen Meißner in Betracht (ebd., 17); später plädierte Christaller für Hamburg (ebd., 86). Die Frage nach der ranghöchsten Metropole in der Mitte Europas stellte sich nicht (mehr); vor 1945 wäre das natürlich Berlin als Hauptstadt des „Großdeutschen Reiches“ gewesen. So zeigt es ein Ausstellungsplakat von 1942 mit dem Titel „Das neue Europa“, das in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ abgedruckt wurde [289] und das Kegler als Umschlagabbildung für sein Buch wählte.

Noch etwas ist bemerkenswert an Christallers Ausblick auf Europa nach dem Krieg. Da auch die den Reichsmetropolen nachgeordneten Nebenmetropolen und Regionalzentren nach seinen Ermittlungen weitgehend dem Versorgungsprinzip folgten, äußerte Christaller die Erwartung, dass 76 im Gleichgewicht befindliche Regionen „aus der schleichenden Revolution, in der sich das alte Europa zur Zeit befindet, ... heraus helfen und den Frieden herbeiführen“ könnten (CHRISTALLER 1950, 94 ff.). Damit sollte das Zentrale-Orte-Modell offenbar rehabilitiert werden, hatte Christaller doch selbst dazu beigetragen, dass das Modell nach dem Verwaltungsprinzip zum ‚Herrschaftsinstrument‘ der NS-Diktatur wurde.

Aber auch als Erklärungsmodell erweist sich die Theorie weiterhin als defizitär, wenn ihr Begründer 1950 feststellt, dass die Industrie „keinerlei positiv ordnenden Einfluss“ auf die Siedlungs- und Raumentwicklung habe und Industriestandorte „die optimale Gestaltung eines auf dem Prinzip der zentralen Orte erwachsenen Gebietes“ eher störten (ebd., 6). Nur die Herausbildung von „Industriebändern“ zwischen den zentralen Orte verhindere, dass Städte und Dörfer „durch Industrie aufgebläht“ würden (ebd., 8). Angesichts der Rolle, die das Zentrale-Orte-Modell in der NS-Zeit als Basis zur geplanten Industrialisierung der besetzten Ostgebiete spielen sollte, aber auch im Hinblick auf die Stadtentwicklung der 1950er Jahre verwundert eine solche Sichtweise.

### Von Ordnung zum Ausgleich

Im dritten Teil der großangelegten Wissenschaftsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells von Karl R. Kegler geht es um die Rezeption und Anwendung des Zentrale-Orte-Modells in der Bundesrepublik zwischen 1949 und 1969. Die frühe Nachkriegszeit ist gekennzeichnet durch einen nahezu bruchlosen Übergang raumbezogener Forschungs- und Planungstätigkeit von der rassistisch motivierten Lebensraum- und Expansionspolitik im Dritten Reich zur ausgleichsorientierten Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik. Die Kontinuität betrifft nicht nur die verfolgten Leitbilder und angewandten Planungskonzepte, sondern auch die Berufsbiographien vieler Planungsexperten nach 1945. Im Vordergrund stand zunächst die Eingliederung von nahezu acht Millionen Flüchtlingen aus dem Osten. Betroffen waren vor allem die wenig zerstörten, schwach industrialisierten Gebiete im Norden und Süden der westlichen Besatzungszonen. In Anknüpfung an alte Rezepte wurde der Ausbau eines Systems von Klein- und Mittelstädten in Verbindung mit staatlich gelenkter Industrieansiedlung abseits der Großstädte empfohlen.

Einen ersten Niederschlag fand dieses Leitbild einer dezentralen Landesent-

wicklung 1948 im Raumordnungsplan für Niedersachsen von Heinrich Brüning, Leiter des Niedersächsischen Landesplanungsamts und zuvor (ab 1937) der Landesplanungsgemeinschaft Hannover-Braunschweig. Der Raumordnungsplan beruht auf dortigen Vorarbeiten und enthält eine vierstufige Hierarchie zentraler Orte mit Kennzeichnung ihrer Eignung als Industriestandort. In der staatlichen Lenkung der Industrieansiedlung sahen die Planer der Nachkriegszeit die wichtigste Möglichkeit, eine ausgeglichene Raumentwicklung herbeizuführen [337 ff.]. Skepsis gegenüber einer „liberalen“ Marktwirtschaft äußerte Anfang der 1950er Jahre auch die Stadtsoziologin Elisabeth Pfeil. Nicht allein privatwirtschaftliche, sondern auch volkswirtschaftliche Gründe sollten für die Standortwahl von Unternehmen maßgeblich sein. Sie skizzierte Möglichkeiten einer „bewussten Standortpolitik“ in Anlehnung an Christallers Städtehierarchie [344].

Die Situation der früheren Planungsexperten der NS-Diktatur im Rahmen des institutionellen Neuanfangs der Raumforschung und Raumordnung nach 1945 zeichnet Kegler mit beklemmender Akribie nach; sie gelangten fast ausnahmslos wieder in führende Positionen. In Nürnberg von den wichtigsten Anklagepunkten – Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – freigesprochen, konnte Konrad Meyer, der profilierteste Funktionär der NS-Raumplanung, alsbald eine akademische Karriere starten. Der „Generalplan Ost“ habe zum Ziel gehabt, mit einer genauen Kostenkalkulation vor Utopien in der Siedlungsplanung zu warnen. Entlastungszeugen sprachen gar von „Friedensarbeit“ – für die Zeit nach dem Krieg. Christaller ging so weit, im SS-Planungsamt mit Meyers Duldung einem antifaschistischen Klub von Agrar- und Planungswissenschaftlern angehört zu haben, dessen geheime Treffen darauf zielten, den übrigen Mitarbeitern den Glauben an den Endsieg zu nehmen. Mit ähnlichen Umdeutungen und Falschaussagen gelang es den meisten Experten

der NS-Planung, ihre Entnazifizierung als „unbelastet“ zu überstehen, so auch Josef Umlauf und Gerhard Isenberg [325 ff.].

Beide galten als Vertreter eines „realistischen“ Kurses der NS-Siedlungsplanung – mit stets strengeren Anforderungen an Richtwerte und Zielzahlen als bei Christaller. Isenberg war nach dem Krieg als Referent im Innenministerium Württemberg-Hohenzollern und später als Ministerialrat in der Bundesverwaltung tätig. Umlauf wurde 1959 Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und später Professor für Raumordnung und Landesplanung der Universität Stuttgart. Mit einem Artikel in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ 1948 versuchte Isenberg, sein Tragfähigkeitskonzept zur Abschätzung der regionalwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven Westdeutschlands zu empfehlen. Ausgangspunkt war wie 1941 das in der Landwirtschaft erzielbare Einkommen, ergänzt um Handel und Dienstleistungen zur Versorgung der Agrarbevölkerung. Zur Abschätzung der Erwerbsmöglichkeiten in der Industrie ging Isenberg wie früher von aktuellen Beschäftigtenzahlen aus, unterstellte aber für die Zukunft eine Erhöhung der Tragfähigkeit. Danach war Westdeutschland um 3,72 Millionen Menschen „überbevölkert“. Um die Lasten aus der überschüssigen Bevölkerung gleichmäßig auf die Bundesländer zu verteilen, empfahl Isenberg die Umsiedlung von 2,3 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen. Trotz massiver Kritik an seinen Berechnungen hielt Isenberg an seinem, dem Autarkiedenken verhafteten Konzept fest [363 ff.]. Die vermeintliche „Überbevölkerung“ der Bundesrepublik erwies sich als Fiktion. Zwischen 1950 und 1961 nahm die Bevölkerungszahl um 10 % zu, die Arbeitslosenquote sank auf unter 1 %; Heimatvertriebene und DDR-Flüchtlinge waren vollständig in den Arbeitsmarkt integriert.

Aufschlussreich sind auch Keglers Ausführungen zu Christallers erfolgreichen Bemühungen, einen Beitrag zur Neuglie-

derung Deutschlands nach dem Krieg zu leisten. Wie schon 1933 bei der Abgrenzung Süddeutschlands als Untersuchungsraum ging Christaller davon aus, dass die Außengrenzen Deutschlands durch die Zentrale-Orte-Beziehungen bestimmt sein sollten. Dort, wo eine solche Übereinstimmung nicht besteht, sollte mit den Alliierten über entsprechende Grenzkorrekturen verhandelt werden. Stufte Christaller 1933 Straßburg als ranghöchstes Zentrum an der westlichen Außengrenze Deutschlands ein, schwankte er nach 1945 zwischen Stuttgart und Karlsruhe als Hauptstadt der südwestdeutschen Großregion, war aber 1947 noch der Meinung, dass zu Südwestdeutschland „eigentlich auch die Schweiz und das Elsass gehören“ und dass „dessen räumlich richtiger Mittelpunkt Basel wäre“ [370]. Auch Christallers Angebote für eine bundesweite Kartierung zentralörtlicher Raumeinheiten blieben ohne Resonanz. Die für Raumforschung und Landeskunde zuständigen Institutionen hatten bereits ihrerseits entsprechende Arbeitsprogramme aufgelegt wie den Deutschen Planungsatlas der ARL, der unvollendet blieb, und die geographisch-landeskundliche Bestandsaufnahme zentraler Orte und ihrer Einzugsbereiche durch die Bundesanstalt für Landeskunde. Deren Ergebnisse bildeten später eine wichtige Grundlage für die Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik.

Die Nachkriegszeit deutet Kegler als Phase der „Normalisierung“ der Zentrale-Orte-Theorie im internationalen Diskurs, als Zeit der weitgehenden Übereinkunft der Fachgemeinschaft über die Prämissen eines Erklärungsansatzes. Dazu gehörte auch, dass die Rezeption und Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts während der NS-Herrschaft keine Rolle mehr spielte. Besondere Bedeutung im Normalisierungsprozess misst der Buchautor Brian J. L. BERRY (1967) und der Chicagoer Schule der Zentralitäts- und Stadtforschung bei. Nicht nur im Mittelwesten der USA, sondern in zahlreichen anderen, ländlich geprägten

Regionen weltweit konnte die Hierarchie-Hypothese Christallers bestätigt werden. Sie besagt, dass zentrale Orte deutlich voneinander getrennte Größenklassen bilden – im Unterschied zur kontinuierlichen Ranggrößenverteilung von Städten. Clusteranalyse und andere Verfahren der multivariaten Statistik haben wesentlich dazu beigetragen, die Hierarchie-Hypothese erfolgreich zu testen. Das bedeutet aber nicht, dass damit die von Christaller unterstellten funktionalen Verflechtungen bestätigt wurden.

August Lösch, ein weiterer Standorttheoretiker aus Deutschland, war Anfang der 1940er Jahre Impulsgeber für die Rezeption Christallers in den USA. Auch seinem Modell der ‚Wirtschaftslandschaft‘, einem Gegenentwurf zu Christallers System zentraler Orte, wirft Kegler schwerwiegende argumentative Mängel vor [380]. Edwin von Böventers Versuch von 1962, die Standorttheorien von Thünens, Christallers und Löschs in einer Synthese zu verschmelzen, bewertet Kegler als „missglückt“ [399 ff.]. Später sprach von Böventer dem Zentrale-Orte-Modell eine nur noch propädeutische Funktion zu. Bruno Dietrichs kam 1966 zu dem Schluss, dass angesichts ihrer problematischen Prämissen die Theorie Christallers nicht mehr zur Erklärung der Siedlungsstruktur dienen könne [461]. Ernst Neef wurde zwar damit bekannt, mit Christallers „Telefonmethode“ – auf Sachsen im Jahr 1939 angewandt – die Gültigkeit seiner Theorie in Frage gestellt zu haben, doch verfolgte Neef dabei ein anderes Ziel. Er wollte eine aus der Tradition der Kulturlandschaftsforschung erwachsene „neue Standortlehre“ begründen [395 ff.].

Die Appelle zur Dezentralisierung von Bevölkerung und Wirtschaft (Kurt Brüning, Elisabeth Pfeil) blieben in den Jahren des Wiederaufbaus ohne Wirkung. Erst als das Arbeitskräfteangebot in den Ballungsräumen Anfang der 1960er Jahre zum begrenzenden Faktor wurde, war die Industrie zur Verlagerung von Produktionskapazitäten in periphere ländliche Räume bereit. Die

Förderung ballungsferner zentraler Orte, der späteren „Bundesausbauorte“, sollte diesen Prozess beschleunigen. Doch entsprach diese Förderpolitik eher dem Wachstumspolkonzept von Francois Perroux als Christallers Zentrale-Orte-Modell. Die großen Städte sahen in der forcierten Dezentralisierung der Industrie eine Bedrohung ihrer Entwicklungschancen. Das Konzept der „Regionalstadt“ von Rudolf Hillebrecht, anknüpfend an die Gartenstadtbewegung und die städtebaulichen Reformprojekte der 1920er Jahre, wurde zum Leitbild einer auf Ausgleich zwischen Stadt und Land gerichteten Raumentwicklung und das Zentrale-Orte-Konzept zur „Ausgleichsformel“, wie Kessler es nennt, auf das sich die kommunalen Spitzenverbände trotz divergierender Interessen verständigen konnten.

Nach langwierigen Debatten um Zielsetzung, Kompetenzen und Instrumente staatlicher Raumplanung wurde 1965 das Raumordnungsgesetz (ROG) verabschiedet. Die Förderung von „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung“ war danach nur für zurückgebliebene Gebiete vorgesehen (ROG § 2 Abs. 1 Nr. 3), obwohl der Bund die Förderung zentraler Orte gern zur Grundlage einer flächendeckenden Raumordnungsstrategie gemacht hätte. Hierzu entwickelten die Länder, die durch das ROG zur Aufstellung von Landesentwicklungsplänen verpflichtet wurden, eigene Vorstellungen, mit denen sie sich schließlich gegenüber dem Bund, aber auch gegenüber Kritikern am ROG durchsetzten, die erneut Zweifel am zugrunde gelegten Zentrale-Orte-Modell äußerten. Mit ihrer Entschließung „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“ vom 8.2.1968 vertrat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Auffassung, dass der im ROG enthaltene Grundsatz, zentrale Orte in zurückgebliebenen Gebieten zu fördern, für das gesamte Bundesgebiet und für alle Stufen zentraler Orte gelten sollte. Mit dieser und einer weiteren Entschließung von 1972 wurden ein vierstufiges System zentraler Orte und die anzustrebende Ausstattung der Mittelzentren mit Einrichtungen

der öffentlichen Infrastruktur festgelegt. Damit hatte sich das Zentrale-Orte-Konzept, für das über viele Jahre hinweg geworben wurde, endgültig durchgesetzt [469 f.] Spätere Novellierungen des ROG trugen dem Rechnung.

Doch wurden diese Entschließungen von den Bundesländern in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Während in weiten Teilen Bayerns eine Vielzahl von Klein- und Unterzentren innerhalb einer vierstufigen Hierarchie die Nahversorgung sichern soll, bilden in Nordrhein-Westfalen wenige Großgemeinden als Grundzentren die Basis einer dreistufigen Hierarchie zentraler Orte. Fragwürdig ist die Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts vor allem in Verdichtungsräumen, wenn Mittel- oder Oberzentren keine abgrenzbaren Einzugsbereiche aufweisen und daher als „Selbstversorgerorte“ eingestuft werden. Die Ausweisung zentraler Orte in den Plänen und Programmen der Länder vollzog sich in einer Zeit, in der unter dem Eindruck fortschreitender Suburbanisierung im Umkreis der großen Städte und entlang von Verkehrsachsen bereits eine Abkehr von den Leitbildern der Nachkriegszeit stattfand. In den Landesentwicklungsplänen Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs der 1960er Jahre, in denen Entwicklungsachsen und -schwerpunkte das dominierende Element sind, erkennt Kessler das neue Planungsverständnis. Im Bundesraumordnungsprogramm, nach langen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern 1975 vorgelegt, kamen die neuen Steuerungsinstrumente erstmals auf Bundesebene zum Einsatz. Die kartographische Darstellung der Programminhalte blieb jedoch auf die „großräumig bedeutsamen Achsen“ beschränkt; zur Ausweisung von „Entwicklungszentren“ kam es mit Rücksicht auf die Planungshoheit der Länder nicht [463].

Am Ende der langen Geschichte des Zentrale-Orte-Modells in Deutschland vom Ende der Weimarer Republik über die Siedlungsplanung im Dritten Reich

bis zur Neuausrichtung der Raumordnung in der Bundesrepublik warnt Kegler vor einem *Denken in Ordnungen*: „Der Erfolg des Zentrale-Orte-Modells ist mit einem Denken verbunden, das durch Klassifikation und Typenbildung Normalität, und aus Normalität Normativität zu erzeugen sucht. Planung, die sich dieser Kategorien bedient, reproduziert zwangsläufig das vorausgesetzte System und birgt die Gefahr einer autoritären Sozialtechnik, wenn die unterstellte Objektivität des Orientierungsmaßstabs an die Stelle einer offenen Verständigung über Ziele tritt“ [486]. Zum einen habe das System zentraler Orte bei Raumplanern ein Idealbild räumlicher Ordnung entstehen lassen, das zuweilen den Blick auf reale Sachverhalte verstellt. Zum anderen habe die „Planungseuphorie“ nach Erlass des ROG zu einer starken Verrechtlichung der Landes- und Regionalplanung geführt.

### **Regionaler Ausgleich versus Wachstum – Modernisierung der Raumordnung**

Die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland haben sich seit den 1960er Jahren grundlegend verändert. Wachstumsförderung in den Agglomerationsräumen und Ausgleichspolitik zugunsten peripherer strukturschwacher Regionen stehen nicht mehr in Wechselwirkung, sondern im Wettbewerb zueinander. Der demographische Wandel gefährdet in dünn besiedelten, stark schrumpfenden Regionen die Aufrechterhaltung von Angeboten der Daseinsvorsorge. Für das Zentrale-Orte-Konzept besteht nach Einschätzung eines hochrangig besetzten Expertengremiums im Rahmen des MORO-Forschungsprogramms dringender Reformbedarf, um künftig die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet und vor allem die Grundversorgung in schrumpfenden Regionen zu sichern (BMVBS 2010).

Ausgangspunkt der Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen ist die neuerliche Entscheidung von Bund und

Ländern, am Zentrale-Orte-Konzept festzuhalten. Bemängelt werden die großen Unterschiede in der Konzeptausgestaltung. Sie betreffen die Anzahl und Definition der Rangstufen (einschließlich Zwischenstufen), die Tragfähigkeitsschwellen und die Ausstattungskataloge, was die bundesweite Vergleichbarkeit und damit die Glaubwürdigkeit des Zentrale-Orte-Systems gegenüber privaten Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge erheblich einschränkt (ebd., 53 ff.). So stellt die Deutsche Post AG den Steuerungsanspruch des Zentrale-Orte-Konzepts generell in Frage (ebd., 35). Doch auch die Fachplanungen der Länder seien unzureichend eingebunden, da sich deren Träger an der Gebietskategorie „Kreise“ und nicht an den zentralörtlichen Verflechtungsbereichen orientierten (ebd., 59 f.). Schließlich resultiere die mangelnde Wirksamkeit der Zentrale-Orte-Politik der Länder aus der realitätsfernen, inflationären Ausweisung zentraler Orte, die häufig ohne empirische Grundlage fortgeschrieben werde (ebd., 57).

Neuerdings unterscheidet die Ministerkonferenz für Raumordnung bei der Ausweisung zentraler Orte zwischen einer empirischen und einer normativen Ebene (MKRO 2016a). Als *Zentrale-Orte-Konzept* wird nunmehr der empirische Analyserahmen (zur Erfassung der Verflechtungsbeziehungen im jeweiligen Einzugsbereich), als *Zentrale-Orte-System* die Auswahl und planerische Festlegung zentraler Orte und ihrer Versorgungsaufgaben bezeichnet. Abgesehen davon, dass diese Unterscheidung dem bisherigen Sprachgebrauch widerspricht, wird damit anerkannt, dass das Zentrale-Orte-System von Zeit zu Zeit einer empirischen Überprüfung bedarf. Diese sollte, so die Empfehlung aus dem Dortmunder Institut für Raumplanung, auf der Basis eines politisch legitimierten Zielsystems bundesweit erfolgen (GREIVING et al. 2015). Über die Ausstattung mit zentralen Einrichtungen hinaus müsse dabei die Bereichsbildung zentraler Orte nachgewiesen werden.

Sollten diese Empfehlungen umgesetzt werden, wäre ein stark reduziertes Netz zentraler Orte in der Bundesrepublik zu erwarten. Frühere Untersuchungen hatten ergeben, dass zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei Einhaltung eines Erreichbarkeitsstandards von max. 30 Pkw-Minuten 400 statt bisher 900 Mittelzentren in Deutschland ausreichen würden (PÜTZ & SPANGENBERG 2006).

Die Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts auf Verdichtungsräume hat zu einem lange Zeit verdrängten Dilemma geführt. „Selbstversorgerorte“, also zentrale Orte ohne überörtliche Bedeutung, sind ein Widerspruch in sich. Aktuelle Forschungsbemühungen in Nordrhein-Westfalen versuchen diese Schwäche zu beheben, indem für alle Ober- und Mittelzentren die „rangstufenspezifische zentralörtliche Gravitationskraft“ anhand der jeweiligen Ausstattungsmerkmale empirisch bestimmt wird (TERFRÜCHTE 2015). Es zeigt sich, dass zahlreiche Mittelzentren im Verdichtungsraum die erforderliche Bereichsbildungsfähigkeit nicht aufweisen, da deren Gravitationskraft nicht über das eigene Gemeindeterritorium hinaus ausstrahlt. Diese Erkenntnis wird zu einer erheblichen Straffung des Zentrale-Orte-Systems führen.

Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird neuerdings wieder gefordert, Bund und Länder sollten Mindeststandards für die Ausstattung und Erreichbarkeit zentraler Orte verbindlich festlegen (EINIG 2015). Doch sollte man von solchen Standards nicht zu viel erwarten. Fallstudien in alternden Gemeinden im Westharz zeigen, dass für den Abbau von Versorgungsdefiziten im Gesundheitswesen ländlicher Gebiete Kriterien und Akteure maßgeblich sind, die sich zwar auch an flächendeckenden Angebotsverpflichtungen, nicht jedoch an zentralörtlichen Vorgaben orientieren. Für die ambulante medizinische Versorgung spielen Kosteneinsparungen, Standortpräferenzen junger Ärzte usw. auf der einen

sowie Vereinbarungen von Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen auf der anderen Seite eine Rolle (KÜPPER 2015). Auch die schulische Versorgung ist unzureichend mit der Raumordnung verknüpft. Für die Schulnetz-Planung sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. In schrumpfenden, dünn besiedelten Regionen Ostdeutschlands schwächt die Bildung von Großkreisen die Daseinsvorsorge im Nahbereich, zumal dann, wenn – wie in Brandenburg – auf die Ausweisung von Grundzentren verzichtet wird (GAWRON 2008).

Das Beispiel Schweden zeigt, wie bei klarer Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen auch unter extremen raumstrukturellen Bedingungen die Daseinsvorsorge zu gewährleisten ist. Für die schulische Bildung (von der Vorschule bis zum Gymnasium) sind die 290 *kommun* des Landes zuständig. Dazu gehören die Groß- und Mittelstädte ebenso wie die Verwaltungseinheiten im Norden mit weniger als 10.000 Einwohnern, aber Territorien von der Größe bayerischer Regierungsbezirke. Die Finanzierung erfolgt aus kommunalen Steuereinnahmen und staatlichen Zuschüssen. Als Träger des öffentlichen Nahverkehrs organisieren die Kommunen auch die Schülerbeförderung und gewähren Schülern, die nicht täglich pendeln können, Unterkunft und Verpflegung in Schulnähe (AREFÄLL 2003). In stark vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen tragen ein kommunales Steuerausgleichssystem, die Förderung der Zusammenarbeit benachbarter Kommunen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren dazu bei, die Grundversorgung zu sichern (PERSSON 2003).

Konzepte der Landesplanung, ausgewählte Mittel- und Oberzentren als Wachstums- bzw. Entwicklungspole auszuweisen, hält Kegler zu Recht für eine systemfremde Anforderung an das Zentrale-Orte-Konzept. Rheinland-Pfalz versucht dabei neue Wege zu gehen (ARING 2010). Als „Regiopole“ (kleine Metropolen)

kommen danach die drei Oberzentren Koblenz, Kaiserslautern und Trier (im Verbund mit Saarbrücken und Luxemburg) in Betracht, während weitere „Entwicklungspole“ – losgelöst vom Netz der zentralen Orte – auf wenige, landesspezifische Entwicklungsansätze wie den Flughafen Hahn (mit mehreren Tausend Beschäftigten) und Städteneetze (in der Eifel, im Nahetal und im östlichen Westerwald) beschränkt bleiben sollen. Die Landeshauptstadt Mainz (im Verbund mit Wiesbaden und Frankfurt) sowie Ludwigshafen (mit Mannheim) gehören zum Netz der europäischen Metropolen.

Blickt man abschließend auf die neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, so zeigt sich, dass die zentralörtlichen Systeme der Länder auf Bundesebene aufgehen in den Leitbildern „Wachstum und Innovation“ – mit elf Metropolregionen als Wachstumsmotoren im europäischen Wettbewerb – und „Daseinsvorsorge sichern“. Dieses Leitbild verdeutlicht die Konsequenzen des demographischen Wandels für die Tragfähigkeit der Mittel- und Oberzentren vor dem Hintergrund der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung bis 2050. Um die Standards der Daseinsvorsorge auch unter Bedingungen des großräumigen Bevölkerungsrückgangs zu gewährleisten, wird eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts gefordert, ergänzt durch flexible und mobile Formen der Daseinsvorsorge (ARING & SINZ 2006, 45 ff.). Seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1997 sind „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes“ ein Instrument zur Abstimmung der Entwicklungsvorstellungen von Bund und Ländern (ebd., 44).

Mit ihrer Entschließung „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ vom 9. März 2016 konkretisiert die Ministerkonferenz für Raumordnung die Ziele und Handlungsansätze, die sich aus den Leitbildern für die Landesplanung ergeben (MKRO 2016b). Beim Leitbild „Wachstum und Innovation“ spielen zentrale Orte nur in

Räumen mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf eine Rolle. Beim Leitbild „Daseinsvorsorge“ stehen zentrale Orte im Mittelpunkt. Sie bilden das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung. Kehren die Länder damit zum ursprünglichen Grundsatz im Raumordnungsgesetz 1965 zurück, durch Förderung zentraler Orte die Lebensbedingungen „zurückgebliebener Gebiete“ zu verbessern?

### **Keglers Geschichte des Zentrale-Orte-Modells – fundiert und brillant**

Keglers Fundamentalkritik zum Trotz hat das Zentrale-Orte-Konzept auch 50 Jahre nach Einführung in die Raumordnung und Landesplanung der Bundesrepublik nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Zeiten des verschärften Wettbewerbs der Städte und Regionen sowie des demographischen Wandels, verbunden mit großräumigem Bevölkerungsrückgang, erlebt das Konzept gegenwärtig sogar einen Bedeutungszuwachs. Als flächendeckendes, hierarchisch gestuftes System der Länder weist das Zentrale-Orte-Modell jedoch erhebliche Defizite auf. Eine bundesweite empirische Überprüfung zentraler Orte hinsichtlich ihrer Ausstattung und Erreichbarkeit wird vermutlich zu der ernüchternden Erkenntnis führen, dass die Versorgung der Bevölkerung in der Fläche nicht (mehr) hierarchisch organisiert ist, was die geringe Steuerungsfähigkeit herkömmlicher Zentrale-Orte-Systeme der Landesplanung erklärt. Längst sind regionale und kommunale Zentrenkonzepte an deren Stelle getreten.

Was bedeutet das für eine abschließende Beurteilung von Keglers Rezeptionsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells als Instrument der deutschen Raumplanung vor und nach 1945? Die Ausgangshypothese besagt, dass die Karriere des Zentrale-Orte-Modells von der Siedlungsplanung im NS-Staat über den Wiederaufbau in

der frühen Nachkriegszeit bis zur Verankerung als Instrument der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik nur in zeitgeschichtlicher Perspektive – als Analyse der historischen Ursache-Wirkungs-Beziehungen – zu verstehen ist. Die Bestätigung dieser Hypothese ist dem Autor auf ebenso eindrucksvolle wie überzeugende Weise gelungen. Der Stadtplaner und Historiker Karl R. Kegler, seit 2015 Professor für Geschichte und Theorie der Stadt und der Architektur an der Hochschule München, bringt für eine solche, interdisziplinär angelegte Aufgabenstellung die besten Voraussetzungen mit. Das Buch ist aus seiner Dissertation an der RWTH Aachen hervorgegangen. Ausgewertet wurde eine ungewöhnliche Fülle von Fachpublikationen, Planungsdokumenten sowie von Nachlässen und Selbstzeugnissen Beteiligter. Allerdings ist der Umgang Keglers mit aktueller Sekundärliteratur nicht immer nachvollziehbar, wie Klaus Fehn in seiner Rezension anhand eigener einschlägiger Veröffentlichungen nachweist.<sup>6</sup>

Das Ergebnis von Keglers Recherchen ist keine trockene Wissenschaftsgeschichte, sondern eine durch zahlreiche Zitate aus Veröffentlichungen, amtlichen Dokumenten und Aussagen von Zeitzeugen lebendige zeitgeschichtliche Dokumentation von hoher Authentizität, wozu auch die zahlreichen Karten, Strukturschemata und Planungsskizzen im Text beitragen. Die Erfolgsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells in Deutschland erscheint in einem neuen Licht – als Ergebnis einer bemerkenswerten personellen und konzeptionellen Kontinuität deutscher Raumplanung seit der NS-Zeit. Es sei die „Adaptions- und Abschlussfähigkeit an ganz verschiedene politische Absichten und Herrschaftskonzeptionen“ sowie die „enorme begriffliche Suggestionskraft“, die dem Modell Christallers wieder Geltung verschafften.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Vgl. *Erdkunde* 2015, Heft 4.

<sup>7</sup> Rezension des Kegler-Buches von Oliver Werner in: *Raumforschung und Raumordnung* 2016, 478.

Selbst wer meint, die Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung in der Nachkriegszeit und die Rolle der Zentrale-Orte-Konzeption gut zu kennen, wird im dritten Hauptteil von Keglers Buch auf überraschende Zusammenhänge und Hintergründe dieser Entwicklung stoßen.

Auch wenn Walter Christaller, dem Begründer der Zentrale-Orte-Theorie, in seinen letzten Lebensjahren noch zahlreiche Ehrungen zuteil wurden, werfen die zeitgeschichtlichen Details über die „dunkle Seite“ seines Wirkens während der NS-Herrschaft sowie seine peinlichen Rehabilitationsbemühungen und wissenschaftlichen Rechtfertigungsversuche nach 1945 einen tiefen Schatten auf den Wissenschaftler. Doch hatte die Theorie zentraler Orte wie kein anderer Erklärungsansatz der Raumwirtschaftslehre die Forschung über mehrere Jahrzehnte weltweit angeregt. Heute lebt sein Werk nur noch in Lehrbüchern und – wie ein Anachronismus – im Zentrale-Orte-System der deutschen Raumplanung fort.

Untersuchungen zum Zentrale-Orte-Konzept der letzten 10–15 Jahre sind darauf gerichtet, Fehlentwicklungen zu beheben, Ausstattung und Reichweite zentraler Orte empirisch zu erfassen und das Netz der zentralen Orte zu straffen. Seit der deutschen Vereinigung werden die kleinräumigen Unterschiede zwischen Stadt und Land überlagert vom großräumigen Entwicklungsgefälle zwischen den alten und neuen Ländern, neuerdings verschärft durch den demographischen Wandel. Das Zentrale-Orte-Konzept gilt weiterhin als unverzichtbar, doch lassen die neuen Leitbilder der Raumordnung in Deutschland eine markante Verschiebung der Handlungserfordernisse erkennen. Nicht mehr die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen, sondern die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten, vom langfristigen Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen steht im Vordergrund.

Als Meilenstein der Zentralitätsforschung müsste man Keglens Buch bezeichnen, wäre seine Geschichte des Zentrale-Orte-Modells nicht zugleich der Abgesang auf ein erfolgreiches, aber nicht mehr zeitgemäßes Planungsinstrument. Ein Erklärungsmodell für eine im Wesentlichen vorindustriell geprägte Siedlungsstruktur (wie in Süddeutschland der 1930er Jahre) könne nicht zugleich Leitbild der Raumentwicklung im ausgehenden 20. Jahrhundert sein. Im Hinblick auf raumordnungspolitische und sozialstaatliche Ziele wie Sicherung der Daseinsvorsorge in zurückgebliebenen Gebieten, sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen oder Effizienz der öffentlichen Verwaltung hält es Kegl für „unsinnig“, Ziele einer demokratischen Landesplanung auf das Zentrale-Orte-Modell zu beziehen, das „sich nicht auf eine fundierte theoretische Basis berufen“ könne. Solche Ziele seien vorrangig ein „politisches Anliegen“ [486 f.].

Über Werturteile wie dieses kann man geteilter Meinung sein, nicht jedoch über den Verdienst des Autors, die vielschichtigen Einflüsse auf die Entwicklung und Ausgestaltung von Christallers Zentrale-Orte-Modell als Instrument der Raumplanung in Deutschland im Spannungsfeld zwischen NS-Diktatur und demokratischem Rechtsstaat gut nachvollziehbar aufgezeigt zu haben. Die Wenigsten, die mit Christaller und dem Zentrale-Orte-Konzept vertraut sind, werden die hier dargestellten Einzelheiten der NS-Siedlungsplanung zur „Germanisierung“ der im Krieg besetzten Gebiete im Osten, aber auch im Westen des Deutschen Reiches, und die Rolle kennen, die Christaller dabei gespielt hat. Diese, im Mittelpunkt seines Buches stehende Aufarbeitung der NS-Vergangenheit des Zentrale-Orte-Modells setzt Maßstäbe für die künftige Rezeptionsgeschichte wissenschaftlicher

Denk- und Handlungsansätze. Für die Geographie, Raumforschung und Raumplanung schließt Kegl damit eine Lücke ihrer bisherigen Forschungs- und Anwendungsgeschichte, die unbedingt Aufnahme in den einschlägigen Lehrbüchern finden sollte. Nicht weniger aufschlussreich ist die Fortsetzung der Geschichte des Zentrale-Orte-Modells in der Nachkriegszeit (im dritten Hauptteil des Buches), die durch einen nahezu bruchlosen Übergang aus der NS-Zeit gekennzeichnet ist. Viele der damals tätigen Raumforscher und Raumplaner waren beim Wiederaufbau der Institutionen und bei den dabei verfolgten Raumordnungskonzepten wieder tonangebend.

Dank des prägnanten, flüssigen Stils ist Keglens Buch trotz des großen Umfangs gut lesbar. Zahlreiche Karten und Planungsskizzen veranschaulichen den jeweils erörterten Sachverhalt. Der besondere Reiz der Historie deutscher Raumplanung liegt in der Interdisziplinarität der dabei vorgestellten Erklärungs- und Handlungsansätze, von denen manche eine stärkere Beachtung in der Raumplanung verdient hätten. Ein sicheres Urteilsvermögen und die Erfahrung des Historikers versetzen den Buchautor in die Lage, neben dem Zentrale-Orte-Modell Siedlungskonzepte unterschiedlicher Herkunft und Zweckbestimmung zu bewerten und ideengeschichtlich einzuordnen. Ein umfangreiches Sachregister hilft dabei, die jeweils relevanten Textstellen (auch in den Anmerkungen) aufzufinden. Es wäre wünschenswert, wenn Keglens Rezeptionsgeschichte des Zentrale-Orte-Modells auch die Praxisebene der Raumordnung und Landesplanung, Stadt- und Regionalplanung erreichen würde, um dort die Einsicht zu fördern, dass ein anachronistisches Planungsleitbild der Wahrnehmung aktueller Entwicklungen und Handlungserfordernisse im Wege stehen kann.

## Literatur

- AREFÄLL, E.-L. 2003: Schulische Infrastruktur und Schülertransport in ländlichen Gemeinden Schwedens. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2003, 12, S. 755–759.
- ARING, J. 2010: Zentrale Orte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Rheinland-Pfalz, Die zukünftige Rolle der zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum ‚Zentrale-Orte-Konzept‘, Mainz.
- ARING, J. & M. SINZ 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: *disP* 165, 2, S. 43–60.
- BERRY, B. J. L. 1967: *Geography of Market Centers and Retail Distribution*. Englewood Cliffs, N. J.
- BLOTEVOGEL, H. H. 1996: Zentrale Orte – Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, 10, S. 617–629.
- BLOTEVOGEL, H. H. (Hrsg.) 2002: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, 217).
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2010: *Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion*. Berlin (= BMVBS-Online-Publikation 12/2010).
- CHRISTALLER, W. 1950: *Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Das System der europäischen zentralen Orte*. Frankfurt/Main (= Frankfurter Geographische Hefte, 24/1).
- DEITERS, J. 1996: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, 10, S. 631–646.
- DEITERS, J. 2006: Von der Zentralitätsforschung zur geographischen Handelsforschung – Neuorientierung oder Paradigmenwechsel in der Wirtschafts- und Sozialgeographie? In: *Die Erde* 137, 4, S. 293–317.
- ENIG, K. 2015: Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung, 2015, 1, S. 45–56.
- GAWRON, T. (2008): *Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen: Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung*. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig (UFZ-Diskussionspapiere 3/2008).
- GEBHARDT, H. 1996: Zentralitätsforschung – ein „alter Hut“ für die Regionalforschung und Raumordnung heute? In: *Erdkunde* 50, 1, S. 1–8.
- GEBHARDT, H. 2003: *Das Zentrale-Orte-Konzept heute – neoklassischer „Ladenhüter“ oder zeitgemäßes Instrument zum „framing“ von Planungsprozessen?* Heidelberg, Nov. 2003 (Vortragsmanuskript).
- GREIVING, S., F. FLEX & T. TERFRÜCHTE 2015: Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73, 4, S. 285–297.
- KEGLER, K. R. 2009: „Der neue Begriff der Ordnung“ – Zwischen NS-Staat und Bundesrepublik: Das Modell der zentralen Orte als Idealbild der Raumordnung. In: MÄDING & STRUBELT (Hrsg.), a.a.O., 188–209.
- KÜPPER, P. 2015: Wandel der Gesundheitsversorgung in alternden ländlichen Gemeinden – Erfahrungen aus dem Harz. In: *Berichte. Geographie und Landeskunde* 89, 3, S. 217–235.
- MÄDING, H. & W. STRUBELT (Hrsg.) 2009: *Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumordnung*. Hannover (= ARL-Arbeitsmaterial, 346).
- MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2016a: Entschließung „Zentrale Orte“. 9. März 2016. Berlin.
- MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2016b: *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. 9. März 2016. Berlin.
- PERSSON, L. O. 2003: Anpassungsstrategien für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang – Gibt es solche Strategien in Schweden? In: Informationen zur Raumentwicklung, 2003, 12, S. 719–723.
- PÜTZ, T. & M. SPANGENBERG 2006: Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung, 2006, 6/7, S. 337–344.

- SCHÖLLER, P. (Hrsg.) 1972: Zentralitätsforschung. Darmstadt (= Wege der Forschung, 301).
- STIENS, G. 1996: Szenarien veränderter Zentralitätsstrukturen des städtischen Siedlungssystems. Mögliche Auswirkungen neuer siedlungsstruktureller Leitbilder und Konzepte der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, 10, S. 659–674.
- TERFRÜCHTE, T. 2015: Empirische Befunde zum Zentrale-Orte-System in Nordrhein-Westfalen. In: GREIVING, S. & F. FLEX (Hrsg.): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Hannover, S. 84–105 (= Arbeitsberichte der ARL, 17).