

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/3 — 20200 — 3220/66

Bonn, den 24. November 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß § 11 des Raumordnungsgesetzes
vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) den

Raumordnungsbericht 1966
der Bundesregierung.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister für Verkehr
Seeborn

Raumordnungsbericht 1966

Inhalt

	Seite		Seite
A. Einführung	5	9. Wasserwirtschaft und Beseitigung fester Abfallstoffe	56
B. Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland aus internationaler Sicht	6	10. Luftreinhaltung	59
C. Raumordnung im geteilten Deutschland	7	11. Lärmbekämpfung	59
D. Raumordnung im europäischen, insbeson- dere im EWG-Raum	8	III. Ländliche Räume und zurückgebliebene Gebiete	
I. Zusammenarbeit im kommunalen Be- reich	9	1. Beschreibung und Abgrenzung	60
II. Zusammenarbeit im zwischenstaatlichen Bereich	9	2. Bevölkerungs- und Siedlungsstruk- tur	62
III. Zusammenarbeit im EWG-Bereich	9	3. Zentrale Orte	62
1. Regionale Wirtschaftspolitik	9	4. Dorferneuerung	69
2. Gemeinsame Agrarpolitik	10	5. Gewerbliche Wirtschaft	70
3. Gemeinsame Verkehrspolitik	11	6. Land- und Forstwirtschaft	72
4. Gemeinsame Sozialpolitik	11	7. Landschaft, natürliche Hilfsquellen	75
IV. Zusammenarbeit im europäischen Be- reich	11	8. Wasserwirtschaft	75
E. Die räumliche Entwicklung der Bundesrepu- blik Deutschland		9. Beseitigung fester Abfallstoffe	76
I. Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen		10. Verkehr	77
1. Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur	12	11. Zivile und militärische Verteidi- gung	80
2. Wanderungsbewegung	18	IV. Zonenrandgebiet	
3. Erwerbstätigkeit	24	1. Abgrenzung	80
4. Wirtschaftsstruktur	27	2. Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur	81
5. Wohnen	30	3. Gewerbliche Wirtschaft	82
6. Bildung	30	4. Land- und Forstwirtschaft	83
7. Pendlerbewegung	33	5. Verkehr	84
8. Infrastrukturefälle	35	F. Die Verwirklichung der anzustrebenden räumlichen Ordnung	86
9. Zusammenhänge der großräumigen Struktur und Entwicklung	35	I. Raumordnung als Aufgabe der Planung	86
II. Verdichtungsräume	37	II. Raumordnung als Durchführungsauf- gabe	
1. Verdichtung als Erscheinung	37	1. Allgemeine Bemerkungen	88
2. Berlin als besonderer Verdichtungs- raum	40	2. Raumordnung und Verwaltungsstruk- tur	88
3. Anziehungskraft der Verdichtungs- räume	41	3. Raumordnung und Finanzwirtschaft	89
4. Fernverkehr	42	III. Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	
5. Nahverkehr	45	1. Gemeinsame Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Lan- desregierungen nach § 8 Raumord- nungsgesetz	91
6. Städtebau und Wohnungswesen ...	49	2. Gegenseitige Unterrichtung	92
7. Gewerbliche Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft	51	IV. Sonstige Tätigkeit der Bundesregie- rung zur Durchführung des Raumord- nungsgesetzes	92
8. Landschaft, natürliche Hilfsquellen	54	Anlage	93

Verzeichnis der Karten, Graphiken und Tabellen

	Seite
1. Karten	
Bevölkerungsdichte im EWG-Raum	nach 8
Bevölkerungsdichte in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland am 30. Juni 1965	14
Veränderungen der Bevölkerungsdichte in den Kreisen des Bundesgebietes vom 6. Juni 1961 bis 31. Dezember 1965	15
Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1939 bis 1965	17
Wanderungsbilanz der Kreise 1964 (Zu- bzw. Abwanderungsüberschuß aus den Wanderungen innerhalb des Bundesgebietes)	20
Wanderungsbilanz der Kreise 1964 (Zu- bzw. Abwanderungsüberschuß aus den Wanderungen über die Grenzen des Bundesgebietes)	21
Verteilung der ausländischen Beschäftigten nach Arbeitsamtbezirken der Bundesrepublik Deutschland 30. Juni 1965	22
Industriebesatz in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 30. Juni 1965	25
Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung in DM in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961	28
Bruttoinlandsprodukt — Größe in DM sowie Anteile der Wirtschaftsbereiche in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961	nach 28
Fernpendler 1961 (Niedersachsen)	nach 34
Realsteuerkraft je Einwohner in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1964	36
Rohrfernleitungen für Mineralöl in der Bundesrepublik Deutschland — Stand: 1. Juli 1966	46
Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland. Stand 1. Januar 1966 .	55
Bundesfördergebiete	71
Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen. Stand 1. Januar 1965	nach 86
2. Graphiken	
Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen von 1939 bis 1964 in %	26
Erwerbstätigkeit der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen von 1939 bis 1964	26
Anteile der Wirtschaftsbereiche Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1964	29
Berufspendler in Dortmund — Pendlerströme von Wohnsitz- und Zielgemeinden mit 500 und mehr Pendlern. Stand vom 6. Juni 1961	33
Beanspruchung der Straßenfläche	49
3. Tabellen	
Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland von 1939 bis 1965	12/13
Bevölkerungsentwicklung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland	13
Bevölkerungsbilanz nach Gemeindegrößenklassen 1961 bis 1964	18/19

	Seite
Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsabteilungen 1961 und 1965	23
Bruttoinlandsprodukt in DM je Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1961	29
Merkmale des Schul- und Hochschulbesuches in den Regierungs- und Verwaltungsbezirken des Landes Niedersachsen	32
Die Erwerbstätigen sowie die Schüler und Studierenden nach dem durchschnittlichen Zeitaufwand für den Weg zur Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte am 6. Juni 1961	33
Unselbständige Beschäftigte, Nah- und Fernpendler in ausgewählten Landkreisen von Niederbayern und Oberpfalz. Stand 30. Juni 1960 ..	34
Ausgewählte Strukturdaten der Verdichtungsräume. Stand 1964/65 ..	38
Zahl der Gemeinden, Fläche, Wohnbevölkerung, Bevölkerungsentwicklung und Einwohner-Arbeitsplatzdichte in den 10 großen Verdichtungsräumen	39
Rohrfernleitungen für Mineralöl (technische Daten und angeschlossene Raffinerien)	44/45
Förderung des Baues von Kläranlagen	58
Städtischer Raumanteil im Bundesgebiet	60/61
Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Bayern	64
Stufen und Anzahl der zentralen Orte in ländlichen Zonen in Nordrhein-Westfalen	65
Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Rheinland-Pfalz	67
Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Schleswig-Holstein	68
Ausgewählte Fördermaßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Agrarstruktur von 1963 bis 1965	73
Ausgewählte Regionalprogramme des Bundes von 1964 bis 1966	74
Bevölkerungsveränderung in v. H.	81
Industriebeschäftigte/1000 Einwohner	82
Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung in DM	82
Übersicht über die bereits rechtswirksamen sowie im Aufstellungsverfahren und in Vorbereitung befindlichen zusammenfassenden Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung	93
Übersicht über die möglichen Träger der Regionalplanung nach den Landesplanungsgesetzen	99
Übersicht über die in den Bundesländern vorhandenen oder in Aussicht genommenen regionalen Planungsgemeinschaften oder vergleichbaren Einrichtungen nach Landesrecht einschließlich der gemeinsamen Landesplanung benachbarter Bundesländer	100

A. Einführung

Der erste Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung wurde auf Beschluß des Bundestages am 1. Oktober 1963 (*Drucksache IV/1492*) vorgelegt. In diesem Bericht hat die Bundesregierung die räumliche Ordnung des Bundesgebietes und die von ihr angestrebten raumordnungspolitischen Ziele dargelegt. Er hat dazu geführt, daß Aufgabe und Bedeutung der Raumordnung stärker als bisher in den Blickpunkt der öffentlichen Meinung gestellt wurden. Der Bericht bildete auch eine bedeutsame Arbeitsgrundlage für die Beratungen des Raumordnungsgesetzes in den Ausschüssen des Bundestages.

Mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes des Bundes vom 8. April 1965 (*Bundesgesetzblatt I S. 306*) hat für die Raumordnung im Bundesgebiet ein neuer Abschnitt begonnen.

Das Gesetz legt Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest und gibt damit ein Leitbild für die zukünftige Gestaltung und Ordnung unseres Raumes, auf das alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden auszurichten sind. Dieses Leitbild läßt sich nur verwirklichen, wenn Bund, Länder und Gemeinden ergänzende Entscheidungen und Maßnahmen in vielfacher Hinsicht treffen. Das Raumordnungsgesetz ist insoweit auf Ergänzung angelegt.

Um dem Deutschen Bundestag zu ermöglichen, bei seinen Entscheidungen über die konkreten Maßnahmen die Belange der Raumordnung zu berücksichtigen und damit die Verwirklichung der Raumordnung zu fördern, sieht das Raumordnungsgesetz vor, daß die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Abstand von zwei Jahren, erstmalig im Jahre 1966, einen Bericht erstattet. Nach § 11 Raumordnungsgesetz soll dieser Bericht

1. die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
 2. die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, in Sonderheit dessen regionale Wirtschaftsstruktur,
 3. die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen
- darstellen.

Dieser Bericht soll dazu beitragen, die Ziele der Raumordnung zu verwirklichen, wie sie in dem Gesetz festgelegt sind. Deshalb soll hier der Zusammenhang zwischen den Aufgaben nach dem Raumordnungsgesetz und diesem Bericht kurz aufgezeigt werden.

Die Aufgabe der Raumordnung besteht nach dem Raumordnungsgesetz vor allem darin, die Entwick-

lung der räumlich-strukturellen Verhältnisse des Bundesgebietes dem durch das Gesetz festgelegten Leitbild entsprechend zu beeinflussen. Die Durchführung dieser Aufgabe setzt eine Bestandsaufnahme voraus, die den gegenwärtigen Stand der räumlichen Ordnung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der Entwicklungstendenzen darstellt (*vgl. Abschnitt E I*). Das Raumordnungsgesetz bestimmt, daß die Entwicklung der allgemeinen räumlichen Struktur des Bundesgebietes der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft dienen soll.

Das Leitbild des anzustrebenden Zustandes muß die natürlichen Gegebenheiten des Raumes sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse berücksichtigen. Dabei muß die Raumordnung im Bundesgebiet die Zusammenhänge mit dem größeren Raum, in dem das Bundesgebiet liegt, ebenfalls beachten (*vgl. Abschnitte B und D*). Weiterhin obliegen der Raumordnung zwei vordringliche Aufgaben: die Wiedervereinigung des gesamten Deutschlands (*vgl. Abschnitt C*) und die europäische Zusammenarbeit (*vgl. Abschnitt D*) zu fördern. Die Auswirkungen der zwischenstaatlichen Verträge werden auch in § 11 Nr. 2 Raumordnungsgesetz als Teil des Berichtes besonders erwähnt. Ein wichtiges allgemeines Prinzip der Raumordnung wird im Gesetz dahin umschrieben, daß die Ordnung der Einzelräume sich in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen soll. Dabei soll die Ordnung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen. Diese Regelung folgt der Erkenntnis, daß in der Raumordnung der Einzelraum nur als Teil des größeren Raumes und schließlich des Gesamttraumes verstanden werden kann. Hier kommt den vom Gesetz vorgesehenen gemeinsamen Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen sowie der Regionalplanung, die das Gesetz in den Grundzügen regelt, besondere Bedeutung zu (*vgl. zu den gemeinsamen Beratungen Abschnitt F III und zur Regionalplanung Abschnitt F I*).

Die spezielleren materiellen Grundsätze der Raumordnung, die das Gesetz in seinem § 2 festlegt, formen das allgemeine Leitbild für die Gebietskategorien in der Bundesrepublik Deutschland näher aus. Bei diesen Gebietskategorien handelt es sich um Gebiete, die die räumliche Ordnung in der Bundesrepublik gegenwärtig im wesentlichen bestimmen. Es sind:

- die Verdichtungsgebiete (*vgl. Abschnitt E II*),
- die ländlichen Räume, zu denen die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete gehören (*vgl. Abschnitt E III*),
- und
- das Zonenrandgebiet (*vgl. Abschnitt E IV*).

Das Gesetz bestimmt ausdrücklich, daß auch in gesunden Räumen die räumliche Struktur gesichert und weiter entwickelt werden soll. Unter gesunden Räumen werden Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen verstanden. Damit wird ein Qualitätsbegriff eingefügt, der sich auf einzelne Teilräume innerhalb der aufgeführten strukturellen Gebietskategorien bezieht.

Es obliegt den Ländern, unter Beachtung der Raumordnungsgrundsätze des Gesetzes für die einzelnen Räume zusammenfassende Programme und Pläne aufzustellen (zu dem Stand der Planung vgl. Abschnitt F I).

Die Länder haben auch die problematischen Räume zu bezeichnen und sollen für sie vordringlich Programme und Pläne aufstellen. Zu diesen Gebieten gehören

Gebiete, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundes-

durchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist;

das Zonenrandgebiet;

Verdichtungsgebiete, in denen die weitere Verdichtung zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur führt, oder wo solche ungesunden Bedingungen und unausgewogene Struktur bestehen.

Die Raumordnungsgrundsätze, die sich mit der räumlichen Struktur der Gebietskategorien befassen, führen auch die wesentlichen Maßnahmen zur Strukturverbesserung auf. Die Aufgabe der Raumordnung besteht nicht nur in der Planung, d. h. in der Aufstellung von Entwicklungszielen, sondern vor allem auch in der Mitwirkung bei der Durchführung der Planung. Die räumlichen Verhältnisse müssen in der Wirklichkeit gesichert, geordnet und entwickelt werden. In der Darstellung der dazu bereits durchgeführten und vorgesehenen Maßnahmen liegt die eigentliche politische Bedeutung des Raumordnungsberichtes (vgl. Abschnitte E II bis IV).

B. Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland aus internationaler Sicht

Die Notwendigkeit, Raumordnung zu betreiben, besteht heute in fast allen Ländern der Welt. Die Ziele und Methoden dieser Raumordnung sind nach den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Verhältnissen jedoch unterschiedlich. Zu beachten ist auch, daß in anderen Ländern die verschiedensten Bezeichnungen für die Aufgabe der Raumordnung verwandt werden.

Man kann die allgemeine Feststellung treffen, daß die Raumordnung vor allem in den Ländern unter vorwiegend wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen wird, die sehr schnell einen Anschluß an den wirtschaftlichen und sozialen Stand der Industrienationen zu erreichen suchen. Die Erfahrungen der Industrienationen haben gezeigt, daß eine geordnete Entwicklung in allen Teilen des Landes nur herbeigeführt werden kann, wenn der Gesamtzusammenhang der Raumordnung berücksichtigt wird. Ein Bestreben, die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse zu verbessern, ohne diese Erfahrungen zu berücksichtigen, kann zu Verhältnissen führen, mit denen sich die Raumordnungspolitik in den alten Industrienationen und damit auch in der Bundesrepublik Deutschland heute auseinandersetzen muß.

Es ist für die Industrieländer eine Erscheinung typisch, die sich trotz aller Unterschiede in den jeweils erreichten wirtschaftlichen und sozialen Niveaus schon in den Entwicklungsländern am Anfang ihrer Industrialisierung abzuzeichnen beginnt.

Wir können nämlich feststellen, daß in einigen wenigen Gebieten des Landes Bevölkerungs- und Produktionsstätten stark verdichtet sind. Ihnen stehen große Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte und einem unterdurchschnittlichen Beitrag zur Produktion gegenüber. In diesen — gemessen am Gesamtdurchschnitt — zurückgebliebenen oder zurückbleibenden Gebieten ist wegen geringer Bevölkerungsdichte und wirtschaftlicher Produktivität das Einkommensniveau niedrig; Lebensstandard und Lebensverhältnisse sind unbefriedigend. Die wenigen Großstädte und einige stark verdichtete Gebiete mit Großstädten als Kerne der Verdichtung üben eine starke Sogwirkung auf die Bevölkerung der zurückbleibenden Gebiete aus. Ein Teil der Bevölkerung der zurückbleibenden Gebiete wandert in die Verdichtungsräume ab, um am wirtschaftlichen und zivilisatorischen Fortschritt stärker teilzuhaben. So wachsen auch in den Entwicklungsländern die sich herausbildenden Verdichtungsräume unverhältnismäßig schnell. Die Folge ist ein mangelnder großräumiger Ausgleich zwischen den Teilräumen des Gesamtgebietes.

Auch im Gesamtgebiet der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die sich aus hochentwickelten Industriestaaten zusammensetzt, besteht ein räumlich-strukturelles Gefälle. Deswegen erklären die Mitgliedstaaten der EWG in der Präambel des EWG-Vertrages ihr Bestreben, ihre „Volkswirtschaften zu einigen und deren harmo-

nische Entwicklung zu fördern, in dem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“.

In der Bundesrepublik Deutschland darf die Raumordnungspolitik deswegen nicht nur Lösungen anstreben, die ausschließlich auf die Verbesserung der räumlich-strukturellen Verhältnisse des Gebie-

tes der Bundesrepublik Deutschland und seiner einzelnen Teilgebiete zielen. Neben den vielfältigen räumlichen Verflechtungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind vielmehr auch die räumlichen Zusammenhänge mit der sowjetischen Besatzungszone und mit den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten sowie mit den anderen europäischen Staaten zu beachten.

C. Raumordnung im geteilten Deutschland

Das im Raumordnungsgesetz des Bundes niedergelegte Leitbild berücksichtigt auch das politische Ziel der **Wiedervereinigung des gesamten Deutschlands**. Im Gesetz heißt es: „Das Ziel der Wiedervereinigung des gesamten Deutschlands ist zu berücksichtigen und seine Verwirklichung zu fördern. Dabei ist der räumliche Zusammenhang der Gebiete zu beachten und zu verbessern“. Alle Entwicklungsziele sind mithin so aufzustellen, daß sie die räumlichen Voraussetzungen für die Wiedervereinigung fördern.

Diese Aufgabe wird in dem Maße schwieriger, in dem sich das östliche Ordnungssystem mit seinen Zwangsintegrationsbestrebungen von den Zielen und Methoden unserer Raumordnungspolitik entfernt, die den Grundsätzen des freiheitlichen Rechts- und Sozialstaates folgt.

Während die Bundesrepublik Deutschland den westlichen Wirtschaftsräumen zugeordnet ist, liegt der Teil Deutschlands östlich des Eisernen Vorhangs im Bereich des Wirtschaftsblocks, der sich im Verlaufe der weltwirtschaftlichen Neuorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg östlich der deutschen Zonengrenze als räumlich geschlossener Wirtschaftsblock gebildet hat. Dieser neue Wirtschaftsraum unterscheidet sich von dem westeuropäischen und dem amerikanischen Weltwirtschaftskomplex wesentlich.

Der Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens folgt hier staatlicher Planung, die sich zum Teil bis in die Einzelheiten erstreckt. Die für die westlichen Ordnungssysteme so charakteristischen Freiheiten in der Wahl des Wohnortes, des Berufes, des Arbeitsplatzes, des Standortes für eine gewerbliche Niederlassung gelten im östlichen Ordnungssystem überhaupt nicht oder nur sehr eingeschränkt. Das sind aber gerade die Freiheiten, die die Raumordnungspolitik im Westen entscheidend mitbestimmen.

Die wirtschaftliche Struktur des Ostblocks ist unausgeglichene. Selbst nach einem zwanzigjährigen gewaltsamen Integrationsprozeß ist noch deutlich spürbar, daß der größte Teil der diesem Raum nach dem Zweiten Weltkrieg zugeführten Länder früher westlichen Wirtschaftsräumen zugeordnet war. Dieses trifft insbesondere für die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete zu. Wegen der unausgeglichene Wirtschaftsstruktur des Ostblocks und infolge der räumlich ungewöhn-

lichen Verteilung der wirtschaftlichen Schwerpunkte sind in den europäischen Teilen dieses Wirtschaftsraumes zentrifugale Kräfte vorhanden, die aus den Beharrungstendenzen der alten Verbindungen entspringen. Diese Schwierigkeiten der wirtschaftlichen Integration des Ostblocks führen immer wieder zu Spannungen in diesem System.

Hier gilt als Integrationsinstrument vor allem der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON — Council for Mutual Economic Aid), der die nationalen Wirtschaftspläne der einzelnen Mitgliedsländer koordinieren und einen Gesamtwirtschaftsplan für den Ostblock erarbeiten soll.

In diesen Wirtschaftsplänen und auch bei ihrer Koordinierung im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe muß der Gedanke an eine ganzheitliche räumliche Ordnung zurückstehen. Hier geht es in erster Linie um Zuteilungen von Prioritäten an die Schwerindustrie, die Leichtindustrie, die Konsumgüterindustrie usw. Da aber Produktionsabstimmung gleichzeitig Festlegung der Standorte bedeutet, hat sie wesentliche räumliche Konsequenzen, die wegen der Beschränkung auf die Wirtschaftsplanung allein in ihren ungünstigen Auswirkungen nicht aufgefangen werden.

Das System des Ostblocks mit seinen eigenwilligen Integrationsbemühungen erschwert die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland vor allem auch deswegen außerordentlich, weil die westliche Wirtschaftsgrenze des Ostblocks gleichzeitig die Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone (SBZ) einschließt und die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland auf die Wiedervereinigung ausgerichtet sein muß. Die Aufgabe, den räumlichen Zusammenhang der Gebiete diesseits und jenseits der Demarkationslinie zu beachten und zu verbessern, wird dadurch erschwert, daß der unfreie Teil Deutschlands einer Entwicklung unterworfen ist, die auf die Dauer auf eine weitgehende räumliche Desintegration des alten, großen, geschichtlich gewordenen deutschen Kultur- und Wirtschaftsraumes und seiner räumlichen Ordnung hinwirkt. Damit wird das Ziel der Wiedervereinigung des gesamten Deutschlands erschwert.

Zur Zeit ist aber festzustellen, daß **trotz einer mehr als zwanzigjährigen Trennung noch immer eine weitgehende Einheit im äußeren Erscheinungsbild des Raumes besteht**. Ein Raum, der in Jahrhunderten durch eine gemeinsame Geschichte, Kultur,

Siedlung und Wirtschaft gestaltet ist, kann diese Gestalt nicht in zwei Jahrzehnten willkürlicher Trennung verlieren.

Ostlich der Demarkationslinie bestanden vor 1945 in Deutschland fünf traditionelle Verdichtungsgebiete. Das waren:

Der engere mitteldeutsche Industriebezirk mit den Kernstädten Halle, Merseburg und Leipzig mit etwa 2 Millionen Einwohnern;

das Chemnitz-Zwickau-Plauener Industriegebiet mit rund 1,8 Millionen Einwohnern;

der Dresdener Verdichtungsraum mit etwa 0,9 Millionen Einwohnern,

der Verdichtungsraum Groß-Berlin und Umgebung mit etwa 4,2 Millionen Einwohnern und

das westoberschlesische Industriegebiet mit etwa 0,5 Millionen Einwohnern.

Auch nach der Spaltung Deutschlands und seiner Hauptstadt Berlin hat sich die Verdichtung an Bevölkerung und Betrieben im Gebiet der sowjetischen Besatzungszone in der traditionellen Weise fortentwickelt. Zu den genannten großen Konzentrationen treten noch zwei Verdichtungen mittleren Grades:

Der Raum Magdeburg-Schönebeck-Staßfurt und das Gebiet Dessau-Köthen-Bernburg.

Dazu kommen sechs kleinere Verdichtungen:

Erfurt, Gera, Jena, Görlitz, Brandenburg und Rostock.

Mit dem Aufbau größerer Industriebetriebe und dem Ausbau bestehender Werke im Rahmen der Volkswirtschaftspläne sind nach dem Kriege neue Verdichtungen entstanden. Eine stärkere industrielle Entwicklung, die noch nicht abgeschlossen ist, hat seit den fünfziger Jahren in den Küstengebieten der Ostsee (Rostock, Wismar, Stralsund) und im Raum Cottbus eingesetzt. Die Masse der Investitionen ist in die Verdichtungsgebiete mit hohem Arbeitskräftepotential gelenkt worden, während insbesondere die Agrargebiete Mecklenburg und Vorpommern, die Uckermark und die Altmark vernachlässigt worden sind.

In der sowjetischen Besatzungszone liegen die regionalen Strukturaufgaben bei der Territorialplanung. Ihre Aufgaben sind in dem Erlaß vom 2. Juli 1965 über „Aufgaben und Arbeitsweise der

örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ festgelegt. Danach obliegt der Territorialplanung die „territoriale Koordinierung“ der geplanten industriellen Entwicklung, die Unterstützung des rationellen Einsatzes der Arbeitskräfte und die weitgehende Nutzbarmachung aller wirtschaftlichen Kräfte des Raumes. Bei der Territorialplanung haben die ökonomischen Zielsetzungen den Vorrang. Der Mensch und die Verbesserung seiner Arbeits- und Lebensbedingungen haben dabei zurückzutreten. Um eine rationelle territoriale Verteilung der Produktion und der Investitionen zu erreichen, sind „Programme zur ökonomischen Entwicklung von Wirtschaftsgebieten“ auszuarbeiten und ständig zu vervollkommen. Vor allem den Bezirksplanungskommissionen obliegt es, die Aufgaben der Territorialplanung zu verwirklichen.

Die besonderen politischen Verhältnisse schließen gegenwärtig die Möglichkeit aus, die raumwirksamen Planungen und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland mit denen der sowjetischen Besatzungszone abzustimmen. Diese Schwierigkeiten treten verstärkt für die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete auf. Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland muß sich deshalb darauf beschränken, die Entwicklung in Mitteldeutschland und in den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete zu beobachten. Sie stützt sich dabei, vor allem hinsichtlich der sowjetischen Besatzungszone, auf die Unterlagen des Instituts für Raumforschung und auf die Arbeiten des Forschungsbeirates für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands.

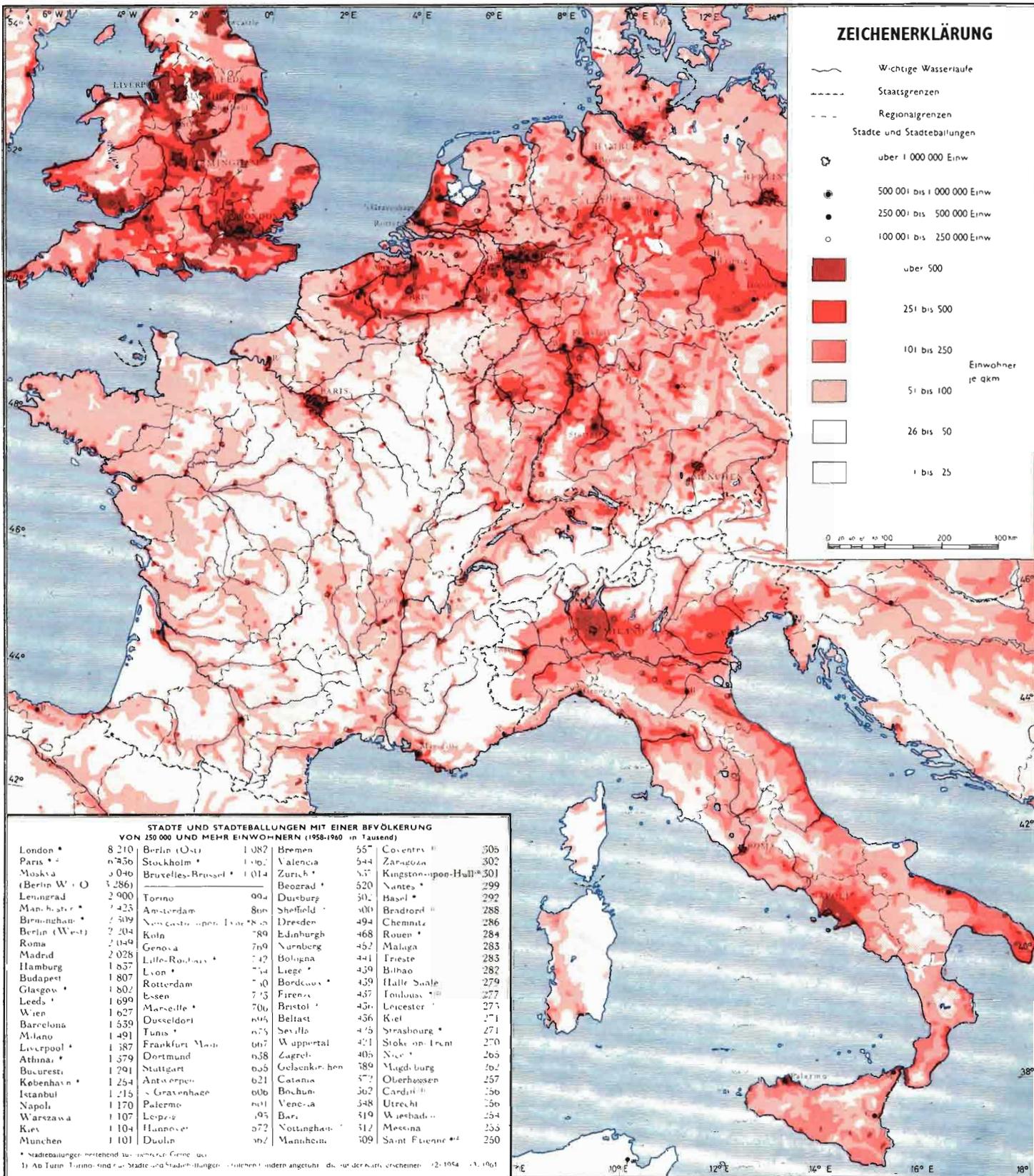
Dem Anliegen des Raumordnungsgesetzes, bei der Entwicklung der allgemeinen räumlichen Struktur des Bundesgebietes stets das Ziel der Wiedervereinigung des gesamten Deutschlands zu berücksichtigen und zu fördern, muß die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland vor allem dadurch gerecht werden, daß im Einzelfall bei mehreren Lösungsmöglichkeiten jene vorzuziehen ist, die dem Ziel der Wiedervereinigung am besten dient. Dies ist für die raumwirksamen Planungen und Maßnahmen in den Gebieten am Zonenrand besonders bedeutungsvoll (vgl. Abschnitt E IV).

D. Raumordnung im europäischen, insbesondere im EWG-Raum

Unsere westlichen Nachbarn stehen vor ähnlichen regionalen Strukturproblemen wie die Bundesrepublik Deutschland. Großräumigen Verdichtungsgebieten, in denen sich Menschen, Arbeitsstätten und Wohnungen zusammenballen, stehen weitflächige, schwach bewohnte und hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Räume gegenüber. So finden wir zum Beispiel im gemeinsamen Wirtschaftsraum der EWG ein erhebliches wirtschaftliches, soziales und kulturelles Gefälle zwischen den einzelnen Teilräumen.

Im Raumordnungsgesetz des Bundes heißt es, daß die Raumordnung im Bundesgebiet die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und sie zu fördern hat. Damit muß die Raumordnung raumstrukturelle Hindernisse, die der europäischen Zusammenarbeit entgegenstehen oder sie erschweren könnten, beseitigen und den europäischen Verträgen zu ihrer bestmöglichen Entfaltung verhelfen. Soweit sich diese Verträge auf die Wirtschafts-, Siedlungs- und Ver-

Bevölkerungsdichte im EWG-Raum



kehrstruktur im einzelnen auswirken, muß die Raumordnung die räumlichen Voraussetzungen für einen Ausgleich dieser Auswirkungen schaffen.

Die Entwicklung der Zusammenarbeit im europäischen Raum vollzieht sich im kommunalen, im zwischenstaatlichen, im EWG-Bereich und im europäischen Bereich.

I. Zusammenarbeit im kommunalen Bereich

Zahlreiche Gemeinden und Kreise in den westlichen Grenzgebieten arbeiten seit Jahren über die Staatsgrenzen hinweg mit ihren kommunalen Nachbarn auf vielen Gebieten (zum Beispiel Verkehr, Wasserwirtschaft, Kultur, Sport, Sozialhilfe) eng zusammen. Dies geschieht vielfach in Form von Arbeitsgemeinschaften. Für die internationale kommunale Zusammenarbeit gibt es noch keine besonderen Rechtsgrundlagen.

Die grenzüberschreitenden Planungen können als eine Vorstufe zu einer europäischen Regionalplanung in den Grensräumen angesehen werden, soweit sie die Planungen für mehrere Fachbereiche zusammenfassen. Als ein Beispiel sei die „Euregio“ angeführt. Die „Euregio“ umfaßt ein grenzüberschreitendes Planungsgebiet (Grenzraum zwischen Rhein-Ems-Ijssel) mit 1,5 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von 7000 qkm. Es liegt am Rande eines großen europäischen Kerngebietes, etwa in der Mitte zwischen den niederländischen Verdichtungsräumen und dem Ruhrgebiet.

II. Zusammenarbeit im zwischenstaatlichen Bereich

Die Bundesregierung hat bisher eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung mit der französischen, niederländischen und belgischen Regierung eingeleitet. Es sollen Raumordnungskommissionen gebildet werden, in denen Vertreter des betreffenden Nachbarstaates, des Bundes und der Länder gemeinsam arbeiten. Mit anderen Staaten sollen ebenfalls Verhandlungen aufgenommen werden.

Bei dieser Zusammenarbeit wird es darauf ankommen, für gemeinsame Planungsräume zusammenfassende Programme und Pläne zu erarbeiten. Auch müssen die Fachplanungen, insbesondere in Grenzgebieten, sowie andere raumbedeutsame Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden.

In diesem Bereich gibt es bereits für einzelne Teilräume Formen loser Zusammenarbeit von Bund, Ländern und einzelnen Nachbarstaaten oder den dortigen Planungsstellen.

Die Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in diesen Fragen sollen noch Gegenstand gemeinsamer Beratungen nach § 8 Raumordnungsgesetz sein.

III. Zusammenarbeit im EWG-Bereich

Nach den Römischen Verträgen soll die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes dazu führen,

daß die Volkswirtschaften innerhalb der Gemeinschaft sich harmonisch entwickeln und der Abstand zwischen den industriellen Aktivräumen und den weniger begünstigten Gebieten verringert wird. Mithin müssen die wirtschaftlichen Entwicklungsprobleme in der Gemeinschaft im großen Zusammenhang mit der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland gesehen werden.

Die allgemeinen räumlichen Auswirkungen internationaler Verträge und Wirtschaftsbeziehungen sowie die besonderen Auswirkungen der europäischen Verträge auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes hat der Raumordnungsbericht 1963 der Bundesregierung bereits dargestellt. Der vorliegende Bericht kann sich daher auf die Entwicklung seit 1963 beschränken.

1. Regionale Wirtschaftspolitik

Die EWG-Kommission hat ausgehend von den Beratungsergebnissen von drei Arbeitsgruppen ihre Vorstellungen in einer „Ersten Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ [Dok. II/Sek (65) 1170 endg.] zusammengefaßt. Ferner ist die Regionalpolitik Bestandteil des Entwurfs eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG (Drucksache V/629). Beide Dokumente liegen zur Zeit dem Ministerrat zur Stellungnahme vor. Der in diesem Zusammenhang gebrauchte Ausdruck „Regionalpolitik“ ist im Sinne von „regionale Wirtschaftspolitik“ zu verstehen.

Den Ausbau der Infrastruktur sieht die Kommission als eines der wichtigsten Mittel der regionalen Wirtschaftspolitik an. Dabei wird vor allem die Entwicklung geeigneter Gemeinden zu zentralen Orten und die Förderung von Entwicklungsschwerpunkten und sekundären Zentren besonders herausgestellt. In den peripheren Gebieten wird der Förderung von Infrastrukturinvestitionen für den Verkehr besondere Bedeutung zugemessen.

Wie bei allen regionalpolitischen Bemühungen der Kommission steht auch bei dem vorgesehenen Ausbau der Infrastruktur die Maximierung des Sozialproduktes im Vordergrund. Die gesellschaftspolitischen Verpflichtungen, die in engstem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und sozialen Zielen stehen (und wie sie sich zum Beispiel aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes ergeben) treten demgegenüber zurück, weil die Römischen Verträge die Tätigkeit der EWG ausdrücklich auf den Bereich der Wirtschaftspolitik beschränken. Gerade deswegen müssen bei der Ausgestaltung der Regionalpolitik in der Gemeinschaft die Grundsätze der Raumordnung, wie sie in einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt sind, beachtet werden.

Es kann der Kommission zugestimmt werden, daß eine Konfrontierung oder Koordinierung der Regionalpolitik der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Gemeinschaft notwendig ist. Doch liegt die Zuständigkeit für die Regionalpolitik primär bei den Mitgliedstaaten.

Der Abbau der Handelsschranken führt zu einem verschärften Wettbewerb. Das kann sich dahin aus-

wirken, daß sich die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland noch stärker nach dem Westen hin ausrichtet und die Gefahr einer Vergrößerung des Strukturgefälles zwischen dem westlichen Teil des Bundesgebietes und den Randgebieten am Eisernen Vorhang zunimmt. Bund und Länder sind bemüht, hier vorzusorgen. So werden langfristige EWG-Anpassungsprogramme aufgestellt. Außerdem werden Strukturuntersuchungen durchgeführt, die zum Teil von der EWG-Kommission und der Bundesregierung gefördert werden. Dadurch sollen die Bemühungen um die Randgebiete am Eisernen Vorhang und um die zurückgebliebenen Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland noch wirksamer gestaltet werden.

In einigen Gebieten des EWG-Raumes haben die Europäischen Gemeinschaften mit ihren Mitteln bereits zur regionalen und sektoralen Entwicklung beigetragen. Doch könnte die Wirksamkeit dieser Tätigkeit noch erhöht werden, wenn alle Mittel, die den verschiedenen Organen zur Verfügung stehen, besser koordiniert und den regionalen Erfordernissen noch mehr angepaßt würden.

Die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank ist für die regionale Wirtschaftspolitik bedeutungsvoll. Die Mittel dieser Einrichtung sollten in Zukunft stärker als bisher für regionale Entwicklungsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland an Bedeutung gewinnen.

Auch die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl befaßt sich im Rahmen ihrer Verantwortung für die Arbeitnehmer der Montanindustrie nach Artikel 56 Montanunion-Vertrag mit regionalen Fragen, die im Zusammenhang mit den Anpassungsbemühungen der Montanindustrie an die geänderten Marktverhältnisse stehen. Die Hohe Behörde beteiligt sich an regionalen Untersuchungen über die von Umstellungsmaßnahmen besonders betroffenen Gebiete. Sie gewährt Investitionskredite, um neue Arbeitsplätze für Arbeitnehmer zu schaffen, die durch Stilllegungen oder Umstellungen von Montanunternehmen freigesetzt worden sind. Auch gewährt sie, zusammen mit der Bundesregierung, Anpassungshilfen für die von Betriebsstilllegungen betroffenen Arbeitnehmer im Bereich der Montanindustrie.

2. Gemeinsame Agrarpolitik

Nach dem Vertrag von Rom ist die Grundlage der gemeinsamen Agrarpolitik vor allem eine gemeinsame Preispolitik. Sie soll bewirken, daß sich die landwirtschaftliche Produktionsmöglichkeit auf den besten Standort ausrichtet und daß sich eine entsprechende regionale Arbeitsteilung herausbildet. Eine gemeinsame Preispolitik wird auch erhebliche Auswirkungen auf die regionale Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in der Bundesrepublik Deutschland haben. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen sich dabei umstellen und den neuen Bedingungen anpassen. Umstellung und Anpassung sind regelmäßig auch mit Investitionen für den einzelnen Betrieb verbunden.

Die Erhaltung einer gesunden Agrarstruktur und die Beseitigung der Strukturängel in der Landwirtschaft sind erforderlich, wenn man wesentliche Ziele

des Artikels 39 EWG-Vertrag verwirklichen will, der die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung durch Steigerung der Produktivität vorsieht. Der EWG-Ministerrat hat gemäß Artikel 43 EWG-Vertrag in seiner Entscheidung vom 4. Dezember 1962 die Grundzüge der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik beschlossen.

Die Entscheidung geht davon aus, daß die Agrarstrukturpolitik berücksichtigen muß, wie sich die landwirtschaftlichen Märkte entwickeln. Eine enge Koordinierung zwischen landwirtschaftlicher Marktpolitik und der Agrarstrukturpolitik ist deswegen notwendig. Der zumindest im deutschen Sprachgebrauch vorherrschende enge Begriff der „klassischen“ Agrarstrukturverbesserung wurde somit durch diese Entscheidung erheblich ausgeweitet.

Auch weiterhin müssen jedoch die Mitgliedstaaten die Agrarstrukturpolitik durchführen; als Ausnahme von der gemeinsamen Agrarpolitik wird sie somit in der nationalen Zuständigkeit belassen, weil die strukturellen Aufgaben in den einzelnen Ländern zu sehr differenziert sind.

Um so notwendiger wird damit aber eine Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten. Einer der Wege zur Koordinierung der Agrarstrukturpolitik ist mit der gemeinschaftlichen Finanzierung bestimmter Vorhaben aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) beschränkt. Dies führt zwangsläufig zu einer gewissen gemeinschaftlichen Ausrichtung der geförderten Strukturverbesserungen, da die Gewährung von Beihilfen aus dem Fonds an einheitliche Bedingungen und Auflagen gebunden ist. Die Kommission der EWG kann auf diese Weise mittelbaren Einfluß auf die Agrarstrukturpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten nehmen.

Die EWG-Verordnung Nr. 17/64 vom 5. Februar 1964 sieht vor, daß aus dem Fonds Strukturmaßnahmen gefördert werden sollen, die die Erzeugung, Vermarktung und Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse anpassen und verbessern. Nach Artikel 15 dieser Verordnung genießen solche Maßnahmen Vorrang, die Teil einer Gesamtheit von Maßnahmen sind und der harmonischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft des Gebietes dienen. Darüber hinaus hat die Kommission nach Artikel 16 der Verordnung Gemeinschaftsprogramme aufgestellt. Hier sind für die einzelnen Länder Schwerpunktgebiete festzulegen, die für eine Förderung durch die EWG vordringlich sind.

In der Bundesrepublik Deutschland werden als regionale Schwerpunkte vornehmlich die zurückgebliebenen Gebiete sowie das Zonenrandgebiet benannt und dabei ganzheitliche Lösungen angestrebt. Durch die gezielte Maßnahmenförderung wird sich folglich eine weitere Angleichung der nationalen Strukturpolitik auf gemeinsame Schwerpunkte hin vollziehen. Darüber hinaus dienen diese Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig dazu, die Ziele der Raumordnung zu verwirklichen.

Die EWG hat einen ständigen Agrarstrukturausschuß geschaffen, der eine enge und ständige Zu-

sammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Kommission gewährleisten soll. Er hat die Aufgabe, die Kommission bei der Entscheidung über die Anträge aus dem Ausrichtungs- und Garantiefonds zu beraten, bei der Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten und an der Erarbeitung des jährlich dem Rat vorzulegenden Strukturberichtes über die agrarstrukturelle Gesamtlage der Gemeinschaft mitzuwirken. Die Belange der Raumordnung werden dabei für die Bundesrepublik Deutschland in diesem Ausschuß in starkem Maße berücksichtigt.

3. Gemeinsame Verkehrspolitik

Raumordnerische Vorstellungen kommen in den verkehrspolitischen Regelungen des EWG-Vertrages mehrfach zum Ausdruck. So dürfen EWG-Vorschriften, deren Anwendung die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten ernstlich beeinträchtigen können, nur durch einstimmigen Ratsbeschluß erlassen werden (Artikel 75 Abs. 3). Bei der Prüfung von Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Verkehrsnutzer hat die EWG-Kommission unter anderem die Erfordernisse einer angemessenen Standortpolitik und die Bedürfnisse der zurückgebliebenen Gebiete zu berücksichtigen (Artikel 80 Abs. 2). Die besonderen Verhältnisse der von der Teilung Deutschlands betroffenen Gebiete können bei verkehrspolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden (Artikel 82).

Im Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen und regionalpolitischen Zielen der Gemeinschaft muß eine gemeinsame Verkehrspolitik zu einer harmonischen Entwicklung der einzelnen Räume beitragen. Damit muß die Verkehrspolitik die Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen, und zwar durch eine ganzheitliche Konzeption der Maßnahmen. Dabei ist vor allem die wirtschaftliche Entwicklung der zurückgebliebenen Gebiete (Rückstandsgebiete) weitgehend davon abhängig, daß die verkehrliche Infrastruktur ausgebaut wird. Diese Gebiete haben oft nur ungenügende Verkehrsverbindungen im Nah- und Fernbereich.

Auch der Ausbau der großen europäischen Verkehrsachsen ist besonders bedeutungsvoll, damit die Entwicklungs- und Randgebiete in der Gemeinschaft näher an die Wirtschaftszentren herangebracht werden. Auch müssen die bereits vorhandenen Verkehrsverbindungen beiderseits der Grenzen der Mitgliedstaaten den Erfordernissen einer regionalen Integration angepaßt und Erleichterungen des Grenzübergangs geschaffen werden. Schließlich hat auch der Ausbau der Verbindungen im Einzugsbereich der deutschen Seehäfen für deren wirtschaftliche Entwicklung erhebliche Bedeutung.

Im Bereich der Binnenverkehrsträger hat der Ministerrat der EWG für Infrastrukturinvestitionen, die von Gemeinschaftsinteresse sind, ein Verfahren zur gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation geschaffen.

Im Jahre 1963 hat die EWG-Kommission dem Rat einen Vorschlag für die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt vorge-

legt, über den sich der Ministerrat jedoch nicht einigen konnte. Jetzt soll das ursprünglich vorgesehene obligatorische Margentarifsystem durch ein Referenz-Margentarifsystem ergänzt werden (Referenztarife sind genehmigte und veröffentlichte Tarife, deren Ober- und Untergrenzen lediglich Richtwerte darstellen). Das kann sich nachteilig für die Verkehrsbedienung von verkehrsschwachen und verkehrungünstig gelegenen Gebieten auswirken, wenn nicht besondere regionalpolitische Maßnahmen durchgeführt werden können. Vor allem gilt dies für die Transport- und Vermarktungskosten in der Landwirtschaft, solange nicht eine Harmonisierung der Agrarfrachten möglich ist.

4. Gemeinsame Sozialpolitik

Die Sozialpolitik in der EWG hat entsprechend der Artikel 2 und 117 des EWG-Vertrages darauf hinzuwirken, daß die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte verbessert und dadurch gleichzeitig angeglichen werden. Dabei sollen entsprechend dem in der Präambel zum EWG-Vertrag aufgestellten Ziel auch die regionalen Unterschiede vermindert werden.

Die EWG-Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich darum bemüht, bei allen sozialpolitischen Maßnahmen auch die regionalpolitischen Ziele des Vertrages zu beachten. So hat die EWG-Kommission in ihren Untersuchungen auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung die regionalpolitischen Zusammenhänge stets herausgestellt. Sie hat auch besondere Untersuchungen auf dem Gebiet der industriellen Umstellung durchgeführt, die naturgemäß einen regionalpolitischen Charakter haben. Die Kredite der Europäischen Investitionsbank haben dazu beigetragen, regionale Beschäftigungsprobleme vor allem in Süditalien und Südfrankreich zu lösen; ähnlichen Zielen dienen die Umschulungs- und Umsiedlungsbeihilfen des Europäischen Sozialfonds.

In der Gemeinschaft gibt es allerdings Wanderungsströme, die vor allem den Verdichtungsgebieten der Industriezonen zugute kommen und den unterentwickelten Räumen die Arbeitskräfte entziehen, die sie zu ihrer Entwicklung benötigen. Damit die Abwanderung aus den zurückgebliebenen Gebieten nicht zu stark wird, ist die Freizügigkeit innerhalb der EWG durch eine aktive Regionalpolitik zu ergänzen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die aus den Industriegebieten in ihre Heimat zurückkehrenden ausländischen Arbeitnehmer auf Grund ihrer Erfahrungen günstige Voraussetzungen für eine Industrieansiedlungspolitik in den schwächer entwickelten Heimatgebieten schaffen können.

IV. Zusammenarbeit im europäischen Bereich

Probleme der Raumordnung werden in zunehmendem Maße auch im Europarat behandelt. In einigen Ausschüssen und Unterausschüssen werden entsprechende Untersuchungen durchgeführt. Die Beratende Versammlung des Europarates hat eine „Gemischte Arbeitsgruppe Raumordnung“ eingesetzt und diese beauftragt zu prüfen, inwieweit der Europarat insti-

tutionell auf dem Gebiet der europäischen Raumordnung tätig werden kann.

Der Berichtstatter der „Gemischten Arbeitsgruppe Raumordnung“ hat nach dem Besuch einer Reihe von Mitgliedstaaten der Beratenden Versammlung des Europarates einen Bericht vorgelegt, in dem die großen Probleme der Raumordnung in Europa aufgezeigt und eine Institutionalisierung der Raumordnung beim Europarat vorgeschlagen werden. Die Beratende Versammlung hat am 30. September 1966 diesen Bericht einstimmig gebilligt.

Hierbei handelt es sich insbesondere um drei Fragenbereiche:

- a) Erarbeitung einer Rahmenkonvention für eine europäische Raumordnung, insbesondere für die planerische Zusammenarbeit in den Grenzgebieten;

- b) Institutionalisierung einer Ständigen Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, ähnlich wie zum Beispiel die Konferenzen der europäischen Verkehrsminister, der Familienminister und der Wissenschaftsminister;
- c) Durchführung von vergleichenden Studien, Austausch von Informationen und Material.

Auch andere internationale Organisationen beraten raumordnerische Probleme unter den spezifischen Aspekten ihrer Aufgabe; zum Beispiel der Europäische Rat für Wirtschaft und Entwicklung (OECD) in Paris, die Europäische Wirtschaftskommission (ECE) in Genf. Schon vor längerer Zeit hat sich die Nordwesteuropäische Raumordnungskonferenz gebildet, in der Landes- und Regionalplaner aus westeuropäischen Ländern, auch aus der Bundesrepublik Deutschland, zu einem Erfahrungsaustausch zusammenkommen.

E. Die räumliche Entwicklung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland

I. Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen

1. Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur

Zur Beurteilung der räumlichen Situation und Entwicklung im Gebiet der Bundesrepublik Deutsch-

land bedarf es mannigfacher Strukturziffern, vor allem über Bevölkerung und Siedlungsweise, über Wirtschaft und Infrastruktur.

Die räumliche Verteilung der Bevölkerung läßt sich auf verschieden große Siedlungen, auf große, zusammenhängende Gebiete und auf die Bevölke-

Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland

von 1939 bis 1965

Gemeindegrößenklasse	17. Mai 1939			13. September 1950			30. Juni 1956		
	Zahl der Gemeinden in %	Bevölkerung		Zahl der Gemeinden in %	Bevölkerung		Zahl der Gemeinden in %	Bevölkerung	
		in 1 000 Einwohnern	in %		in 1 000 Einwohnern	in %		in 1 000 Einwohnern	in %
unter 1 000 Einwohner	78,8	7 790,8	18,1	68,6	7 919,8	15,6	70,7	7 548,5	14,0
1 000 bis unter 2 000 Einwohner	11,9	4 028,6	9,4	17,7	6 037,9	11,9	15,7	5 306,3	9,9
2 000 bis unter 5 000 Einwohner	6,1	4 578,0	10,6	9,0	6 669,2	13,1	8,6	6 392,7	11,9
5 000 bis unter 10 000 Einwohner	1,8	2 999,1	7,0	2,6	4 426,6	8,7	2,9	4 808,9	8,9
10 000 bis unter 20 000 Einwohner	0,7	2 353,9	5,5	1,0	3 484,5	6,9	1,1	3 859,3	7,2
20 000 bis unter 50 000 Einwohner	0,4	3 153,6	7,3	0,6	4 398,1	8,7	0,6	4 870,0	9,1
50 000 bis unter 100 000 Einwohner	0,1	2 264,8	5,3	0,2	2 670,1	5,3	0,2	3 178,6	5,9
100 000 bis unter 500 000 Einwohner	0,2	15 829,5	36,8	0,2	7 874,0	15,5	0,2	7 834,4	14,6
500 000 und mehr Einwohner				0,0	7 323,7	14,4	0,0	10 001,4	18,6
Bundesgebiet insgesamt Einwohner	100	43 000,0	100	100	50 800,0	100	100	53 800,0	100

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Bevölkerungsentwicklung
in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland**

Land	1939 bis 1961		1961 bis 1965	
	in 1 000	v. H.	in 1 000	v. H.
Schleswig-Holstein	+ 728,4	+45,8	+ 105,8	+4,6
Hamburg	+ 120,4	+ 7,0	+ 24,6	+1,3
Niedersachsen	+ 2 101,2	+46,3	+ 252,1	+3,8
Bremen	+ 143,5	+25,5	+ 31,4	+4,5
Nordrhein-Westfalen	+ 3 966,7	+33,2	+ 752,2	+4,7
Hessen	+ 1 335,3	+38,4	+ 324,6	+6,7
Rheinland-Pfalz	+ 457,1	+15,4	+ 151,0	+4,4
Baden-Württemberg	+ 2 282,8	+41,7	+ 615,4	+7,9
Bayern	+ 2 431,4	+34,3	+ 543,1	+5,7
Saarland	+ 163,0	+17,9	+ 50,9	+4,7
Berlin (West)	— 553,1	—20,1	+ 4,4	+0,2
Bundesgebiet	+13 176,6	+30,6	+3 855,7	+5,1

Quellen: Statistische Berichte des Statistischen Bundesamtes — Fachserie A, VZ 1961 V1
 Statistische Berichte des Statistischen Bundesamtes — Fachserie A, A1 — j 63
 Statistische Berichte des Statistischen Bundesamtes — Fachserie A, A1 — hj 1/65

6. Juni 1961			30. Juni 1965		
Zahl der Gemeinden in %	Bevölkerung		Zahl der Gemeinden in %	Bevölkerung	
	in 1 000 Einwohnern	in %		in 1 000 Einwohnern	in %
70,6	7 361,0	13,7	68,9	7 111,1	12,1
15,1	5 126,3	9,5	15,6	5 269,3	8,9
9,0	6 745,3	12,5	9,6	7 170,0	12,1
3,0	5 022,5	9,3	3,3	5 669,1	9,6
1,2	4 018,9	7,4	1,4	4 734,0	8,0
0,7	5 531,1	10,2	0,8	5 866,1	9,9
0,2	3 568,5	6,6	0,2	3 633,9	6,2
0,2	7 844,2	14,5	0,2	8 905,6	15,1
0,0	10 955,6	16,2	0,0	10 681,6	18,1
100	56 173,2	100	100	59 040,6	100

rungsdichte beziehen. Für die raumordnerische Beurteilung können diese drei Arten von Strukturziffern nicht für sich allein als Maßstab herangezogen werden, sondern müssen sich in ihren spezifischen Aussagen gegenseitig ergänzen.

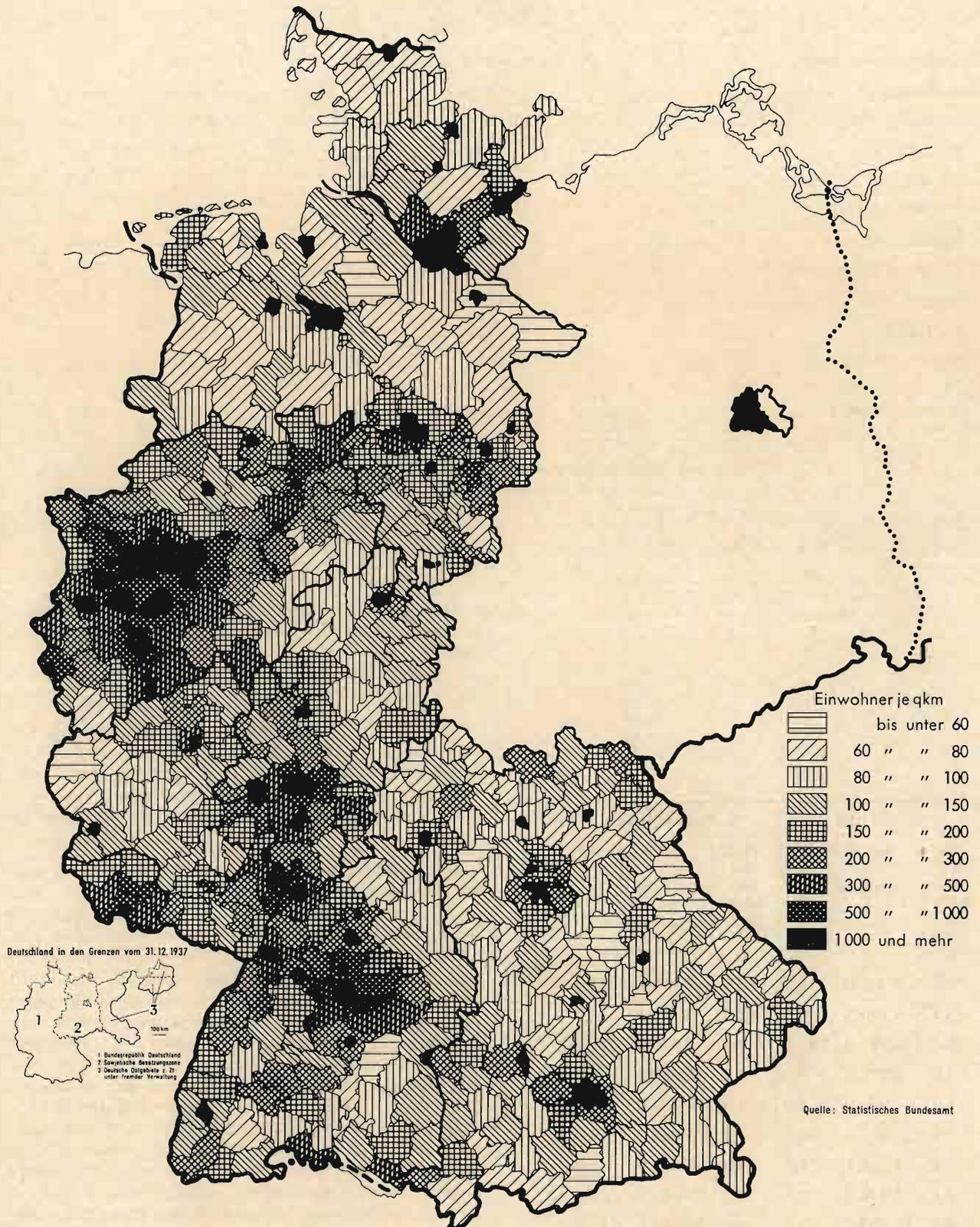
So läßt die Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeinden unterschiedlicher Größe nur die Aspekte der Verstädterung und Entwicklung der Siedlungsstruktur erkennen, ohne hinreichenden Aufschluß über die großräumige Bevölkerungsverteilung zu geben.

Die auf Gemeindegrößenklassen bezogene Bevölkerungsverteilung 1939 bis 1965 (vgl. *Tabelle „Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland von 1939 bis 1965“*) zeigt zunächst den nachkriegsbedingten Wandel in der Siedlungsstruktur. Im Jahre 1950 entfällt im Vergleich zu den nachfolgenden Jahren und zu dem Vorkriegsstand (1939) ein höherer Bevölkerungsanteil auf die mittleren und kleinen Gemeinden und ein geringerer Anteil auf die Großstädte. Nach dem Wiederaufbau der Städte und der zweiten Wanderung der Flüchtlinge aus den ländlichen, weniger zerstörten Aufangräumen in die Städte hat sich die relative Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeindegrößenklassen wieder annähernd ausgeglichen. Dabei ist der auf mittlere und kleinere Städte entfallende Bevölkerungsanteil, aber auch der Anteil der Gemeinden in dieser Größenklasse stärker gewachsen, während der Anteil der größeren Städte (in ihren Verwaltungsgrenzen) nicht mehr zunahm.

Bevölkerungsdichte

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland

30. Juni 1965

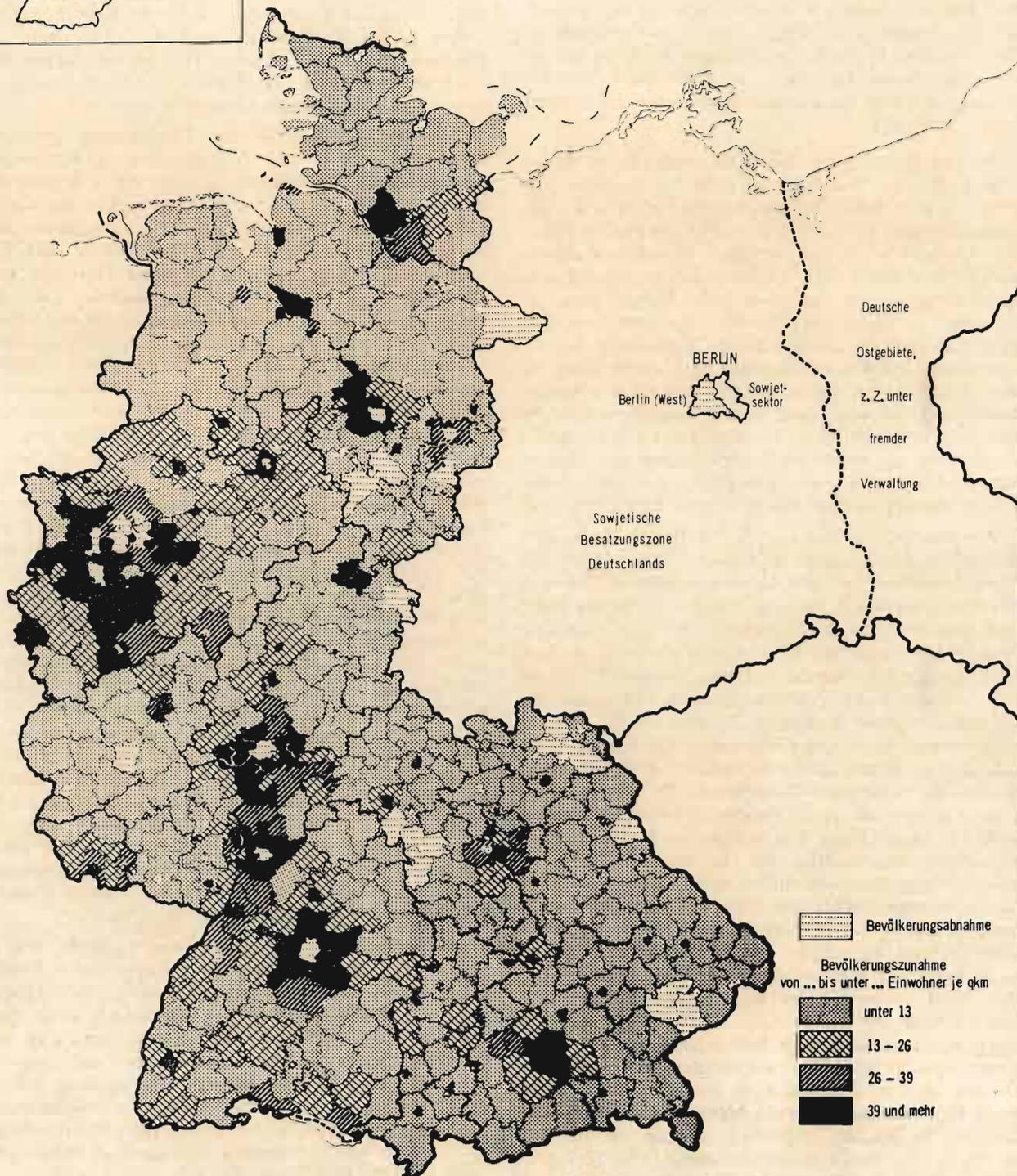


Kreisfreie Städte unter 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt.
Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 60 000 Einwohnern sind durch einen Kreis gesondert dargestellt.

Deutsches Reich
in den Grenzen vom 31.12.1937



VERÄNDERUNGEN DER BEVÖLKERUNGSDICHTE IN DEN KREISEN DES BUNDESGBIETES
VOM 6.6.1961 BIS 31.12.1965



Die **Nachkriegsentwicklung in der Verteilung der Bevölkerung** auf die Siedlungen verschiedener Größe ist demnach vom Vorkriegsstand — der hier statistisch auf das Jahr 1939 bezogen wird — als ein Einpendeln über verschiedene Bewegungen in die Ausgangslage der relativen Verteilung der Einwohner auf die Gemeindegrößenklassen zu deuten. In den Jahren 1957, 1961 und 1964 deckt sich die relative Bevölkerungsverteilung annähernd mit derjenigen im vergleichbaren Gebiet von 1939. Durch andere Untersuchungen, die sich zum Beispiel auf Regierungsbezirke beziehen, werden diese auf Gemeindeeinheiten bezogenen Ergebnisse im wesentlichen bestätigt.

Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist zu beachten, daß die zunehmende Zahl der größeren Gemeinden und Städte im wesentlichen nicht auf einer Abwanderung aus Ortschaften der jeweils niedrigeren Größenklassen zu beruhen braucht. Vielmehr rücken bei einem überall relativ gleichbleibenden Bevölkerungswachstum stets eine Anzahl von Gemeinden in die nächst höhere Größenklasse auf, ohne daß sich damit die relative Verteilung der Bevölkerung auf kleine, mittlere und große Gemeinden verändert hat. Berücksichtigt man diesen Wachstumseffekt, so wird man davon ausgehen können, daß ein überproportionales Wachstum der mittleren Städte und ein relatives Zurückbleiben der kleinen Gemeinden nur in selteneren Fällen auf strukturelle Änderungen von 1939 bis 1965 zurückzuführen sind.

Zur Beurteilung der regionalen Bevölkerungsverteilung ist die Aussage in *Tabelle „Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland von 1939 bis 1965“* nur bedingt verwertbar, weil nicht alle kleineren Gemeinden unter 2000 Einwohnern in den ländlichen oder zurückgebliebenen Gebieten liegen. Vielmehr gibt es auch in den Verdichtungsgebieten neben den Großstädten eine in diesem Zusammenhang beachtliche Anzahl kleinerer Gemeinden. In den Verdichtungsgebieten und in ihrem Einzugsbereich nehmen gerade die kleineren Gemeinden an Bevölkerung relativ stärker zu als die Großstadt selbst. Es ist deshalb zur Beurteilung der regionalen Bevölkerungsverteilung zweckmäßig, die in die Verdichtungsgebiete fallenden Gemeinden sehr unterschiedlicher Größe zusammenzufassen und mit anderen Gebieten, in denen die Bevölkerungsdichte unterdurchschnittlich ist, zu vergleichen. In diesem Zusammenhang kann auf eine Statistik im Raumordnungsbericht 1963 verwiesen werden, in der die Bevölkerungszahlen des Bundesgebietes für 1961 und 1939 aufgeschlüsselt sind nach Ballungszonen (in der Abgrenzung von Isenberg) und Bundesausbaugebieten. Danach ist von 1939 bis 1961 die Bevölkerung von rund 40,2 Millionen auf 54 Millionen um 34 % gestiegen; in den Ballungszonen betrug im gleichen Zeitraum die Bevölkerungszunahme von 17,5 Millionen auf 23,3 Millionen = 33 %, während in den Bundesausbaugebieten die Bevölkerung von 4,8 Millionen Einwohnern auf 6,1 Millionen Einwohner um 28 % stieg. Da die Bevölkerung sowohl insgesamt als auch in den Ballungsgebieten gleichermaßen um rund ein Drittel und in den Bundesausbaugebieten mit den niedrigsten Bevölkerungsdichten immerhin

noch um 28 % gestiegen ist, ist der Schluß zu ziehen, daß sich die regionale Bevölkerungsverteilung 1965 gegenüber 1939 in ihren Relationen nicht entscheidend geändert hat.

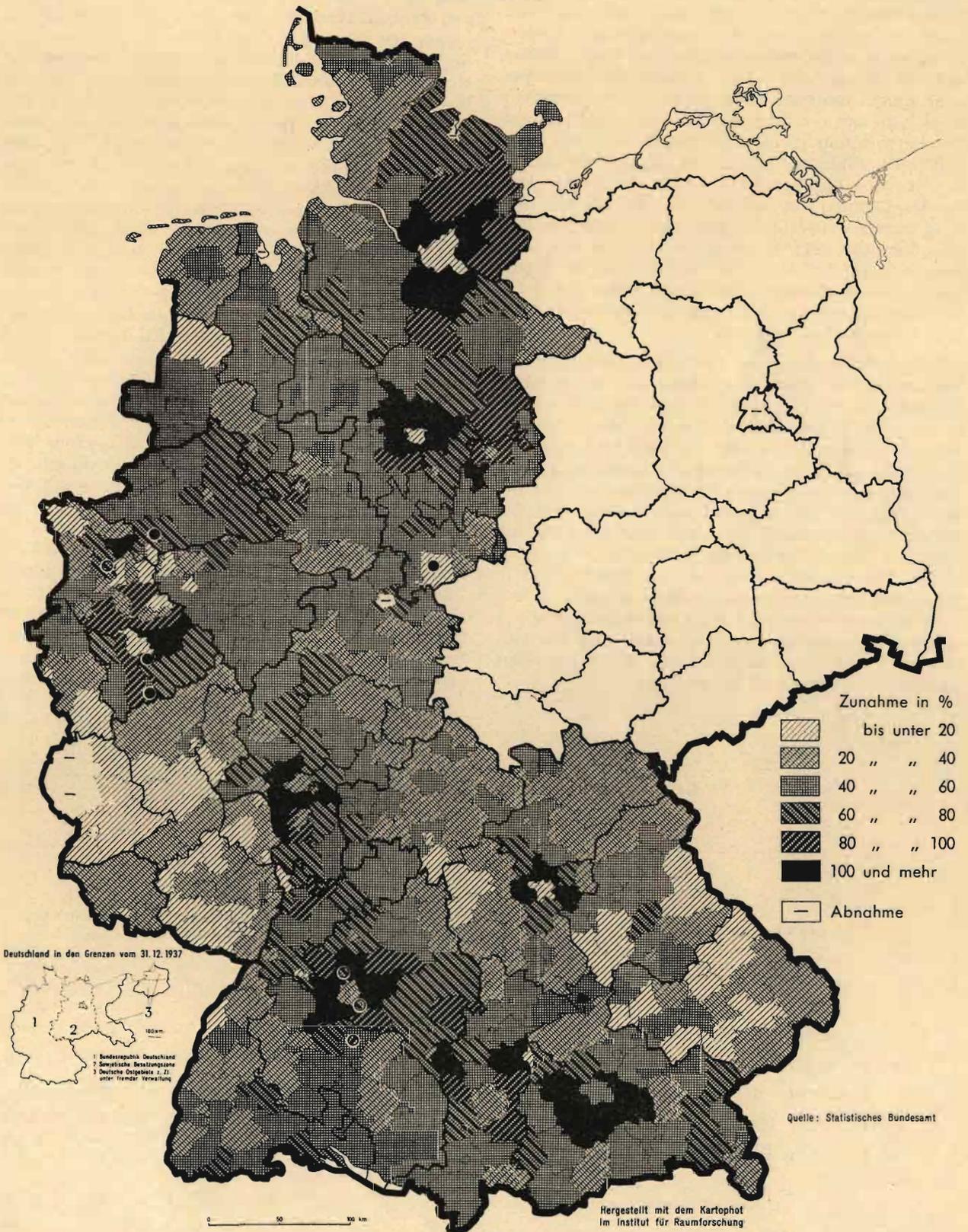
Eine **Differenzierung der bisher betrachteten relativen Bevölkerungsverteilung** ist möglich mit Hilfe der Ziffern für die Bevölkerungsdichte, die die Veränderungen innerhalb der einzelnen Gebietskategorien veranschaulicht. (Vgl. *Karten „Bevölkerungsdichte in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland am 30. Juni 1965“* und *„Veränderungen der Bevölkerungsdichte in den Kreisen des Bundesgebietes vom 6. Juni 1961 bis 31. Dezember 1965“*.)

Insgesamt gesehen ist die Bevölkerungsdichte im Bundesgebiet von 1939 (vergleichbares Bundesgebiet) mit 163 Einwohnern je qkm auf 239 Einwohner je qkm im Jahre 1965 gestiegen. Aus der Karte über die Bevölkerungsveränderung je qkm in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961 bis 1965 geht hervor, daß die absolute Zunahme der Bevölkerung je qkm in den Randzonen der Verdichtungsräume und im Ausstrahlungsbereich der Großstädte sehr groß gewesen ist. In den Verdichtungskernen und Großstädten (Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern) hat sich die Bevölkerungsdichte in den letzten Jahren nicht mehr oder nur wenig erhöht. Daraus geht hervor, daß sich die Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte räumlich stark ausgedehnt haben. Somit liegen die Gebiete mit der stärksten Erhöhung ihrer Bevölkerungsdichte an den Rändern der Verdichtung, während die Bevölkerungsdichte in den Kernen, zum Beispiel in den Großstädten Hamburg, Hannover und Stuttgart und den Verdichtungsräumen Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Rhein-Neckar zum Teil sogar abgenommen hat. Außerdem hat sich die Bevölkerungsdichte im Umkreis vieler anderer, über das ganze Bundesgebiet verstreuter größerer Städte (zum Beispiel Braunschweig, Bielefeld, Würzburg, Siegen, Kassel, Koblenz, Karlsruhe, Saarbrücken, Freiburg, Ingolstadt und Augsburg) stark erhöht. Während gegenüber 1939 nur einzelne Landkreise und kreisfreie Städte eine niedrigere Bevölkerungsdichte aufweisen, ist in den letzten Jahren (seit 1961) außer den erwähnten Großstädten eine ganze Reihe von kreisfreien Städten und Landkreisen mit gesunkener Bevölkerungsdichte festzustellen. Die Bevölkerung nimmt aber in jedem dieser Kreise nicht mehr als 4 % ab.

Die Ziffern für die Bevölkerungsdichte veranschaulichen nur einen Aspekt der regionalen Bevölkerungsentwicklung, nämlich die absolute Veränderung der Einwohnerzahlen je qkm. Erst wenn man die absoluten und relativen Veränderungen in der Bevölkerungsverteilung zusammenfassend betrachtet, läßt sich die **großräumige Verlagerung** erkennen. Die relativen Zuwachsraten der Bevölkerung 1939 bis 1965 sind in der *Karte „Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1939 bis 1965“* dargestellt.

Diese Karte bestätigt, daß sich die Bevölkerung im Zeitraum 1939 bis 1965 großräumig nicht zugunsten der Verdichtungsräume verlagert hat. Der überwiegende Teil des Bundesgebietes weist eine Bevölkerungsentwicklung auf, die in etwa der Zunahme der Gesamtbevölkerung 1939 bis 1965

Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1939–1965



Deutschland in den Grenzen vom 31.12.1937



Kreisfreie Städte unter 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt.
Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 60 000 Einwohnern sind durch einen Kreis gesondert dargestellt.

(37,5 %) entspricht. Eine Abnahme 1965 gegenüber 1939 ist nur in einigen Kreisen zu verzeichnen (Prüm und Bitburg, sowie die kreisfreien Städte Wilhelmshaven, Kiel, Kassel und Berlin-West). Unterdurchschnittlich zugenommen haben die Eifel, Teile der Mittelfalz und andere kleinere Teilgebiete. In den Verdichtungsgebieten wird sichtbar, daß die Kerne mit einer unterdurchschnittlichen oder durchschnittlichen Bevölkerungszunahme von einer Zone mit der höchsten Zunahme umringt sind. Die Entwicklung in den Verdichtungsgebieten läßt sich leicht erklären, wenn man die Ziffern für die Bevölkerungsdichte zuhilfe nimmt. In den Kernen der Verdichtung hat von 1950 bis 1961 die Bevölkerung immer schwächer zugenommen, nachdem hier eine Schwelle der Aufnahmefähigkeit erreicht worden ist. Deshalb läßt sich die Entwicklung der Großstädte nur im Zusammenhang mit ihrem Ausstrahlungsbereich, also in der Zusammenfassung zu Verdichtungsgebieten, erklären.

Bei der Beurteilung der Bevölkerungsentwicklung kann mithin festgestellt werden, daß die absolute Zunahme der Bevölkerung in den Verdichtungsgebieten nicht auf Kosten der Bevölkerungsentwicklung in den ländlichen oder zurückgebliebenen Gebieten vor sich ging. Jedoch bleibt dabei zu berücksichtigen, daß die starke absolute Zunahme der Bevölkerung in den Verdichtungsgebieten und die räumliche Ausweitung der Verdichtungsgebiete die typischen Auswirkungen der Verdichtung verschärft haben. Die Tatsache, daß sich die Bevölkerung in ländlichen oder zurückgebliebenen Räumen relativ gesehen annähernd gleich stark entwickelt hat wie in den Verdichtungsgebieten, sagt nichts über das Ausmaß des weiterhin bestehenden Strukturgefälles zwischen den einzelnen Räumen aus.

2. Wanderungsbewegung

Die statistische Bevölkerungsverteilung in verschiedenen Zeitabschnitten läßt nicht erkennen, ob trotz gleichbleibender Relationen in und von einzelnen Räumen Wanderungsbewegungen stattgefunden haben. Bei der statistischen Erfassung der absoluten und relativen Bevölkerungsverteilung werden die Ursachen der Bevölkerungsveränderungen und natürlichen Bevölkerungsentwicklungen nicht veranschaulicht. So kann es durchaus sein, daß bei gleichbleibender oder sogar steigender Bevölkerungszahl Teile der Bevölkerung abwandern, der dadurch entstehende Bevölkerungsverlust aber gleichzeitig durch eine überproportionale Geburtenzunahme ausgeglichen oder überkompensiert wird. Diese Tatsache erklärt, warum trotz einer relativ gleichen Entwicklung aller Gebietskategorien in der Bevölkerungsverteilung unterschiedlich starke Wanderungsbewegungen bei den einzelnen Gebietskategorien festgestellt werden können. Zu dem Vergleich der Bevölkerungsbilanz steht nur die Statistik über die Bevölkerungsentwicklung nach Gemeinden zur Verfügung. Die Auswertung der in der untenstehenden Tabelle nach Gemeindegrößenklassen zusammengefaßten Ergebnisse steht daher unter denselben Vorbehalten, wie sie bereits im Zusammenhang mit der Tabelle über die Bevölkerungsverteilung auf Gemeindegrößenklassen dargelegt sind. Wie die Tabelle „Bevölkerungsbilanz nach Gemeindegrößenklassen 1961 bis 1964“ ausweist, wanderten im Zeitraum 1961/1964 in den kleinsten Gemeinden (unter 2000 Einwohner) und in den Großstädten (über 100 000 Einwohner) bei einer insgesamt positiven Bevölkerungsbilanz trotzdem beachtliche Teile der Bevölkerung ab. Die mittleren Städte (20 000 bis 100 000 Einwohner) haben eine schwach negative

Bevölkerungsbilanz nach Gemeindegrößenklassen

1961 bis 1964 ¹⁾

Gemeindegrößenklasse ²⁾	Wohnbevölkerung am 6. Juni 1961	Saldo aus den Wanderungen ³⁾					
		innerhalb des Bundesgebietes		über die Grenzen des Bundesgebietes		insgesamt	
		1 000	auf 1 000	1 000	auf 1 000	1 000	auf 1 000
unter 2 000 Einwohner	11 999	- 115	- 9,6	110	9,2	- 5	- 0,4
2 000 bis unter 5 000 Einwohner	6 574	184	28,0	105	16,0	289	44,0
5 000 bis unter 20 000 Einwohner	9 431	206	21,8	232	24,6	438	46,4
20 000 bis unter 100 000 Einwohner	8 989	- 22	- 0,4	188	20,9	166	18,5
100 000 und mehr Einwohner	19 994	- 253	- 14,9	332	19,5	79	4,6
Gemeinden insgesamt	53 988	—	—	967	17,9	967	17,9

¹⁾ Bundesgebiet ohne Berlin

²⁾ Gemeinden geordnet nach Größenklassen 1964

³⁾ teilweise geschätzt

Wanderungsbilanz. Rechnet man die Zahlen auf je 1000 Einwohner um, so wird ein Vergleich der Verhältnisse in den Gemeinden verschiedener Größenklassen möglich. Dabei zeigen sich für die Großstädte die größten Wanderungsverluste durch die Binnenwanderung. Damit ist die Bevölkerungsbewegung in den Großstädten, die in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre durch ihren Wiederaufbau die höchsten Zuwanderungsgewinne hatten, deutlich in die entgegengesetzte Richtung umgeschlagen. Allerdings konnten die Großstädte und noch mehr die mittleren Städte diese Einbußen an einheimischer Bevölkerung durch die Zuwanderung von Ausländern wieder mehr als ausgleichen, während durch Zuwanderung über die Grenzen des Bundesgebietes in den kleinen Gemeinden die Wanderungsbilanz insgesamt nur unbedeutend beeinflusst wird. Da die Geburtenüberschüsse auf 1000 Einwohner in den kleinen Gemeinden jedoch mehr als doppelt so hoch sind wie in den Großstädten, hat die Bevölkerung je 1000 Einwohner insgesamt immer noch stärker zugenommen als in den Großstädten. Die Gemeinden von 2000 bis 20 000 Einwohnern hatten 1961 bis 1964 mit fast der doppelten Höhe des Bundesdurchschnitts wegen ihrer hohen Zuwanderungsüberschüsse aus dem Inland und Ausland sowie ihrer hohen Geburtenüberschüsse die weitaus höchsten Zuwachsraten der Bevölkerung.

Diese Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen können mit Hilfe der **Binnenwanderungsbilanz** räumlich differenziert werden. (Vgl. Karte „Wanderungsbilanz der Kreise 1964 [Zu- bzw. Abwanderungsüberschuß aus den Wanderungen innerhalb des Bundesgebietes]“.) Die in absoluten Zahlen höchsten Abwanderungsüberschüsse liegen in den Zentren der großen Verdichtungsräume; eine auffällige Aus-

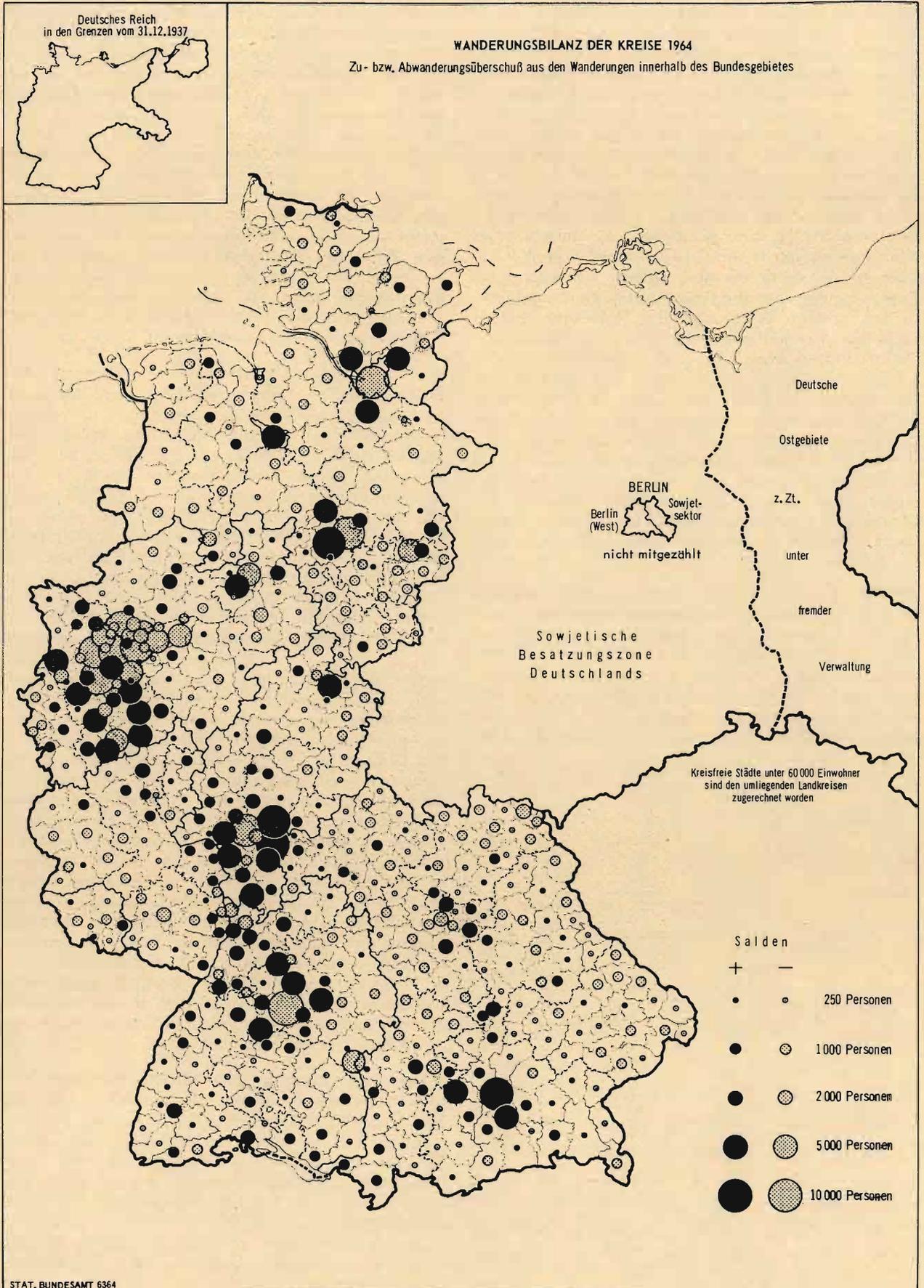
Geburtenüberschuß ³⁾		Veränderungen insgesamt		Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1964
1 000	auf 1 000	1 000	auf 1 000	
404	33,7	399	33,3	12 398
227	34,5	516	78,5	7 090
322	34,1	760	80,6	10 191
227	25,3	393	43,7	9 382
253	14,9	332	19,5	17 326
432	26,5	2 399	44,4	56 387

nahme bildet München. Im norddeutschen Raum sind diese Zentren der Abwanderung umringt von Zonen mit annähernd gleich starken Zuwanderungsüberschüssen, so Hamburg und Hannover und, als Beispiele für kleinere Verdichtungsräume, Bielefeld und Braunschweig. Dem Ruhrgebiet mit dem absolut höchsten Abwanderungsüberschuß lagern sich südlich und westlich eine ganze Reihe von Kreisen mit hohen Zuwanderungsüberschüssen an, ohne daß dadurch die Abwanderungsüberschüsse insgesamt ausgeglichen werden. Im süddeutschen Raum übersteigen in den Verdichtungsgebieten die ringförmigen Zuwanderungsüberschüsse die zentralen Abwanderungsüberschüsse, so im Rhein-Main- und im Rhein-Neckar-Raum, in Stuttgart und Nürnberg; München und sein näherer Einzugsbereich weisen nur Zuwanderungsüberschüsse auf.

In den weniger verdichteten, vorwiegend ländlichen Gebieten überwiegen zwar nicht für große zusammenhängende Gebiete, aber doch für einzelne geschlossene Teilgebiete die Abwanderungsüberschüsse eindeutig. Die Klein- und Mittelstädte sind insgesamt am stärksten gewachsen. Sie zeigen aber in ihrer breiten räumlichen Streuung offensichtlich eine unterschiedliche Entwicklung. Vor allem die Gemeinden im Nahbereich der großen Städte und im Ausstrahlungsbereich oder in den Randzonen der Verdichtungsräume haben wegen hoher Zuwanderungsüberschüsse stark zugenommen. Diese Gemeinden sind die neuen Sammelpunkte für die aus den Kernen der Verdichtungen herauswandernde und in die Verdichtungsräume von außerhalb einströmende Bevölkerung. Fördernd wirkt sich auch eine verkehrsgünstige Lage an den großen Verbindungssträngen zwischen den Verdichtungsräumen und eine hierauf gerichtete Raumordnungspolitik in den Ländern aus. Die verkehrsfernen, in ländlichen Gebieten weit verstreuten Kleinstädte und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen derselben Größenklassen haben zwar auch Zuwanderungsüberschüsse zu verzeichnen. Sie bleiben aber doch beachtlich hinter denen der Klein- und Mittelstädte in den Randzonen der Verdichtungsräume zurück. Doch dürfen die geringen absoluten Zuwanderungsüberschüsse in den kleinen Zentren der ländlichen Gebiete nicht als ein allgemeines Zurückbleiben oder relatives „Auslaufen“ der ländlichen Räume gedeutet werden, weil sich diese Verdichtungsprozesse (Abwanderung von den Dörfern in die kleineren Zentren und Unterzentren) innerhalb des betreffenden Raumes selbst abspielen.

Die Zuwanderung aus Mitteldeutschland und den Vertreibungsgebieten zählte zwischen 1961 und 1965 rund 207 000 Personen. Seit Anfang 1966 beträgt sie (bis September 1966) bereits rund 40 000. Es kann angenommen werden, daß sich diese Zuwanderung ganz überwiegend in der Bevölkerungszunahme in den Verdichtungsgebieten niedergeschlagen hat. Für den Fall der weiteren Zuwanderung von Flüchtlingen und Aussiedlern ist für ihre raumordnungsgemäße Unterbringung im Bundesgebiet Vorsorge zu treffen.

Die Karte der Zuwanderungsüberschüsse über die Grenzen des Bundesgebietes (Ausländer) zeigt mas-



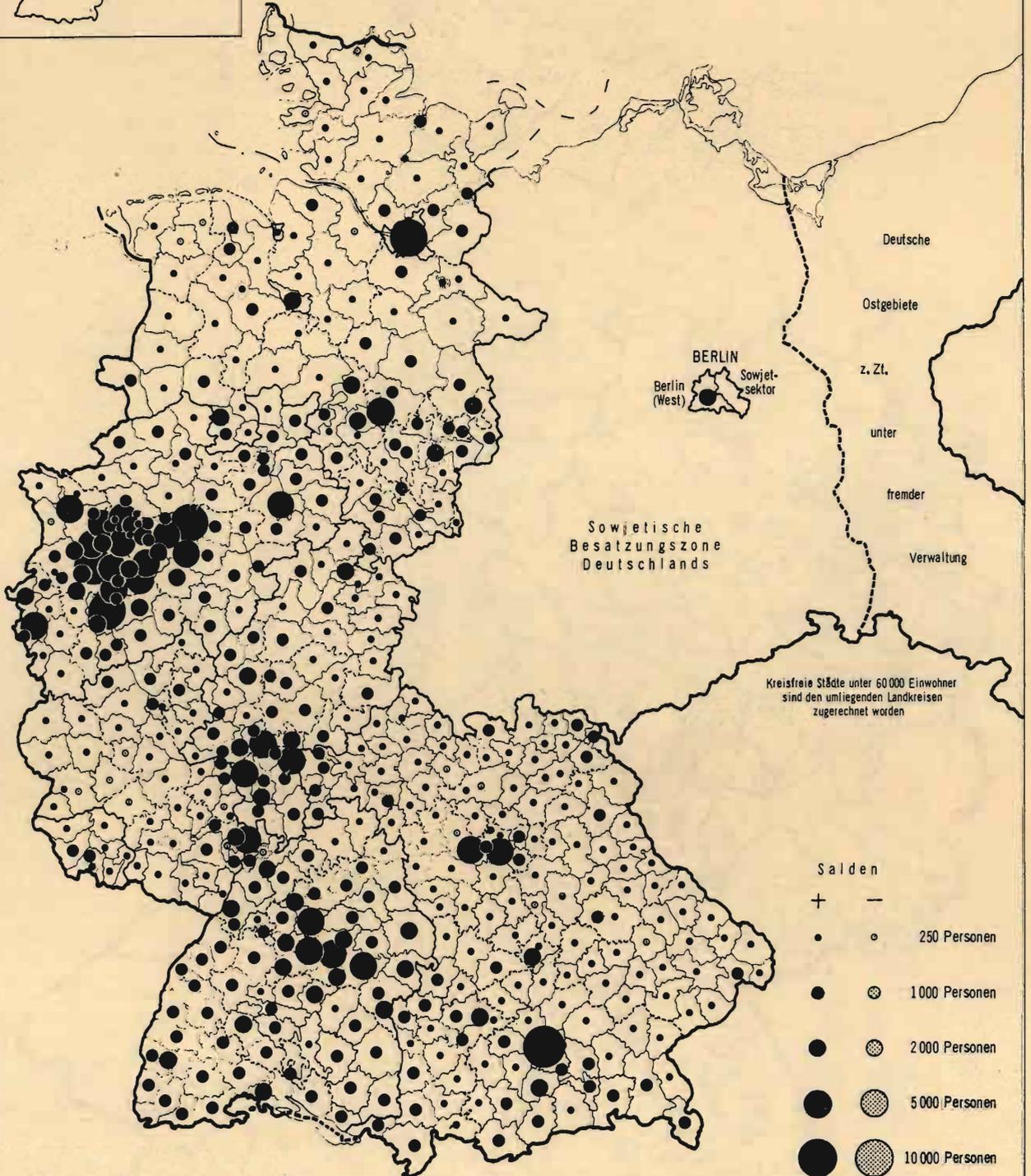
STAT. BUNDESAMT 6364

Deutsches Reich
in den Grenzen vom 31.12.1937



WANDERUNGSBILANZ DER KREISE 1964

Zu- bzw. Abwanderungsüberschuß aus den Wanderungen über die Grenzen des Bundesgebietes



Salden

+	-	
•	○	250 Personen
●	⊗	1 000 Personen
●	⊗	2 000 Personen
●	⊗	5 000 Personen
●	⊗	10 000 Personen

Verteilung der ausländischen Beschäftigten nach Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland 30. 6. 1965

- Grenze eines Landesarbeitsamts
 — Arbeitsamts
 • rd. 500 Besch.
 ● rd. 1 000 „
 ● rd. 5 000 „
 ● rd. 10 000 „



Deutschland in den Grenzen vom 31. 12. 1937



Grundlage: Die Bezirke der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter in der Bundesrepublik Deutschland, Stand 1. 10. 1964. Weitergabe mit Genehmigung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

sierte Zuwanderungsüberschüsse in den Kernen der Verdichtungsgebiete, wodurch die dort kennzeichnenden Abwanderungsüberschüsse aus der Binnenwanderungsbilanz ausgeglichen werden. In den Verdichtungsgebieten verlagerte sich somit die Binnenwanderung in die Randzonen.

Die Kerngebiete werden gleichzeitig wieder aufgefüllt mit Zuwanderungen aus dem Ausland. (Vgl. Karte „Wanderungsbilanz der Kreise 1964 [Zu- bzw. Abwanderungsüberschuß aus den Wanderungen über die Grenzen des Bundesgebietes]“.) Die Zuwanderungsüberschüsse aus dem Ausland erstrecken sich ferner in weitgestreuter Abstufung über mittlere und kleinere Verdichtungen bis in die entlegeneren ländlichen Gebiete, ohne jedoch in den ländlichen Gebieten überall die Abwanderungsüberschüsse aus der Binnenwanderung voll ausgleichen zu können.

Gegenüber der im *Raumordnungsbericht 1963* (Drucksache IV/1492) auf S. 32 dargestellten Konzentrierung der ausländischen Arbeitnehmer auf die Verdichtungsgebiete im Jahre 1962 zeigt eine entsprechende Karte für 1965, daß heute die Streuung der Zuwanderung aus dem Ausland weitere Gebiete

erfaßt. (Vgl. Karte „Verteilung der ausländischen Beschäftigten nach Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland am 30. Juni 1965“.)

In der Bundesrepublik Deutschland betrug die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer am 30. September 1965 rund 1,2 Millionen. Seit dem 30. September 1961 hat sich ihre Zahl mehr als verdoppelt. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der beschäftigten unselbständigen Erwerbspersonen (Ausländerquote) betrug am 30. September 1965 5,4 %. Bei der hier von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung berechneten Ausländerquote ist die Zahl der am 30. September 1965 in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer auf die Zahl der am 30. September 1963 insgesamt beschäftigten unselbständigen Erwerbspersonen bezogen worden.

Begünstigt wurde der Anstieg der Ausländerbeschäftigung sowohl durch die Anwerbevereinbarungen, die die Bundesregierung mit Spanien und Griechenland (1960), mit der Türkei (1961) und mit Portugal (1964) abgeschlossen hat, als auch durch die Freizügigkeitsbestimmungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die ein starkes Anwachsen

Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsabteilungen

1961 ¹⁾ und 1965

Wirtschaftsabteilung	Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer				Zunahme 1965 gegen- über 1961	Ausländer- quote am 30. Septem- ber 1965 ²⁾
	am 30. September 1961		am 30. September 1965			
	Anzahl	%	Anzahl	%	%	%
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	10 374	1,9	13 282	1,1	28,0	2,5
Bergbau, Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Energiewirt- schaft	39 931	7,3	65 973	5,4	65,2	6,0
Eisen- und Metallerzeugung und -verarbeitung	166 652	30,6	418 231	34,4	151,0	8,3
Verarbeitende Gewerbe (ohne Eisen- und Metallverarbeitung)	111 499	20,5	303 870	25,0	172,5	6,7
Bau-, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe	127 745	23,5	237 843	19,5	86,2	9,5
Handel, Geld- und Versicherungswesen	26 061	4,8	51 463	4,2	97,5	1,6
Dienstleistungen	29 204	5,4	49 704	4,1	70,2	3,4
Verkehrswesen	14 464	2,7	30 535	2,5	111,1	2,3
Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse	18 806	3,5	45 903	3,8	144,1	1,6
insgesamt ...	544 736	100	1 216 804	100	123,4	5,4

¹⁾ Bundesgebiet ohne Berlin (West)

²⁾ bezogen auf die Gesamtzahl der beschäftigten unselbständigen Erwerbspersonen am 30. September 1963

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Heft 11, November 1961; Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Hrsg.): Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1965.

der Beschäftigung italienischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland zur Folge hatte. Die EWG-Verordnung Nr. 38/64 (Freizügigkeitsverordnung) hat den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates weitergehende Vergünstigungen eingeräumt. Damit ist die zweite Stufe zur Herstellung der bis Ende 1969 zu verwirklichenden vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft erreicht worden.

Regionale Schwerpunkte in der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer bilden die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. In diesen beiden Ländern waren am 30. September 1965 710 000 (= 58,3 %) aller in der Bundesrepublik Deutschland tätigen ausländischen Arbeitnehmer beschäftigt. Die für das Bundesgebiet errechnete durchschnittliche Ausländerquote von 5,4 % wird in Baden-Württemberg mit 10 % und in Hessen mit 7 % überschritten, während in Nordrhein-Westfalen, dem größten Land mit der absolut höchsten Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer (388 200) die Ausländerquote mit 5,6 % der Höhe des Bundesdurchschnitts entspricht.

Von den insgesamt 146 Arbeitsamtbezirken im Bundesgebiet wiesen am 30. September 1965 12 Bezirke eine Ausländerquote von 10 % und mehr aus. 10 dieser Bezirke liegen in Baden-Württemberg; die beiden restlichen in Hessen. Die höchsten Ausländerquoten mit Anteilen von 13,6 % bis 14,4 % an der Gesamtzahl der beschäftigten unselbständigen Erwerbspersonen werden in Bezirken in Baden-Württemberg erreicht.

Über die Verteilung der ausländischen Arbeitnehmer auf die einzelnen Wirtschaftsabteilungen in den Jahren 1961 und 1965 gibt die *Tabelle „Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsabteilungen 1961 und 1965“* Aufschluß.

Die meisten ausländischen Arbeitnehmer sind in der Eisen- und Metallerzeugung und -verarbeitung sowie im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt, in diesen Bereichen ist auch die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer von 1961 bis 1965 am stärksten angestiegen. In allen übrigen Wirtschaftsabteilungen sind die Anteile — bezogen auf die insgesamt beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer — gegenüber 1961 gesunken — mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes und der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (insbesondere Straßenreinigung und Krankenpflege). Auch der hohe Anteil der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer im Baugewerbe ist zurückgegangen.

Die Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung liegen im industriell-gewerblichen Bereich, im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich mit 1965 insgesamt 80 % aller ausländischen Arbeitnehmer. Das erklärt ihre starke Konzentration auf die Verdichtungsgebiete. Die breitere Streuung der ausländischen Arbeitskräfte über das Bundesgebiet in den letzten Jahren deutet schon darauf hin, daß in ländlichen Gebieten die Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer gestiegen sind.

3. Erwerbstätigkeit

Der Grad der Industrialisierung gilt heute noch als wesentliches Kriterium der Wirtschaftskraft eines Raumes, auch wenn man berücksichtigen muß, daß der Dienstleistungssektor bei der Beurteilung der Wirtschaftskraft eine zunehmende Bedeutung gewinnt. Eine mittelbare Meßziffer für den Industrialisierungsgrad der einzelnen Gebiete ist die Zahl der Beschäftigten in der Industrie, bezogen auf je 1000 Einwohner (= **Industriebesatz**). Demgemäß weisen hochindustrialisierte Verdichtungsgebiete und hier insbesondere ihre Randzonen den höchsten Industriebesatz aus. Die Entwicklung in den fünfziger Jahren ist bereits im *Raumordnungsbericht 1963 (Drucksache IV/1492)* dargestellt worden. Gebiete mit einer hohen Bevölkerungsdichte und einer starken Bevölkerungszunahme hatten im allgemeinen auch einen relativ hohen Industriebesatz, während in den Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte und unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung ein niedriger Industriebesatz kennzeichnend war. In den letzten Jahren hat sich die Situation insofern gewandelt, als bei einer Betrachtung mehrerer zusammenhängender Kreise gleichartiger Struktur eine geringe Bevölkerungsdichte nicht mehr so allgemein gleichbedeutend ist mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der Bevölkerung und des Industriebesatzes wie bisher. (Vgl. Karte „*Industriebesatz in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 30. Juni 1965*“.)

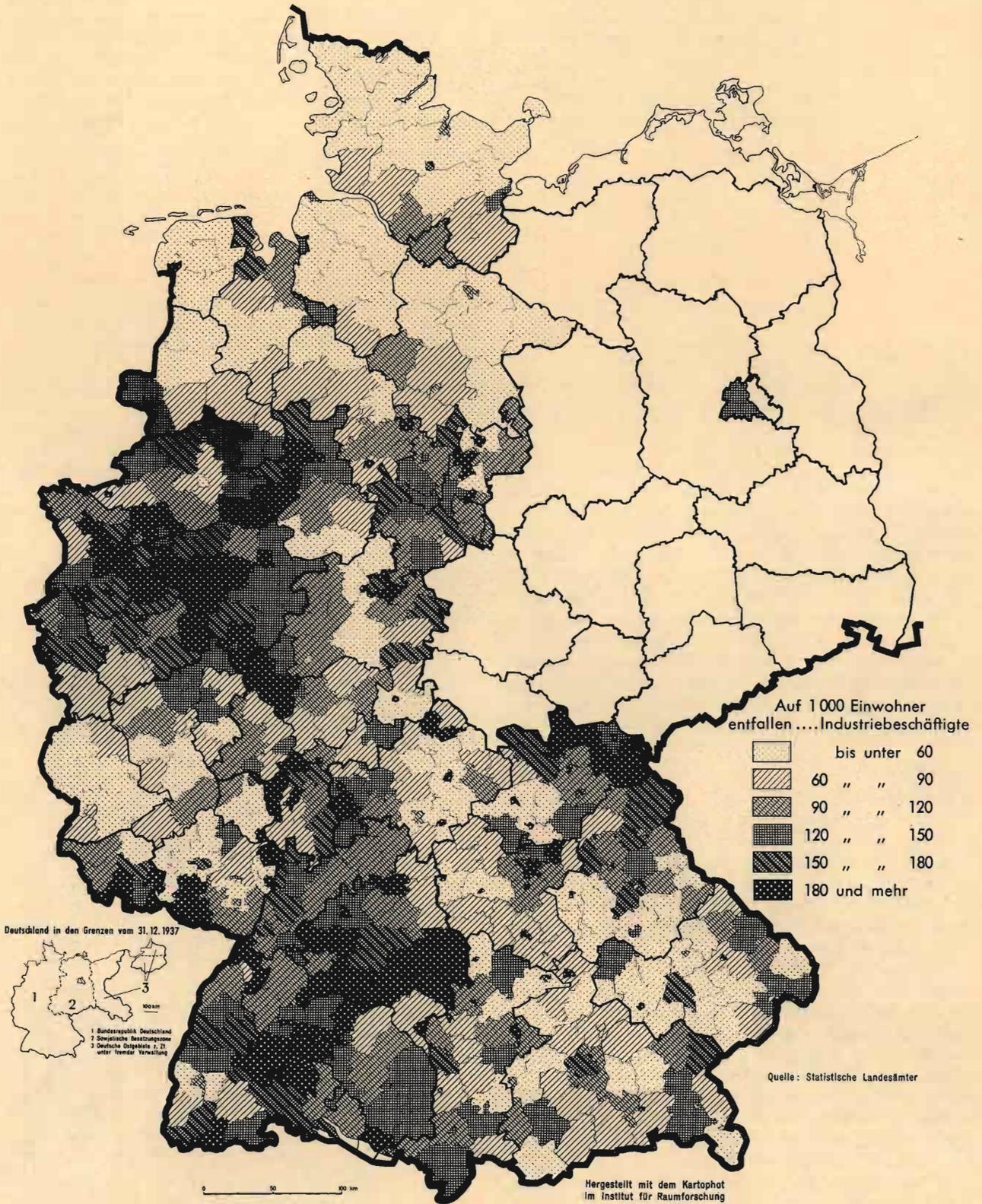
Der Industriebesatz in den Kreisen (kreisfreien Städten und Landkreisen) differiert jedoch auch 1965 immer noch sehr stark, er erreicht in einigen Kreisen über 300, in anderen nicht einmal 30, bei einem Bundesdurchschnitt von 150 Industriebeschäftigten auf 1000 Einwohner. Diese Industriebesatz-Ziffern vermitteln nur im großräumigen Vergleich ein einigermaßen zutreffendes Bild von den Unterschieden im Industrialisierungsgrad. Die Kreiswerte sind nur bedingt vergleichbar, weil die in einem Landkreis wohnenden Industriebeschäftigten statistisch in einer benachbarten kreisfreien Stadt erfaßt werden, wenn dies ihr Arbeitsort ist. Der Industrialisierungsgrad der einzelnen Gebiete wird durch die Industriebesatzziffern nur näherungsweise wiedergegeben, weil die Arbeitsintensität in den einzelnen Industrien, die sich überdies zu regional sehr unterschiedlichen Branchenstrukturen zusammenfügen, sehr stark voneinander abweichen kann.

Der Anteil der im produzierenden Gewerbe Tätigen (einschließlich Bergbau und Baugewerbe) an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist von 40 % im Jahre 1939 auf fast 50 % im Jahre 1965 gestiegen. Dabei ist allerdings festzustellen, daß dieser Anteil seit 1960 nicht mehr zunimmt, in einigen Räumen sogar abnimmt. Der entsprechende Anteil der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen ist im gleichen Zeitraum von 26 % auf 12 % abgesunken. Eine ständig steigende Tendenz hatte der Anteil der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten (Handel, Verkehr, Banken und Versicherungen, öffentlicher Dienst und sonstige Dienstleistungen). Diese Entwicklung, dargestellt in der *Graphik „Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen*

Industriebesatz

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland

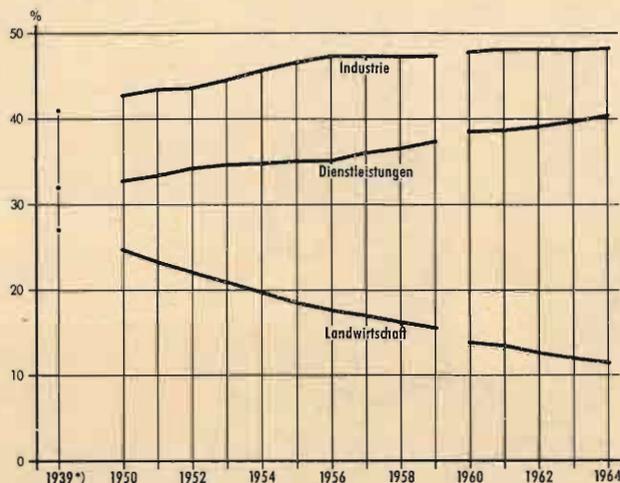
30. Juni 1965



Erwerbstätige¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen

von 1939 bis 1964

in %



¹⁾ Von 1950 bis 1959 ohne Berlin (West), ab 1960 einschließlich Berlin (West)

*) Geschätzte Zahl aufgrund der Arbeitsbuch-Kartei im Deutschen Reich
Quelle: Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter

1939—1964 in %“ ist in engem Zusammenhang mit der räumlichen Bevölkerungsverteilung und Wirtschaftsstruktur zu sehen. In Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte sind die Beschäftigten der Industrie und Dienstleistungen sehr viel stärker konzentriert als in den Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. Zu beachten ist aber, daß Veränderungen der Wirtschaftsbereiche wegen ihrer unterschiedlich hohen Arbeitsintensität in diesen Beschäftigtenanteilen verzerrt wiedergegeben werden — der Rückgang der Landwirtschaft zeigt sich wegen seiner noch verhältnismäßig hohen Arbeitsintensität in einer besonders starken Abnahme der landwirtschaftlich Beschäftigten.

Ein enger Zusammenhang ist für die Zeit seit 1960 zwischen der Abnahme der Bevölkerung (Abwanderungsüberschuß) und dem Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Bevölkerung festzustellen. Die Abwanderungsüberschüsse waren zwischen 1961 und 1964 in denjenigen Gemeinden am höchsten, in denen mehr als 40 % der Wohnbevölkerung in der Land- und Forstwirtschaft tätig waren. Das Jahresgutachten 1965 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (*Drucksache V/123, S. 151*), das von den Regierungsbezirken ausgeht, zeigt folgende Entwicklung: In den Bezirken mit dem höchsten Anteil landwirtschaftlicher Erwerbspersonen (1950) sind die Abwanderungsüberschüsse und die prozentuale Abnahme der landwirtschaftlich Beschäftigten 1952 bis 1962/64 und zugleich die Zunahme der Industriebeschäftigten und der Industriebetriebe am höchsten. In diesen Regierungsbezirken mit der stärksten Umstellung von der landwirtschaftlichen auf industrielle Beschäftigung ist der Industriebesatz 1962 gegenüber 1956 zwar prozentual relativ stark gestiegen, jedoch ist das Gefälle zu den hochindustrialisierten Gebieten immer noch sehr groß. In den

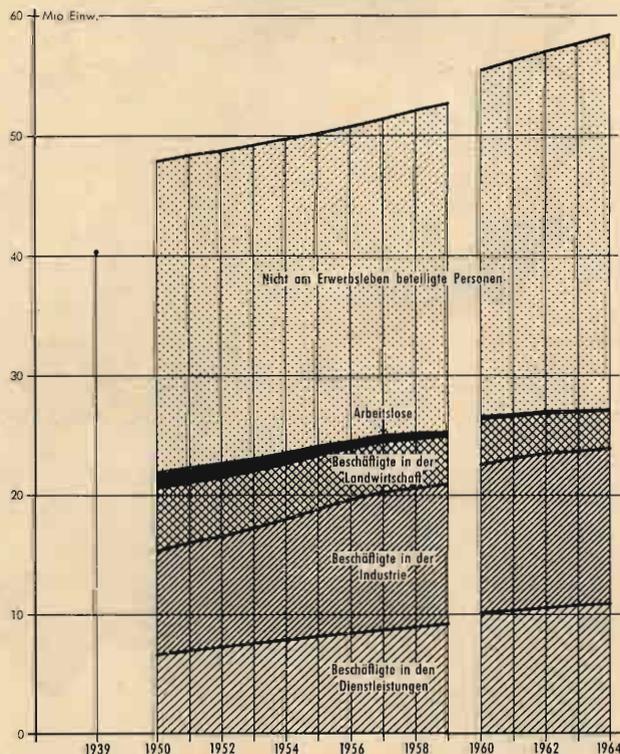
Regierungsbezirken mit dem höchsten Industriebesatz und dem geringsten Anteil landwirtschaftlicher Erwerbspersonen stiegen die Industriebesatzziffern von 1956 bis 1962 am geringsten.

Seit längerem erhöht sich die **Zahl der gesamten Erwerbstätigen** langsamer als die der Gesamtbevölkerung (vgl. die Graphiken „Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen von 1939 bis 1964 in %“ und „Erwerbstätigkeit der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen von 1939 bis 1964“).

Auch in Zukunft wird bei weiter steigender Gesamtbevölkerung die Zahl der nicht am Erwerbsleben beteiligten Personen zunehmen und die Zahl der Erwerbspersonen nicht mehr steigen bzw. zunächst sogar leicht abnehmen. Die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter von 15 bis 65 Jahren wird bis 1970 voraussichtlich um 2 % bzw. 400 000 Erwerbsfähige abnehmen und erst im Jahre 1980 wieder um 2 % über dem Stand von 1964 liegen. Im Rahmen dieser voraussichtlichen Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung wird die tatsächliche Erwerbstätigkeit (1965 27,3 Millionen Erwerbsbevölkerung) durch verschiedene Faktoren noch weiter beschränkend beeinflusst: Die Ausbildungszeiten werden sich für einen zunehmenden Teil der neu ins Berufsleben Eintretenden über das fünfzehnte Jahr hinaus erstrecken; die Zahl erwerbstätiger Frauen wird langsamer zunehmen als bisher.

Erwerbstätigkeit¹⁾ der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen

von 1939 bis 1964



¹⁾ Von 1950 bis 1959 ohne Berlin (West), ab 1960 einschließlich Berlin (West)

Quelle: Statistisches Bundesamt

4. Wirtschaftsstruktur

Die Entwicklung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung, der Erwerbstätigen und darunter insbesondere der Industriebeschäftigten kommt auch in der Standortwahl der neuangesiedelten Industriebetriebe zum Ausdruck.

Nachdem die Vollbeschäftigung in den Jahren 1956/57 erreicht worden war, hat sich die Standortwahl von neuen und verlagerten Industriebetrieben in ihrer räumlichen Ausrichtung merklich geändert. In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre haben sich neue Industriebetriebe vorwiegend in den Verdichtungsräumen niedergelassen, während die ländlichen, bisher kaum industrialisierten Gebiete nur hier und dort neue Industriebetriebe hinzugewinnen konnten.

Im letzten Jahrzehnt kann man davon ausgehen, daß sich die Neuansiedlung in die Randzonen der Verdichtungsgebiete, aber auch zunehmend in ländliche Gebiete erstreckte.

Einen Vergleich der wirtschaftlichen Leistungskraft erlauben die **Werte des Bruttoinlandsprodukts auf Kreisebene**. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Vergleich von Kreis zu Kreis statistisch nur eine beschränkte Aussagefähigkeit hat, weil das Bruttoinlandsprodukt originär nicht auf Kreisebene errechnet ist, sondern von der Länderebene ausgehend über verschiedene statistische Schlüsselgrößen den einzelnen Kreisen zugerechnet wird. Will man jedoch größere Gebiete mit mehreren zusammenhängenden Kreisen vergleichen, dann geben die Kreiswerte in ihrer Zusammenfassung eine ausreichende Beurteilungsgrundlage ab.

Das Bruttoinlandsprodukt eines Kreises ist Ausdruck seiner wirtschaftlichen Leistungskraft, d. h. der dort insgesamt in einem Jahr produzierten Güter und Leistungen. Es ist also nicht identisch mit den Einkommensverhältnissen; Statistiken darüber sind bisher nicht verfügbar. Das Bruttoinlandsprodukt nach Kreisen ist die Wertsumme in Marktpreisen aller innerhalb der Kreisgrenzen von den dort ansässigen Wirtschafts- und Verwaltungseinheiten in einem Jahr produzierten Güter und Leistungen abzüglich des Materialverbrauches und sonstiger Vorleistungen, jedoch einschließlich der zur Erhaltung der Produktionsanlagen nötigen Ersatzinvestitionen (Abschreibungen).

Die Kreiswerte des Bruttoinlandsproduktes sind in der Karte je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung umgerechnet. Hierbei wird die Bevölkerung zugrundegelegt, die in einem Kreis tatsächlich zu der wirtschaftlichen Gesamtleistung beigetragen hat, das ist die sogenannte Wirtschaftsbevölkerung. Diese errechnet sich als Wohnbevölkerung einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises, verändert um den Pendlersaldo, der hier doppelt gerechnet ist, weil entsprechend dem Verhältnis von gesamten Erwerbspersonen zur Wohnbevölkerung im Bundesgebiet (etwa 50 %) jedem Pendler eine wirtschaftlich abhängige Person zugerechnet wird.

Nach Kreisen aufgeschlüsselte Berechnungen des Bruttoinlandsproduktes je Person der Wirtschaftsbevölkerung liegen für die Jahre 1957 und 1961 vor;

die zur Zeit der Veröffentlichung ausstehenden neueren Ergebnisse lagen bei der Erarbeitung dieses Berichtes noch nicht vor und konnten deshalb nicht mehr berücksichtigt werden. Wie Berechnungen ergeben haben, sind wesentliche Änderungen in der großräumigen Abstufung der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen 1957 und 1961 nicht eingetreten. Die höchsten Werte in den hochindustrialisierten Kreisen erreichen 13 000 DM, die niedrigsten liegen bei 2000 DM (Bundesdurchschnitt 5840 DM). (Vgl. Karte „*Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung in DM in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961*“.)

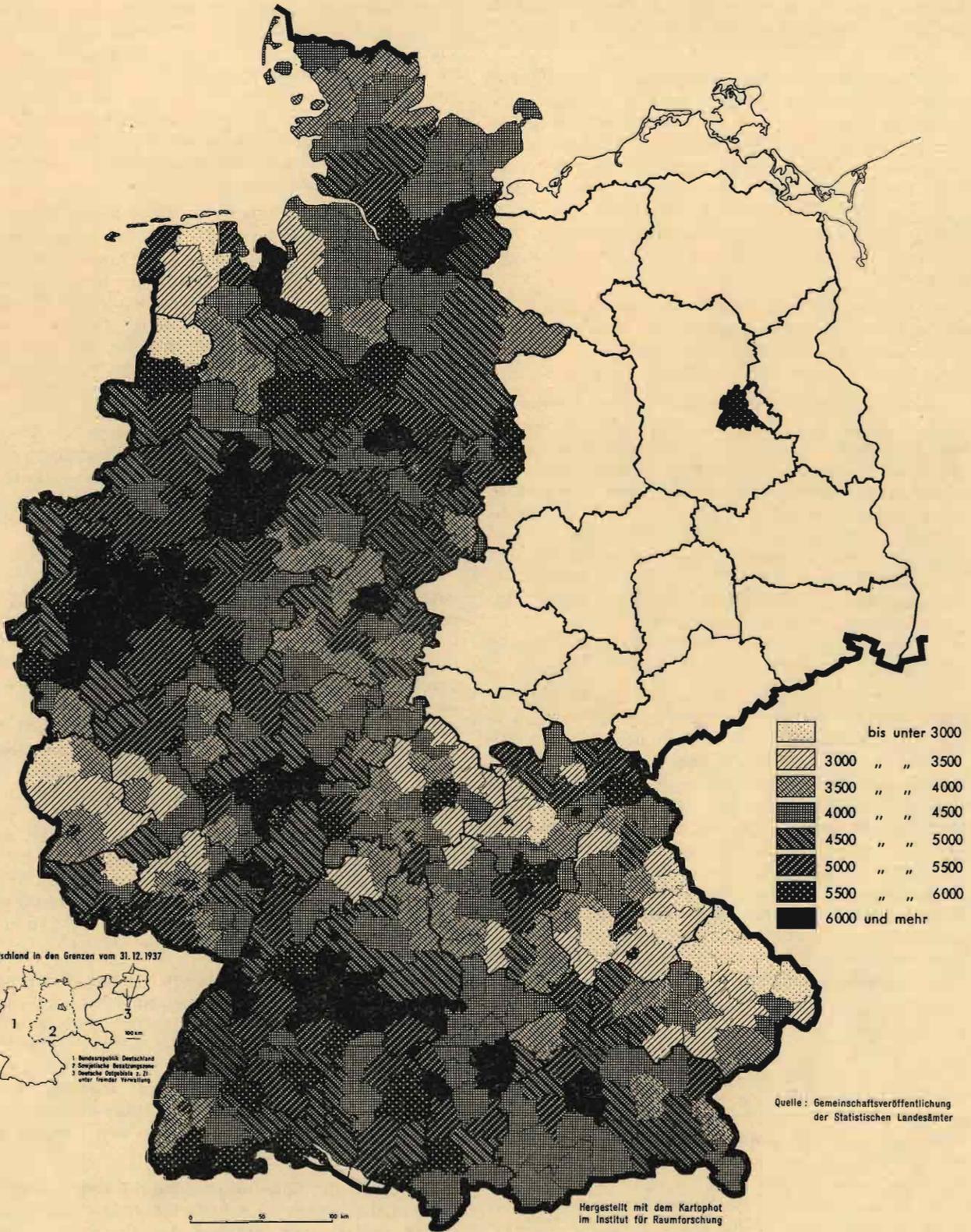
In der Landwirtschaft wird in der Regel ein niedrigeres Bruttoinlandsprodukt je Person erzielt als im Bereich der warenproduzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich. Entsprechend groß sind die Unterschiede in den Produktivitätsniveaus (Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten) zwischen den drei Wirtschaftsbereichen. So liegt im Bundesdurchschnitt das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten 1961 in der Landwirtschaft mit 5960 DM um 7510 DM unter dem Leistungswert je Beschäftigten im produzierenden Gewerbe (13 500 DM). In der Tabelle „*Bruttoinlandsprodukt in DM je Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1961*“ ist das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten ferner noch nach Bundesländern aufgeschlüsselt.

Demnach bestehen auch innerhalb eines Wirtschaftsbereiches von Land zu Land große Unterschiede: Im Bereich der Landwirtschaft ist z. B. das Produkt je Beschäftigten in Hessen rund 4000 DM niedriger als in Schleswig-Holstein, im produzierenden Gewerbe in Bayern um rund 2500 DM niedriger als in Nordrhein-Westfalen. Daraus wird ersichtlich, daß die unterschiedlichen Produktivitätsniveaus der Länder nicht nur sehr stark von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur abhängig sind (z. B. Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtproduktion). Entscheidende Bedeutung haben daneben auch die sehr unterschiedlichen regionalen Strukturverhältnisse und Produktionsbedingungen innerhalb eines Wirtschaftsbereiches. (Vgl. Graphik „*Anteile der Wirtschaftsbereiche Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1964*“.)

Ein Versuch, die **großräumige Wirtschaftsstruktur** darzustellen, ist mit dem Kartogramm auf der Grundlage des Bruttoinlandsproduktes 1961 nach Kreisen und Abweichungen der Anteile der Wirtschaftsbereiche am Bruttoinlandsprodukt in den Kreisen vom Bundesdurchschnitt unternommen worden. (Vgl. Karte „*Bruttoinlandsprodukt — Größe in DM sowie Anteile der Wirtschaftsbereiche in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961*“.)

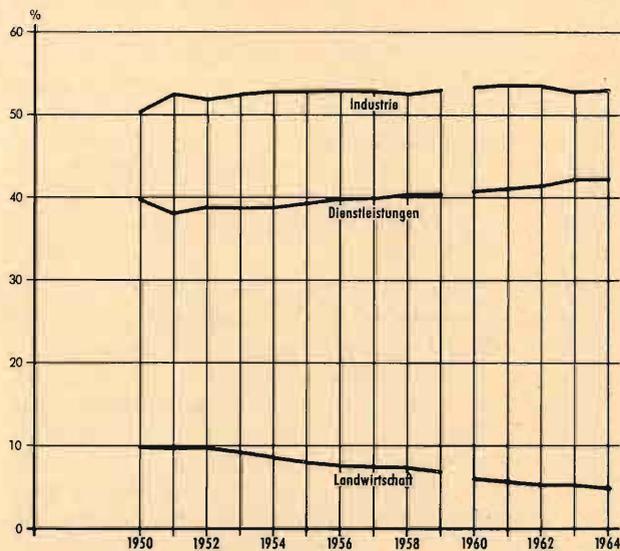
Die Größe der Quadrate zeigen die absolute Höhe der auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise entfallenden Beträge des Bruttoinlandsproduktes. Diese Quadrate verdeutlichen nur den Merkmalsbetrag für die betreffenden Landkreise oder kreisfreien Städte, sie kennzeichnen nicht den jeweiligen Einzugsbereich. Die Farbskala gibt an, welche Wirtschaftsbereiche bestimmend sind; als Maßstab

Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung in DM in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961



Anteile ¹⁾ der Wirtschaftsbereiche ²⁾ Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland

von 1950 bis 1964



¹⁾ Von 1950 bis 1959 ohne Berlin (West) und Saarland, ab 1960 einschließlich Berlin (West) und Saarland
²⁾ Landwirtschaft einschließlich Tierhaltung, Forstwirtschaft und Fischerei
 Industrie einschließlich Bergbau, Energie und Bau
 Dienstleistungen einschließlich Wohnungsvermietung, Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbscharakter
 Quelle: Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter

wurde der Bundesdurchschnitt (mittlerer Wert der tatsächlichen Anteile aller kreisfreien Städte und Landkreise) gewählt (Landwirtschaft 10,4 %, Industrie 50,0 %, Dienstleistungen 34,9 %).

Die jeweilige Abweichung dieser Anteile der drei Wirtschaftsbereiche 1961 von diesen Mittelwerten läßt sich in 9 Gruppen gliedern. Es können entweder je einer der Wirtschaftsbereiche über dem entsprechenden Durchschnitt liegen und die beiden anderen darunter. Es können aber auch zwei Wirtschaftsbereiche den Mittelwert übersteigen, bei denen dann einer stärker über dem Mittelwert liegt als der andere. So zeigt im Kartogramm z. B. das große blaue Quadrat für die Stadt München, daß in München trotz des hohen Beitrags der Industrie der Anteil des Dienstleistungssektors bestimmend ist, während im benachbarten Landkreis Fürstentum Fürstentum der Dienstleistungssektor und daneben auch die Landwirtschaft überdurchschnittlich vertreten sind.

Das Kartogramm ist ein Versuch, über die bisherige Darstellung des räumlichen Wirtschaftsgefüges durch einheitliche Schwellenwerte für die Wirtschaftsbereiche hinaus zu einer Verbindung mehrerer Merkmale und damit zu einer differenzierteren Aussage zu gelangen.

Trotz der statistischen Vorbehalte, die bei der gegenwärtig möglichen Ermittlung des Bruttoinlandsprodukts nach Kreisen notwendig sind, und die

Bruttoinlandsprodukt in DM je Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

1961

Land	Bruttoinlandsprodukt in Millionen DM	Bruttoinlandsprodukt in DM je Beschäftigten				Beschäftigte			
		insgesamt	Land- und Forstwirtschaft	Waren produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen	insgesamt	Land- und Forstwirtschaft	Waren produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen
Schleswig-Holstein	11 027	11 780	7 750	14 090	11 600	935 906	19,1	36,8	44,1
Hamburg	18 160	17 850	11 300	18 420	17 630	1 017 134	1,4	40,0	58,6
Niedersachsen	33 684	11 710	6 990	13 470	11 880	2 877 127	17,4	42,7	39,8
Bremen	5 238	13 850	10 010	12 960	14 710	378 154	2,2	42,9	54,8
Nordrhein-Westfalen	99 613	14 030	7 940	14 440	14 200	7 101 384	4,9	57,5	37,6
Hessen	28 456	11 670	3 680	12 840	13 550	2 438 580	15,8	45,8	38,4
Rheinland-Pfalz	15 300	10 190	4 210	12 330	11 110	1 501 122	20,7	41,8	37,5
Baden-Württemberg	47 064	12 020	6 060	12 720	12 810	3 916 968	11,0	55,3	33,7
Bayern	49 205	10 940	5 670	11 960	12 190	4 496 975	17,6	45,7	36,7
Saarland	5 596	12 130	4 570	13 600	11 520	461 222	7,5	54,5	38,0
Berlin (West)	13 255	12 830	6 920	14 420	11 440	1 033 000	0,6	47,6	51,7
Bundesgebiet	326 600	12 490	5 960	13 500	13 120	26 157 572	11,5	49,5	39,0

Quelle: Arbeitskreis Sozialproduktberechnungen der Länder: Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland 1957 und 1961, Wiesbaden 1964

gegen eine weitere Aufgliederung der Kreiswerte des Bruttoinlandsproduktes sprechen, vermittelt das Kartogramm eine Vorstellung von der großräumigen Wirtschaftsstruktur. Es bleibt darauf hinzuweisen, daß diese Darstellung nur der Veranschaulichung dienen kann und nicht einer bis ins einzelne gehenden statistischen Quantifizierung.

Das Kartogramm hebt die überwiegend industriellen Gebiete heraus und zeigt zugleich, daß diese Gebiete vor allem die Randzonen der Verdichtungsräume bilden. Zu den Zentren hin herrschen die Bereiche Industrie und Dienstleistungen mit wechselndem Übergewicht vor. Die Zentren der Verdichtungsgebiete sind dagegen vom Dienstleistungsbereich beherrscht (vgl. z. B. den Teilausschnitt „Ruhrgebiet“ der Karte „Bruttoinlandsprodukt — Größe in DM sowie Anteile der Wirtschaftsbereiche in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961“). Im übrigen zeigt sich, daß außerhalb der Verdichtungsgebiete die Industrie nicht in breiter Streuung über die ländlichen Räume, sondern nur vereinzelt das Übergewicht über die beiden anderen Wirtschaftsbereiche hat.

Es zeigt sich, daß die Unterschiede zwischen den verschiedenen Kreiswerten des Bruttoinlandsproduktes, im Zusammenhang mit den Karten der Bevölkerungsdichte und des Bruttoinlandsproduktes je Person der Wirtschaftsbevölkerung betrachtet, die bekannte Tatsache bestätigen, daß hohe Produktbeträge in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte, aber auch auf Grund der dortigen Wirtschaftsstruktur mit hoher Produktivität je Beschäftigten erreicht werden.

5. Wohnen

Wohnungsbestand und Siedlungs- sowie räumliche Wirtschaftsstruktur eines Gebietes bedingen sich wechselseitig. Quantität und Qualität des Bestandes an Wohngebäuden oder Wohnungen vermitteln daher ebenfalls einen Einblick in das raumstrukturelle Gefälle im Bundesgebiet.

Die bei der allgemeinen Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung durchgeführte Zählung der bewohnten Gebäude im Bundesgebiet nach Gebäudeart, Baualter und sanitärer Ausstattung 1961 liefert in der Aufgliederung nach Gemeindegrößenklassen und Kreisergebnissen auch einige wichtige regionale Aufschlüsse. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt der Anteil der Wohngebäude mit Anschluß an die öffentliche Wasserversorgung; das weist darauf hin, daß Wohngebäude mit unzulänglicher oder fehlender Wasserversorgung vorwiegend in ländlichen Wohngebieten anzutreffen sind. In Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern beträgt der Anteil der Wohngebäude mit Anschluß an das öffentliche Wassernetz nur 68 %, in Großstädten (über 100 000 Einwohner) dagegen 97 % — im gesamten Bundesgebiet (ohne Berlin) 84 %. In den kleinsten Gemeinden sind nur 10 % der Wohngebäude an die Kanalisation angeschlossen, in den Großstädten sind es 79 % — im Bundesgebiet (ohne Berlin) insgesamt 40 % der Wohngebäude.

Weitere Aufschlüsse über die regionale Differenzierung des Bestandes an Wohngebäuden gibt das

gemeinsam vom Statistischen Bundesamt, Institut für Raumforschung und Institut für Landeskunde herausgegebene Atlaswerk „Die Bundesrepublik Deutschland in Karten“ mit mehreren Karten (Nr. 3321 und 3322/1—4) über das Baualter der Wohngebäude sowie Anteil der Mehrfamilienhäuser und Geschößzahl der Wohngebäude auf Kreisebene. Von den im Bundesgebiet (ohne Berlin) 1961 insgesamt vorhandenen 7,25 Millionen Wohngebäuden (ohne 0,41 Millionen sonstige bewohnte Gebäude) mit 15,56 Millionen Wohnungen in Wohngebäuden (ohne 0,44 Millionen sonstige Wohngelegenheiten) sind 19 % der Wohngebäude vor 1870 gebaut, 25 % zwischen 1870 und 1918, 24 % zwischen 1918 und 1948 und 32 % nach 1948.

Während im norddeutschen Tiefland der Anteil an alten Wohngebäuden verhältnismäßig gering ist, haben die Mittelgebirgsgebiete und vor allem die süd- und südwestdeutschen Gebiete den höchsten Anteil an bis 1870 errichteten Wohngebäuden aufzuweisen, wobei die Verdichtungsgebiete eine deutliche Ausnahme bilden. Demgegenüber haben die Verdichtungsgebiete die höchsten Anteile an nach 1948 gebauten Wohngebäuden. Solche Gebiete mit den meisten neueren Wohngebäuden zeichnen sich einmal ringförmig um das Ruhrrevier im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet und um München und Stuttgart ab, zum anderen in Verdichtungskernen selbst, wie Hamburg, Hannover, Nürnberg—Erlangen—Fürth, Darmstadt, wobei das Ausmaß der Kriegszerstörungen besonders bedeutsam war. Auch Städte wie Kassel, Wolfsburg, Osnabrück, Münster haben solche hohen Anteile neuerer Wohngebäude. Wenn gleich mit dem Baualter der Wohngebäude nicht unbedingt eine Aussage über die Qualität der darin enthaltenen Wohnungen zu erhalten ist, so dürften doch die Gebiete mit dem höchsten Anteil neuerer Wohngebäude im Durchschnitt über einen Wohnungsbestand verfügen, der stärker den heutigen Anforderungen entspricht, zumal in den Verdichtungskernen die Aufgabe der Sanierung überalterter Stadtviertel noch nicht gelöst ist.

Die Darstellung nach dem Anteil der Mehrfamilienhäuser und nach der Geschößzahl hebt ebenfalls sehr deutlich — abgesehen von einigen regionalen Besonderheiten — die Verdichtungsgebiete heraus.

6. Bildung

Das Bildungswesen in seiner räumlichen Differenzierung gibt uns weitere Aufschlüsse über die großräumige Struktur und Entwicklung im Bundesgebiet. Die Rolle der räumlichen Differenzierung im Bildungsniveau ist in jüngster Zeit mit dem Begriff des Bildungsgefälles zwischen Stadt und Land hervorgehoben worden.

Umfassende Untersuchungen über die Zusammenhänge zwischen der räumlichen Entwicklung eines Gebietes und den vorhandenen Einrichtungen des Bildungswesens liegen jedoch nicht vor. Aus Einzeluntersuchungen lassen sich aber Erfahrungen ableiten. So zeigt sich, daß ausreichende Bildungseinrichtungen eine wesentliche Vorausset-

zung für die Entwicklung eines bestimmten Gebietes sind. Als Beispiel kann die Erfahrung angeführt werden, daß die allgemein- und berufsbildenden Schulen heute zu den wichtigsten Standortfaktoren etwa bei der Ansiedlung von gewerblichen Betrieben gehören.

Obgleich ausreichende statistische Unterlagen nicht vorhanden sind, kann davon ausgegangen werden, daß infolge unterschiedlicher quantitativer und qualitativer Ausstattung der Gebiete mit Bildungseinrichtungen in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten das Bildungsniveau durchschnittlich niedriger ist als in den Verdichtungsgebieten. Die derzeitige Unterversorgung ländlicher Gebiete mit Bildungseinrichtungen wird manchmal noch als Folge einer mangelnden Nachfrage gedeutet. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß ein relativ geringer Besuch weiterführender Schulen zumindest mitbegründet ist in der gebietsweise schwachen Angebotsstruktur von Bildungseinrichtungen in ländlichen Gebieten (ein- oder zweiklassige Volksschule, weitgestreute Gymnasien, Fach- und Mittelschulen).

Es hat sich dabei auch gezeigt, daß im Einzelfall vorhandene Bildungseinrichtungen nicht genügend genutzt werden konnten, weil wegen mangelhafter Verkehrsverbindungen und -bedienung ein täglicher Schulbesuch unter angemessenen Bedingungen nicht möglich ist.

Da in den ländlichen Räumen die Bildungsmöglichkeiten weniger tief gestaffelt und räumlich weitmaschiger gestreut sind, müssen viele Schüler, Lehrlinge und Studierende weite Entfernungen zum Ausbildungsort zurücklegen oder abwandern, um ein bestimmtes Ausbildungsziel zu erreichen. So zeigte eine Untersuchung in der Eifel, daß 145 Gemeinden mit insgesamt 22 v. H. der Bevölkerung eines vier Landkreise umfassenden Untersuchungsraumes vom nächsten Gymnasium mehr als 15 km entfernt waren. In diesen Gemeinden hat bezeichnenderweise die Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 1965 wesentlich stärker abgenommen als in relativ besser mit schulischen Einrichtungen versorgten anderen Gemeinden. Wenn auch die Abwanderung von mehreren Faktoren bestimmt wird, so kann man doch davon ausgehen, daß die Versorgung mit Bildungseinrichtungen einen wesentlichen Faktor darstellt.

Aufschlüsse über die Möglichkeiten einer Beteiligung an Bildung und Ausbildung geben auch die Zugangs- und Abschlußquoten der allgemeinbildenden Schulen und der Hochschulen. Bei einem regionalen Vergleich treten unterschiedliche Zugangs- und Abgangsquoten zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen zurückgebliebenen Räumen in Erscheinung. So ist zum Beispiel in überwiegend ländlich strukturierten Regierungsbezirken Niedersachsens der Anteil der Schüler, die Realschulen, Gymnasien und auch Hochschulen besuchen, niedriger als der in verdichteten Räumen. Auch der Anteil der Schülerinnen und Studentinnen ist in den ländlichen

und zurückgebliebenen Gebieten im Verhältnis zu den Schülern und Studenten und im Vergleich zu den Verdichtungsgebieten wesentlich geringer.

Die Studentenquoten in Niedersachsen in den Regierungsbezirken lassen sehr deutlich den engen Zusammenhang erkennen, der zwischen dem Besuch der Gymnasien und Hochschulen und dem Einfluß der Entfernung zwischen Wohnort und Standort der Hochschulen besteht. (Vgl. Tabelle „Merkmale des Schul- und Hochschulbesuches in den Regierungs- und Verwaltungsbezirken des Landes Niedersachsen“.)

Allerdings bedarf die landläufige Vorstellung eines absoluten und überall bestehenden Bildungsgefälles zwischen Stadt und Land in ihrem räumlichen Bezug einer Differenzierung. Die räumliche Struktur des Bundesgebietes läßt sich in der gegenwärtigen Entwicklung nicht mehr so eindeutig nach überkommenen Vorstellungen von Stadt und Dorf gliedern. Die Verdichtungsgebiete umfassen neben der Großstadt in ihrem Einflußbereich auch mittlere und kleinere Gemeinden mit überwiegend städtischer Struktur. In den ländlichen Gebieten hingegen liegen bei der insgesamt ausgeglicheneren Siedlungsstruktur des Bundesgebietes viele Dörfer im Einzugsbereich von mittleren Städten, Kreisstädten und Gemeinden mit zentraler Bedeutung, die den Zugang zu weiterführenden Bildungseinrichtungen regelmäßig ermöglichen. Man kann also nicht davon ausgehen, daß alle Gemeinden in einem Verdichtungsraum immer mit einem voll entwickelten Bildungswesen ausgestattet sind, während die ländlichen Gebiete von den höher entwickelten Zweigen des Bildungs- und Ausbildungswesens so gut wie ausgeschlossen sind. Im übrigen ist das Bildungsgefälle nicht nur auf die räumlich-strukturelle Differenzierung zurückzuführen. So können die Bildungsbereitschaft der jeweils überwiegenden sozialen, beruflichen, konfessionellen Bevölkerungsschicht, die Verkehrsverhältnisse, die mehr oder weniger tiefe Gliederung des Schulsystems selbst innerhalb einer Großstadt von Stadtviertel zu Stadtviertel sehr unterschiedlich sein.

Die zunehmenden Anforderungen von Wirtschaft und Technik bewirken einen steigenden Bedarf an zusätzlichen qualifizierten Arbeitskräften. Deswegen steigt die Nachfrage nach weiterführenden Bildungsgängen. In den hochindustrialisierten Verdichtungsgebieten bestehen vielfältige berufliche und soziale Aufstiegsmöglichkeiten, denen das tief gegliederte Angebot an Bildungseinrichtungen entgegenkommt. Aus allem ergibt sich ein hoher Anreiz, die gebotenen Möglichkeiten auch wahrzunehmen. In den ländlichen Gebieten ist ein solcher Anreiz wesentlich schwächer, weil die dortige traditionelle Wirtschaftsstruktur weniger aufgefächerte berufliche und soziale Aufstiegschancen bietet und wegen der regelmäßig geringeren Bevölkerungsdichte auch die Bildungsmöglichkeiten weniger tief gestaffelt und räumlich weitmaschiger gestreut sind. Dies erklärt auch, warum aus den ländlichen Gebieten gewöhnlich die aktivste, aufstiegswillige und am besten gebildete und ausgebildete Bevölkerungsschicht ab-

**Merkmale des Schul- und Hochschulbesuches
in den Regierungs- und Verwaltungsbezirken des Landes Niedersachsen**

Gebiet	Realschulen				Gymnasien				Hochschulen					
	Zugangs- quoten 1) 1961 bis 1963 2)		Leh- rer	Klas- sen- räume	Zugangs- quoten 1) 1961 bis 1963		Abschluß- quoten 3)		Leh- rer	Klas- sen- räume	Wissen- schaftliche Hochschulen	Pädagogische Hochschulen		
			je 1000 Personen im Alter von 6 bis unter 21 Jahren 1961						je 1000 Personen im Alter von 6 bis unter 21 Jahren 1961		Studierende in vom Tausend der Personen im Alter von 19 bis unter 31 Jahren, 1961			
	männ- lich	weib- lich			männ- lich	weib- lich	männ- lich	weib- lich	männ- lich	weib- lich	männ- lich	weib- lich	männ- lich	weib- lich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Regierungs- und Verwaltungsbezirk														
Hannover	13,4	14,5	2,2	1,5	16,3	13,6	8,1	6,8	3,7	2,3	30,8	8,7	2,2	5,0
Hildesheim	14,9	16,8	2,6	1,8	16,7	12,0	9,4	6,4	4,0	2,7	33,3	10,2	2,4	8,8
Lüneburg	16,0	17,9	2,5	1,8	13,7	10,7	7,0	4,8	2,9	2,0	19,9	6,7	1,8	3,7
Stade	12,1	13,8	2,0	1,6	11,3	8,3	5,9	4,2	2,3	1,7	16,3	5,4	1,7	3,3
Osnabrück	15,6	14,5	2,3	1,9	14,0	12,4	7,5	6,9	3,3	2,1	21,6	7,0	3,2	6,1
Aurich	11,2	11,4	2,0	1,5	8,8	7,0	6,9	3,8	2,1	1,5	17,5	6,0	2,5	3,9
Braunschweig	11,6	14,1	2,0	1,4	17,8	12,8	10,5	7,2	4,1	2,7	32,8	8,1	2,9	5,4
Oldenburg	11,4	12,6	1,8	1,4	16,3	12,7	8,5	5,7	3,8	2,6	22,1	7,3	3,2	5,8
Land Niedersachsen ...	13,5	14,8	2,2	1,6	14,9	11,7	8,0	6,0	3,4	2,3	25,8	8,0	2,5	5,4

1) gemessen am Anteil der Schüler in der 7. Klasse am zugehörigen Geburtsjahrgang

2) arithmetische Mittel aus den Quoten der Jahre 1961 bis 1963

3) gemessen am Anteil der Abiturienten am zugehörigen Geburtsjahrgang

Quelle: Berechnung der „Arbeitsgruppe Standortforschung“ — Technische Hochschule Hannover in „Wissenschaftliche Empfehlungen zur künftigen räumlichen Entwicklung des Landes Niedersachsen“.

wandert. Sie setzt sich überdies aus den jüngeren Jahrgängen der erwerbsfähigen Bevölkerung zusammen, weil diese die größten Aufstiegschancen haben. Die demographische Struktur solcher Abwanderungsgebiete wird somit in doppelter Weise verändert; sie zeigt sich einmal in einer relativen Überalterung der zurückbleibenden Bevölkerung, zum andern in einer geringeren Differenzierung der beruflichen Qualifikation. Dadurch werden die ohnehin schon hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete noch weiter empfindlich geschwächt. Solche Entwicklungen sind häufig durch eine positive Bevölkerungsbilanz verdeckt; die Abwanderung wird aufgefangen durch überdurchschnittliche Geburtenüberschüsse und in ländlichen Kleinstädten manchmal sogar durch Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die die Arbeitsplätze mit geringeren Anforderungen an Bildung und Ausbildung einnehmen.

Die verbreitete Erscheinung der kleinräumigen Verdichtung läßt sich auch darauf zurückführen, daß Arbeitskräfte, die im Generationswechsel nicht mehr in landwirtschaftliche Berufe eintreten können oder diese jetzt aufgeben müssen, in Städte oder Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung abwandern. Dadurch steigt oftmals zwar die Zahl der Industriebeschäftigten. Diese Entwicklung ist aber

nicht von einem entsprechenden Anstieg des Bildungs- und Ausbildungsniveaus begleitet.

In den ländlichen und zurückgebliebenen Räumen müssen also wirtschaftliche Entwicklung und Ausbau des Bildungswesens gleichermaßen gefördert werden. Es genügt nicht, ausschließlich Bildungseinrichtungen zu schaffen, weil die bildungs- und ausbildungsmäßig führende Bevölkerungsschicht abwandert, wenn Berufe gehobener Qualifikation, die ihrer Ausbildung entsprechend, nicht vorhanden sind. Es genügt aber auch nicht, wenn ausschließlich neue industriell-gewerbliche Arbeitsplätze eingerichtet werden, weil damit allein das Problem der Umschichtung von landwirtschaftlichen zu industriellen Betätigungen nicht gelöst wird. Die Bedeutung des Bildungswesens in der regionalen Entwicklung zeigt sich darin, daß die industriell-gewerbliche Erschließung von ländlichen oder zurückgebliebenen Gebieten vor allem auf zentrale Orte mit einer infrastrukturellen Mindestausstattung (insbesondere weiterführende Schulen) beschränkt ist. Die Ungleichheiten und das regionale Gefälle zwischen Verdichtungsräumen und den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten im Bildungsbereich sind zwar durch die Entwicklung bedingt, aber im wesentlichen durch öffentliche Entscheidungen beeinflussbar. Die Ausgleichswirkungen des Bildungs-

gefälltes haben sich bisher vorwiegend in den Bevölkerungswanderungen niedergeschlagen. Daher ist es notwendig, daß Bund, Länder und Gemeinden bei der Bildungsplanung die Ziele und Grundsätze der Raumordnung berücksichtigen.

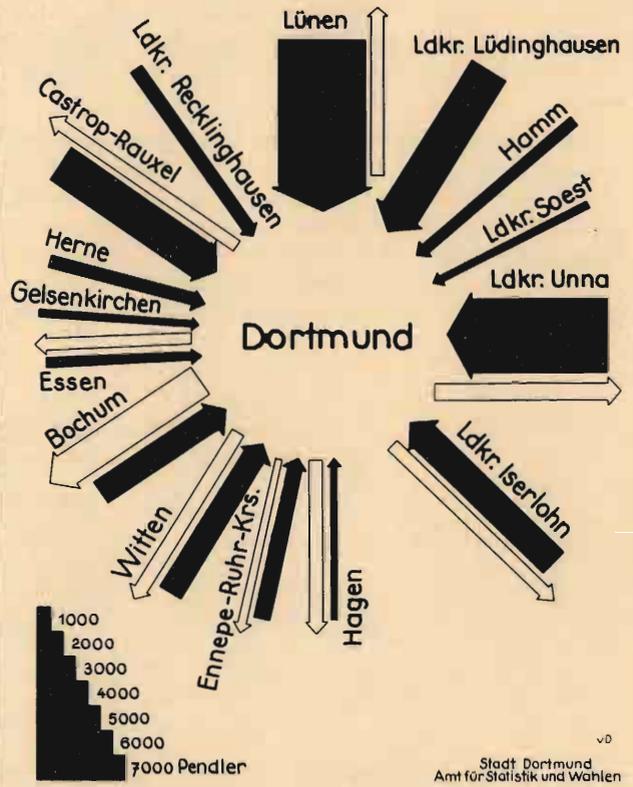
7. Pendlerbewegung

Für die räumliche Zuordnung von Wohn- und Arbeits- oder Ausbildungsstätten gibt die Pendlerbewegung einige Anhaltspunkte. Im Jahre 1961 pendelten von den insgesamt 25,7 Millionen Erwerbstätigen 6,12 Millionen täglich zwischen Wohn- und Arbeitsgemeinden. Von den rund 7 Millionen Schülern und Studierenden besuchten rund 10 % eine Schule oder Hochschule außerhalb ihrer Wohn-gemeinde.

Die Darstellung der Pendlerbewegung zwischen Wohn- und Arbeitsstätte gibt noch keinen Aufschluß darüber, in welchem Maße das Pendeln lediglich einer unumgänglichen räumlichen Funktionsteilung folgt und in welchem Maße es zu einer Belastung geworden ist. Denn eine solche Statistik zeigt nur auf, ob der Einzelne beim Weg von der Wohnung zur Arbeit eine Gemeindegrenze überschreitet, was schon bei kurzen Entfernungen möglich ist. Die Belastung zeigt die Statistik über den Zeitaufwand für den Weg von der Wohn- zur Arbeitsstätte (Ausbildungsstätte).

Von den 1961 rund 25,7 Millionen Erwerbstätigen im Bundesgebiet brauchten 13 % für den täglichen Weg zur Arbeitsstätte mehr als 45 Minuten und rund 7 % mehr als eine Stunde. Für 1,5 %, d. h.

Berufspendler in Dortmund
Pendlerströme von Wohnsitz- und Zielgemeinden mit 500 und mehr Pendlern
Stand vom 6. Juni 1961



Quelle: Dortmunder Statistik, Sonderheft 25, 1965: Die Pendelwanderung in Dortmund nach der Volkszählung 1961.

Die Erwerbstätigen sowie die Schüler und Studierenden nach dem durchschnittlichen Zeitaufwand für den Weg zur Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte¹⁾ am 6. Juni 1961

Zeitaufwand für den Weg zur Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte	Erwerbstätige ²⁾		Schüler und Studierende		Erwerbstätige sowie Schüler und Studierende	
	1 000	%	1 000	%	1 000	%
kein Zeitaufwand ²⁾	6 414,9	25,0	5,3	0,1	6 420,2	19,6
unter 15 Minuten	5 324,1	20,7	3 824,3	54,3	9 148,4	27,9
15 bis unter 30 Minuten	6 446,5	25,1	2 156,1	30,6	8 602,6	26,3
30 bis unter 45 Minuten	3 775,1	14,7	646,2	9,2	4 421,3	13,5
45 bis unter 60 Minuten	1 571,8	6,1	191,2	2,7	1 763,0	5,4
60 bis unter 90 Minuten	1 395,2	5,4	130,1	1,8	1 525,3	4,7
über 90 Minuten	388,8	1,5	32,7	0,5	421,5	1,3
ohne Angabe	371,3	1,4	62,0	0,9	433,3	1,3
Personen insgesamt ...	25 687,7	100	7 047,9	100	32 735,6	100

¹⁾ Ergebnisse einer 10 %-Aufbereitung der Volks- und Berufszählung 1961, Bundesgebiet einschließlich Berlin (West)
²⁾ Wohnung und Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte auf dem gleichen Grundstück
³⁾ ohne Soldaten, jedoch einschließlich erwerbstätige Schüler und Studierende
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, Heft 9: Pendler (in Vorbereitung)

also 389 000 Erwerbstätige hat der Zeitaufwand für den Arbeitsweg mehr als 1½ Stunden betragen; insgesamt also täglich mehr als 3 Stunden. Von den 7 Millionen Schülern und Studierenden brauchen 5 % für einen täglichen Weg zu ihrer Ausbildungsstätte mehr als ¾ Stunde, darunter 0,5 %, also 32 700 der Ausbildungspendler einen Weg von über 1½ Stunden oder über 3 Stunden täglichen Zeitaufwand.

Die Zahlen über die Pendlerbewegung belegen die bekannte Tatsache, daß sich die zwei Grundfunktionen Wohnen und Arbeiten (Ausbildung) heute für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung nicht mehr innerhalb ein- und derselben Gemeinde vollziehen. Der Lebens- und Arbeitsbereich des Einzelnen hat sich räumlich ausgedehnt und deckt sich

nicht mehr mit den überkommenen Verwaltungsgrenzen der Gemeinden. Eine kritische Grenze, von der ab der tägliche Zeitaufwand für den Hin- und Rückweg zur Arbeitsstätte unzumutbar ist und Rückschlüsse auf eine mangelnde räumliche Zuordnung von Wohnung und Arbeitsstätte zuläßt, ist nicht so leicht zu finden. Hier kommt es im Einzelfall auf die Gegebenheiten an, insbesondere darauf, in welcher Weise der Pendlerweg zurückgelegt wird.

Näheren Aufschluß über die räumlichen Entfernungen, die durch das Pendeln täglich überbrückt werden, geben als Beispiele angeführte Einzeluntersuchungen für stark verdichtete und mehr ländliche Räume.

Unselbständige Beschäftigte, Nah- und Fernpendler in ausgewählten Landkreisen von Niederbayern und Oberpfalz

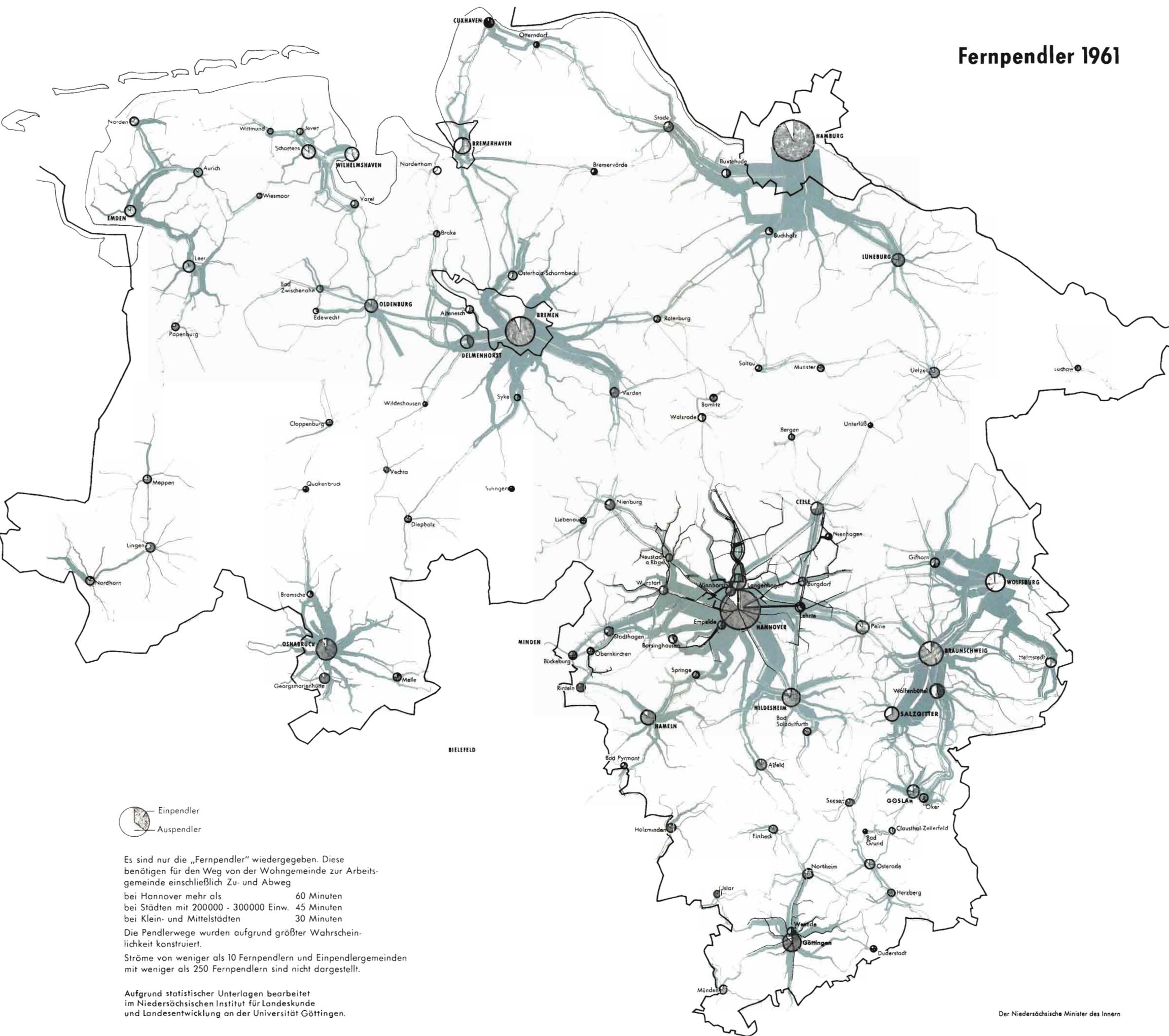
Stand 30. Juni 1960

Landkreis	unselbständige Beschäftigte	Pendler			Fernpendler in v. H. von Spalte 1	Fernpendler nach			Fernpendler nach		
		insgesamt	davon			München	Nürnberg	Stuttgart	München	Nürnberg	Stuttgart
			Nahpendler	Fernpendler							
		Anzahl				Anzahl			in v. H. von Spalte 4		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Bogen	7 439	4 474	3 273	1 201	16,1	655	17	90	54,2	1,4	7,4
Deggendorf ¹⁾ ..	8 967	5 817	4 280	1 537	17,1	1 005	18	63	65,5	1,2	4,1
Grafenau	8 902	4 997	3 463	1 534	17,2	938	14	87	60,9	0,9	5,7
Kötzting	8 582	5 216	2 968	2 248	26,2	567	421	64	25,3	18,8	2,8
Passau ¹⁾	12 210	7 018	6 145	873	7,1	415	8	51	47,6	0,9	5,8
Regen	14 181	5 707	4 036	1 671	11,8	833	24	102	49,9	1,4	6,1
Viechtach	8 140	4 544	3 081	1 463	18,0	732	22	63	50,0	1,5	4,3
Wegscheid	6 205	3 498	3 018	480	7,7	227	7	29	46,4	1,4	5,9
Wolfstein	10 544	6 045	4 268	1 777	16,8	878	21	109	49,5	1,2	6,1
Cham	10 058	4 418	3 188	1 230	12,2	239	298	43	19,4	24,2	2,7
Nabburg	8 039	4 758	4 299	459	5,7	80	81	—	17,5	17,8	—
Neunburg v. W. .	3 889	1 957	1 744	213	5,5	38	37	14	17,8	17,4	6,6
Oberviechtach ...	3 062	1 738	1 374	364	11,9	83	61	—	22,8	16,8	—
Roding	6 139	3 473	2 783	690	11,2	166	160	53	24,1	23,2	7,7
Vohenstrauß ...	6 829	3 726	3 316	410	6,0	57	97	46	13,9	23,6	11,2
Waldmünchen ..	4 102	1 858	1 335	523	12,7	135	142	21	25,7	27,1	4,0
Niederbayern ¹⁾ .	85 170	47 316	34 532	12 784	15,0	6 250	552	658	48,9	4,3	5,1
Oberpfalz ¹⁾	42 118	21 928	18 039	3 889	9,2	798	876	177	20,5	22,5	4,6
insgesamt ¹⁾ ...	127 288	69 244	52 571	16 673	13,1	7 048	1 428	835	42,3	8,6	5,0

¹⁾ Untersuchungsgebiet

Quelle: Materialien zur regionalen Wirtschaftsentwicklung in Mittelgebirgslagen der Bundesrepublik Deutschland — Bayerischer und Oberpfälzer Wald — von Curt Leffler und Sebastian Schall. Textband. Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn 1964

Fernpendler 1961



 Einpendler
 Auspendler

Es sind nur die „Fernpendler“ wiedergegeben. Diese benötigen für den Weg von der Wohngemeinde zur Arbeitsgemeinde einschließlich Zu- und Abweg

- bei Hannover mehr als 60 Minuten
- bei Städten mit 200000 - 300000 Einw. 45 Minuten
- bei Klein- und Mittelstädten 30 Minuten

Die Pendlerwege wurden aufgrund größter Wahrscheinlichkeit konstruiert.

Ströme von weniger als 10 Fernpendlern und Einpendlergemeinden mit weniger als 250 Fernpendlern sind nicht dargestellt.

Aufgrund statistischer Unterlagen bearbeitet im Niedersächsischen Institut für Landeskunde und Landesentwicklung an der Universität Göttingen.

Eine besondere Erscheinung ist das Wochenendpendeln, bei dem Entfernung und Zeitaufwand ein tägliches Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsstätte nicht mehr zuläßt. Die auf längere Zeit unzumutbare Belastung führt häufig dazu, daß der Pendler seinen Wohnsitz zum Arbeitsort verlegt.

8. Infrastrukturgefälle

Die räumlichen Strukturverhältnisse in den Bereichen Verkehr, Wohnen und Bildung stellen nur Ausschnitte aus dem Gesamtbereich der öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen und -leistungen dar. Eine Gesamtschau der räumlichen Struktur und Entwicklung in diesem Bereich kann nicht gegeben werden, weil für die Infrastruktur regional genügend gegliederte Statistiken bisher fehlen. Größenverhältnisse und Niveauunterschiede zwischen strukturähnlichen Gebietskategorien müssen deswegen meistens aus den Ergebnissen von Einzeluntersuchungen und regional begrenzten Erfahrungsberichten abgeleitet werden. Eine allgemeine Schwierigkeit besteht darin, daß statistische Durchschnitte für die Kreise sehr große Strukturunterschiede von Gemeinde zu Gemeinde verdecken können und die Verflechtungen über die Kreisgrenzen (z. B. zwischen kreisfreier Stadt und Landkreisen in ihrem Einzugsgebiet) nicht zum Ausdruck bringen. Unter diesen Einschränkungen liefert die Karte „Realsteuerkraft je Einwohner in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1964“ Anhaltspunkte für einen **großräumigen Vergleich der eigenständigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden**. Die Realsteuerkraft ist die Summe des Ist-Aufkommens der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, wobei die sehr unterschiedlich hohen Hebesätze der einzelnen Gemeinden rechnerisch eliminiert und durch den Bundesdurchschnitt der Hebesätze ersetzt sind, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Eine hohe Realsteuerkraft weist auf eine verhältnismäßig gute Ausstattung mit örtlichen Verkehrs-, Bildungs-, Sozial- und Kultureinrichtungen hin, während weit unterdurchschnittliche Werte der Realsteuerkraft eine gemeindliche Infrastrukturausstattung vermuten lassen, die nicht den gegenwärtigen Anforderungen entspricht. Wegen des überragenden Gewichts der Gewerbesteuer im kommunalen Steuersystem hängt die Realsteuerkraft einer Gemeinde weitgehend davon ab, ob und in welchem Umfang sie Standort von größeren Gewerbetrieben ist. Die Realsteuerkraft ist daher zugleich auch ein Indiz für die wirtschaftliche Leistungskraft. Die großräumigen Unterschiede in der Realsteuerkraft spiegeln das regionale Gefälle in der wirtschaftlichen und in der infrastrukturellen Ausstattung wider. Gebiete mit hoher Realsteuerkraft je Einwohner decken sich weitgehend mit Gebieten hoher Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung, und hoher Bevölkerungsdichte. Umgekehrt entspricht eine gebietsweise weit unterdurchschnittliche Realsteuerkraft in ländlichen Gebieten regelmäßig einer niedrigen Bevölkerungsdichte und geringeren Wirtschaftskraft.

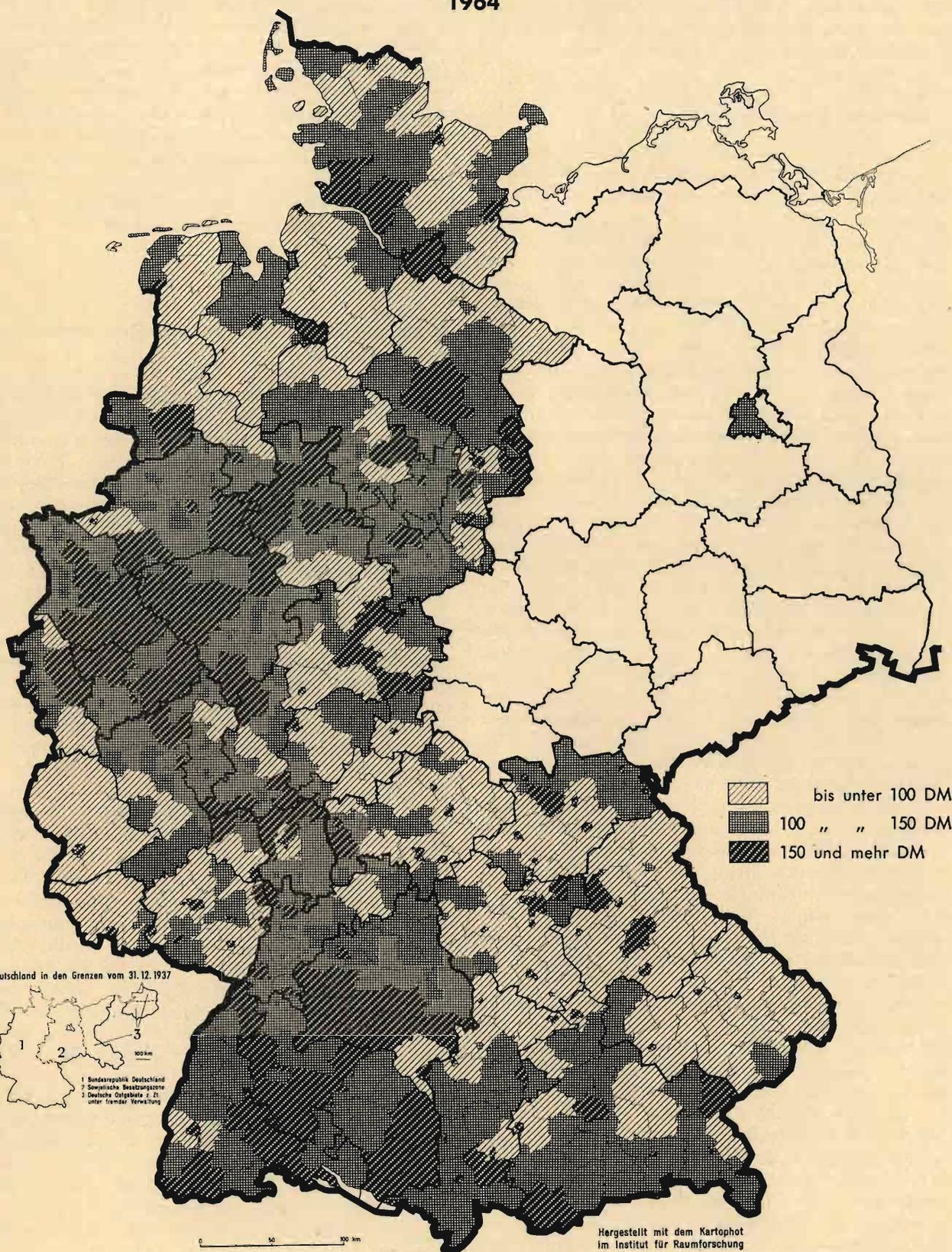
Das durch Kreiswerte der Realsteuerkraft je Einwohner veranschaulichte Gefälle der Infrastruktur ist eine Bestandsaufnahme, die noch nichts darüber aussagt, ob die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden dem tatsächlichen Bedarf an Infrastruktur genügen. In den Verdichtungsgebieten übersteigt dieser Bedarf auch in Gemeinden mit hoher Realsteuerkraft den finanziellen Rahmen bei weitem. Dies ist meist eine Folge ihrer absolut und je qkm stark gestiegenen Bevölkerung und ihrer erhöhten Zentralität, die höherrangige und spezifische Infrastruktureinrichtungen fordert. Zwischen den Verdichtungsgebieten und den ländlichen zurückgebliebenen Gebieten besteht immer noch ein großer Niveauunterschied in der Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen.

9. Zusammenhänge der großräumigen Struktur und Entwicklung

In den fünfziger Jahren haben die großen Bevölkerungsbewegungen und der Wiederaufbau der Industrien an traditionellen Standorten zunächst dazu geführt, daß die Großstädte ihrer Funktion als Kernpunkte der Verdichtung von Bevölkerung und Wirtschaft wieder entsprechen konnten. Die ländlichen Gebiete, die weniger zerstört waren und als Auffangräume für kriegs- und nachkriegsbedingte Wanderungen der Bevölkerung gedient hatten, erlebten eine starke Abwanderung. **Die Erscheinung, daß die Verdichtungsräume sowie die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete in ihrer Entwicklung stark auseinandergingen, hat seit dem Ende der fünfziger Jahre nachgelassen.** Eine sektorale Abwanderung von Beschäftigten aus der Land- und Forstwirtschaft und in industriell-gewerbliche und Dienstleistungsberufe, die jetzt die Antriebsfeder zu einer regionalen Abwanderung in Industriegebiete bildet, wird zum Teil auch im ländlichen Raum aufgefangen. Seit Erreichen der Vollbeschäftigung in den Jahren 1956/57 wurden neue Industriebetriebe nicht nur in den Randzonen der Verdichtungsgebiete, sondern auch zunehmend in ländliche Gebiete verlagert oder dort errichtet, allerdings vorwiegend in jenen Orten, die zentralörtliche Funktionen im ländlichen Raum ausüben und über eine bestimmte infrastrukturelle Mindestausstattung verfügen. Solche Orte haben eine starke Bevölkerungszunahme als Sammelpunkte im ländlichen Raum aufzuweisen. Die Abwanderung ist in den kleinen und kleinsten ländlichen Gemeinden besonders groß gewesen, und zwar dort, wo die Bevölkerung noch überwiegend in der Landwirtschaft beschäftigt war. Diese Abwanderungsverluste wurden jedoch statistisch durch überdurchschnittliche Geburtenüberschüsse ausgeglichen. Die kleinräumige Verdichtung in ländlichen Gebieten hat sich als ein gewisses Gegengewicht gegen die großräumige Wanderung in die Verdichtungsräume erwiesen.

Die in den fünfziger Jahren überwiegende Tendenz der großräumigen Verdichtung wurde somit von einer neuen Entwicklung abgelöst, die als Be-

Realsteuerkraft je Einwohner in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1964



Deutschland in den Grenzen vom 31.12.1937



0 50 100 km

Hergestellt mit dem Kartophot
im Institut für Raumforschung

ginn eines strukturellen Ausgleichs gedeutet werden könnte. Diese Ausgleichstendenz darf aber nicht überbewertet werden: Die dem Bundesdurchschnitt entsprechende Bevölkerungszunahme in großen Teilen der ländlichen Räume bedeutet lediglich, daß sie ihre relative Position innerhalb der Siedlungsstruktur nicht verändert haben. Eine überproportionale Zunahme der Industriebeschäftigten erklärt sich daraus, daß der Industriebesatz hier sehr niedrig ist und selbst eine bescheidene Industrieansiedlung sich deshalb in hohen Zuwachsraten der Industriebeschäftigten niederschlägt. Zu beachten ist ferner, daß eine weit überdurchschnittliche Steigerung der Wirtschaftskraft, zum Beispiel um 50 % in vier Jahren bei den niedrigsten Kreiswerten des Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung von etwa 2000 DM den absoluten Abstand zu den höchsten Kreiswerten mit über 10 000 DM immer noch nicht entscheidend verringern kann. **Die absoluten Unterschiede in der Wirtschaftskraft und infrastrukturellen Ausstattung sind deshalb zwischen Verdichtungs- und ländlichen Gebieten trotz einiger Ausgleichstendenzen immer noch sehr groß.**

Insgesamt gesehen bleibt festzustellen, daß die **absolute Zunahme der Bevölkerung in den Verdichtungsräumen die Notwendigkeit einer Ordnung dieser Räume unter raumordnerischen Zielvorstellungen weiterhin verstärkt hat. Neben dieser Aufgabe ergibt sich für die Raumordnung dem Leitbild des Raumordnungsgesetzes entsprechend die Notwendigkeit, einen Abbau des großräumigen Strukturgefälles durch die Entwicklung der ländlichen und der zurückgebliebenen Gebiete anzustreben.**

II. Verdichtungsräume

1. Verdichtung als Erscheinung

In der räumlichen Verteilung von Wohn- und Arbeitsstätten ist die Verdichtung ein Merkmal unserer räumlichen Ordnung und einer der wichtigsten Gegenstände der Raumordnungspolitik. Als räumliches Ordnungsprinzip ist sie ein wichtiges Instrument, um eine unwirtschaftliche Nutzung des Raumes zu vermeiden und um sicherzustellen, daß die zentralen Versorgungseinrichtungen auf kürzestem und wirtschaftlichstem Wege für eine möglichst große Zahl von Menschen erreichbar sind.

In der Industriegesellschaft ist die Verdichtung für die gesamtheitliche Entwicklung von Räumen in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht notwendig. Sie ist also nicht nur eine Begleiterscheinung der räumlichen Entwicklung, die hinzunehmen wäre; die Verdichtung ist vielmehr ein durchgängiges Gestaltungsprinzip, in dem sich die Notwendigkeit einer Funktions- und Arbeitsteilung und der Nutzung von Agglomerationsvorteilen niederschlägt. Deswegen bestimmt das Raumordnungsgesetz, daß eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt werden soll, die dazu beiträgt, räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnis-

sen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. Das Raumordnungsgesetz nimmt zur Verdichtung als einem der Ordnungs- und Entwicklungsprinzipien der Raumordnung in den einzelnen Gebietskategorien in ihrer spezifischen Form oder Aufgabe jeweils Stellung. So ist insbesondere auf das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung hinzuweisen, welches das Gesetz in allen Gebietskategorien für die Entwicklung oder Entlastung der Räume besonders hervorhebt. In den ländlichen und in den zurückgebliebenen Gebieten soll gleichermaßen wie in den Verdichtungsräumen die Entwicklung von zentralen Orten angestrebt werden.

Der Begriff „Verdichtungsräume“ ist im Raumordnungsgesetz zur Kennzeichnung einer räumlichen Erscheinung verwandt. Im Gegensatz zur punktuellen örtlichen Verdichtung erstrecken sich Verdichtungsräume über große Flächen. Im Raumordnungsgesetz sind folgende Grundsätze aufgestellt:

„In Verdichtungsräumen mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur sollen diese Bedingungen und Strukturen gesichert, und soweit nötig, verbessert werden. Der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, soll entgegengewirkt werden. Wo solche ungesunden Bedingungen und unausgewogenen Strukturen bestehen, soll deren Gesundung gefördert werden.“

In der Raumforschung und in der Praxis gibt es eine Anzahl von Definitionen für Verdichtungsräume und darauf aufgebaute Abgrenzungsmethoden und Abgrenzungsergebnisse. Weder die Wissenschaft noch der Gesetzgeber oder die Verwaltung haben sich bisher aber auf eine bestimmte Definition oder Abgrenzungsmethode festgelegt. Das Problem der Abgrenzung von Räumen bei der Ausführung von Gesetzen und für die praktische Arbeit in der Verwaltung stellt sich nicht nur für den Bereich der Verdichtungsräume oder den Bereich der Raumordnung überhaupt. Für den Städtebau kann insbesondere auf die Bestimmung von Sanierungsgebieten und insoweit auf die Regierungsvorlage eines Städtebauförderungsgesetzes (*Drucksache IV/3491 vom 28. Mai 1965 — erneut dem Bundesrat in der 5. Legislaturperiode zugeleitet, Bundesrats-Drucksache 64/66 —*) hingewiesen werden.

Bei den Beratungen des Raumordnungsgesetzes sind die mit der Abgrenzung verbundenen Fragen in den Ausschüssen des Bundestages und des Bundesrates ausführlich erörtert worden. Man kann davon ausgehen, daß sich die Abgrenzung nicht allein nach quantitativen Merkmalen bestimmen läßt. Hinzukommen müssen qualitative Gesichtspunkte. Außerdem ist zu unterscheiden zwischen der Ermittlung von Merkmalen, die für eine bundeseinheitliche Handhabung bei der Ausführung von Gesetzen erforderlich sind, und den konkreten Abgrenzungen der Räume. Nach dem Raumordnungsgesetz ist die Erarbeitung der auf das Bundesgebiet bezogenen Merkmale eine gemeinsame Aufgabe der Bundesregierung und der Landesregierungen. Die konkrete Abgrenzung in den einzelnen

Räumen obliegt den Ländern nach gemeinsamen Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen.

Mit dem Begriff „Verdichtungsraum“, für den in den Ländern gelegentlich auch andere Bezeichnungen verwendet werden — zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen „Ballungskerne“ und „Ballungsrandzonen“ —, verbindet man weitgehend Vorstellungen, die durch folgende Merkmale gekennzeichnet sind:

- In Verdichtungsräumen befinden sich viele Wohn- und Arbeitsplätze mit einem besonders hohen Maß baulicher Nutzung.
- Durch ihre räumliche Ausdehnung wird die Verdichtung zu einer Erscheinung von regionaler und überregionaler Bedeutung. Dabei ist zu sehen, daß große Teile der Verdichtungsräume als Siedlungsbänder oder Industrie-Agglomerationen erscheinen, bei denen die Verteilung der räumlichen Funktionen der einzelnen Gemeinden regelmäßig nicht typischen Zentralitätsmerkmalen folgt, selbst dann nicht, wenn diesen Räumen auch Großstädte zugerechnet werden müssen; (das könnte dazu führen, daß die mehr auf generalisierende und abstrakte Betrachtungen abgestellten Systeme zentralörtlicher Gliederung im Hinblick auf die vorhandene Wirtschafts- und Siedlungsstruktur in den einzelnen Verdichtungsräumen auf die Möglichkeit ihrer Verwirklichung überprüft werden müßten).
- Die in der baulichen Substanz sichtbar werdende Konzentration von Menschen und Arbeitsplätzen

überschreitet im allgemeinen die Grenze einer einzelnen Gemeinde und schließt eine Mehrzahl von Gemeinden ein.

Die Übergänge in der Entwicklung der Siedlungsdichte zu einem Zustand, bei dem von einem Verdichtungsraum im Sinne dieser Merkmale gesprochen werden kann, sind in der Wirklichkeit fließend. Man muß sich aber zur Abgrenzung statistischer Einheiten wie Einwohner je Gemeinde, Arbeitsplätze je qkm, Bevölkerung je qkm bedienen. Somit hängt die Anzahl der Verdichtungsräume von der jeweils angewandten Methode ab.

Geht man von der im *Raumordnungsbericht 1963* (Drucksache IV/1492) verwandten Abgrenzungsmethode aus, die den Kreisgrenzen folgt, so ergeben sich die neun bekannten großen Verdichtungsräume, in denen auf 13 % der Fläche 43 % der Einwohner des Bundesgebietes (ohne Berlin) leben und für die sich die in der *Tabelle „Ausgewählte Strukturdaten der Ballungszonen, Stand 1964/65“* enthaltenen Strukturdaten errechnen.

In der Raumforschung wird versucht, die Abgrenzung der Verdichtungsräume nach quantitativen Merkmalen zu verfeinern. Dabei wird zum Beispiel bei einer zwischenzeitlich entwickelten Abgrenzung, die von der Darstellungseinheit Gemeinde ausgeht (im Gegensatz zur früheren Abgrenzung, die auf dem Kreis als Einheit basiert) eine Einwohner-Arbeitsplatzdichte ermittelt, bei der die Belastung des Raumes durch das Wohnen (Einwohnerdichte) und durch den Arbeitsplatz (Arbeitsplatzdichte)

Ausgewählte Strukturdaten der Ballungszonen

Stand 1964/65

Ballungszonen	Bevölkerung ¹⁾		Bevölkerungsdichte	Industriebeschäftigte ¹⁾		Realsteuerkraft 1964 in DM je Einwohner
	in 1 000	%		in 1 000	auf 1 000 Einwohner	
Rhein-Ruhr	11 221	19,7	1 047	2 026	181	202
Rhein-Main	2 797	4,9	655	439	157	244
Hamburg	2 396	4,2	685	263	110	235
Stuttgart	2 003	3,5	657	439	219	266
Rhein-Neckar	1 639	2,9	507	295	180	198
München	1 595	2,8	723	214	134	243
Hannover	1 056	1,9	431	170	161	233
Nürnberg	1 050	1,9	430	210	200	200
Bremen	813	1,4	490	104	128	197
insgesamt ...	24 571	43,2	733	4 160	169	218
Bundesgebiet ohne Berlin	56 839	100	229	8 184	144	173

¹⁾ 30. Juni 1965

kombiniert wird. Diese Methode geht auf die Überlegung zurück, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen die typischen Erscheinungen der Verdichtungsräume in einem engen Zusammenhang mit der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte stehen und außerdem regelmäßig mit einer überproportionalen Bevölkerungszunahme verbunden sind. Das Ergebnis einer solchen Abgrenzung wird im folgenden dargestellt. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Darstellung nur auf die 10 größten Verdichtungsräume abgestellt ist, weil beabsichtigt war, solche Verdichtungsräume zu bestimmen, bei denen der Verdacht einer Überbelastung besteht. Es muß jedoch klargestellt werden, daß man auch nach dem Ergebnis dieser Darstellung nicht davon ausgehen darf, die ermittelten 10 größten Verdichtungsräume seien in jedem Falle überlastungsverdächtig, oder daß es außerhalb dieser Räume keine weiteren überlastungsverdächtigen Gebiete gebe. Für die Abgrenzung von Verdichtungsräumen, in denen die

Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen geführt hat, wird es vor allem noch auf die Vitalsituation und das Verhältnis der öffentlichen Grundleistungen zur wirtschaftlichen Leistungskraft ankommen.

Die Methode soll nur als ein Beispiel dafür dienen, daß die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Weiterentwicklung quantitativer Abgrenzungsmerkmale bestehen. Es wird Aufgabe der Raumforschung und der Verwaltung sein, Methoden zu finden, die für die Abgrenzung der Verdichtung des Bundesgebietes konkret anwendbar sind.

Außerhalb der in der Tabelle „Zahl der Gemeinden, Fläche, Wohnbevölkerung, Bevölkerungsentwicklung und Einwohner-Arbeitsplatzdichte in den zehn großen Verdichtungsräumen“ aufgeführten Verdichtungsräume gibt es noch weitere, die jedoch

**Zahl der Gemeinden, Fläche, Wohnbevölkerung,
Bevölkerungsentwicklung und Einwohner-Arbeitsplatzdichte
in den zehn großen Verdichtungsräumen**

Raum	Gemeinden ¹⁾ Anzahl	Fläche qkm	Wohnbevölkerung			Zunahme der Bevölkerung 1961 bis 1963		Ein- woh- ner- Arbeits- platz- dichte 1961 je qkm
			6. Juni 1961		31. Dezem- ber 1963 Anzahl	%	je qkm	
			Anzahl	je qkm				
Rhein-Ruhr	292	7 010	10 256 729	1 463	10 493 261	2,3	34	2 130
Rhein-Main	246	2 960	2 508 531	847	2 628 742	4,8	41	1 289
Hamburg	36	1 157	2 076 569	1 795	2 122 118	2,2	39	2 722
Stuttgart	205	2 203	1 892 118	859	1 975 478	4,4	38	1 324
Rhein-Neckar	111	1 688	1 273 159	754	1 321 716	3,8	29	1 117
München	31	645	1 281 127	1 985	1 378 967	7,6	152	3 088
Saar	123	1 105	837 154	758	860 003	2,7	21	1 095
Nürnberg	33	377	738 086	1 959	764 564	3,6	70	3 118
Hannover	30	338	715 118	2 115	735 249	2,8	60	3 349
Bremen	18	587	695 295	1 184	718 660	3,4	39	1 793
Alle 10 Räume zusammen	1 125	18 070	22 273 886	1 233	22 998 758	3,3	40	1 841
%	4,6	7,3	41,3	—	41,3	—	—	—
Übriges Bundesgebiet ohne Berlin	23 377	229 903	31 703 532	138	32 679 558	3,1	4	186
Bundesgebiet ohne Berlin	24 502	247 973	53 977 418	218	55 678 316	3,2	7	307

¹⁾ einschließlich bewohnte gemeindefreie Grundstücke nach dem Stand am 6. Juni 1961

als solche noch nicht statistisch bestimmt sind. Als Hilfsmittel zu einer vorläufigen Bestimmung dieser Räume kann die Abgrenzung solcher städtischer Agglomerationen dienen, die statistisch als sogenannte Stadtregionen erfaßt sind. Die Zahl der im *Raumordnungsbericht 1963 (Drucksache IV/1492)* erwähnten 56 Stadtregionen, die nach der Volkszählung 1950 von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung abgegrenzt worden waren, ist nach einer inzwischen erfolgten Neuabgrenzung auf Grund der Zählungsergebnisse von 1961 auf nunmehr 68 gestiegen. Diese Zunahme beruht aber nicht ausschließlich auf einer Bevölkerungszunahme in den schon nach den Zahlen von 1950 als „potentielle Stadtregionen“ abgegrenzten Agglomerationsräumen, sondern zu einem Teil auch auf Umgruppierungen innerhalb früher abgegrenzter Stadtregionen, die sich durch den Fortgang des Verstärkerprozesses als notwendig erwiesen haben. Die Veränderung in der Einwohnerzahl der Stadtregionen durch die allgemeine Bevölkerungsentwicklung und infolge der größeren Zahl der Stadtregionen ergibt folgendes Bild:

Einwohner in 56 Stadtregionen
im Jahre 1950 = 21,6 Millionen
Einwohner in 68 Stadtregionen
im Jahre 1961 = 30,3 Millionen

Von den 68 Stadtregionen liegen 18 mit 21,5 Millionen Einwohnern — ausgenommen ein Teil der Randzongemeinden — innerhalb der genannten 10 großen Verdichtungsräume, und zwar:

Verdichtungsraum	Stadtregionen
Rhein-Ruhr	Bonn/Siegburg Hamm Rhein/Ruhr Rheydt/Mönchengladbach/ Viersen
Rhein-Main	Frankfurt/Offenbach Wiesbaden/Mainz
Hamburg	Hamburg
Stuttgart	Göppingen Stuttgart
Rhein-Neckar	Heidelberg Mannheim/Ludwigshafen
München	München
Saar	Saarbrücken Saarlouis/Dillingen
Nürnberg	Erlangen Nürnberg/Fürth
Hannover	Hannover
Bremen	Bremen/Delmenhorst

Während jeder der genannten 10 großen Verdichtungsräume mehr als 700 000 Einwohner aufweist, liegen die Einwohnerzahlen der nächstfolgenden städtischen Agglomerationsräume außerhalb der

großen Verdichtungsräume mit weitem Abstand dahinter; sie bleiben noch unter 500 000 Einwohnern. Nach der Größe folgen — soweit sie mehr als 300 000 Einwohner haben — die Stadtregionen:

Aachen	444 811
Herford	122 302
Bielefeld	321 501
Karlsruhe	417 573
Braunschweig	371 627
Augsburg	363 794
Kiel	357 032
Kassel	341 744

Danach reihen sich dann mit einem deutlichen weiteren Abstand von fast 70 000 Einwohnern die in der Rangfolge kleineren Stadtregionen zwischen 200 000 und 300 000 an:

Lübeck	275 326
Münster	239 939
Osnabrück	236 051
Heilbronn	213 602
Ulm/Neu-Ulm	204 370.

2. Berlin als besonderer Verdichtungsraum

Eine Sonderstellung unter den Verdichtungsräumen nimmt Berlin ein. Die von der politischen Entwicklung der Nachkriegszeit gesplante Stadt hat ihre Hauptstadtfunktionen weitgehend verloren und wurde zunehmend vom Umland isoliert. Das hat zu schwerwiegenden Standortnachteilen und zu weitgehenden Einschränkungen und Umorientierungen der wirtschaftlichen Beziehungen geführt.

Durch die Eingliederung West-Berlins in das Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland wurde es möglich, vor allem die Standortnachteile weitgehend auszugleichen, den Wiederaufbau durchzuführen und die Grundlagen für eine weitere Entwicklung der Stadt zu schaffen.

Das Land Berlin muß insbesondere mit der Schwierigkeit der zweckmäßigen Nutzung dieses knappen Raumes fertig werden. Es hat nicht die gleichen räumlichen Möglichkeiten, wie die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen oder andere großstädtische Räume, um neue Industrien anzusiedeln oder vorhandene Betriebe zu erweitern. Es sollen darüber hinaus geeignete Flächen für den Verkehr, für den Wohnungsbau, für Kultur- und Sozialbauten verwandt werden, wobei die beschränkt vorhandenen Grün- und Erholungsflächen und die landwirtschaftlichen Nutzgebiete erhalten bleiben sollen. Der Geländebedarf muß daher sorgfältig abgewogen werden. Besondere Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung Berlins sind die Industrieansiedlung sowie der Wohnungs- und der Städtebau.

Die Stadtplanung ist ausgerichtet auf ein wiedervereinigtes Berlin als Hauptstadt Deutschlands. Da

die Sektorengrenze die alte City teilt, ist diese für jeden der beiden Teile Groß-Berlins in eine periphere Lage geraten. Der Städtebau in Berlin (West) ist auf die Wiedervereinigung der Stadt ausgerichtet. Er steht vor der außergewöhnlichen Situation, die ursprünglichen Funktionen der alten City, die durch die Kriegseinwirkungen und -folgen erloschen waren, wieder beleben zu müssen, obwohl dieser Stadtteil an der Peripherie der Stadtfläche von Berlin (West) gelegen ist und sich bereits mehrere Nebencitys ausgebildet haben. Hierfür sind schon eine Anzahl planerischer und baulicher Maßnahmen durchgeführt und weiter vorgesehen, zum Beispiel der Ausbau von Stadtschnellstraßen und U-Bahn, sowie umfangreiche städtebauliche Sanierungsprogramme. Durch Wiederaufbau und Neubau sind nach dem Kriege nahezu 300 000 Wohnungen in Berlin (West) gebaut worden. Es entstanden viel beachtete neue Wohngebiete (zum Beispiel das Hansaviertel, die Otto-Suhr-Siedlung, Charlottenburg-Nord, Britz-Süd).

Den wirtschaftlichen Auswirkungen der hermetischen Abriegelung des zur sowjetischen Besatzungszone gehörenden Umlandes und des sowjetischen Sektors von Groß-Berlin seit dem 13. August 1961 begegnete vor allem das Berlinhilfegesetz vom 19. August 1964, das zugleich wesentlich zu einer weiteren Steigerung der wirtschaftlichen Leistungskraft der Stadt beiträgt. Der Ausfall von rund einem Drittel des früheren Sozialproduktes durch den Verlust der Hauptstadtfunktionen wurde durch eine verstärkte Industrialisierung und durch die Verlegung einiger Bundesbehörden nach Berlin ausgeglichen.

Seit Jahren leistet der Bund auch unmittelbar — unter anderem durch Zuschüsse zum Berliner Landeshaushalt — wesentliche Beiträge, insbesondere zum städtebaulichen und kulturellen Auf- und Ausbau Berlins im Hinblick auf seine künftigen Hauptstadtfunktionen in einem wiedervereinigten Deutschland.

3. Anziehungskraft der Verdichtungsräume

Die Zahl der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze in den Verdichtungsräumen ist sowohl absolut als auch relativ außerordentlich hoch. Damit hängt eine ungewöhnliche Variationsbreite von beruflichen Möglichkeiten zusammen, wobei zu bemerken ist, daß eine große Anzahl von Spezialberufen und entsprechenden Arbeitsplätzen nur in diesen Räumen anzutreffen ist. Dies gilt vor allem für Dienstleistungsberufe gehobener Ordnung.

Da die Verdichtungsräume regelmäßig als Kern eine oder mehrere Stadtgemeinden hoher Zentralität aufweisen, sind in diesen Räumen differenzierte öffentliche und private Versorgungseinrichtungen vorhanden, und zwar in einer Quantität und auch Qualität, wie dies in den übrigen Räumen des Bundesgebietes nur in Ausnahmefällen anzutreffen ist. Zu diesen Einrichtungen zählen vor allem solche des Wirtschaftslebens, des Gesundheits-, des Bildungs-, des Kulturwesens, der Unterhaltung und Freizeitgestaltung. An differenzierten Einrichtungen und Anlagen für den höheren und speziellen Bedarf, wie sie in Städten höchsten Zentralitätsgrades anzutreffen sind, nimmt auch die Bevölkerung des Umlandes teil. Diese Eigenschaften der Verdich-

tungsräume sind in der allgemeinen Wertschätzung meistens Vorzüge, die bei der Industrie und dem Dienstleistungsgewerbe die Tendenz fördern, sich dort weiter auszudehnen oder sich niederzulassen. Dadurch und vor allem auch wegen der hochwertigen Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen üben diese Räume eine große Anziehungskraft auf die Bevölkerung aus.

Da die Kerne der Verdichtungsräume nach den gegebenen Verhältnissen in vielen Fällen den von anderen Räumen zuwandernden Betrieben und Menschen, wie auch dem natürlichen Bevölkerungszuwachs, nicht ausreichend Betriebsfläche und Wohnmöglichkeiten anbieten können, siedeln sich diese zumeist am Rande der Verdichtungsräume an. Das kann vor allem zu den für die Verdichtungsräume typischen Erscheinungen neuer Wohnsiedlungen und Industrieansiedlungen in den Randgebieten führen. Dabei ist zu sehen, daß auch aus dem Kernbereich der Städte Industriebetriebe, die sich nicht mehr ausdehnen können oder verlagert werden müssen, am Rande der Verdichtungsräume niederlassen oder in noch größerer Entfernung neue Standorte suchen. In vielen Fällen zwingen die Bevölkerung städtebauliche Maßnahmen (Sanierung überalterter Baugebiete, Entflechtung alter Mischgebiete, Abbruch von Wohngebäuden für Verkehrszwecke), aber auch steigender Bedarf an Büroräumen für Verwaltungseinrichtungen und die Veränderung ihrer Wohnbedürfnisse, den Kernbereich der Verdichtungsräume zu verlassen. Kennzeichnend dafür ist die Errichtung ganzer Siedlungseinheiten am Rande der Kerngebiete und in den der Großstadt benachbarten Gemeinden.

Die Tatsache der gegenseitigen Abhängigkeit aller Räume in der Raumordnungspolitik, von der das Raumordnungsgesetz bewußt ausgeht, wirkt sich in diesem Zusammenhang dahingehend aus, daß die in den Verdichtungsräumen zu treffenden Maßnahmen die nach dem Raumordnungsgesetz in den anderen Räumen angestrebte Entwicklung nicht beeinträchtigen dürfen. Wenn auch die Konzentration von Menschen und Arbeitsplätzen durch bessere Ausnutzung vorhandener oder durch wirtschaftlichere Ausnutzung neu zu schaffender öffentlicher Einrichtungen zu volkswirtschaftlichen Ersparnissen führen kann, so darf doch der Verdichtungsprozeß auch in solchen Fällen nicht so schnell vor sich gehen, daß dadurch in anderen Räumen raumordnungspolitische Nachteile und volkswirtschaftliche Verluste auftreten, wie das im *Raumordnungsbericht 1963 (Drucksache IV/1492, S. 23 und 24)* mit der Überschrift *„Die ursächliche Verknüpfung der großräumigen Strukturprobleme“* dargestellt ist.

Die räumlich ausgedehnte Verdichtung steht mit vielen Fachbereichen in engen Wechselbeziehungen. Diese Abhängigkeit zeigt sich nicht nur darin, daß Erscheinungen des jeweiligen Fachbereiches mit dem Zustandsbild und der Entstehung räumlicher Verdichtungen in einem untrennbaren Zusammenhang stehen. Die Fachbereiche verfügen vielmehr auch über die Instrumente, um räumliche Verdichtungen zu fördern oder dort, wo bereits sichtbare Mängel der Raumstruktur festgestellt werden, zu deren Beseiti-

gung beizutragen. Aus raumordnerischer Sicht handelt es sich dabei vor allem um die Bereiche

- Verkehr (Fern- und Nahverkehr),
- Städtebau und Wohnungswesen,
- natürliche Hilfsquellen und allgemeine Umweltsbedingungen,
- Wirtschaftsstruktur einschließlich des Dienstleistungssektors und
- Land- und Forstwirtschaft.

4. Fernverkehr

Der Fernverkehr von und nach den Verdichtungsräumen hat die Aufgabe, die großen Städte und Industriezentren miteinander, mit den übrigen Räumen und mit den anderen europäischen Verdichtungsräumen zu verbinden. Außerdem sind leistungsfähige Verbindungen zu den deutschen und den europäischen Seehäfen zu gewährleisten.

Die Verdichtungsräume erzeugen mit ihrer hohen Einwohnerzahl und ihrem großen Güterbedarf und -angebot den größten Teil des Fernverkehrs auf Eisenbahnen, Straßen, Wasserstraßen und in der Luft. Gut ausgebaut Fernverbindungen, vor allem an Kreuzungspunkten und an Umschlagstellen (zum Beispiel See-, Binnen- und Flughäfen) tragen dazu bei, Verdichtungsräume zu bilden und zu verstärken. Ein Beispiel bieten die Verdichtungsräume am Rhein, denen außer der seit altersher bestehenden billigen Rhein-Wasserstraße und ihren neu geschaffenen Abzweigungen ein elektrifiziertes Eisenbahnnetz, leistungsfähige Straßen und Autobahnen, neu erbaute Rohrleitungen sowie Flughäfen zur Verfügung stehen.

Eine Beurteilung der bestehenden Verkehrsnetze und Verkehrsleistungen der einzelnen Verkehrsträger aus raumordnerischer Sicht läßt erkennen, daß eine geordnete und optimale Verkehrsbedienung aller Räume nur erreicht wird, wenn die sich gegenseitig ergänzenden Netze ineinander greifen und eine zweckmäßige Arbeitsteilung der Verkehrsträger besteht.

a) Bei den **Eisenbahnen** wird die Verkehrsbedienung der Verdichtungsräume durch Elektrifizierung und Einsatz von Diesellokomotiven sowie durch weitere technische Neuerungen merklich beschleunigt, verbessert und sicherer gestaltet werden können. Dadurch vermindern sich auch die Lärmbelästigung und die Luftverunreinigung. Vom Süden ausgehend sind inzwischen die Hauptverbindungen der großen Verdichtungsräume des Bundesgebietes (ohne Berlin) elektrifiziert. Die Elektrifizierung weiterer Strecken ist geplant. Diese Modernisierung der Eisenbahn hat raumordnerisch den Vorteil, daß sie erhebliche Verkehrsverbesserungen bringt, ohne wesentliche zusätzliche Flächen zu beanspruchen.

Im Zeitraum vom 1. Juli 1963 bis 30. Juni 1966 wurden bei der Deutschen Bundesbahn nahezu 1900 km Strecken auf elektrischen Betrieb umge-

stellt. Darunter fallen u. a. folgende wichtige Strecken:

- Köln–Düsseldorf–Wuppertal–Hamm
- Riedbahn Frankfurt–Mannheim
- Hannover–Bremen
- Hannover/Lehrte–Celle–Hamburg
- Ruhr–Sieg
- Köln–Aachen
(mit Anschluß an das elektrifizierte Netz der Belgischen Eisenbahnen in den Raum Brüssel)
- Oberhausen–Emmerich–Elten
(mit Anschluß an das elektrifizierte Netz der Niederländischen Eisenbahnen in den Raum Amsterdam–Rotterdam).

Insgesamt waren am 30. Juni 1966 6750 km Strecken elektrifiziert.

Im Zeitraum vom 1. Juli 1966 bis Sommer 1968 sind für eine Umstellung auf elektrischen Betrieb folgende Strecken vorgesehen:

- Hamm/Haltern–Münster–Osnabrück
- Bebra–Guntershausen–Kassel
- Gießen–Marburg–Guntershausen
- Oberhausen–Lünen–Hamm
- Mönchengladbach–Aachen
- Köln–Mönchengladbach–Kaldenkirchen.

Ende 1966 werden von den etwa 30 000 km rund 7000 km Strecken elektrifiziert sein. Das Programm für 1967 umfaßt nahezu 250 km; für die erste Jahreshälfte 1968 sind rund 145 km vorgesehen.

b) Ein wichtiger Vorzug des **Straßennetzes** besteht darin, daß es wie kein anderes Verkehrsnetz die Fläche erschließt.

Dem Fernverkehr zwischen den Verdichtungsräumen dienen vor allem die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen. Das Netz der Autobahnen verbindet nahezu alle Verdichtungsräume untereinander und mit den nächstgelegenen im angrenzenden Ausland. Auch der Anschluß an die deutschen Seehäfen wird in absehbarer Zeit voll erreicht sein. Das engmaschigere Netz der Bundesstraßen ergänzt das Bundesautobahnnetz.

Im Gegensatz zu den Bundesautobahnen werden Bundesstraßen – abgesehen von den Umgebungsstraßen – nur selten ganz neu geplant und gebaut. Im Vordergrund steht vielmehr ihre ständige Verbesserung.

Im Zeitraum von 1963 bis 1966 sind zum Beispiel folgende Neubau- bzw. Ausbaumaßnahmen durchgeführt worden:

- BAB Bremen–Walsrode (Hannover)
- BAB Würzburg–Schweinfurt
- BAB Würzburg–Nürnberg
- Main–Neckar–Schnellweg, Darmstadt–Bensheim/Bergstraße
- B 9 Andernach–Weißenthurm
- B 26 Schweinfurt–Bamberg.

Im Zeitraum von 1967 bis 1968 ist die Durchführung folgender Maßnahmen vorgesehen:

- BAB Mannheim–Heilbronn
- BAB Ruhrgebiet–Siegen–Gießen
(Sauerlandlinie)
- BAB Bremen–Osnabrück
- BAB Köln–Bonn
- BAB Main-Neckar-Schnellweg,
Weinheim–Darmstadt–Langen–Frankfurt/M.
- Main-Lahn-Schnellweg, Teilabschnitte der
Strecke Frankfurt–Gießen–Marburg
- B 9 Umgehung Sinzig
- B 9 Verlegungsstrecke Salzig–Hirzenach.

- c) Der Ausbau des **Wasserstraßennetzes** ist viel mehr als der aller anderen Verkehrsnetze von topographischen Bedingungen abhängig. Die meisten großen Verdichtungsräume der Bundesrepublik Deutschland sind durch leistungsfähige Wasserstraßen (Rhein mit Nebenflüssen, nordwestdeutsches Kanalnetz) untereinander und mit einigen Seehäfen verbunden. Die Frage, inwieweit die Binnen- und Seeschiffahrtsstraßen auch eine standortbildende Wirkung haben, ist bereits im *Raumordnungsbericht 1963* behandelt worden (vgl. *Drucksache IV/1492, S. 41*).

In den Jahren 1963 bis 1966 wurde die Kanalisierung des Mains beendet und der Raum Bamberg erreicht. Im Hafen Bamberg wurden 1965 bereits 1,2 Millionen t umgeschlagen. Im selben Zeitraum wurde auch die Kanalisierung der Mosel zu Ende geführt. Die Bedeutung dieser Wasserstraße geht daraus hervor, daß auf ihr 1966 mit einer Beförderung von 5 Millionen t gerechnet wird. Davon werden rund 4 Millionen t nach Frankreich in den Raum Dieden- hofen–Metz befördert.

Der Ausbau des Dortmund-Ems-Kanals, der bedeutendsten Verbindung des Ruhrgebietes mit dem Nordseehafen Emden, ist so weit fortgeschritten, daß jetzt das 1350-t-Schiff, der sogenannte „Europakahn“, dort verkehren kann. Neben dem weiteren Ausbau des Dortmund-Ems-Kanals sollen in den nächsten Jahren Wasserstraßen des nordwestdeutschen Kanalnetzes, das sind der Rhein-Herne-Kanal, der Wesel-Datteln-Kanal, der Datteln-Hamm-Kanal, der Küstenkanal und vor allem der Mittelland-Kanal, als wichtigste Verbindung nach Berlin, dem gestiegenen Verkehr angepaßt und zum Teil erst für den „Europakahn“ ausgebaut werden.

Außerdem ist der Bau der Großschiffahrtsstraße Rhein–Main–Donau in Richtung auf den Industrieraum Nürnberg weiter fortgeschritten. Der Raum Nürnberg soll 1970 erreicht werden. Bis 1968 soll ferner der Neckar bis Plochingen kanalisiert und damit der südwestdeutsche Industrieraum an das Wasserstraßennetz angeschlossen werden.

- d) Die **Verkehrsflughäfen** der Bundesrepublik Deutschland liegen in den großen Verdichtungs- räumen. Sie dienen in erheblichem Umfang dem Verkehr mit überseeischen und entfernteren

europäischen Ländern, in immer stärkerem Maße aber auch der Verbindung der deutschen Verdichtungsräume untereinander und mit nahege- legenen europäischen Zentren. Für den Einsatz von Düsenverkehrsflugzeugen mußten die Flug- hafenanlagen zum Teil erheblich vergrößert wer- den. Die mit den Düsenflugzeugen und der star- ken Verkehrssteigerung der letzten Jahre aufge- tretenen Sicherheitsfragen und Fluglärmprobleme gewinnen immer mehr an Gewicht.

In den Jahren 1963 bis 1965 haben die Flughafengesellschaften für die Verbesserung der Abferti- gungsanlagen sowie der Start- und Landebahn- systeme, insbesondere in Hamburg und Hanno- ver, zusammen 228 Millionen DM investiert. Für die Jahre 1966 bis 1968 werden für weitere Ver- besserungen der Abfertigungsanlagen rund 580 Millionen DM investiert werden, insbesondere für neue Empfangsgebäude in Köln/Bonn und Frankfurt. Ferner sollen für Start- und Lande- bahnsysteme 205 Millionen DM aufgebracht wer- den.

Für den Zeitraum nach 1968 ist für den Raum Hamburg–Schleswig-Holstein die Errichtung eines neuen Verkehrsflughafens „Hamburg-Kal- tenkirchen“ genehmigt, dessen zwei Startbahnen eine Länge von je 4 km haben werden. Die Lage dieses Verkehrsflughafens ist für sogenannte Überschallflugzeuge sehr günstig, weil der Hafen im Verkehr mit dem amerikanischen Kontinent ohne besondere Lärmauswirkungen durch An- und Abflug über See genutzt werden kann. Die geschätzten Kosten für dieses Projekt betragen wenigstens 500 Millionen DM. Mit ähnlichen Aufwendungen ist für den geplanten Neubau eines Verkehrsflughafens München II zu rechnen, dem besondere Bedeutung für den Flugverkehr nach Süden und Südosten zukommt.

- e) Seit rund 7 Jahren baut die Wirtschaft **Rohr- leitungen für den Ferntransport von Mineralöl**. Diese ermöglichen es, Mineralö Raffinerien nicht nur in den Küstengebieten, sondern auch im Lan- desinnern in der Nähe der großen Verbrauchs- zentren zu errichten. Die Rohrfernleitungen ver- binden heute die Verdichtungsräume im Rhein- Ruhr- und Rhein-Main-Gebiet unmittelbar mit den Seehäfen der Nordsee und des Mittelmeeres. Im Raum Ingolstadt haben sie die Bildung eines neuen Wirtschaftszentrums ermöglicht. Aus der Sicht der Raumordnung bietet dieses moderne und kostengünstige Transportmittel besondere Vorteile, weil es kaum Flächen beansprucht und weil der Transport in Leitungen ohne Luftverun- reinigungen und geräuschlos vor sich geht. Die Planung und Linienführung dieser Rohrleitungen wirft Probleme auf, die regelmäßig einer raum- ordnerischen Abstimmung bedürfen.

Die in der Bundesrepublik Deutschland bisher verlegten Rohrfernleitungen für Mineralöl haben insgesamt eine Länge von etwa 1400 km.

Die Kosten für 1 km Rohrfernleitung betragen im Durchschnitt etwa 250 000 bis 300 000 DM.

Rohrfernleitungen für Mineralöl
(technische Daten und angeschlossene Raffinerien)

Name	Verlauf		Länge in km		Ø cm
	von	nach	insgesamt	in der Bundes- republik Deutschland	
1. NWO	Wilhelmshaven	Wesseling	389	389	70
2. DEA	Brunsbüttelkoog	Heide	32	32	25
3. RRP	Rotterdam Abzweig: Venlo	Raunheim Wesel	415 44	259 44	60 60
4. Gelsenberg	Wesel	Gelsenkirchen	44	44	40
5. SEPL	Marseille (Lavéra)	Karlsruhe	782	24	85
6. Wintershall- Marathon	Jockgrim	Mannheim	59	59	40
7. ELF	Jockgrim	Speyer	33	33	40
8. RDO	Karlsruhe	Neustadt	287	287	65
9. CEL	Genua	Ingolstadt	650	227	55 bis 45
10. TAL (im Bau)	Triest	Ingolstadt	460	160	100
11. Marathon (im Bau)	St. Christoph	Burghausen	62	62	32
12. RMR (im Bau)	Godorf	Ludwigshafen	243	243	50 bis 55
13. Marathon (im Bau)	Burghausen	München-Riem	95	95	20

*) in laufender Nummer 3 enthalten

***) in laufender Nummer 5 enthalten

Durchsatz in Millionen t 1965	End- kapazität in Millionen t	Angeschlossene Raffinerien (Kapazität in 1000 t) Stand Ende 1965
18,5	22	Esso (4800) Union Wesseling (3500) Lingen (3550) BP (4800) Scholven (4200) Ruhrchemie (550) Fina (2000)
1,5	2	DEA (3000)
10,2	18	Shell (4000) Union Wesseling (3500) Caltex (2000)
4,6 *)	6	Gelsenberg (7000)
27,7 davon Bundesrepublik Deutschland = 18,2	35	Esso (4000) DEA-Scholven (2400)
2,3 **)	6	Wintershall-Marathon (2500)
1,0 **)	6	ELF (2500)
8,4 **)	20	Esso (3800) Shell (2800) Gelsenberg-Mobil (2500)
—	8	Eriag (ENI) (2400) Esso (3800) Shell (2500)
—	54	—
—	3	Marathon (2000)
5,0	—	Fertigproduktenleitung
—	—	Fertigproduktenleitung

Von den in Betrieb befindlichen Rohrfernleitungen sind hervorzuheben:

Nordwest-Ölleitung (NWO)
(Wilhelmshaven-Köln-Wesseling)
seit Ende 1958

Rotterdam-Rhein-Pipeline (RRP)
(Rotterdam-Köln-Frankfurt/M.)
seit 1960 bzw. 1963

Süd-Europäische-Pipeline (SEPL)
(Marseille-Karlsruhe)
seit Ende 1962

Rhein-Donau-Ölleitung (RDO)
(Karlsruhe-Ingolstadt-Neustadt/Donau)
seit Ende 1963.

Die CEL-Rohrleitung von Genua nach Ingolstadt ist fertig und wird in absehbarer Zeit in Betrieb genommen. Die Transalpine-Rohrleitung (TAL) von Triest nach Ingolstadt ist im Bau und soll bis Mitte 1967 fertiggestellt sein. Die Ölleitungen von Wilhelmshaven nach Hünxe und von Wilhelmshaven nach Hannover sollen 1968 in Betrieb genommen werden.

Der Durchsatz der deutschen Rohrfernleitungen für Mineralöl betrug 1964 39,5 Millionen t. Im Jahre 1965 betrug die Durchsatzmenge 48,4 Millionen t, davon entfielen unter anderem auf die NWO 18,5 Millionen t, auf die SEPL 18,2 Millionen t und auf die RRP 10,2 Millionen t. Die Endkapazität der NWO und der RRP dürfte in zwei bis drei Jahren erreicht sein.

Die **Produktenrohrleitung** zwischen Dinslaken und Ludwigshafen mit Abzweigungen nach Koblenz, Mainz und Frankfurt/M. (RMR) soll 1967 fertiggestellt werden. Außerdem ist eine Produktenleitung von Burghausen/Salzach nach München im Bau, die 1967 in Betrieb genommen werden soll.

Der Aufbau dieser Rohrfernleitungen hat zu einer weitgehenden Angleichung der Energiepreise in den einzelnen Teilen der Bundesrepublik Deutschland und damit zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der revierfernen Gebiete geführt.

5. Nahverkehr

Der Bestand an Kraftfahrzeugen hat sich in den vergangenen Jahren so vermehrt, daß der Ausbau der Straßen und der Parkplätze, vor allem der innerörtlichen, damit nicht Schritt halten konnte. Diese Entwicklung führt besonders in den Verdichtungsräumen zu täglichem Zeitverlust durch Stauungen, zu erhöhten Unfallgefahren, sowie zu Lärm und zu Luftverunreinigung. Die Verkehrsschwierigkeiten werden oft noch dadurch verstärkt, daß Wohn- und Arbeitsstätten, Erholungs- und Bildungseinrichtungen und alle anderen lebenswichtigen Einrichtungen einander räumlich mangelhaft zugeordnet sind. Damit tritt neben die Notwendigkeit eingehender Planungen der Fernverkehrsverdingungen die ebenso große Dringlichkeit, in den Verdichtungsräumen ein abgestimmtes und ausgewogenes System von Verkehrswegen zu schaffen. Nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Län-

dern ist dies vor allem Aufgabe der Länder und Gemeinden. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten ist aber auch der Bund bemüht, zur Entlastung des Verkehrs in den Verdichtungsräumen beizutragen.

Auf Initiative der Bundesregierung hatte der Deutsche Bundestag am 1. August 1961 ein Gesetz verabschiedet, nach dem eine Untersuchung durchzuführen war, „welche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden unter dem Gesichtspunkt einer gesunden Raumordnung und eines neuzeitlichen Städtebaus erforderlich sind“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, *Bundesgesetzblatt I 1961, S. 1109*).

Eine aufgrund dieses Gesetzes eingesetzte Kommission von Sachverständigen hat einen ausführlichen Bericht mit zahlreichen Vorschlägen für Maßnahmen sowohl der Infrastruktur, als auch zur besseren Ordnung und Lenkung des Verkehrs vorgelegt, der als *Drucksache IV/2661* mit dem Titel **„Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“** veröffentlicht worden ist. Der Bericht befaßt sich eingehend mit den Verkehrsproblemen in den Verdichtungsräumen.

Die Kommission hat Vorschläge zur Abstimmung der Verkehrsplanungen mit den raumordnerischen Planungen erarbeitet und umfassende Empfehlungen für die Berücksichtigung des Verkehrs im Städtebau gegeben. Sie hat auf dem Gebiete des Straßenbaus die Schaffung ausreichender Verkehrsflächen für den fließenden, aber auch für den ruhenden Verkehr gefordert. Auch hat sie sich eingehend mit der Funktion des öffentlichen Personenverkehrs zur Bewältigung des **innerstädtischen Verkehrs** befaßt und empfohlen, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Nahverkehrsmittel Ausbauprogramme aufzustellen. Sie sind mit den Planungen für den Ausbau der städtischen Straßen abzustimmen. Dabei sollte eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten, vor allem dem öffentlichen und dem individuellen Verkehr, gefunden werden. Für die Schaffung von zusätzlichem Parkraum in den Städten hat sie Empfehlungen gegeben und die Erschließung weiterer Ebenen für den Verkehr dort vorgeschlagen, wo die Anlage weiterer Verkehrsflächen zur Zerstörung des — vielfach historisch gewachsenen — Stadtkerns führen würde. Schließlich hat sie Wege aufgezeigt, um die Bevölkerung, soweit möglich, vor verkehrsbedingter Luftverunreinigung und Lärmbelastigung zu schützen.

Zur Verwirklichung der in dem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen hat der Bund den Ländern einen Vorschlag für ein Arbeitsprogramm übermittelt, das in gemeinsamen Arbeitskreisen von Bund, Ländern und Gemeinden so schnell wie möglich beraten werden soll. Fragen der Raumordnung sind ein wesentlicher Gegenstand dieses Arbeitsprogramms.

Im Rahmen des **Bundesfernstraßenbaus** hat der Bund bereits durch die Novellierung des Bundesfernstraßengesetzes von 1961 u. a. die Möglichkeiten

zur Unterstützung des kommunalen Straßenbaues wesentlich verbessert. Der neu eingefügte § 5 a erweitert die Zuwendungsmöglichkeiten des Bundes für solche Kreis- und Gemeindestraßen, denen Verkehrsbedeutung als Zubringer zu Bundesstraßen zukommt. Eine weitere, sehr wesentliche Verbesserung zugunsten der Gemeinden wurde dadurch bewirkt, daß der Bund die Baulast für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Gemeinden bis zu einer Einwohnerzahl von 50 000 — vorher 9 000 — übernahm. Hiervon wurden 301 Gemeinden mit insgesamt 1153 km Ortsdurchfahrten betroffen. Für den Ausbau der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern gewährt der Bund darüber hinaus noch Zuschüsse.

Schließlich wurde die Begriffsbestimmung für das zusammenhängende Verkehrsnetz in geschlossenen Ortslagen erweitert. Es besteht jetzt verstärkt die Möglichkeit, bisher gemeindliche Ring-, Tangential-, Verbindungs- oder Entlastungsstraßen zu Bundesstraßen zu erklären und dadurch ein einheitliches, abgewogenes und abgestimmtes innerörtliches Netz von Hauptverkehrsstraßen auszubilden.

Schon bei der Aufstellung und bei der Durchführung des zweiten Vierjahresplanes für den Ausbau der Bundesfernstraßen wurde weitgehend nach den Vorstellungen, die zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes führten, verfahren. Auch bei der Aufstellung des dritten Vierjahresplanes wurden die Bemühungen um die Verbesserung des Verkehrs in den Verdichtungsräumen, vor allem im Vorfeld der großen Städte, fortgesetzt.

Im Zeitraum von 1963 bis 1966 wurden folgende wesentliche Bau- und Ausbaumaßnahmen durchgeführt:

- B 14 Stuttgart–Böblingen
- B 27 Echterdingen–Degerloch
- B 3 Umgehung Freiburg–Gundelfingen
- B 505 Umgehung Bamberg
- B 2 (München) Wangen–Starnberg
- B 40/43 Ostumgehung Frankfurt/M. (Kaiserleibrücke)
- BAB Rhein-Main-Schnellweg, Wiesbaden–Mainz–Frankfurt/M.
- BAB Eckverbindung Mönchhof–Darmstadt
- B 75 Bremen–Delmenhorst
- B 75 Lübeck–Siems (Herrenbrücke über die Trave)
- B 51 Recklinghausen–Bochum
- B 1 Mülheim–Unna
- BAB Teilstrecke B 42/B 9 (Rheinbrücke Bendorf bei Koblenz)
- B 9 Düsseldorf–Neuß–Köln
- B 326 Düsseldorf–Wuppertal
- BAB St. Ingbert/West–Saarbrücken/Ost
- B 406 Saarbrücken/Ost bei Geisweiler.

Im Zeitraum von 1967 bis 1968 sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- B 10 Umgehung Karlsruhe/Durlach
- B 36 Umgehung Mannheim–Rheinau
- BAB München–Wolfratshausen
- B 40 Nördliche Entlastungsstraße Frankfurt/M.
- B 40 Ostumgehung Frankfurt/M.
- B 43 Offenbach–Hanau
- B 44 Frankfurt/M.–Mörfelden

Süd-Main-Schnellweg Mainz–Wiesbaden–Frankfurt–Darmstadt
 B 9 Umgehung Mainz
 B 37 Umgehung Oggersheim–Ludwigshafen
 B 10 Querverbindung zwischen B 406 und B 51 bei Saarlouis.

Die in den vorstehenden Beispielen genannten Maßnahmen an Bundesfernstraßen wurden zeitlich vorgezogen, um den Gemeinden in den Verdichtungsräumen zu helfen. Dabei mußten andere wichtige Maßnahmen zurückgestellt werden.

Der **Ausbau des schienengebundenen Stadt- und Vorortverkehrs**, nicht zuletzt der Deutschen Bundesbahn, gewinnt immer mehr an Bedeutung, da dieser Verkehr mehr als alle anderen geeignet ist, die Straßen zu entlasten.

Die Bundesregierung prüft, wie sie die Verkehrsunternehmen mehr als bisher darin unterstützen kann, durch den Ausbau ihres schienengebundenen Nahverkehrs zur Behebung der Verkehrsnot in den Verdichtungsräumen beizutragen.

Soweit dafür Planungen der Deutschen Bundesbahn in Betracht kommen, sei auf die nachstehenden Maßnahmen hingewiesen:

Im Lande Nordrhein-Westfalen will die Deutsche Bundesbahn einen Nahschnellverkehr auf eigenen, vom Fernverkehr getrennten Gleisen im Raum Düsseldorf und im Ruhrgebiet einrichten. Vorgeesehen ist der viergleisige Ausbau des Streckenabschnittes Langenfeld–Düsseldorf für einen Nahschnellverkehr Langenfeld–Ratingen. Die Bauarbeiten hierfür sind bereits angelaufen.

Außerdem sollen die Bergisch-Märkische- und die Köln-Mindener Bahn zwischen Duisburg und Dortmund viergleisig ausgebaut werden. Ein Rahmenabkommen hierüber wurde zwischen der Deutschen Bundesbahn und dem Lande Nordrhein-Westfalen abgeschlossen. In München wurde in diesem Jahr durch die Bundesbahn mit dem Bau einer unterirdischen Verbindungsbahn zwischen München/Hauptbahnhof und München/Ostbahnhof begonnen.

Darüber hinaus bestehen Planungen für eine Verbindungsbahn in Frankfurt/M. und für die sogenannte City-Bahn in Hamburg, die eine wichtige innerstädtische Ergänzung des Hamburger S-Bahnnetzes darstellt. Das gleiche gilt für eine Verbindungsbahn in Stuttgart, für einen Nahschnellverkehr im Köln-Bonner-Raum und für den Bereich des Großraumes Hannover.

Ausgangspunkt für die Forderung, den **öffentlichen Personennahverkehr** in seiner Gesamtheit mehr als bisher zu fördern, ist die Erkenntnis, daß der Verkehrsnot in den Städten nicht ausschließlich durch Baumaßnahmen für den fließenden und ruhenden Individualverkehr begegnet werden kann. Jedes öffentliche Verkehrsmittel, das von den Verkehrsnutzern statt des eigenen Fahrzeuges benutzt wird, entlastet den Straßenverkehr. Die Sachverständigenkommission ist in ihrem Bericht zu dem Schluß gekommen, daß zwar eine Sanierung des Verkehrs „ohne größtmögliche Anpassung des städtischen

Straßennetzes an die wachsenden Verkehrsbedürfnisse“ nicht möglich sei, daß aber „der Ausweitung der Verkehrsflächen durch die Rücksichtnahme auf die Bausubstanz, die Funktionsfähigkeit der Stadt und den finanziellen Aufwand Grenzen gesetzt“ sind. Sie stellt fest, „Verkehrsraum für alle in dem Sinne, daß alle vorliegenden Wünsche zu befriedigen wären, kann keinesfalls geschaffen werden“. Sie fordert aus diesem Grunde „eine sinnvolle Aufgabenteilung unter den Verkehrsarten, insbesondere zwischen dem öffentlichen und dem individuellen Personenverkehr“. (Vgl. *Graphik „Beanspruchung der Straßenfläche“*.)

Wenn auch niemand gezwungen werden kann, statt seines eigenen Fahrzeuges einen Omnibus oder eine Straßenbahn zu benutzen, so kann doch eine häufigere Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel gefördert werden. Der Anreiz hierfür muß aber vor allem von den öffentlichen Verkehrsmitteln selbst ausgehen, d. h. sie müssen mehr Anziehungskraft ausüben als bisher. Dazu müssen die öffentlichen Verkehrsmittel sicher, schnell und pünktlich sein. Besonders wichtig ist, daß die Linienführung zügiger und dichter, die Bedienung häufiger und die Bequemlichkeit für den Fahrgast erhöht wird. Ferner sind die Fahrzeiten der verschiedenen Verkehrsmittel besser aufeinander abzustimmen, so daß dadurch das Umsteigen ohne lange Wartezeiten, aber auch ohne Hetze möglich ist. Schließlich können einheitliche Tarife einen Anreiz für die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel bieten. Zusammengefaßt bedeutet das: Die Verkehrsbedienung muß so gut werden, daß die Entscheidung, ob das eigene oder das öffentliche Verkehrsmittel benutzt wird, erheblich mehr als bisher zugunsten des öffentlichen ausfällt. Dann könnten einschneidendere Maßnahmen, so zum Beispiel durch noch weitergehende Halte- und Parkverbote in den Innenstädten, entbehrlich werden.

Die Planungen zur Ordnung des innerstädtischen Verkehrs können sich somit nicht nur auf Maßnahmen im Straßen- und Parkplatzbau beschränken. Vielmehr muß dabei der Ausbau eines einheitlichen und schnellen Netzes von öffentlichen Verkehrsmitteln besonders berücksichtigt und entsprechend einbezogen werden. Ergeben die Planungen für den innerstädtischen Verkehrswegebau, daß für gesonderte Verkehrswege der öffentlichen Verkehrsmittel nicht genügend oder unter Umständen überhaupt kein Raum mehr vorhanden ist, so müssen diese in die zweite Ebene verlegt werden. In einer Reihe von Städten ist der Bau von Verkehrswegen in der zweiten Ebene bereits in Angriff genommen oder geplant.

Ergeben sich auch schon viele der vorstehend genannten Gesichtspunkte aus den Anforderungen und Bedürfnissen des Verkehrs und des Städtebaus, so gewinnen sie ihre volle Bedeutung erst aus raumordnerischer Sicht. Wird dieser Zusammenhang betrachtet, dann sind die Maßnahmen des Verkehrs besonders geeignet, die Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen für die Verdichtungsräume mit zu verwirklichen.

Beanspruchung der Straßenfläche

(öffentliche und individuelle Verkehrsmittel)

200 Personen benötigen an Straßenfläche bei Beförderung mit

1 Straßenbahnzug



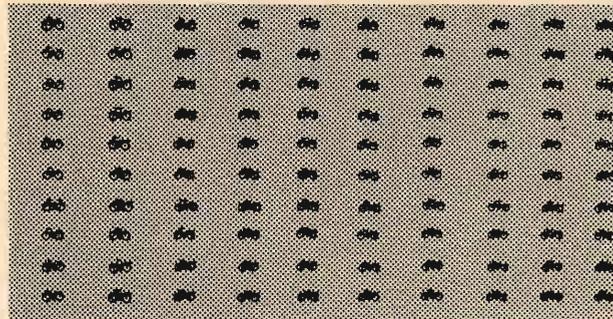
180 m²

2 Kraftomnibussen



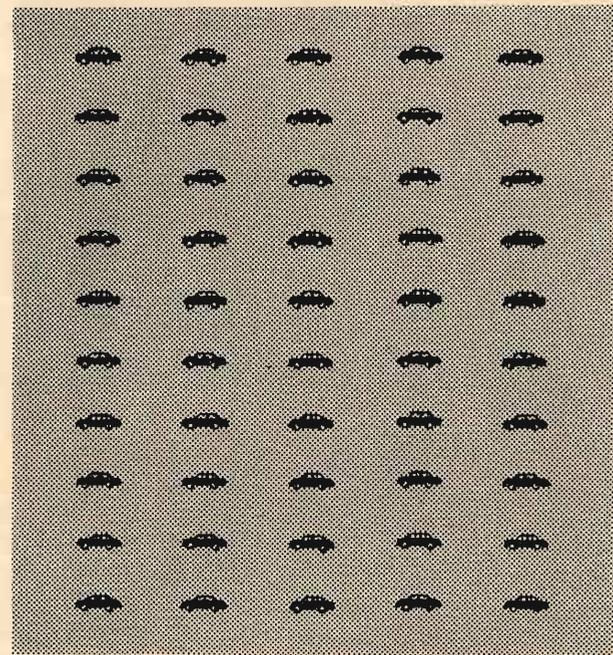
230 m²

100 Motorrädern



1850 m²

50 Personenwagen



3800 m²

Quelle: Hamburger Hochbahn

6. Städtebau und Wohnungswesen

a) **Zahlreiche Städte** entsprechen heute nicht mehr den neuzeitlichen baulichen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen der arbeitsteiligen Industriegesellschaft und **müssen zum Teil umgestaltet und erneuert werden**. Das betrifft besonders überalterte Kerngebiete, die dringend saniert werden müssen. Untersuchungen haben ergeben, daß Ende 1961 in der Bundesrepublik Deutschland von den vorhandenen 15,5 Millionen Wohnungen annähernd 1 Million (ca. 6 %) abbruchreif und etwa 3,5 Millionen (ca.

22 %) wegen schwerer baulicher und städtebaulicher Mängel sanierungsbedürftig waren. Durch eine vorausschauende Planung müssen bei der städtebaulichen Erneuerung die Voraussetzungen für eine gegliederte und aufgelockerte Besiedlung geschaffen und damit die Lebensverhältnisse in den Verdichtungsräumen verbessert werden.

Die Bundesregierung fördert seit 1962 Studien- und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern, bei denen auch raumordnerische Zielsetzungen zu berücksichtigen sind. Diese

Vorhaben sollen für künftige Maßnahmen der Stadterneuerung beispielhaft sein. Bisher wurden für solche Stadterneuerungsprojekte etwa 40 Millionen DM bereitgestellt, mit denen rund 50 Modellvorhaben in 35 Städten gefördert worden sind. Im Vordergrund stehen bei den geförderten Stadterneuerungsmaßnahmen neben der Beseitigung von Wohnungsmißständen die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, die Entflechtung ungesunder Mischgebiete, die Ausweisung ausreichender Geschäfts- und Gewerbeflächen, sowie die Umstrukturierung älterer Stadtteile, die noch dörflichen Charakter tragen.

Die städtebauliche Erneuerung hängt eng mit der städtebaulichen Entwicklung zusammen, die sich immer mehr über die Gemeindegrenzen hinaus ausdehnt. In den Stadtumlandgebieten ist durch die Abwanderung von Bevölkerungsteilen aus der Kernstadt, durch Zuwanderung sowie durch die Verlagerung von Industrie oft eine ungeordnete bauliche Entwicklung mit einer unwirtschaftlichen Besiedelung festzustellen, die vielfach bis zu einer Zerstörung der Landschaft geführt hat. Der Siedlungsdruck in den Randzonen und Umlandgebieten kann nur zu geordneten Entwicklungen führen, wenn die Planungen und Maßnahmen der Kerngebiete und der Randzonen, die in engem funktionalen Zusammenhang stehen, gemeinschaftlich erarbeitet und durchgeführt werden. Die Zunahme des Dienstleistungsbereichs und die Bedürfnisse des Verkehrs in den Verdichtungskernen erzwingen eine Umwidmung der Flächen und der Bausubstanz.

Ausgehend von raumordnerischen Überlegungen sollen Studien- und Modellvorhaben dazu beitragen, Verdichtungsräume zu ordnen und Entwicklungshemmnisse, die sich aus einer veralteten, den Bedürfnissen von morgen nicht mehr entsprechenden städtebaulichen Struktur ergeben, zu beseitigen.

Das Bundesbaugesetz von 1960 sieht vor, daß die Gemeinden bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Nachbargemeinden sowie die öffentlichen Planungsträger beteiligen sollen. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen für benachbarte Gemeinden gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden. In jedem Falle hat die Bauleitplanung die Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die sich aus dem größeren Raum zwangsläufig für sie ergeben. Dadurch wird die Einordnung der städtebaulichen Planung in die landesplanerische Konzeption des größeren Raumes hergestellt. Um übergemeindliche Aufgaben besser lösen zu können, haben sich bereits zahlreiche Gemeinden zu Planungsverbänden nach § 4 Bundesbaugesetz zusammengeschlossen.

Auch der 1920 gebildete Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, dem 18 kreisfreie Städte und 9 Landkreise als Mitglieder angehören, ist nicht nur für die landes- und regionalplanerischen Aufgaben zuständig, die sich aus der Ballung des Ruhrgebietes ergeben. Darüber hinaus oblie-

gen ihm auch städtebauliche Zuständigkeiten, vor allem im überörtlichen Bereich.

Zur besseren Lösung ihrer aus der räumlichen Verdichtung erwachsenden Aufgaben und im Interesse einer geordneten Entwicklung ihres Umlandes ist die Landeshauptstadt Hannover mit den Gemeinden ihres Einzugsbereiches durch ein besonderes Landesgesetz zu einem "Verband Großraum Hannover" zusammengeschlossen worden. Nach § 8 dieses am 1. Januar 1963 in Kraft getretenen Gesetzes haben alle Verbandsmitglieder ihre Flächennutzungspläne im Benehmen mit dem Verband aufzustellen. Auf diese Weise werden die landesplanerischen, regionalplanerischen und landespflegerischen Ziele in den Bauleitplänen berücksichtigt. Zum Verbandsgebiet gehören neben der Stadt Hannover rund 210 Gemeinden mit etwa 450 000 Einwohnern.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes bestimmt, daß die Gesundung von Verdichtungsgebieten mit unausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur und ungünstigen Arbeits- und Lebensbedingungen u. a. durch die Entwicklung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung zu Entlastungsorten in angemessener Entfernung von den Verdichtungsräumen gefördert werden soll.

Dieser Bestimmung entspricht der Entwurf des **Städtebauförderungsgesetzes** (*Drucksache IV/3491*), der unter anderem vorsieht, daß neben der Entwicklung vorhandener Gemeinden zu Orten wesentlich größeren Umfanges der Bau neuer Städte, aber auch die Errichtung neuer größerer Ortsteile, die von den städtebaulichen Grundsätzen der Überschaubarkeit und der Trennung der einzelnen Funktionsbereiche bestimmt werden, gefördert wird. Die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sind in die regionale Planung und in die Raumordnung einzuordnen.

Die Bundesregierung fördert seit Jahren im Rahmen eines Versuchs- und Vergleichs- sowie Demonstrativbauprogramms den Bau größerer geschlossener Wohnanlagen unter den gleichen Erfordernissen, wie sie für die Studien- und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern gelten. Dabei kann es sich um eine Stadterweiterung, um Entwicklungsorte, um Neugründungen zur Entlastung von Verdichtungsräumen oder zur Strukturverbesserung in zurückgebliebenen Gebieten handeln. Raumordnerische Untersuchungen über die Beziehungen zum Umland, zu den Arbeitsstätten und den Erholungsgebieten gehen in der Regel der Planung voraus. Bisher sind rund 80 Demonstrativbauvorhaben durchgeführt worden, oder in der Planung oder Durchführung (zum Beispiel: Senne-stadt, Wulfen, Überherrn, Harksheide, Königsbrunn, Schwarzenbek, Nürnberg-Langwasser, München-Fürstenried, Hamburg-Lurup).

Bei der städtebaulichen Entwicklung in der Nachkriegszeit ist eine Tendenz erkennbar, neue Siedlungsschwerpunkte zu schaffen. Mit der zunehmenden räumlichen Trennung von den vor-

handenen Verdichtungsräumen verstärkt sich die Absicht, die städtebaulichen Vorhaben zu selbständigen Gemeinwesen auf eigener wirtschaftlicher Grundlage zu entwickeln. Solche Vorhaben eignen sich auch am besten dazu, als Kristallisationspunkte die Entlastung von Verdichtungsräumen und die Entwicklung in ländlichen und hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten nachhaltig zu fördern. Dies setzt allerdings eine entsprechend großräumige Planung voraus.

- b) Infolge der starken Kriegszerstörungen konzentrierte sich der **Wohnungsbau** zunächst in erster Linie in den Kerngebieten der Verdichtungsräume, zumal der Wiederaufbau der Betriebe und die Schaffung neuer Arbeitsplätze dort ständig Menschen anzogen. Wegen des zunehmenden Mangels an Bauland und der hohen Grundstückspreise ist in den letzten Jahren jedoch zu beobachten, daß sich der Wohnungsbau aus den Kerngebieten der Verdichtungsräume immer weiter in die Randgebiete oder in das weitere Umland verlagert hat. Während — insgesamt betrachtet — die Zahl der errichteten Wohnungen in den Orten über 50 000 Einwohnern zunächst höher war (1956: 49 % und 1964: rd. 30 %) als in den Orten unter 50 000 Einwohnern, hat sich seit der Mitte der 50er Jahre, nicht zuletzt in Auswirkung des Zweiten Wohnungsbau- und Familienheimgesetzes, eine umgekehrte Entwicklung angebahnt. Die Ursachen für die Verlagerung des Wohnungsbaues in die Randgebiete und in das noch entferntere Umland ergeben sich im wesentlichen aus der räumlichen und städtebaulichen Entwicklung im Bundesgebiet (vgl. Abschnitte E I 1 und 5 sowie E II 1).

Hinzu kommt, daß in den Verdichtungsräumen die gesamtäumliche Entwicklung, die hier zu engen regionalen Verflechtungen über die Verwaltungsgrenzen hinaus geführt hat, für den Wohnungsbau bestimmend geworden ist. Das gilt sowohl für die Nachfrage nach Wohnungen, als auch für die Art und Größe der Wohnungen in den einzelnen Teilräumen.

Räumliche Entwicklung und Wohnungsbau bedingen sich gegenseitig. Die Raumstruktur bestimmt nicht nur die Wohnungsbautätigkeit, vielmehr zählt der Wohnungsbau zu den wichtigen Fachbereichen, mit denen nach dem Raumordnungsgesetz angestrebte Entwicklungen gefördert werden können. Die geordnete städtebauliche Entwicklung, die sich im Rahmen der regionalen räumlichen Ordnung im Verdichtungsraum vollzieht, ist auch richtungweisend für den Wohnungsbau, da sich die Wohnungsbautätigkeit nach den Bauleitplänen richtet, die die Wohngebiete nach Art und Maß baulicher Nutzung ausweisen. Die langfristigen und sehr erheblichen Investitionen im Wohnungsbau müssen wirtschaftlich und auf die Dauer am richtigen Ort eingesetzt werden, damit Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermieden werden. Die Wohnungswirtschaft hat die zunehmende Bedeutung der von Bund, Ländern und Gemeinden aufgestellten Entwicklungsziele er-

kannt, die durch koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten verwirklicht werden sollen. Für die Wohnungswirtschaft ist es von großem Interesse, möglichst frühzeitig zu erkennen, in welchen Gebieten durch koordiniertes Vorgehen der öffentlichen Hand Maßnahmen zur Strukturverbesserung zu erwarten sind. Weiterhin muß sie sich darüber informieren, welche Gemeinden zu zentralen Orten der verschiedenen Stufen erklärt werden, wo weitere Verdichtungen angestrebt oder überlastete Verdichtungen aufgelockert werden müssen, ggf. mit Entlastungsmaßnahmen in anderen Gebieten. Schließlich ist für die Wohnungswirtschaft auch von Bedeutung, wo die Wirtschaftskraft eines Gebietes weiter entwickelt werden soll, um hieraus Art und Umfang des Wohnungsbaues zu ermitteln. Dieses Anliegen der Wohnungswirtschaft entspricht auch weitgehend den Belangen der Raumordnung, für die der Wohnungsbau eines der wichtigsten Mittel zur Durchführung der von ihr angestrebten Strukturverbesserungen ist. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, daß die großräumigen Planungen der Raumordnung und Landesplanung ebenso wie der Flächennutzungsplan nach dem Bundesbaugesetz keine verbindlichen Aussagen über die Nutzung von Grund und Boden enthalten.

Die Einordnung der Planungen und Maßnahmen der Wohnungswirtschaft in die zeitlich und wirtschaftlich auf Realisierbarkeit abgestellten Entwicklungsziele der Raumordnung entspricht deren eigenem Interesse. Darüber hinaus gibt der öffentlich geförderte Wohnungsbau Bund, Ländern und Gemeinden stärkere Möglichkeiten, auf die Verwirklichung der Raumordnung unmittelbar hinzuwirken. Dabei muß beachtet werden, daß die Ziele von Raumordnung und Landesplanung, vor allem bei der regionalen Verteilung der öffentlichen Wohnungsbauanteile, berücksichtigt werden müssen.

7. Gewerbliche Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft

- a) Die **Zahl der Industriebeschäftigten** ist im Zeitraum von 1960 bis 1965 in den Verdichtungsräumen bei hohem Stand nicht weiter angestiegen. Dagegen hat sich die Expansion im Dienstleistungsbereich fortgesetzt. Auf dem Gebiet der baulichen Entwicklung ist zu beobachten, daß diese vor allem in den Randgebieten der Verdichtungsräume voranschreitet. Ähnlich wie bei der baulichen Entwicklung hat sich auch die Tendenz zur Ansiedlung von gewerblichen Betrieben im Randbereich der Verdichtungsräume verstärkt. Die Ursachen dafür liegen in der mangelnden Ausdehnungsmöglichkeit innerhalb der dicht besiedelten Kernzonen, in den Verkehrsproblemen sowie im Arbeitsmarkt. Auch für die Industrieansiedlung werden trotz hoher Grundstückspreise die Randgebiete vornehmlich deshalb bevorzugt, weil die infrastrukturellen Einrichtungen, besonders im Bereich des Verkehrs, im Vergleich zu den Kernzonen wie auch zu den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten besonders günstig sind. Ein weiterer Vorteil ist, daß

die Industriebetriebe in den Randzonen sowohl auf den differenzierten Arbeitsmarkt des Verdichtungskerns als auch auf die Arbeitsmarktreserven der umgebenden ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete zurückgreifen können. Auch Rationalisierung und Automation mit dem von ihnen ausgelösten Flächenbedarf fördern Betriebsansiedlungen in den Randzonen.

Einer genaueren Analyse der wirtschaftlichen Probleme der Verdichtungsräume steht zur Zeit der Mangel an regional aufbereiteten statistischen Unterlagen entgegen. Auch die bisher vorliegenden, überwiegend von wissenschaftlichen Instituten angefertigten Erhebungen reichen im allgemeinen für eine großräumige Betrachtung nicht aus.

Für die Raumordnung von besonderer Bedeutung ist der **strukturelle Wandel im wirtschaftlichen Bereich der Verdichtungsräume**. Während des stürmischen Wiederaufbaues und in den Jahren des starken konjunkturellen Aufschwunges wurden die Veränderungen, die sowohl regional als auch sektoral bedeutsam sind, in Teilen der Verdichtungsräume weitgehend überdeckt. Erst relativ spät wurden wirtschaftliche Schwierigkeiten einzelner Branchen und damit auch einseitig strukturierter Verdichtungsräume sichtbar. Es ist anzunehmen, daß derartige strukturelle Veränderungen künftig häufiger auftreten und damit besonders in den einseitig strukturierten Verdichtungsräumen regionale Probleme auslösen können. Dies ist vor allem durch die zunehmende technische Entwicklung, die damit verbundene ständige Substitution bisheriger Rohstoffe durch neue Produkte, durch die engeren weltwirtschaftlichen Verflechtungen und auch durch die sich schneller verlagernde Verbrauchernachfrage bedingt. Insbesondere alte Industriegebiete, die vorwiegend auf Kohleförderung sowie auf Eisen- und Stahlproduktion basieren, stehen in zunehmendem Maße vor diesen Umstellungsschwierigkeiten. Die Anzahl der im Kohlenbergbau beschäftigten Arbeitskräfte geht wegen der Produktivitätssteigerung und der abnehmenden Bedeutung der Kohle für die Energieversorgung zurück. In der Eisen- und Stahlindustrie verläuft diese Entwicklung etwas langsamer; durch den Wandel der Standortbedingungen zeichnet sich jedoch in letzter Zeit die Tendenz ab, diese Industrien in Hafennähe zu errichten, was für die alten Eisen- und Stahlgebiete zu erheblichen Problemen führt. Andere Industriebranchen hingegen zeigen nach wie vor eine beachtliche Aufwärtsentwicklung. Das betrifft insbesondere die Elektronik und auch die Kunststoff- und chemische Industrie sowie die Maschinenbauindustrie und die Feinmechanik.

Beispiele schnell wachsender Verdichtungsräume mit solchen Industriebranchen, die zur Zeit Wachstumschancen haben, sind die Räume Stuttgart, München und Ingolstadt. Bei einer Zunahme der Bevölkerung und der Industriebeschäftigten im Zeitraum 1961 bis 1965 im Bundesdurchschnitt von 5,3 % bzw. 2,0 % haben die Einwohnerzahlen und die Industriebeschäftigten

in den genannten Räumen wie folgt zugenommen:

Im Raum Stuttgart (Stuttgart-Stadt und die Landkreise Böblingen, Eßlingen, Göppingen, Leonberg, Ludwigsburg, Nürtingen, Waiblingen) ist die Einwohnerzahl um 151 300 oder 8,2 % gewachsen; die Zahl der Industriebeschäftigten hat um 9800 oder 2,3 % zugenommen.

Im Raume München (Stadt und Landkreis) ist die Einwohnerzahl um 147 000 Einwohner oder 12,3 % angestiegen. Die Zuwachsrate betrug in der Stadt 125 400 (+11,6 %), im Landkreis 21 600 (+19,2 %). Im gleichen Zeitraum hat die Zahl der Industriebeschäftigten in der Stadt und im Landkreis München um 14 800 (+8,1 %) zugenommen. Davon entfallen auf die Stadt 10 800 (+6,2 %) und auf den Landkreis 4000 (+41,2 %).

Im Raume Ingolstadt (Stadt und Landkreis) ist die Einwohnerzahl um 17 500 (+17,1 %) gewachsen. Es entfallen auf die Stadt 8600 (+14,5%) und auf den Landkreis 8900 (+20,5 %). Dem entspricht im gleichen Zeitraum eine Zunahme der Industriebeschäftigten von 5350 (+27,5 %). Es entfallen auf die Stadt 3450 (+19,1 %), auf den Landkreis 1900 (+122,9 %).

Beispiele von Gebieten mit Umstellungsschwierigkeiten sind das Ruhrgebiet und das Saargebiet.

Im Ruhrgebiet hat die Zahl der Beschäftigten im Steinkohlenbergbau, die 1958 noch 470 000 betrug, bis zum Jahre 1965 um 180 000 abgenommen. In diesem Raum sind in der unterdurchschnittlich wachsenden Industriebranche ca. zwei Drittel der Beschäftigten tätig. Die Beschäftigten in der überdurchschnittlich wachsenden Industriebranche haben aber seit 1958 um 36 % zugenommen, während in der Gruppe mit durchschnittlichem Zuwachs nur eine geringe Zunahme und in der sich unterdurchschnittlich entwickelnden Gruppe sogar eine Abnahme von 21 % zu verzeichnen ist. Es findet demnach unter dem Aspekt des Wachstums ein Verlagerungsprozeß statt, den es zu fördern gilt.

Im Saarland weist die Zahl der im Steinkohlenbergbau Beschäftigten einen Rückgang von 51 300 im Jahre 1961 auf 40 000 im Jahre 1965, also um 11 300 oder 22,1 %, auf. Die Gesamtzahl der Industriebeschäftigten im Saarland hat infolgedessen in diesem Zeitraum keine Zunahme, sondern eine Abnahme um 3800 oder 2,2 % erfahren.

Die einseitig strukturierten Verdichtungsräume, die derzeit Anpassungsschwierigkeiten zu überwinden haben, haben nach wie vor große Standortvorteile, weil sie sich auf eine gut ausgebaute Infrastruktur stützen können. In diesen Fällen kommt es darauf an, die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Ersatzbetrieben oder für die Umstellung der vorhandenen Betriebe zu schaffen. Dies kann besonders durch das Bereitstellen von Boden sowie durch eine bessere Abstimmung mit städtebaulichen und sonstigen kommunalen Planungen und Maßnahmen gefördert werden.

Für Industriegebiete, die auf Grund einseitiger Branchenorientierung durch strukturelle Schwierigkeiten in ihrer Gesamtentwicklung gefährdet sind, können besondere Umstellungshilfen des Staates im Einzelfall notwendig sein, die sich neben einer Förderung im wirtschaftlichen Bereich auch auf soziale Maßnahmen und die Umschulung von Arbeitskräften erstrecken sollten.

Um die Kohleförderung in der Bundesrepublik Deutschland an den veränderten Energiemarkt anzupassen, ist die Gründung einer „Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH“ beabsichtigt. Diese Aktionsgemeinschaft soll mit Mitteln der öffentlichen Hand Prämien für die Stilllegung von Steinkohlenbergwerken gewähren. Die Gewährung einer Stilllegungsprämie setzt grundsätzlich die Bereitstellung von Grundstücken aus Bergbaubesitz voraus. Der Bergbau hat seine Grundstücke bisher überhaupt zurückgehalten oder wegen des Bergschadenrisikos nur unter Bergschadenverzicht veräußert. Die Grundstücke sollen solchen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, die auf diesen Grundstücken neue Arbeitsplätze schaffen wollen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch daran gedacht, diesen Unternehmen zinsgünstige Investitionskredite zu gewähren.

Eine Ansiedlung von neuen Industrien in nicht einseitig strukturierten Verdichtungsräumen sollte nur dann gefördert werden, wenn dies aus zwingenden sozialen und politischen Gründen notwendig ist. Bei solchen Umstellungen müssen sowohl die Existenzgrundlage der Bevölkerung und ihr sozialer Status erhalten bzw. gefördert, als auch die vorhandenen Einrichtungen der Infrastruktur im Rahmen des Möglichen weiter ausgenutzt werden. Darüber hinaus muß bei einer Beurteilung der Situation der Wirtschaft in stärkerem Maße als bisher auf eine gute Mischung der Branchen im Hinblick auf die sich laufend vollziehenden sektoralen Anpassungsprobleme Wert gelegt werden. Eine ausgewogene Entwicklung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche innerhalb der einzelnen Verdichtungsräume muß letztlich dahin führen, daß Anpassungsschwierigkeiten nichts anderes mehr sind, als einfache Fälle von Unternehmensumstellungen, die für den Raum und im Einzelfall für die Kommune keine großen Probleme mehr darstellen.

Der enge Zusammenhang und die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Wirtschaftsstruktur, Finanzkraft, kommunaler Leistungsfähigkeit und den für die Anziehungskraft eines Gebietes wesentlichen Faktoren, wie z. B. Siedlungsstruktur, Verkehrsverhältnisse, Wasserversorgung, müssen bei einer raumordnerischen Beurteilung berücksichtigt werden.

- b) Die **Entwicklung des Dienstleistungssektors** verdient wegen der allgemeinen wirtschaftlichen Strukturwandlungen und ihren spezifischen Auswirkungen in den Verdichtungsräumen sowie wegen des sich daraus ergebenden wachsenden Flächenbedarfs in den Kernzonen durch Raum-

ordnung und Landesplanung besonders beachtet zu werden. Die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, der steigende Lebensstandard und die sich ändernden Lebensgewohnheiten der Bevölkerung sowie die weitere Differenzierung der Wirtschafts- und Sozialstruktur führen in den Verdichtungsräumen zu einer erheblichen absoluten und relativen Zunahme der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich. Der Anteil der Erwerbstätigen in diesem sog. tertiären Sektor in den einzelnen Gemeinden ist dabei abhängig von deren überörtlichen Funktionen. Zu beachten ist dabei noch, daß die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen des tertiären Sektors unterschiedlich verläuft und auch hierbei noch regionale Differenzierungen vorhanden sind.

Ein großer Teil des Dienstleistungsgewerbes arbeitet auch in den Verdichtungsräumen für den lokalen Markt; je differenzierter die Funktionen der betreffenden Gemeinde sind, um so mehr werden auch überregionale Aufgaben wahrgenommen. Die Zahl der Arbeitsplätze im tertiären Sektor läßt sich deswegen schwer schätzen, und auch der Entwicklungsverlauf ist schwer vorauszusagen, weil das Gesamtbild durch eine Vielzahl der Betriebe und auch durch den Konjunkturverlauf stärker als bei den anderen Wirtschaftsbereichen bestimmt wird.

Zum Dienstleistungsbereich ist auch der Fremdenverkehr zu rechnen. In den Verdichtungsgebieten hat der Fremdenverkehr gewöhnlich auf die wirtschaftliche Entwicklung nur einen begrenzten Einfluß. In Einzelfällen wie München und Stuttgart scheint jedoch die über viele Jahrzehnte hindurch ungebrochen wirkende Anziehungskraft des Fremdenverkehrs mittelbar die räumliche Verdichtung von Menschen und Arbeitsplätzen deutlich gefördert zu haben.

- c) Schon seit längerer Zeit ist die Tendenz festzustellen, daß **land- und forstwirtschaftliche Nutzungsflächen in den Verdichtungsräumen** abnehmen. Sie hält weiter an, wie auch die Land- und Forstwirtschaft dort immer noch Arbeitskräfte abgibt. Die Umwidmung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in diesen Gebieten ist unterschiedlich, doch kann angenommen werden, daß seit 1950 etwa 20 bis 25 % der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in den Großstädten und bis zu 15 % der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in den verdichteten Landkreisen einer anderen Nutzung zugeführt wurden. Auf den Zeitraum von 1960 bis 1965 dürften dabei bis 10 % bzw. bis 5 % entfallen.

Seit 1945 sind etwa die Hälfte der bäuerlichen Neben-, Zuerwerbs- und Kleinbetriebe in den Verdichtungsräumen aufgelöst worden. Größere Familienbetriebe haben dagegen in den letzten 10 Jahren zahlenmäßig zugenommen, obwohl die insgesamt genutzte landwirtschaftliche Fläche abgenommen hat. Diese Entwicklung vollzog sich nach dem letzten Weltkrieg etwa zu gleichen Teilen auf Kosten der Kleinbetriebe und der kleinen Familienbetriebe.

Besondere Probleme der Landwirtschaft in diesen Räumen ergeben sich dadurch, daß in den aufstockungswilligen Betrieben der durch den Landzukauf entstehende Kapitaldienst oft nicht zu tragen ist, weil sich der Verkehrswert forst- und landwirtschaftlicher Grundstücke immer weiter vom Ertragswert entfernt und in den Verdichtungsgebieten Grundstückspreise verlangt werden, die nicht aus den Erträgen des Grundstückes verzinst und getilgt werden können.

Für die Land- und Forstwirtschaft in den Verdichtungsräumen ergeben sich insbesondere folgende Nachteile: Sowohl bei Fachplanungen (Verkehr, Wasserwirtschaft und andere) als auch bei den Planungen der Kommunen und der privaten Hand (insbesondere im Sektor des Wohnungsbaues) entstehen oft kurzfristig Landansprüche an die Land- und Forstwirtschaft, die eine langfristige Disposition der betroffenen Grundstücksbesitzer zum Zwecke der Rationalisierung und Betriebsumstellung erheblich behindern.

Besondere Schwierigkeiten für die Landwirtschaft ergeben sich weiter durch die Ausdehnung der Verkehrsanlagen, durch Versorgungsleitungen, durch Einwirkungen der Luftverunreinigung und zum Teil durch Bergschäden. Neue Verkehrsbauten bewirken häufig wirtschaftliche Erschwerenisse für die Landwirtschaft, weil arrondierte Betriebsflächen durchschnitten werden und die innere Verkehrslage der landwirtschaftlichen Betriebe verschlechtert wird. Darüber hinaus wird durch den Landentzug oft die Betriebsgröße so verringert, daß die Betriebsmittel nicht mehr wirtschaftlich eingesetzt werden können.

Den bisher aufgeführten Nachteilen in den Verdichtungsräumen stehen aber auch Vorteile gegenüber, insbesondere durch zum Teil bessere Absatzverhältnisse, höhere Verdienstmöglichkeiten und schließlich auch höhere Gewinne bei Veräußerung des Betriebes oder von Teilen des Betriebes an gewerbliche Käufer, Kommunen oder andere Interessenten.

Die Land- und Forstwirtschaft muß in den Verdichtungsräumen aus verschiedenen Gründen erhalten werden. Nicht zuletzt auch wegen der von diesen beiden Wirtschaftszweigen vorgenommenen Pflege der Landschaft erscheint es zweckmäßig, sie in den Verdichtungsräumen noch stärker zu schützen als bisher, weil dadurch hohe Kosten für Anlage und Unterhaltung öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen gespart werden, die sonst von der öffentlichen Hand aufgebracht werden müßten. Dies setzt aber voraus, daß die Betriebsstruktur der Land- und Forstwirtschaft in den Verdichtungsräumen selbst erhalten und zum Teil verbessert wird, und daß auch im Grundstücksverkehr künftig noch strengere Maßstäbe angelegt werden müßten.

Für den Erwerbsgartenbau bestehen in den Verdichtungsräumen in der Regel gute Absatzbedingungen, doch werden seine Entwicklungsmög-

lichkeiten häufig durch Grundstücksschwierigkeiten und Immissionsschäden eingeengt.

Die Existenz- und Entwicklungsmöglichkeit der Forstwirtschaft wird in den Verdichtungsräumen außer durch die bereits genannten Faktoren zusätzlich durch folgende Einflüsse beeinträchtigt:

- Zuwachsverluste, Waldbestandsvernichtung, Ertragseinbußen, die durch Immissionsschäden ausgelöst werden;
- erhöhtes Schadensrisiko und Zunahme der Schäden durch die Bevölkerung.

Die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen gefährden nicht nur die notwendige Waldpflege und Umgestaltung des Waldes, sondern an vielen Orten auch seinen Bestand.

8. Landschaft, natürliche Hilfsquellen

Die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die nach den Grundsätzen der Raumordnung angeordnet werden soll, verhindert eine ungeordnete Splittersiedlung und trägt damit wesentlich zur Schonung der Landschaft bei; sie darf jedoch nicht zu einer Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen führen.

Die Erhaltung der für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und die Sicherung von Erholungsflächen sowie die Reinhaltung des Wassers, eine ordnungsgemäße und kontrollierte Beseitigung der Abfallstoffe, die Reinhaltung der Luft und die Bekämpfung des Lärms sind raumbedeutsame Aufgaben, die gelöst werden müssen, wenn der heutigen und den künftigen Generationen ausreichende Lebensgrundlagen gesichert werden sollen.

Mit der wachsenden Bevölkerungsdichte und der Entwicklung der Wirtschaft steigt der Flächenbedarf für die verschiedensten Zwecke. Dadurch wird vor allem in den Verdichtungsräumen die noch vorhandene freie Landschaft in zunehmendem Maße beansprucht und verliert ihren Wert für die Gesamtheit der dort lebenden Bevölkerung. Deswegen bedarf gerade die Inanspruchnahme des knappen Raumes einer umfassenden, vorausschauenden Planung.

Das Raumordnungsgesetz hat auch für die Verdichtungsräume eine Vorrangstellung der Land- und Forstwirtschaft bei der Nutzung des Bodens festgelegt, die nur dann hinter die Interessen der Allgemeinheit zurückzutreten hat, wenn nicht Odland oder geringerwertige Böden für dringende bodenbeanspruchende Maßnahmen verfügbar oder wenn solche Flächen als Wohnlagen weniger geeignet sind.

Einen erheblichen Anteil der Fläche in den Verdichtungsräumen machen die bebauten Gebiete aus. Hier muß neben dem Grundsatz der vorrangigen Bebauung geringwertiger Böden vor allem darauf geachtet werden, daß der Flächenbedarf in der Zukunft verstärkt unter Berücksichtigung der raumordnerisch gebotenen raumfunktionellen Nutzung der Teilräume erfolgt und nicht durch planlose Orts-erweiterungen unnötig vergrößert wird.



Die Inanspruchnahme des Bodens in den Verdichtungsräumen hat vor allem durch Siedlung und Verkehr zu schweren Eingriffen in den Naturhaushalt geführt. Die großflächige Beseitigung des natürlichen Bewuchses kann Störungen im Wasser- und Klimahaushalt verursachen, die eine Erosion durch Wind und Wasser erleichtern und die Fruchtbarkeit des Bodens vermindern. Hinzu kommen die Verluste an freier Landschaft durch die beim Abbau von Bodenschätzen entstehenden Tagebaue, Gruben, Halden sowie Bodensenkungen. Wenn auch die Beanspruchung von Gelände für diese Zwecke aus wirtschaftlichen Gründen regelmäßig unvermeidbar ist, so muß jedoch schon während des Abbaus für eine Rekultivierung sowohl von Tagebauen, Kiesgruben und ähnlichem, als auch von Halden und anderen Aufschüttungen gesorgt werden.

Die Bedeutung der freien Landschaft für die Erholung hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen, so daß es auch dringlich geworden ist, **Erholungsgebiete in angemessener Zuordnung zu den Verdichtungsräumen** zu schaffen. Die innerstädtischen Grünflächen müssen durch stadtnahe Erholungsanlagen ergänzt werden.

Da die Erholungsflächen und Grünzüge im Weichbild der Städte besonders an den Wochenenden und Feiertagen nicht ausreichen, sind an den Stadträndern weiträumige Grün- und Waldflächen notwendig. In den Verdichtungsräumen wird die Planung, Anlage und Erhaltung weiträumiger Erholungsflächen zu den vordringlichen Aufgaben der räumlichen Ordnung im Nahbereich gehören. Die Sicherung und Durchführung dieser Vorhaben erfordert auch ein Zusammenwirken der Gemeinden.

Die Notwendigkeit der Erschließung weiterer Erholungsmöglichkeiten hat auch die Bestrebungen zur Schaffung eines Bundeswaldgesetzes gefördert. Es soll u. a. Bestimmungen über die Walderhaltung und das Recht auf Betreten des Waldes sowie die Festlegung von Erholungswaldgebieten enthalten.

Der Erholung am Wochenende und im Urlaub dienen in angemessener Zuordnung zu den Verdichtungsräumen Naturparke, großräumige Landschaftsschutzgebiete sowie Gebiete, die im Sinne von Naturparks gestaltet werden.

Seit dem Anlaufen des Naturpark-Programms im Jahre 1956 wurden dafür von Bund, Ländern und Dritten (Kreise, Gemeinden, Naturparkträger, Private) gemeinsam bis Ende 1966 rund 50 Millionen DM aufgebracht. Weitere 10 Millionen DM aus sonstigen öffentlichen Mitteln (Straßenbau, Regionales Förderungsprogramm, Goldener Plan, Familienherbergswerk) wurden für den Bau von Parkplätzen, Feriendörfern, Schwimmbädern und kleineren Wildgehegen aufgewendet. Im Jahre 1966 umfaßten die deutschen Naturparke insgesamt 1,9 Millionen ha geschützter Landschaft. Über Lage und Größe der einzelnen Naturparke unterrichtet die Karte „*Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland. Stand 1. Januar 1966*“.

Durch den Bau zahlreicher Parkplätze und davon ausgehender Wanderwege wurde es möglich, die Kraftfahrzeuge von den eigentlichen Ruhezeiten

fernzuhalten. Die Landschaft wird dadurch vor Schäden, die Land- und Forstwirtschaft vor Beeinträchtigungen und der Besucher vor Belästigungen durch Lärm und Abgase bewahrt.

Die Naturparke sind auch für die Erhaltung des biologischen und klimatischen Gleichgewichts wichtig. Da sie vielfach in Gebieten liegen, deren zukünftige Erschließung zur Wassergewinnung bei weiter steigendem Bedarf notwendig sein kann, sind sie auch wasserwirtschaftlich von großem Wert.

1965 wurde der deutsch-luxemburgische Naturpark Südeifel eingerichtet. In Kürze soll ein deutsch-französischer Naturpark hinzukommen, der Teile der Vogesen und des Naturparks Pfälzer Wald umschließt. Über weitere Naturparke, die beiderseits der Staatsgrenze zusammen mit einem Nachbarland eingerichtet werden, wird verhandelt.

9. Wasserwirtschaft und Beseitigung fester Abfallstoffe

In den Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes sind die Belange der Wasserwirtschaft mehrfach angesprochen. Das Gesetz bestimmt, daß für die Reinhaltung des Wassers und die Sicherung der Wasserversorgung zu sorgen ist. Ferner werden die Erhaltung, der Schutz und die Pflege der Landschaft betont. Damit ist unausgesprochen die Beseitigung fester Abfallstoffe einbezogen.

a) Die Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen erfordert eine weit vorausschauende Planung. Für die Raumordnung ist die **wasserwirtschaftliche Rahmenplanung** von erheblicher Bedeutung. Nach § 36 Wasserhaushaltsgesetz sind „die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und die Erfordernisse der Raumordnung miteinander in Einklang zu bringen“.

Die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung soll Unterlagen für eine künftige großräumige Ordnung des Wasserhaushaltes schaffen und dadurch die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen sichern. Für ein Flußgebiet oder Teile eines solchen sollen im wasserwirtschaftlichen Rahmenplan Untersuchungen durchgeführt und Vorschläge für einen Ausgleich von Dargebot und Bedarf geliefert werden.

In den meisten Fällen werden zu einem abgegrenzten Planungsgebiet Verdichtungsräume und ländliche Gebiete gehören. Zwischen ihnen wird sich im allgemeinen der Ausgleich der Wasserbilanz vollziehen lassen. Wegen der größeren Problematik bei der Versorgung der Verdichtungsräume werden die Schwerpunkte der Rahmenplanung darauf auszurichten sein.

Mit Zustimmung des Bundesrates hat die Bundesregierung Richtlinien für die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen erlassen. Damit ist die Voraussetzung für eine im Bundesgebiet nach einheitlichen Gesichtspunkten durchzuführende Rahmenplanung gegeben. Die

Zusammenarbeit zwischen den planenden und administrativen Behörden der Wasserwirtschaft und der Landesplanung wird entscheidend dafür sein, ob die wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen für gesunde Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse in der Zukunft gesichert werden. Einzelne Beispiele sollen die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Bereiche und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen deutlich machen:

- Das Wasserdargebot kann bei der Entwicklung von verdichteten Siedlungsgebieten im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Versorgung Grenzen für die Bevölkerungszahl und die industrielle Entwicklung setzen.
- Die Versorgung von Verdichtungsräumen mit Trink- und Betriebswasser kann in vielen Fällen nur durch überörtlichen Ausgleich herbeigeführt werden (Fernleitungen). Hierbei wird weitgehend auf Wasservorräte des ländlichen Raumes zurückgegriffen werden müssen, die zu ihrer Erhaltung einer Sicherung bedürfen (Wasserschutzgebiete mit den erforderlichen Nutzungsbeschränkungen). Für solche Gebiete müssen entstehende Einschränkungen, soweit möglich, im Rahmen der Raumordnung ausgeglichen werden.

Die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne sollen die Möglichkeiten

- zur Deckung des künftigen Wasserbedarfs,
- zum Schutze vor Hochwasser und
- zur Reinhaltung der Gewässer

darstellen. Sie bilden die fachliche Grundlage für weitere Pläne und Maßnahmen. Auf einzelnen Fachgebieten (zum Beispiel für die Wasserversorgung) werden hieraus Sonderpläne für im allgemeinen enger begrenzte Räume entwickelt, in denen die aufgezeigten Möglichkeiten näher untersucht werden und unter Berücksichtigung wasserrechtlicher Gegebenheiten die zur Ausführung bestimmte Lösung dargestellt wird. Nach Vorliegen solcher Pläne wird man erkennen, wo Grundstücksflächen so zu sichern sind, daß ihre spätere Heranziehung für wasserwirtschaftliche Anlagen durch die in der Zwischenzeit erfolgende Nutzung des Bodens nicht eingeschränkt oder unmöglich wird. Hier ist auch auf das Zusammenwirken der Bauleitplanung mit der wasserwirtschaftlichen Planung hinzuweisen. Mehrere wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sind seit Inkrafttreten des Wasserhaushaltsgesetzes bereits aufgestellt worden. Da die Ausarbeitung eines Rahmenplanes meist einige Jahre beansprucht, wird es noch längere Zeit dauern, bis für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Rahmenpläne vorliegen.

- b) Die Verdichtungsräume mit ihrer starken Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten haben einen besonders hohen **Wasserbedarf**. Hierauf sind die bestehenden Wassergewinnungsanlagen im allgemeinen zwar bereits eingerichtet; da die gegenwärtig genutzten Grundwasservorkommen innerhalb der Verdichtungsräume aber bereits

weitgehend bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch genommen werden, muß in zunehmendem Maße auch auf die Vorkommen zurückgegriffen werden, die in einiger Entfernung von den Verdichtungsräumen liegen, oder es muß Oberflächenwasser herangezogen werden.

Eine vordringliche Aufgabe von Wasserwirtschaft und Raumordnung ist es, Grundwasser-einzugsgebiete von den die **Wasserversorgung** gefährdenden Einflüssen freizuhalten. Das gleiche gilt für die hydrologischen Einzugsgebiete von Trinkwassertalsperren.

Da die Festlegung und Sicherung von Einzugsgebieten mit wesentlichen Nutzungsbeschränkungen verbunden ist, müssen die Ziele der Raumordnung für eine Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete beachtet und ein allseitiger Interessenausgleich herbeigeführt werden.

Daß die Verdichtungsräume ständig mehr Wasser brauchen, ergibt sich aus statistischen Erhebungen, die sich auf die im Jahre 1950 vorhandenen Städte des Bundesgebietes mit mehr als 50 000 Einwohnern beziehen und die Entwicklung seit 1908 zum Gegenstand haben. Der industrielle Wasserverbrauch hat sich von 1951 bis 1961 um etwa 54 % vergrößert, die Wasserabgabe der die oben erwähnten Städte versorgenden Wasserwerke in der gleichen Zeit um rund 22 %. Mit einem weiteren bedeutenden Anwachsen des Wasserbedarfs muß gerechnet werden.

Neben der Verwendung von Oberflächenwasser und der Einsparung von Wasser durch die Einführung des Kreislaufverfahrens bei der Betriebswasserversorgung, die beide in den Verdichtungsräumen besondere Bedeutung haben, bestehen im Einzelfall noch folgende Möglichkeiten zur Befriedigung des steigenden Wasserbedarfes: Überleitung von Wasser aus Überschußgebieten in Mangelgebiete, Grundwasseranreicherung, unterirdische Wasserspeicherung, Erschließung von Tiefengrundwasser, Wasserspeicherung in Staubecken und Talsperren.

Bei der Wasserversorgung steht heute die Qualitätsfrage, d. h. die Versorgung mit qualitativ einwandfreiem Wasser im Vordergrund; denn auch das Grundwasser erweist sich als teilweise gefährdet, und das Oberflächenwasser zeigt wegen der Einleitung von Abwasser und anderen Stoffen erhebliche qualitative Verschlechterungen. Daher wird man in Zukunft vor allem das Grundwasser für den Trinkwasserbedarf reservieren und andere Wasservorkommen für den sonstigen Bedarf heranziehen müssen.

Um eine Versorgung mit Grundwasser auch für die weitere Zukunft zu sichern, sollen Ermittlungen über die noch ungenutzten Wasservorkommen, insbesondere über das wirtschaftlich nutzbare Tiefengrundwasser, durchgeführt werden. Deren Ergebnisse sollen einbezogen werden in Vorschläge für eine künftige großräumige

Wasserversorgungswirtschaft, die über die Grenzen der Bundesländer hinausgeht.

- c) Der steigende Bedarf an Trink- und Betriebswasser kann zukünftig nicht mehr in gleichem Maße wie bisher aus dem Grundwasser gedeckt werden. Die Verwendung von Oberflächenwasser macht eine besonders sorgfältige **Reinigung des anfallenden Abwassers** notwendig. Die dem Vorfluter zuzuleitende Abwassermenge soll in einem tragbaren Verhältnis zum Wasserabfluß im Vorfluter stehen. Die Massierung von Industriebetrieben auf engem Raum ist jedoch vielfach schon soweit fortgeschritten, daß in zahlreichen Vorflutern nur durch äußerst hohe Anforderungen an die Abwasserreinigung noch einigermaßen befriedigende Verhältnisse geschaffen werden können. Da zu Beginn der industriellen Entwicklung die Zusammenhänge zwischen Raumstruktur und **Gewässerschutz** nur in den seltensten Fällen berücksichtigt wurden, ist heute in der Abwasserreinigung, sowohl im kommunalen als auch im industriellen Bereich, viel nachzuholen. Bei der ständig fortschreitenden Entwicklung gilt es darüber hinaus, die zukünftigen Erfordernisse zu beachten.

Als Beispiel für eine frühzeitige Vorsorge sind die großen Wasserverbände im Verdichtungsraum des Ruhrgebietes zu nennen, die bereits vor Jahrzehnten geschaffen wurden, um die vielfältigen Ansprüche an das Wasser aufeinander abzustimmen. So wie diese ihre Maßnahmen mit den Vorstellungen anderer Fachsparten und Interessengruppen koordiniert haben, werden zukünftig auch die Belange der Raumordnung und der Wasserwirtschaft miteinander in Einklang zu bringen sein.

Beim Abwägen verschiedener Interessen im Rahmen der Raumordnung sind zur Wahrung der Belange des Gewässerschutzes folgende Grundsätze zu beachten:

- Für jede kommunale oder industrielle Wassernutzung muß rechtzeitig eine einwandfreie Abwasserreinigung sichergestellt sein.
- Der Standort abwasserintensiver Baumaßnahmen muß so ausgewählt werden, daß der Wasserhaushalt weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht gefährdet wird.
- Die Kosten der Abwasserreinigung sind Bestandteil der Produktionskosten der gewerblichen Wirtschaft oder der Lebenshaltungskosten der Bevölkerung. Es ist daher notwendig, bei allen Wasserverbrauchern das Verständnis dafür zu wecken, daß der Verbrauch von Wasser gleichzeitig mit proportionalen Kosten der Abwasserreinigung verbunden ist.

Der Bau von Kläranlagen durch Abwasserverbände, Gemeinden und Industrie wurde mit zinsgünstigen ERP-Krediten gefördert. So wurden in den letzten 4 Jahren als Spitzenfinanzierung von Kläranlagen gewährt:

Förderung des Baues von Kläranlagen

Jahr	Anzahl der Bauvorhaben bzw. Kreditanträge	Summe der beantragten Kredite	Gewährte Kredite	Nicht gefördert werden konnten	
				Millionen DM	in %
1	2	3	4	5	6
1963	195	100	75	25	25
1964	199	94	65	29	31
1965	225	110	75	35	32
1966	262	137	60	77	56

Diese Übersicht zeigt, daß seit 1963 der nicht geförderte Anteil der beantragten Kreditsumme ständig ansteigt. Da ausreichende und der Finanzkraft der Bauträger entsprechende konditionsgünstige Kreditmittel fehlen, kann der Bau zahlreicher Kläranlagen nicht begonnen werden, oder wird stark verzögert.

Für den Bau industrieller Abwasserreinigungsanlagen gewährt der Bund Bürgschaften und Steuervergünstigungen. Der im Jahre 1965 eingerichtete Bürgschaftsplanfond in Höhe von 50 Millionen DM ist zur Zeit mit rund 29 Millionen DM ausgenutzt.

Gemäß § 51 Einkommensteuergesetz in Verbindung mit § 79 EStDV können für Abwasserreinigungsanlagen Sonderabschreibungen beansprucht werden. Den bei den Finanzämtern gestellten Anträgen auf Anerkennung der Steuerbegünstigung kann entnommen werden, daß von dieser seit 1955 eröffneten Möglichkeit der Finanzierung von der Industrie in verstärktem Maße Gebrauch gemacht wird. Eine an das Bauvolumen angepaßte vermehrte Förderung von Abwasseranlagen könnte dazu beitragen, den Zustand der Gewässer nachhaltig zu verbessern.

- d) Eine Auswertung der letzten Bundesstatistik vom Jahre 1961 über die **Beseitigung fester Müll- und Abfallstoffe** läßt bei der weiteren Entwicklung die Annahme gerechtfertigt erscheinen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Gesamtmenge der Abfallstoffe im Jahre 1966 mehr als 100 Millionen m³ betragen wird und weiterhin rasch steigt.

Die Beseitigung dieser Mengen von Abfallstoffen erfolgte bisher ganz überwiegend (97 %) durch ungeordnete Ablagerung im Gelände ohne besondere Vorsichtsmaßnahmen. Diese Beseitigungsart hat zu erheblichen Mißständen geführt, die vordringlich und grundlegend behoben werden müssen.

Die Lagerung von Abfallstoffen benötigt erhebliche Geländeflächen. Hierbei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß durch Auswirkungen, vor allem bei nicht sachgerechter Ablagerung, auch

die Randzonen in der Nutzungsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Nach der Statistik vom Jahre 1961 waren in der Bundesrepublik Deutschland in Gemeinden über 10 000 Einwohnern noch Lagermöglichkeiten vorhanden in

147 Gemeinden für	2 Jahre
133 Gemeinden für 2 bis	6 Jahre
71 Gemeinden für 6 bis	10 Jahre
77 Gemeinden für mehr als	10 Jahre.

Die Auswertung neuer Erhebungen über die Müllbeseitigung in Bayern bestätigt, daß die Situation immer kritischer wird. Bis Mitte 1963 wurden in Bayern 5412 Plätze zur Müllablage benutzt, die zusammen rund 11 qkm einnehmen. Von diesen Müllplätzen werden bis zum Jahre 1970 der Fläche nach nur noch die Hälfte benutzbar sein und im Jahre 2000 voraussichtlich nur knapp ein Zehntel. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß nicht nur Ersatzflächen für bereits gefüllte Plätze, sondern auch zusätzliche Flächen benötigt werden.

In dichter besiedelten Gebieten können Raumansprüche für diese Zwecke nur in einem sehr begrenzten Maße befriedigt werden, sofern das überhaupt noch möglich ist und nicht andere konkurrierende Ansprüche vorrangig behandelt werden müssen. In den großflächigen Verdichtungsräumen fallen bei einer Zusammenballung von Arbeitsplätzen und hoher Bevölkerungsdichte dementsprechend auch riesige Mengen von Abfallstoffen an. Für die Beseitigung der Abfallstoffe ergeben sich in diesen Verdichtungsräumen somit doppelte Schwierigkeiten: Größten Abfallmengen stehen die geringsten Flächen zur Ablagerung gegenüber.

Zur Lösung der Abfallprobleme haben Bund und Länder im Jahre 1965 das Bundesgesundheitsamt beauftragt, die Länder zu beraten und

- Grundsätze und Richtlinien auszuarbeiten,
- Forschungsfragen zu koordinieren,
- Dokumentation und Statistik auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung zu betreiben.

In manchen Fällen ist es möglich, Altstoffe wieder aufzuarbeiten und so der Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen vorzubeugen. So kommt der Sammlung und Aufarbeitung von Altöl, die durch die Bundesregierung gefördert wird, große Bedeutung zu. Den Zweitraffinerien wird eine Übergangshilfe gewährt, die sie in den Stand setzen soll, diese wichtige Aufgabe durchzuführen. Im Jahre 1965 sind insgesamt 157 000 t Altöl eingesammelt und aufgearbeitet worden, das sind fast 38 % des Motorenölverbrauchs.

Die gegenwärtige Situation und die erwartete Entwicklung lassen jedoch erkennen, daß eine umfassende und zufriedenstellende gesetzliche Neuordnung auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung unaufschiebbar geworden ist. Sie muß dem Ziel dienen, die bestehenden Mißstände rasch

zu beseitigen und Fehlentwicklungen der Vergangenheit für die Zukunft mit Sicherheit zu verhindern.

10. Luftreinhaltung

Die ständig zunehmende Luftverunreinigung beeinflusst das menschliche, pflanzliche und tierische Leben in den Verdichtungsräumen besonders. Bei der Ordnung und Entwicklung dieser Räume ist deswegen entsprechend den Grundsätzen der Raumordnung die Reinhaltung der Luft bedeutsam. Um der Luftverunreinigung entgegenzuwirken, wurde das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und Ergänzung des Bürgerlichen Gesetzbuches vom 22. Dezember 1959 (*Bundesgesetzblatt I S. 781*) erlassen. Es trifft Bestimmungen für gewerbliche Anlagen, die durch ihre Einwirkungen auf die Umgebung erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können. Diese Anlagen unterliegen einer besonderen Genehmigungspflicht. Danach darf die Genehmigung zur Errichtung neuer Anlagen grundsätzlich nur erteilt werden, wenn sie mit Einrichtungen zur Begrenzung und Verteilung der Emmissionen nach dem jeweiligen Stand der Technik ausgerüstet werden; dabei dürfen durch den Betrieb der Anlagen bestimmte Immissionsgrenzwerte im Einwirkungsbereich der Anlagen nicht überschritten werden. Hierdurch wird die Ansiedlung von luftverunreinigenden gewerblichen Anlagen auch im Sinne der Raumordnung günstig beeinflusst.

Um den Wirtschaftsunternehmen die Errichtung von Anlagen zur Reinhaltung der Luft zu erleichtern, werden seit 1962 zinsgünstige Kredite aus Mitteln des ERP-Sondervermögens bereitgestellt. Bis Ende 1966 betragen die Finanzierungshilfen im Rahmen dieses Programms 40 Millionen DM.

Nach dem Gesetz über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung vom 17. Mai 1965 (*Bundesgesetzblatt I S. 413*) sollen in Gebieten, in denen erhebliche Immissionen zu erwarten sind, das sind in der Regel die Verdichtungsräume, Meßstationen aufgestellt und die luftfremden gasförmigen, flüssigen oder festen Stoffe fortlaufend gemessen werden. Damit soll festgestellt werden, wann der Grad der Luftverunreinigung eintritt, der Schutzmaßnahmen erforderlich macht.

Zur Bekämpfung der schädlichen Abgase aus Kraftfahrzeugen ist der Erlass von drei Rechtsverordnungen vorgesehen.

11. Lärmbekämpfung

Die stetige Zunahme der Lärmquellen besonders in Verdichtungsräumen und das Ansteigen des Geräuschpegels in der Umgebung von lärmintensiven Anlagen wie Flugplätzen, Industriebetrieben und Verkehrswegen führt zu einer Lärmbelastung der Bevölkerung, die je nach Intensität und Dauer des einwirkenden Lärms die Gesundheit schädigen kann. Der Stand der Technik gestattet vielfach

nicht, den Lärm an der Quelle auf ein gesundheitlich zuträgliches Maß herabzusetzen.

Wesentliche Voraussetzung für Lärmschutzvorsorge im Rahmen der Raumordnung sind einheitliche Beurteilungsmaßstäbe über die Wirkung des Lärms auf den Menschen, die Bewertung intermittierender Lärms und die Ausbreitungsbedingungen von Geräuschen bestimmter Lärmquellen. Forschungsaufträge des Bundesministeriums für Gesundheitswesen und anderer fachlich zuständiger Bundesministerien haben hierüber zu Erkenntnissen geführt, die entweder unmittelbar für die Raumordnung verwertbar sind oder Grundlage gesetzlicher Lärmschutzregelungen sein können.

Von besonderer Bedeutung ist ein im Auftrag des Bundesministers für Gesundheitswesen erstattetes wissenschaftliches Gutachten für die Messung und Bewertung von Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen. Die in dem Gutachten vorgeschlagenen Immissionswerte für die Berücksichtigung bei der Raumplanung und die entwickelte Methode zur Ermittlung der in einem Störindex ausgedrückten Lärmbelastung geben einheitliche Beurteilungsmaßstäbe für den Umfang von Lärmschutzzonen und haben grundsätzliche Bedeutung für die Lärmschutzgesetzgebung. Die hiermit verfolgten Ziele sind für die Raumordnung und für die städtebauliche Entwicklung im Bereich der Flughäfen von erheblicher Bedeutung. Die damit verbundenen Fragen bereiten erhebliche rechtliche und praktische Schwierigkeiten, deren Lösung zur Zeit noch beraten wird.

Weitere von der Bundesregierung geförderte wissenschaftliche Untersuchungen dienen dazu, den Lärmschutz bei der Planung von Verkehrswegen zu berücksichtigen. Insbesondere die Erkenntnisse über die Ausbreitung der vom Straßenverkehr ausgehenden Geräusche bei Straßenführungen in Hang- und in Tallagen, bei aufgeständerten Straßen und bei Straßenführungen im Einschnitt geben wichtige Hinweise für die Verhütung von Lärmbelästigungen bei der Verkehrsplanung.

III. Ländliche Räume und zurückgebliebene Gebiete

1. Beschreibung und Abgrenzung

Das Raumordnungsgesetz definiert den Begriff „ländliche Gebiete“ nicht. Es schreibt jedoch vor, daß „für ländliche Gebiete eine ausreichende Bevölkerungsdichte und eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, anzustreben“ sind.

Als ländliche Räume werden in der Regel Gebiete bezeichnet, in denen die Land- und Forstwirtschaft die Bodennutzung und die Siedlung vorherrschend bestimmt. Bisher gibt es keine bundeseinheitliche Abgrenzung dieser Räume. Eine solche Abgrenzung müßte quantitative und qualitative Merkmale berücksichtigen. Sie bereitet aber besondere Schwierigkeiten, weil die Übergänge von Räumen der flächhaften Verdichtung zu den ländlichen Räumen fließend und von vielen Faktoren, insbesondere ökonomischer, verkehrlicher und soziologischer Art abhängen. Auch muß eine solche Abgrenzung die historischen, kommunalen, topographischen und natürlichen Gegebenheiten berücksichtigen.

Wenn auch eine genaue Abgrenzung der ländlichen Räume wegen der besonderen Schwierigkeiten noch nicht erarbeitet ist, erscheint es doch sinnvoll, die ungefähren **Größenordnungen** darzustellen. Das kann geschehen, indem man den städtischen Raumanteil des Bundesgebietes den übrigen Räumen gegenüberstellt. Zum städtischen Raumanteil können 2338 Gemeinden (33 553 qkm) mit einer Bevölkerung von 33,6 Millionen Einwohnern gerechnet werden. Dabei sind die 68 Stadtreionen nach der Neuabgrenzung durch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung abzüglich der mehr ländlich strukturierten Randzongemeinden zugrunde gelegt und die außerhalb der Stadtreionen gelegenen Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern hinzugerechnet worden. Diese statistische Zusammenstellung kann lediglich einen Überblick über die Raumstruktur des

Städtischer Raumanteil im Bundesgebiet

	Anzahl der Ge- meinden	Bevölkerung				Bevölke- rungs- zunahme in v. H.
		6. 6. 1961		31. 12. 1964		
		in 1000	v. H.	in 1000	v. H.	
Städtischer Raumanteil	2 338	32 162	59,6	33 583	59,6	4,4
Übriges Bundesgebiet	22 164	21 815	40,4	22 804	40,4	4,5
darunter:						
Gemeinden von 3000 bis unter 20 000 Einwohner	(1 401)	(8 644)	(16,0)	(9 190)	(16,3)	(6,3)
Bundesgebiet (ohne Berlin)	24 502	53 977	100,0	56 387	100,0	4,5

Bundesgebietes geben; eine ins einzelne gehende Abgrenzung der ländlichen von den verdichteten Räumen ist durch eine solche Methode allein nicht möglich (vgl. Tabelle „Städtischer Raumanteil im Bundesgebiet“).

Zu den ländlichen Räumen zählen neben zurückgebliebenen Gebiete aber auch solche, die im Raumordnungsgesetz als „Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen“ bezeichnet werden.

Im übrigen gibt es auch städtische und verstärkte Bereiche, die als zurückgeblieben zu bezeichnen sind. Sie sind entweder Teile der ländlichen Gebiete oder der Verdichtungsräume. Als Teile der ländlichen Gebiete werden sie in diesem Abschnitt als Teile der Verdichtungsgebiete in dem *Abchnitt E II* behandelt, und zwar der Sache nach bei der Darstellung der spezifischen Probleme der Verdichtungsräume.

Das Raumordnungsgesetz bestimmt als **zurückgebliebene Gebiete** solche Räume, „in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist.“ Die Abgrenzung der zurückgebliebenen Gebiete weist das Raumordnungsgesetz ebenso wie die der Verdichtungsräume den Ländern zu. Auch hier soll eine gemeinsame Beratung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen vorangehen. Lediglich um die Größenordnungen aufzuzeigen, sollen die zurückgebliebenen Gebiete in diesem Bericht statistisch ermittelt werden. Durch eine Analyse der entsprechenden statistischen Daten wurden folgende Anhaltspunkte für die Kennzeichnung der zurückgebliebenen Gebiete durch eine in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung erarbeitete Analyse gefunden:

- Bevölkerungsdichte weniger als 95 Einwohner je qkm
- Industriebesatz unter 78 Beschäftigten auf 1000 Einwohner
- Realsteuerkraft unter 93 DM je Einwohner
- Bruttoinlandsprodukt unter 4180 DM je Kopf.

Fläche in		Einwohner je qkm		Zunahme je qkm
qkm	v. H.	6. 6. 1961 in 1000	31. 12. 1964 in 1000	
33 553	13,6	959	1 001	42
214 420	86,4	102	106	4
(31 028)	(12,5)	(279)	(296)	(17)
247 973	100,0	218	227	9

Kreise, bei denen mindestens drei Merkmale unter dem angegebenen Wert liegen, können als zurückgebliebene Gebiete in Betracht kommen. Bei dieser Zusammenstellung ist zwar versucht worden, den größeren Gebietszusammenhang zu berücksichtigen und statistische Zufälligkeiten auszuschalten. Dabei konnten jedoch weitere notwendige Differenzierungen nicht berücksichtigt werden.

Nach der hier angewandten Darstellungsmethode wurden als zurückgebliebene Gebiete insgesamt 144 kreisfreie Städte und Landkreise ermittelt, die zusammen 85 379 qkm = 34 % der Fläche und 7 182 000 Einwohner oder 12 % der Bevölkerung des Bundesgebietes umfassen. Es handelt sich vorwiegend um agrarische Räume, die vor allem wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit (Relief, Klima, Boden) und wegen ihrer schwachen Wirtschaftskraft sowie Infrastruktur schon bisher zu den traditionellen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten gerechnet wurden.

In Schleswig-Holstein wurde dabei ein Gebiet umschrieben, das im Norden des Landes von der Westküste bis in den küstennahen Bereich an der Ostsee reicht und den größten Teil der schleswig-holsteinischen Marsch und Geest im Westen sowie einen großen Teil des schleswig-holsteinischen Hügellandes im Osten umfaßt. In Niedersachsen ergibt sich ein großes zusammenhängendes Gebiet, das sich von Ostfriesland und dem Emsland im Westen über die Lüneburger Heide bis in den Zonenrandkreis Lüchow-Dannenberg im Osten erstreckt.

Ein ebenfalls größeres zusammenhängendes Gebiet umfaßt den Bereich der Eifel und des Hunsrücks und reicht bis in den nördlichen saarländischen Grenzraum unter Einschluß von Teilen des Saar-Nahe-Berglandes. Weitere Mittelgebirgslagen, die wegen ihrer kargen natürlichen Ausstattung eine geringe Wirtschaftskraft aufweisen, sind Westertal, Lahntal und Teile des nördlichen Taunus.

Ein anderer Gebietskomplex reicht aus dem ostwestfälischen Raum im Bereich der Paderborner Hochfläche bis hinüber zu Habichtswald und Weser. Ein weitgehend zusammenhängendes Gebiet erstreckt sich auch von Vogelsberg und Rhön bis in den unter- und mittelfränkischen Raum. Ein zweites Gebiet liegt zwischen der Rhön, dem oberfränkischen Raum und dem Oberpfälzer Wald. Weiterhin werden Teile der Fränkischen Alb umfaßt, an die sich einige Kreise im Bereich Donau—Iller—Lech anschließen. Außerdem befindet sich in Bayern ein großflächiges Gebiet, das vom Bayerischen Wald weit über die Donau nach Süden reicht.

In den zurückgebliebenen Gebieten leben 12 % der Bevölkerung des Bundesgebietes; hier gibt es jedoch nur 5 % der Industriebeschäftigten. Es werden 7,6 % des Bruttoinlandsproduktes erarbeitet.

Neben den gesunden ländlichen Räumen und den zurückgebliebenen Gebieten müssen auch jene Klein- und Mittelstädte zum ländlichen Raum gerechnet werden, die dort die Funktionen von zentralen Orten der verschiedenen Stufen erfüllen und mit den

sie umgebenden ländlichen Gemeinden eng verflochten sind. (Vgl. Tabelle „Städtischer Raumanteil im Bundesgebiet“.)

2. Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur

Die großräumige Wanderung der Bevölkerung hat seit etwa Mitte der fünfziger Jahre nachgelassen; die kleinräumige Wanderung nimmt dagegen — allerdings gebietsweise unterschiedlich intensiv — zu. Dies ist eine Folge des **Strukturwandels im ländlichen Raum**; er zeigt sich vor allem in der beruflichen Umschichtung von landwirtschaftlichen in andere Erwerbsarten und in dem Bestreben nach einer Befriedigung gesteigerter Lebensansprüche. Bei einer Analyse der Bevölkerungsbewegungen im ländlichen Raum wird deutlich, daß in den meisten Klein- und Mittelstädten, die in der Regel die Funktionen der zentralen Orte ausüben, die Bevölkerung überdurchschnittlich zunimmt.

Der zeitliche Ablauf dieser strukturellen Umstellung im ländlichen Raum wird stark von den wirtschaftlichen Impulsen bestimmt, die in dem jeweiligen Raum vorhanden sind. Allerdings kann der land- und forstwirtschaftliche Anpassungs- und Umstellungsprozeß allein die Struktur dieser Gebiete auf die Dauer nicht verbessern. Fehlen außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze, so gelingt es häufig nicht, allein mit Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung eine entscheidende Änderung der Situation herbeizuführen. Die oft ungünstigen Verkehrsverbindungen und Verkehrsbedienungen dieser Gebiete wirken sich dabei ebenfalls aus.

In den zurückgebliebenen Gebieten sind die Fernpendler von besonderer Bedeutung. Mangelnde Arbeitsmöglichkeiten am Ort oder in zumutbarer Entfernung zwingen einen Teil der Arbeitskräfte, über weite Strecken täglich vom Wohnort zum Arbeitsplatz zu fahren oder am Arbeitsort während der Arbeitstage zu wohnen und nur an arbeitsfreien Tagen im Wohnort zu sein. Der Anteil der Fernpendler an den Erwerbspersonen ist in den zurückgebliebenen Gebieten höher als in gesunden Räumen oder in den Verdichtungsgebieten. Es kann angenommen werden, daß ein Teil der Fernpendler jeweils zu den potentiellen Abwanderern aus diesen Räumen in die Verdichtungsgebiete wird (vgl. Tabelle „Unselbständige Beschäftigte, Nah- und Fernpendler in ausgewählten Landkreisen von Niederbayern und Oberpfalz. Stand: 30. Juni 1960“).

Besonders hervorzuheben ist, daß die relativ geringe Besiedlungsdichte den Ausbau und die Unterhaltung der Infrastruktureinrichtungen erschwert, die eine bestimmte Bevölkerungsmindestdichte voraussetzen.

Der Zustand und das Alter der **Wohnungen und Wohngebäude** geben weitere Aufschlüsse über die Verhältnisse im ländlichen Raum. Dabei zeigt sich, daß hier der Anteil der vor 1870 gebauten Wohnungen weitaus größer ist als in den Städten und Großstädten. So betrug der Anteil der vorgenannten Wohnungen in der Gemeindegrößenklasse bis zu 2000 Einwohnern fast 30%, während er sich in den Großstädten nur auf 3,5% belief. Dagegen stammten 1961 in den Gemeinden bis 2000 Einwohnern nur

25,4% der Wohnungen aus der Zeit nach 1948, während der Anteil in den Großstädten fast 44% ausmachte.

In den letzten Jahren zeigt sich die Tendenz eines Ausgleichs der Unterschiede im baulichen Zustand zwischen den ländlichen Räumen und den Verdichtungsgebieten. Der Anteil der fertiggestellten Wohnungen in den Gemeindegrößenklassen bis 5000 Einwohner — das sind zum überwiegenden Teil Gemeinden im ländlichen Raum — an der Gesamtzahl der erstellten Wohnungen nahm ständig zu. Er ist von 27,7% im Jahre 1952 auf 32,7% im Jahre 1964 gestiegen. Ähnlich ist die Entwicklung in den Gemeindegrößenklassen bis 50 000 Einwohner verlaufen.

3. Zentrale Orte

Die vorhandene Siedlungsstruktur bietet für die weitere Entwicklung des ländlichen Raumes in der Bundesrepublik Deutschland günstige Voraussetzungen, im Gegensatz zu Frankreich. Das Bundesgebiet ist seit Jahrhunderten mit einem Netz von zentralen Orten der verschiedenen Stufen überzogen. Es gilt nun, dieses Netz den heutigen Bedürfnissen anzupassen, die sich insbesondere aus den wirtschaftlichen, verkehrlichen, sozialen und kulturellen Ansprüchen der Menschen ergibt.

In Raumordnung und Landesplanung werden die zentralen Orte nach verschiedenen Kriterien festgestellt und regelmäßig auch in verschiedene Stufen eingeteilt. Unterschiede in der Beurteilung ergeben sich besonders aus der verschiedenen Wirtschafts-, Sozial- und Siedlungsstruktur in den einzelnen Teilräumen des Bundesgebietes.

Kennzeichnend für die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde ist, daß sie Einrichtungen für die Bevölkerung eines über das Gemeindegebiet hinausreichenden Einzugsbereiches (Versorgungs- bzw. Nahbereich) aufweist. Die Zentralität eines Ortes hängt nicht allein von seiner Ausstattung und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ab, sondern auch von der Größe und Verschiedenheit des Einzugsbereiches und von der Entfernung und Bedeutung benachbarter zentraler Orte. Die Tatsache, daß der zentrale Ort die überörtliche Versorgung an Gütern und Diensten übernimmt, verleiht ihm eine aus dem räumlichen Gefüge der Siedlungen sich deutlich abhebende Stellung.

Zentrale Orte gliedern sich nach der Reichweite ihres Einzugsbereiches und der Qualifizierung ihrer zentralen Einrichtungen. Die höheren Stufen der Zentralität ergeben sich dadurch, daß zu der überall notwendigen Nahversorgung weitere Aufgaben der Fernversorgung hinzutreten. Die zentrale Bedeutung eines Ortes ist um so größer, je weiter sein Einzugsbereich für die von ihm gebotenen Versorgungsleistungen an Gütern und Diensten ist. In ihnen muß jene Grundausstattung vorhanden sein, die den Anforderungen unserer Zeit entspricht und damit der Bevölkerung ermöglicht, in den zentralen Orten zu wohnen. Dabei sollen die Gemeinden im Nahbereich des zentralen Ortes jeweils die Funktionen übernehmen, für die sie besonders günstige Voraussetzungen aufweisen. Der zentrale Ort kann

seine Funktionen nur dann erfüllen, wenn er die Betreuung von Gemeinden im Versorgungsbereich im notwendigen Umfang übernimmt. Dies ist nur möglich, wenn die Kapazitäten seiner zentralen Einrichtungen nicht schon mit der Versorgung der Bevölkerung des zentralen Ortes selbst ausgelastet sind, sondern auch für die Bevölkerung des Versorgungsbereichs zur Verfügung stehen.

Das Raumordnungsgesetz sieht ausdrücklich die besondere Förderung der Gemeinden mit „zentralörtlicher Bedeutung“ vor. Auch das Prinzip der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, wie es in § 2 Abs. 1 Nr. 2 festgelegt ist, hat für die Entwicklung der zentralen Orte in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten besondere Bedeutung.

Die zentralen Orte festzulegen ist Aufgabe der Länder. Nach der Bestimmung dieser Orte durch die Landesplanung kommt es darauf an, auch die anderen für die Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Räume bedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf diese Zielvorstellung abzustimmen. Das betrifft besonders die Verkehrsplanungen, die Planungen im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, die Landschaftsplanung, Bauleitplanung, die Schulentwicklungsplanung, die Krankenhausplanung und die Förderung der Wirtschaft.

Die im Raumordnungsgesetz bestimmte bevorzugte Förderung der zentralen Orte gibt keinen Anlaß, die historisch gewachsene Siedlungsstruktur gewaltsam zu ändern. Sie muß lediglich den gestiegenen Ansprüchen auf bessere Versorgung mit Gütern und Diensten angeglichen werden. Dabei kann es durchaus möglich werden, daß selbst kleinere ländliche Kernelsiedlungen zu Unterzentren oder auch zusätzlichen Kernelsiedlungen entwickelt werden müssen. Die bevorzugte Stärkung der Funktionen der zentralen Orte bedeutet allerdings nicht, daß die Gemeinden des Nachbereiches vernachlässigt werden dürfen.

Der zentrale Ort in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten kann auch Standort der neu zu schaffenden gewerblichen Arbeitsplätze sein. Zu den begriffsnotwendigen Merkmalen eines zentralen Ortes gehört es aber nicht, daß dort die Bevölkerung des Umlandes auch industrielle Arbeitsplätze vorfindet. Es gibt Fälle, in denen zentrale Orte ihre Zentralitätsfunktionen ausfüllen, ohne daß Industriearbeitsplätze vorhanden sind (zum Beispiel in Fremdenverkehrsgebieten). Bietet der zentrale Ort jedoch auch eine größere Zahl von Arbeitsplätzen für die Umlandbevölkerung, so werden die zentralörtlichen Einrichtungen vom Umland her stärker beansprucht, weil die Bedarfsdeckung dann vielfach anläßlich oder im Anschluß an den durch die Beschäftigung bedingten Aufenthalt im zentralen Ort erfolgen kann. So werden Umfang und Qualität der zentralen Einrichtungen regelmäßig gefördert, wenn im zentralen Ort industriell-gewerbliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Neben einem gut ausgebauten Verkehrsnetz im Versorgungsbereich der zentralen Orte ist es für deren Entwicklung wichtig, daß sie an das Fernstraßennetz angebunden sind. Auch für die Wirt-

schaft und den Dienstleistungsbereich sind in der Regel in den zentralen Orten, die in größerer Entfernung zu den Industrie- und Wirtschaftszentren (Verdichtungsräumen) liegen, günstige Standortvoraussetzungen gegeben, zumal die sogenannten klassischen Standortfaktoren (Nähe zum Absatzmarkt, Nähe zu den Rohstoffen) wegen der abnehmenden Bedeutung der Transportkosten (im betriebswirtschaftlichen Sinn) und die Entfernung selbst nicht mehr die Bedeutung haben wie früher.

Die Festlegung der zentralen Orte in den Ländern wird nachfolgend im einzelnen dargestellt:

a) Baden-Württemberg

Die Oberste Landesplanungsbehörde im Ministerium des Innern in Baden-Württemberg bearbeitet zur Zeit eine Denkschrift über die zentralen Orte, die in vier Stufen eingeteilt werden (Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren, ländliche Mittelpunktgemeinden). Auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sollen die zentralen Orte und ihre Rangstufen unter planerischen Gesichtspunkten bestimmt werden.

Der Bestand wird vorwiegend nach den vorhandenen zentralen Einrichtungen ermittelt. Hierbei werden neben den Dienstleistungen vor allem auch die Arbeitsplätze von Einpendlern berücksichtigt. Zur Ergänzung des damit gewonnenen vorläufigen Bildes werden die zentralen Orte gegenwärtig auf Grund der zwischen zentralem Ort und Umland bestehenden Beziehungen durch einen Forschungsauftrag ermittelt.

Unter planerischen Gesichtspunkten sollen die zentralen Orte sodann nach zwei Kriterien festgelegt werden, nämlich der Mindest-Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich, die für eine ausreichende Nachfrage nach zentralörtlichen Leistungen erforderlich ist, und der Höchstentfernung zum zentralen Ort, die im Interesse einer befriedigenden Versorgung des Umlandes nicht überschritten werden sollte.

In Baden-Württemberg sind bisher folgende Maßnahmen durchgeführt oder beabsichtigt, die die Stärkung der Funktionen der zentralen Orte zum Ziele haben:

1. In Ausführung eines Landtagsbeschlusses erging eine Verwaltungsanweisung, nach der bei Gewährung zweckgebundener Zuschüsse an Gemeinden und Gemeindeverbände neben der finanziellen Leistungsfähigkeit auch die besondere Aufgabenstellung berücksichtigt werden soll; diese besteht auch in zentralen Funktionen.
2. Die Landesregierung bereitet gegenwärtig ein „Zentrale-Orte-Programm“ vor, durch welches das Landesprogramm für die Förderungsgebiete ergänzt werden soll. Durch ein solches Programm soll noch zu bestimmenden, außerhalb der Fördergebiete gelegenen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und geminderter Funktionsfähigkeit eine gezielte und fühlbare Hilfe des Landes zuteil werden, damit sie in die Lage ver-

setzt werden, ihre Mittelpunktfunktionen in vollem Umfang ausüben zu können.

3. In die im Rahmen agrarstruktureller Vorplanung und der Bauleitplanung von den Bundesministern für Wohnungswesen und Städtebau sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geförderten „Studien- und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern“ sind 13 zentrale Orte mit 119 Nahbereichsgemeinden einbezogen worden, die auch vom Land gefördert werden.
4. Im Schulentwicklungsplan des Landes werden die zentralen Orte als Standorte für Schulen besonders gefördert. Die Landesplanung wird bei der Festlegung der Schulstandorte beteiligt.
5. Nach dem Krankenhausplan des Landes sind Standorte für die geplanten 12 Hauptschwerpunktkrankenhäuser und 139 Schwerpunktkrankenhäuser überwiegend in zentralen Orten vorgesehen.
6. Im Generalverkehrsplan des Landes 1965 werden die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung besonders berücksichtigt; auf gute Verkehrsverbindungen zu ihrem Umland sowie zu benachbarten und übergeordneten Zentren wird Bedacht genommen.

b) Bayern

Die Landesplanungsstelle im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hat in Zusammenarbeit mit den Bezirksplanungsstellen bei den Bezirksregierungen eine Erfassung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung nach dem gegenwärtigen Stand durchgeführt. Die Landratsämter waren in die Vorarbeiten eingeschaltet; die Bezirksplanungsgemeinschaften haben gemäß Art. 4 Landesplanungsgesetz am Zustandekommen der Vorschläge der Bezirksplanungsstellen mitgewirkt.

Die Einstufung der Gemeinden nach ihrem Zentralitätsgrad erfolgte nach einem vierstufigen Gliederungsprinzip:

- Stufe 1 Oberzentrum
- Stufe 2 Mittelzentrum
- Stufe 3 Unterzentrum
- Stufe 4 Kornsiedlung oder Stadtrandgemeinde.

Die Stadt München wurde in eine Sondergruppe S (überragende Zentralität) eingestuft, da die Landeshauptstadt zentrale Funktionen für das ganze Land ausübt. Die Sitze der Landkreisverwaltungen waren mindestens in Stufe 3 (Unterzentren) einzustufen.

Zur Erfassung der zentralen Funktionen der Gemeinden und zur Bestimmung des Zentralitätsgrades wurden die von der Wissenschaft entwickelten Methoden herangezogen:

1. Bestimmung der Zentralität durch die am Ort vertretenen zentralen Institutionen (nach O. Boustedt). Die Erhebungen nach dieser Methode wurden durch das Bayerische Statistische Landesamt jeweils mit dem Material der Volkszählung 1950 und 1961 durchgeführt.
2. Berechnung einer Zentralitätsziffer für jede Gemeinde aus Strukturdaten für die Arbeitszentralität und die Dienstleistungszentralität (nach E. G. Kannenberg). Die Berechnungen wurden vom Bayerischen Statistischen Landesamt auf der Grundlage des Materials der Volkszählung 1961 für alle bayerischen Gemeinden durchgeführt.
3. Raumstrukturelle Methode (nach G. Isbary).

Unter Zugrundelegung der nach diesen Methoden ermittelten Ergebnisse wurde ein Entwurf für eine zentralörtliche Gliederung nach dem gegenwärtigen Stand ausgearbeitet. Dieser Entwurf wird zur Zeit bei den Ministerien überprüft; er wird abschließend in einer Sitzung der Landesplanungsgemeinschaft Bayern behandelt werden.

In einem an diesen ersten sich anschließenden zweiten Arbeitsgang wird sodann festgestellt werden:

1. In welchen Räumen die Ausstattung mit zentralen Orten nicht ausreichend ist und welche Orte unter dem Aspekt einer planvollen Verbesserung

Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Bayern

Stufe	Anzahl	Beispiele
Sonderstufe	1	München
I. Ordnung (Oberzentren)	5	Regensburg, Nürnberg, Fürth, Würzburg, Augsburg
II. Ordnung (Mittelzentren)	37	Ingolstadt, Passau, Amberg, Hof, Ansbach, Schweinfurt, Günzburg
III. Ordnung (Unterzentren)	142	Schongau, Dingolfing, Roding, Bad Windsheim, Gemünden a. Main, Füssen
IV. Ordnung (ländliche Kornsiedlungen oder Stadtrandgemeinden) ..	576	Lenggries, Roththalmünster, Wörth a. d. Donau, Warmensteinach, Pappenheim, Marktbreit, Wemding.

der Regionalstruktur für eine Entwicklung als zentrale Orte geeignet erscheinen;

2. Welche zentralen Orte nach ihrer gegenwärtigen Ausstattung nicht in der Lage sind, die ihnen zugeordnete Funktion zu erfüllen und was geschehen muß, um sie in vollem Umfange funktionsfähig zu machen.

c) Hessen

In Hessen wird die Auffassung vertreten, daß die Festlegung der zentralen Orte bis zu einer bestimmten Größenordnung Sache des Staates ist. In den untersten Zentralitätsstufen soll diese Aufgabe der Regionalplanung übertragen werden. Im Landesraumordnungsprogramm werden hierzu Grundsätze und Leitlinien entwickelt werden, die bestimmte Zentralitätskriterien festlegen und so eine gleichartige Zentralitätsbestimmung in den Planungsregionen gewährleisten sollen.

Für die Auswahl der zentralen Orte in Hessen sind folgende Gesichtspunkte bestimmend:

1. Verkehrslage zu größeren und kleineren Gemeinden,
2. vorhandene Ausstattung mit zentralen Einrichtungen (Infrastruktur),
3. Verhaltensweise der Bevölkerung (öffentliches Bewußtsein der Zentralität),
4. absolute Einwohnerzahl des zentralen Ortes und des ihn umgebenden Versorgungsbereiches (Mantelbevölkerung),
5. Bedeutung als Gewerbeort,
6. Anteil der Tertiären an den nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigen,
7. topographische Entwicklungsmöglichkeiten,
8. potentieller Standort für mindestens sechs Funktionen,
9. kommunale Leistungskraft,
10. städtebaulicher Eindruck (Urbanitätsgrad).

Schon im Jahre 1957 hat die Hessische Landesplanung im „Vorläufigen Raumordnungsplan“ das Landesgebiet in Klein- und Kleinsträume, d. h. in Versorgungsbereiche, gegliedert.

Eine kürzlich vorgenommene Befragung der Volksschulen in Orten mit weniger als 3000 Einwohnern hat umfassende Erkenntnisse über die Verteilungsweise der Bevölkerung in bezug auf die zentralen Orte und deren Versorgungsbereiche erbracht. Das umfangreiche Material wird zur Zeit von der Landesplanung ausgewertet und kartiert.

d) Nordrhein-Westfalen

Gemäß Landesentwicklungsprogramm für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. August 1964 (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen S. 1205) sind die Ziele der Landesplanung für die räumliche Entwicklung des Landesgebietes festgelegt. Nach diesem Landesentwicklungsprogramm unterscheidet das Land drei Gebietskategorien:

1. Ballungkerne
2. Ballungsrandzonen
3. Ländliche Zonen

Die Feststellung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und städtischen Verflechtungsgebieten beschränkt sich auf die ländlichen Zonen. Sie bezeichnet die für den Ausbau der kommunalen Infrastruktur geeigneten Einsatzpunkte.

Im Landesentwicklungsprogramm ist festgestellt,

- a) daß ein weiterer Ausbau günstig gelegener zentraler Orte vorgesehen werden soll und
- b) daß sich nach der Darstellung der zentralen Orte auch die Planung für deren jeweilige Nachbarbereiche richten soll.

In Nordrhein-Westfalen wurden 309 Gemeinden und 21 städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung festgelegt.

Bei der Ermittlung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung wird davon ausgegangen, daß min-

Stufen und Anzahl der zentralen Orte in ländlichen Zonen in Nordrhein-Westfalen

Stufe	Einwohner	Anzahl	Beispiele
I. Ordnung (Oberzentren)	über 50 000	5	Jülich, Soest, Ahlen
II. Ordnung (Mittelzentren)	20 bis 50 000	64	Monschau, Hennef, Rheinbach, Borken, Lage, Meschede
III. Ordnung (Unterzentren)	10 bis 20 000	83	Blankenheim, Meckenheim, Beleck, Laasphe
IV. Ordnung (ländliche Kernsiedlungen oder Stadtrandgemeinden)	5 bis 10 000	157	Berkum, Much, Rurberg, Altenbeken, Winterberg

destens 5000 Einwohner (bis etwa 1980) erforderlich sind, um eine genügende Grundausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung tragen zu können. Hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung werden in Nordrhein-Westfalen wegen der unterschiedlichen Struktur keine konkreten Kriterien festgelegt; die weiteste vom zentralen Ort entfernte Siedlung sollte jedoch mit einem Zeitaufwand von maximal 30 Minuten mittels öffentlicher Verkehrsmittel vom zentralen Ort aus erreichbar sein.

e) Niedersachsen

Bei der Ermittlung übergeordneter zentraler Orte ist in Niedersachsen methodisch folgendermaßen vorgegangen worden:

1. Feststellung der Verdichtungsräume. Kernstadt ist in Niedersachsen immer ein zentraler Ort von der Größe einer Großstadt. In Kernstadt und umgebender Verdichtungszone leben mindestens 200 000 Einwohner in einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von mehr als 700 Einwohner/qkm.
2. Zur Verdichtungszone zählen sämtliche Gemeinden, deren baulicher Schwerpunkt nicht mehr als 5 km von der Grenze der Kernstadt entfernt liegt, sowie solche, die mit diesen Gemeinden baulich verbunden sind. Nicht zur Verdichtungszone zählen angrenzende übergeordnete zentrale Orte mit ihrem unmittelbaren Einzugsbereich.
3. Ermittlung aller übrigen Gemeinden, die über eine starke Arbeitsplatzzentralität verfügen. Dabei stellen 1000 nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze (Industrie und Handwerk, ohne Baugewerbe, Handel, Verwaltung usw.) die unterste Grenze dar.
4. Bei der Festsetzung der „übergeordneten zentralen Orte“ wird das Vorhandensein von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen als ein wesentliches Merkmal angesehen. Dabei dürfte eine ausreichende Differenzierung nach unterschiedlichen Erwerbszweigen notwendig sein. Gemeinden, in denen die Arbeitsplätze im Wirtschaftsbereich Handel unter 5% der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze liegen, werden ausgeschlossen.
5. Von den verbleibenden Gemeinden mit ausreichender Arbeitsplatzkapazität sind einige wenige als „übergeordnete zentrale Orte“ ausgeschlossen worden, wenn ein benachbarter Ort eine größere Bedeutung sowohl hinsichtlich der Zahl der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze als auch hinsichtlich seiner Einwohnerzahl hat.
6. Einige Jahre zuvor sind auf Grund der Gewichtung von zentralen Einrichtungen zentrale Orte ermittelt und in 4 Ordnungsstufen eingeteilt worden. Für diese Orte sind die „kleinen Bereiche“ festgestellt worden. Diese Bereiche um-

fassen diejenigen Gemeinden, die auf Grund ihrer topographischen Lage und ihrer Verkehrssituation unmittelbar auf einen dieser zentralen Orte ausgerichtet sind.

7. Es hat sich ergeben, daß die nach Ziffer 3 bis 5 ermittelten Orte auch bei der Ermittlung nach Ziffer 6 zentrale Orte waren und danach über ein Mindestmaß an zentralen Einrichtungen verfügen.
8. Die nach Ziffer 6 ermittelten kleinen Bereiche sind von den Dezernaten für Landesplanung bei den Regierungs- und Verwaltungsbezirken hinsichtlich etwa zwischenzeitlich eingetretener Änderungen auf Grund deren intensiveren Ortskenntnis überprüft worden. In einigen Fällen wurden Änderungen in der Abgrenzung vorgenommen.
Die unterste Grenze dieser kleinen Zentralitätsbereiche mit ihrem zentralen Ort liegt etwa bei 3000 Einwohnern. Es ergeben sich jedoch auch kleine Bereiche mit wesentlich höheren Einwohnerzahlen, und es ergeben sich einige Zonen (zum Beispiel Harz, Lüneburger Heide), in denen solche kleinen Bereiche nicht zweifelsfrei zu ermitteln sind.
9. Den nach Ziffer 3 bis 5 ermittelten „zentralen Orten“ wurden die kleinen Bereiche (Ziffer 6 und 8) zugeordnet, die entsprechend ihrer Lage im Raum auf diese zentralen Orte ausgerichtet sind. Die Einwohnerzahl der so entstandenen größeren Bereiche ist festgestellt worden. Dabei wurde als unterste Einwohnerzahl für einen „übergeordneten zentralen Ort“ einschließlich seines Bereiches 15 000 Einwohner angenommen. Nur 22 von insgesamt 117 ermittelten Bereichen übergeordneter zentraler Orte weisen diese niedrige Einwohnerzahl auf. Alle anderen liegen über 20 000 Einwohner.
10. Es ist vorerst darauf verzichtet worden, die übergeordneten zentralen Orte nach ihrer Bedeutung zu klassifizieren. In den Raumordnungsprogrammen soll statt dessen eine Gliederung der zentralen Orte nach Art und Maß der anzustrebenden Förderung vorgenommen werden.
11. Da es außer den „übergeordneten zentralen Orten“ noch weitere „nachgeordnete zentrale Orte“ gibt, werden diese zur Zeit durch Feststellung und Bewertung der in ihnen vorhandenen zentralen Einrichtungen und zentralitätsanzeigenden Berufe ermittelt. Darüber hinaus wird nach einer mathematisch-statistischen Methode die sogenannte „Mantelbevölkerung“ der zentralen Orte errechnet.

Durch Runderlaß des Niedersächsischen Ministers des Innern vom 11. August 1966 sind neben den Kernstädten der Verdichtungsräume Hannover, Braunschweig und Osnabrück nach § 21 Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung 115 „übergeordnete“ Orte festgelegt worden.

Dies sind beispielsweise:

Im Regierungsbezirk Hannover:

Hameln, Nienburg, Springe, Stolzenau, Syke

im Regierungsbezirk Hildesheim:

Bockenem, Bodenwerder, Duderstadt, Göttingen, Uslar

im Regierungsbezirk Lüneburg:

Buchholz, Lüchow, Lüneburg, Soltau, Wittingen

im Regierungsbezirk Stade:

Bremervörde, Buxtehude, Otterndorf, Stade, Verden/Aller

im Regierungsbezirk Osnabrück:

Bohmte, Fürstenau, Lingen/Ems, Melle, Papenburg

im Verwaltungsbezirk Braunschweig:

Goslar, Helmstedt, Schöningen, Schöppenstedt, Wolfenbüttel

im Verwaltungsbezirk Oldenburg:

Cloppenburg, Oldenburg, Varel, Westerstede, Wildeshausen

Bei der Bestimmung der nachgeordneten zentralen Orte sind — besonders in dünnbesiedelten ländlichen Räumen — raumordnungspolitische Zielsetzungen entscheidend. Ihre Festlegung erfolgt deshalb im Rahmen der Aufstellung der Raumordnungsprogramme der Regierungsbezirke. Wie bei den bereits festgesetzten übergeordneten zentralen Orten kommt dabei der Relation der Einwohnerzahl des zentralen Ortes zur Einwohnerzahl des zugeordneten Bereichs eine wesentliche Bedeutung zu; diese nachgeordneten zentralen Orte werden zahlreicher sein und über einen kleineren Zentralitätsbereich verfügen.

f) Rheinland-Pfalz

Das Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz — LPIG) in Rheinland-Pfalz geht von einer Aufgliederung der zentralen Orte in Ober-, Mittel- und Unterzentren aus. Für Nahbereiche sind zudem Kleinzentren vorgesehen. Die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung im Ober- und Mittelbereich sind im Landesentwicklungsprogramm, die Unterzentren und Kleinzentren sowie etwaige Entlastungsorte in den regionalen Raumordnungsplänen auszuweisen. Die Untersuchungen über die Gemeinden des Landes, die derzeit zentralörtliche Funktionen ausüben, gingen von einem abgewogenen Wertziffernsystem aus, mit dem die Umlandbedeutung einer Gemeinde in den Sachbereichen Verwaltung, Kultur, Gesundheitswesen, Handel, Handwerk und Kreditinstitute festgestellt wurden. Außerdem wurde die verkehrsmäßige Anbindung der Gemeinden an ihr Umland und mit den Einpendlerzahlen ihre Bedeutung als zentraler Arbeitsort berücksichtigt. Dabei wurde die für den Eigenbedarf des Zentrums erforderliche Ausstattung jeweils ausgeklammert, so daß seine Bedeutung für das Umland herausgestellt werden konnte.

Den Ober- und Mittelzentren kommt die Funktion zu, für ihr Umland Einrichtungen des höheren bzw. gehobenen Bedarfs zur Verfügung zu stellen; die ermittelten Kleinzentren übernehmen jeweils für einen bestimmten Nahbereich die Versorgung mit Leistungen des täglichen Bedarfs. Die als Unterzentren ausgewiesenen Gemeinden üben zum Teil in dünn besiedelten Gebieten die Funktionen eines Mittelzentrums, in dichter besiedelten Räumen aber auch nur die Funktionen eines größeren Kleinzentrums aus.

Aufgrund der bisherigen Ermittlungen über die derzeitigen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung ergibt sich folgendes Bild:

Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Rheinland-Pfalz

Stufe	Anzahl der Orte
Oberzentren	5
Mittelzentren	54
(davon mit Teilfunktionen)	(21)
Unterzentren	72
(davon mit Teilfunktionen)	(37)
Kleinzentren	126

Gegenstand der weiteren Untersuchungen ist die Frage, wie das vorhandene Netz zentraler Orte auszugestalten ist und welche Bereiche den einzelnen Zentren zugeordnet sein sollen. Dabei ist die Forderung in § 2 Nr. 6 Landesplanungsgesetz zu beachten, der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung zentralörtliche Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Zur Verwirklichung der „Zentralen-Orte-Konzeption“ hat das Land Rheinland-Pfalz einen ersten Schritt getan, indem bei den Schlüsselzuweisungen, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden, für bestimmte zentrale Orte ein Ergänzungsansatz in Höhe von 25 % der absoluten Zahl des Hauptansatzes gewährt wird. Von dieser Regelung werden Mittelzentren — auch solche mit Teilfunktionen — sowie voll ausgestattete Unterzentren erfaßt. Derzeit erhalten insgesamt 74 Gemeinden diese Ergänzungszuweisung.

g) Saarland

Die saarländische Landesplanung beabsichtigt, folgende Stufen der Zentralität zu unterscheiden:

1. Ländliche Mittelpunktsorte mit niedrigerer Zentralität
2. Ländliche Mittelpunktsorte mit mittlerer Zentralität
3. Zentrale Orte im Verdichtungsraum mit niedriger Zentralität
4. Zentrale Orte im Verdichtungsraum mit mittlerer Zentralität
5. Zentrale Orte im Verdichtungsraum mit hoher Zentralität.

Bei dieser Gliederung sind die besonderen strukturellen Verhältnisse des Saarlandes besonders berücksichtigt. So fehlt der ländliche Mittelpunktort mit hoher Zentralität, weil die in geringem Umfang vorhandenen ländlichen Räume im Saarland gar keinen Zentralort mit hoher Zentralität zu tragen vermögen. Eine Festlegung der zentralen Orte der verschiedenen Stufen ist noch nicht erfolgt. Die Klärung verschiedener methodischer Fragen steht noch aus.

h) Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein ist eine Gliederung der zentralen Orte in 4 Kategorien vorgesehen. (Vgl. Tabelle „Stufen und Anzahl der zentralen Orte von Schleswig-Holstein“.)

Schleswig-Holstein hat danach 130 zentrale Orte in den Kategorien I bis IV. Einschließlich der 22 Stadtgemeinden über 3000 Einwohner, die zu den Siedlungsgebieten der Ober- bzw. Mittelzentren gehören, umfassen sie 1965 72,1 % der gesamten Bevölkerung von Schleswig-Holstein. Dieser Anteil wächst Jahr um Jahr; der Wanderungsgewinn des Landes Schleswig-Holstein konzentriert sich vorwiegend in den zentralen Orten.

Im einzelnen werden folgende Ziele angestrebt:

Mittelpunktgemeinden (Zentrale Orte IV. Ordnung)

Die Entwicklung von ländlichen Mittelpunktgemeinden ist die Voraussetzung für eine gesunde Raumstruktur in ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten. Je nach den besonderen regionalen Verhältnissen wird in den Mittelpunktgemeinden eine Zahl von 2000 bis 6000 Einwohnern angestrebt. Die Mittelpunktgemeinden sollen so verteilt sein, daß jede von mehreren Gemeinden umgeben wird, die den Nahversorgungsbereich bilden. Die Nahversorgungsbereiche sollen mit der Mittelpunktgemeinde zusammen etwa 6000 bis 10 000 Einwohner haben. Es ist dabei das wichtigste Entwicklungsziel, die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privatwirtschaftlichen Leistungen in allen Teilen des Landes möglichst gleichmäßig zu sichern. Mittelpunktgemeinden sollten regelmäßig für ihren Ein-

zugsbereich Standort der überörtlichen Verwaltung (Amtsverwaltung) sein. Sie sollten über ein gut ausgebildetes Schulwesen verfügen. Dazu sollten weitere Einrichtungen der Volksbildung, der Sozial- und Jugendhilfe, Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen, Anschlüsse an das überörtliche Verkehrsnetz, Niederlassung öffentlicher Kreditinstitute angestrebt werden. Das gleiche gilt für die Zusammenfassung von sozialen Einrichtungen (Sozialzentrum). Hinzu tritt ferner die Förderung von Einrichtungen und Betrieben des privaten Versorgungsbereichs.

Unterzentren (Zentrale Orte III. Ordnung)

In ihrer Raumbfunktion bilden die zentralen Orte dieser Stufe nicht nur ein Zentrum für ihre eigenen Nahversorgungsbereiche, die denen der Mittelpunktgemeinden vergleichbar sind, sondern sie sind in der Regel bereits ein übergeordnetes Zentrum für mehrere Mittelpunktgemeinden und ihre Nahbereiche. Oft unterscheiden sie sich nur graduell von den Mittelpunktgemeinden; dann wird die Versorgung der Nahbereiche auch bei ihnen weiterhin im Vordergrund stehen. In der Ausstattung mit öffentlichen Versorgungsleistungen sollte sich schon eine Steigerung gegenüber den Mittelpunktgemeinden abzeichnen.

Diese Vorstellungen sind in Schleswig-Holstein als Diskussionsgrundlage veröffentlicht worden. Im Einzelfall sind jedoch gerade bei der untersten Stufe der zentralen Orte im Hinblick auf die tatsächlich vorhandene starke Streuung von zentralen Einrichtungen noch Verbesserungen möglich, die noch abgestimmt werden müssen.

Als erster Schritt zur Verwirklichung des Planes ist die Bildung eines Investitionsfonds im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs anzusehen. Gefördert wird die Verbesserung der Infrastruktur bei den zentralen Orten der unteren Stufen. Hierbei sind aus den ländlichen Mittelpunktgemeinden und Unterzentren insgesamt 31 Orte ausgewählt, auf die zunächst die Strukturförderung konzentriert werden soll. Mit der Bestimmung zur ländlichen Mittelpunktgemeinde im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes erwächst den Gemeinden kein Anspruch auf automatische Förderung; eine Hilfe aus dem Investi-

Stufen und Anzahl der zentralen Orte in Schleswig-Holstein

Stufe	Anzahl der Einwohner	Anzahl	Beispiele
I. Ordnung (Oberzentren) ..	Über 100 000 Einwohner im Zentralitätsbereich	4	Kiel, Lübeck, Neumünster, Flensburg
II. Ordnung (Mittelzentren) .	mit über 20 000 bis 100 000 Einwohner im Zentralitätsbereich	14	Husum, Schleswig, Rendsburg-Budelsdorf, Itzehoe u. a.
III. Ordnung (Unterzentren) .	mit über 10 000 bis 20 000 Einwohner im Zentralitätsbereich	35	Niebüll, Marne, Bad Bramstedt, Trittau, Lauenburg, Ratzeburg u. a.
IV. Ordnung (ländliche Mittelpunktgemeinden)	mit über 5000 bis 10 000 Einwohner im Zentralitätsbereich (Nahversorgungsbereich)	77	Büchen, Hohenwestedt, Lensahn, Leck, Schönberg u. a.

tionsfonds setzt vielmehr besondere kommunale Initiativen voraus. Dabei soll von den Gemeinden ein umfassendes Investitionsprogramm für die nächsten 6 Jahre mit einer Konzeption für die weitere Entwicklung aufgestellt werden.

4. Dorferneuerung

Die Änderungen, die sich im Siedlungsgefüge des ländlichen Raumes vollziehen, erfordern eine vorausschauende städtebauliche Planung und vor allen Dingen auch eine Abstimmung der verschiedenen Planungen, Investitionen und Maßnahmen im Gemeindebereich. Die Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) sind hierfür die geeignetsten Instrumente. Dabei ist allerdings festzustellen, daß im ländlichen Raum die Bedeutung der Bauleitplanung noch nicht in dem Maße erkannt ist, wie es notwendig wäre.

Bund und Länder fördern Studien- und Modellvorhaben zur Dorferneuerung, bei denen besonderer Wert auf agrarstrukturelle Vorplanung, Landschaftsplanung und eine zwischen zentralem Ort und Nahbereich abgestimmte Bauleitplanung sowie auf eine Koordinierung der übrigen Fachplanungen und Maßnahmen mit den Absichten der Gemeinden gelegt wird. Sie zeigen Ansatzpunkte für eine künftige Gestaltung der Siedlungsstruktur im ländlichen Raum.

Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur im ländlichen Raum sind auch die Maßnahmen des Städtebaues und des Wohnungsbaues bedeutungsvoll. Im Rahmen der Dorferneuerung müssen die Wohnungen mit modernen sanitären und hygienischen Einrichtungen ausgestattet und die beengten Dorflagen mit stark überbauten Grundstücken aufgelockert und saniert werden. Auf dem Gebiet des Verkehrs ist besonders der Ausbau der Ortsdurchfahrten einschließlich der Beseitigung ihrer unzulänglichen Straßenführung erforderlich.

Die Dorferneuerung wird auf dem Agrarstruktursektor in der Hauptsache durch die Aussiedlung bäuerlicher Betriebe aus der Ortslage und bauliche Maßnahmen in Altgehöften gefördert. So wurden in der Zeit von 1960 bis 1965 mit Hilfe des Bundes und der Länder 11 329 landwirtschaftliche Betriebe ausgesiedelt und 13 396 Althofsanierungen für die Betriebe durchgeführt, die nach dieser baulichen Umgestaltung auch beim Verbleib im Ort nach neuzeitlichen Gesichtspunkten bewirtschaftet werden können. Die durch die Aussiedlung freiwerdenden Flächen werden für eine Erweiterung der Gebäude der in der Ortslage verbleibenden Betriebe, für den Wohnungsbau, für Gemeinschaftsanlagen und für die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze verwandt. In vielen Fällen müssen die geplanten Gesamtmaßnahmen der Dorferneuerung mit einem Flurbereinigungsverfahren verbunden sein, da nur auf diesem Wege eine zweckmäßige Bodenordnung durchgeführt werden kann.

Die Bundesregierung fördert die Dorferneuerung durch besondere Maßnahmen im Rahmen der Studien- und Modellvorhaben, bei denen insbesondere raumordnerische Zielsetzungen zu berücksichtigen sind. Zunächst handelt es sich um die Bereitstellung von Zuschüssen zur Förderung der Ausarbeitung von

Bauleitplänen für ausgewählte Gemeindegruppen (Kernsiedlung und Nahbereich), die bisher für ca. 110 Modellvorhaben an die Länder gegeben worden sind. Dabei wird auf die Durchführung einer agrarstrukturellen Vorplanung, einer zwischen dem zentralen Ort und seinem Nahbereich abgestimmten Bauleitplanung und einer Koordinierung der übrigen Fachplanungen mit den Absichten der Landesplanung sowie auf die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonderer Wert gelegt.

Die Förderung der Ausarbeitung von Bauleitplänen bildet die Grundlage für die nachfolgenden Maßnahmen im Rahmen der praktischen Dorferneuerung.

Nach dem Raumordnungsgesetz sollen in Gebieten mit zurückbleibenden Lebensbedingungen unter anderem auch die Wohnverhältnisse verbessert werden. Diese Forderungen lassen sich jedoch ohne eine Dorferneuerung nicht verwirklichen, die auch auf dem Lande menschenwürdige Lebensbedingungen schaffen soll. Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes, der sich auf Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land erstreckt, sieht im ländlichen Raum neben Entwicklungsmaßnahmen, die dem Ausbau vorhandener Ortschaften oder dem Bau neuer Orte gewidmet sind, besonders auch Maßnahmen für die Dorferneuerung vor.

Die Notwendigkeit einer Strukturverbesserung der ländlichen Gebiete berücksichtigen auch die Richtlinien zum Einsatz der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau. Es hat sich erwiesen, daß der Wohnungsbau in Fördergebieten einen wichtigen Standortfaktor darstellt. Deshalb bestimmen die Einsatzrichtlinien, daß der Wohnungsbau in Verbindung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in schwach strukturierten Gebieten, namentlich im Zusammenhang mit eingeleiteten Maßnahmen zur Strukturverbesserung sowie in Entwicklungsgemeinden abseits der Verdichtungsräume besonders gefördert werden soll. Dasselbe gilt für den Wohnungsbau in entwicklungsfähigen mittleren und kleineren Gemeinden sowie für den Landarbeiterwohnungsbau. Außerdem sollen nach § 19 a II. Wohnungsbaugesetz besondere Mittel für die Förderung des Wohnungsbaues in Gebieten zur Verfügung gestellt werden, die nach den Grundsätzen der Raumordnung entwickelt werden sollen. Hier wird es sich ebenfalls überwiegend um Gebiete handeln, die zum ländlichen Raum gehören.

Schließlich sind die von der Deutschen Gartenbau-Gesellschaft angeregten und durchgeführten, von den Bundesministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Wohnungswesen und Städtebau sowie den Landwirtschaftsministerien der Länder und den für die Bauleitplanung in den Ländern zuständigen Ministerien ausgeschriebene Wettbewerbe „Unser Dorf soll schöner werden“ und „Bürger, es geht um Deine Gemeinde“ von Bedeutung. In diesen Wettbewerben werden die Planung und das Einordnen in großräumige Konzeptionen in den Vordergrund gestellt. Die Wettbewerbe hatten bisher beachtliche Erfolge. Die meisten der teilnehmenden Gemeinden zeichneten sich durch eine große Eigeninitiative und erhebliche Eigenleistungen aus.

5. Gewerbliche Wirtschaft

Nachdem die Vollbeschäftigung erreicht war, zeichnete sich eine Verlagerung von Produktionsstätten in ländliche Räume ab, weil dort noch Arbeitskraftreserven vorhanden waren. Dieser Trend hat sich fortgesetzt. Er wäre aber vermutlich noch stärker gewesen, wenn nicht der Arbeitskräftebedarf in den Verdichtungsräumen durch ausländische Arbeitskräfte hätte gedeckt werden können.

Bei der **Industrieansiedlung im ländlichen Raum** ist erkennbar, daß vor allem jene Standorte bevorzugt werden, die im Fernverkehrsnetz günstig liegen und den Anforderungen an die Infrastruktur gerecht werden. Das zeigt sich auch darin, daß Industriebetriebe, die nicht in Verdichtungsgebieten ansässig werden, im allgemeinen nicht in kleine Orte gehen. In den ländlichen Gebieten sind die meisten Industrieansiedlungen entweder in den Kreisstädten oder aber in anderen größeren Orten erfolgt, in denen gewisse zentrale Dienste angeboten werden.

Kleinere, von standortsuchenden Industriebetrieben gewählte Gemeinden liegen vielfach in der engeren Nachbarschaft von Städten oder aber in dichter besiedelten Räumen. Sie nehmen an den Standortvorteilen unmittelbar benachbarter Orte mit zentralen Funktionen teil, verfügen aber meist über günstigeres Gelände als die dicht bebauten Städte.

Dennoch ist bei der Ansiedlung von Industriebetrieben im ländlichen Raum gelegentlich festzustellen, daß sich Betriebe in Gemeinden niederlassen, die nach ihrer Größe und Struktur und den sonstigen Voraussetzungen für eine solche Ansiedlung wenig geeignet sind. Die Ursachen für solche Standortentscheidungen liegen einmal in einem günstigen Grundstückserwerb und den zunächst relativ niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen. Zum anderen wirkt sich das starke Bemühen um standortsuchende Betriebe durch die Gemeinden aus, die dabei vielfach übersehen, daß die entstehenden Folgelasten die zu erwartenden Gewerbesteuereinnahmen erheblich übersteigen können.

Bei der Förderung von Ansiedlung und Ausbau von Gewerbebetrieben im ländlichen Raum wird in Zukunft die zentralörtliche Gliederung stärker als bisher bestimmend sein müssen. Außerdem wird sich der Zwang zur Konzentration auf räumliche Schwerpunkte auswirken, dem die Industrie zur Erzielung von Agglomerationsvorteilen unterliegt.

Bei der Förderung der Industriebetriebe kann keiner bestimmten Betriebsgröße der Vorzug gegeben werden. Die gewerbliche Entwicklung im ländlichen Raum wird nicht nur von größeren Betrieben getragen; nach wie vor haben auch kleinere gewerbliche Betriebe, die unter anderem als Zulieferer für größere Unternehmungen arbeiten, in geeigneten Standorten im ländlichen Raum gute Entwicklungsmöglichkeiten gefunden. Bei der Festlegung von zu fördernden Industriestandorten ist nicht so sehr die Gemeindegröße als vielmehr der jeweilige Einzugsbereich an Arbeitskräften maßgebend. Einen bestimmten Anteil an Arbeitskräften können die Fernpendler stellen. Es hat sich aber gezeigt, daß hier oft größere Erwartungen bestanden, als erfüllt werden konnten, weil in vielen Fällen die Fernpendler

aus den verschiedensten nichtwirtschaftlichen Motiven ihren entfernter liegenden Arbeitsplatz beibehielten.

Darüber hinaus sind insbesondere die latenten Arbeitskraftreserven in der Landwirtschaft für den Erfolg der Industrieansiedlung im ländlichen Raum bedeutsam. Eine Quantifizierung der Anzahl von Arbeitskräften, die aus dem landwirtschaftlichen Vollerwerb in nächster Zeit ausscheiden werden, ist auch für kleinere Gebietseinheiten schwierig, weil hier Motive zugrunde liegen, die schwer erfassbar sind. Entsprechende Untersuchungen liegen vor oder sind eingeleitet.

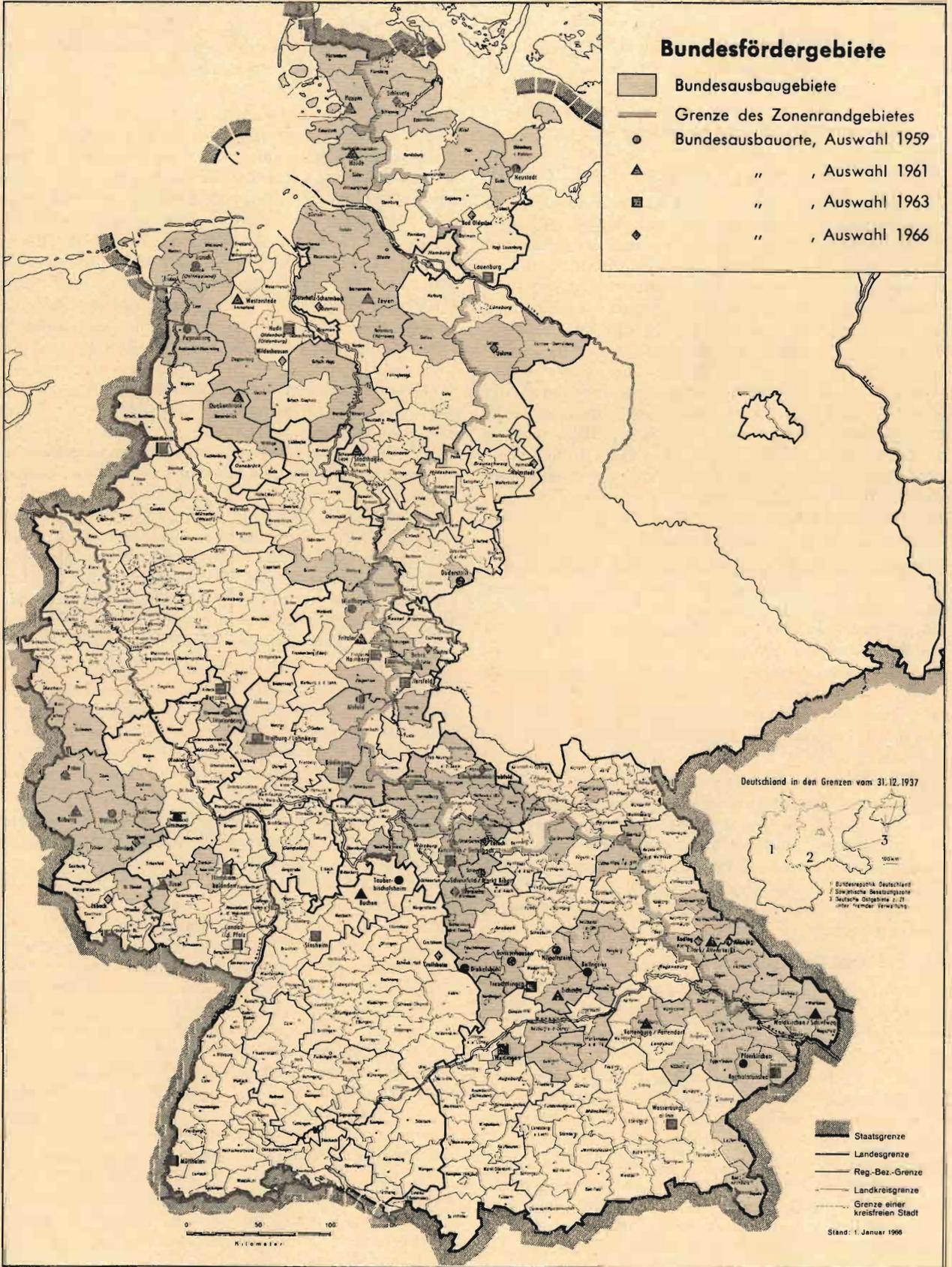
In jüngster Zeit sind Versuche angestellt worden, ehemals selbständige Landwirte und mithelfende Familienangehörige umzuschulen. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sieht in seinen §§ 130 ff. zur Förderung der Arbeitsaufnahme unter anderem die Gewährung von Anlernzuschüssen und die Durchführung von Umschulungsmaßnahmen vor. Diese Hilfen können unter bestimmten Voraussetzungen auch ehemals selbständigen Landwirten und mithelfenden Familienangehörigen gewährt werden.

In den Gebietsteilen des ländlichen Raumes und der zurückgebliebenen Gebiete, in denen die Ansiedlung gewerblicher Betriebe wegen der Standortlage besonders schwierig ist, bietet unter anderem der **Fremdenverkehr** eine gute Möglichkeit, die wirtschaftliche Situation zu verbessern. Der Fremdenverkehr, besonders in der Form von Urlaubs- und Erholungsreisen, ist seit Jahren überdurchschnittlich expansiv.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Regierungen der Bundesländer ihre Bemühungen weitergeführt, die **wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete vorrangig zu entwickeln**. Mit dem **Regionalen Förderungsprogramm der Bundesregierung** werden neben dem Zonenrandgebiet, über das in *Abschnitt E IV* berichtet wird, die Bundesausbaugebiete und die Bundesausbauorte gefördert (vgl. Karte „*Bundestördergebiete*“).

Hierfür stehen im Jahre 1966 140,5 Millionen DM an Bundeshaushaltsmitteln zur Verfügung. Durch Beschluß des Interministeriellen Ausschusses für Regionale Wirtschaftspolitik ist die Zahl der **Bundesausbauorte** im Jahre 1966 auf 64 erhöht worden. Bundesausbauorte sind ausgewählte zentrale Orte in wirtschaftlich schwachen Räumen der Bundesrepublik, deren Entwicklung mit Bundeshilfen besonders vorangetrieben wird. Die 16 neuen Bundesausbauorte, von denen 9 im Zonenrandgebiet liegen, sind Königshofen im Grabfeld, Kötzing, Roding, Ebrach und Offenheim in Bayern, Crailsheim in Baden-Württemberg, Lebach im Saarland, Prüm und Morbach in Rheinland-Pfalz, Sontra in Hessen, Wildeshausen, Osterholz-Scharmbeck, Uelzen und Helmstedt in Niedersachsen sowie Schleswig und Bad Oldesloe in Schleswig-Holstein.

Bei den Maßnahmen des Regionalen Förderungsprogrammes stehen Hilfen für die Schaffung neuer und die Sicherung der vorhandenen gewerblichen Arbeitsplätze nach wie vor im Vordergrund. Zinsgünstige Kredite werden den Betrieben gewährt, die



Kartographie: Institut für Raumforschung

sich in den Bundesfördergebieten neu ansiedeln. Im Zonenrandgebiet und in den Bundesausbaugebieten stehen diese Kredite auch für die Rationalisierung und Erweiterung bereits ansässiger Betriebe zur Verfügung. Bei diesen Aufgaben werden die Haushaltsmittel des Regionalen Förderungsprogramms durch Mittel des ERP-Sondervermögens und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) wirksam ergänzt.

Darüber hinaus erhalten die Gemeinden und die anderen Gebietskörperschaften aus dem Regionalen Förderungsprogramm Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen für die Erschließung von Industriegelände, für den Bau von Berufsschulen und für sonstige allgemeine Maßnahmen der Infrastruktur, soweit diese im unmittelbaren Zusammenhang mit der gewerblichen Entwicklung in den wirtschaftsschwachen Gebieten stehen. Aber auch der Fremdenverkehr, bestimmte Teile des Handwerks und die Landwirtschaft werden durch das Regionale Förderungsprogramm unmittelbar begünstigt. Schließlich wurden in sogenannten industriellen Problemgebieten mehrere Ersatzansiedlungen gefördert (zum Beispiel im Saarland), um auf diese Weise beizutragen, die einseitige und damit besonders krisenempfindliche Struktur bestimmter Räume aufzulockern.

Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der Förderung der wirtschaftlich schwachen Teile der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gewährleistet, daß die einzelnen Maßnahmen des Regionalen Förderungsprogramms von den Ländern vorgeschlagen und nach Richtlinien, die der Interministerielle Ausschuß für Regionale Wirtschaftspolitik erläßt, durchgeführt werden. Auch stimmen Bund und Länder die jeweiligen regionalpolitischen Aktionen aufeinander ab.

In den letzten Jahren wurden in den Bundesfördergebieten zahlreiche Betriebe neu errichtet. Auch die Expansion der bereits ansässigen Betriebe hat sich fortgesetzt. Dadurch hat sich auch in allen Fördergebieten zwischen 1963 und 1965 die Zahl der Industriebeschäftigten sowohl absolut als auch bezogen auf die Zahl der Einwohner (Industriebesatz) weiter erhöht.

6. Land- und Forstwirtschaft

Für die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ist die Landwirtschaft ein entscheidender Wirtschaftsbereich. Für die Raumordnung müssen neben der wirtschaftlichen Bedeutung auch alle diejenigen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft mitberücksichtigt werden, die diese für die Allgemeinheit erfüllt, zumal die Land- und Forstwirtschaft den größten Teil des Bodens der Bundesrepublik Deutschland nutzt und beansprucht.

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Von 1960 bis 1965 verminderten sich die Betriebe um 166 100 auf 1 451 600. Das waren 38 700 mehr als der Durchschnitt der vorhergehenden 4 Jahre. Durch die starke Abnahme der Betriebe im nebenberuflichen und teilbäuerlichen Bereich der Größenklassen bis 10 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche wurden in den letzten 5 Jahren rund 656 300 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche frei, davon 165 900 ha im Jahre 1965.

Dadurch konnten andere Kleinbetriebe zu Vollerwerbsbetrieben übergehen und Betriebe im unteren Bereich der hauptberuflichen Landbewirtschaftung in ihrer Fläche aufgestockt werden.

In den 1,06 Millionen von der Arbeitskräftestatistik erfaßten landwirtschaftlichen Betriebe mit 2 und mehr ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und ihren Haushalten waren 2,25 Millionen Familienarbeitskräfte und 221 000 Lohnarbeitskräfte ständig beschäftigt. In der Zeit von 1960/61 bis 1964/65 ist der betriebliche Arbeitsaufwand in den Betrieben mit 2 und mehr ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 2,01 Millionen um 9,1 % auf 1,82 Millionen Vollarbeitskräfte zurückgegangen. Eine Untersuchung ergab, daß etwa zwei Drittel der Abnahme der Vollarbeitskräfte in der Verminderung des durchschnittlichen Vollarbeitskräftebesatzes je Betrieb und ein knappes Drittel bei der Verminderung der Zahl der Betriebe begründet sind. Bemerkenswert ist ferner die zunehmende Bedeutung des Zuerwerbs durch Teilbeschäftigung insbesondere bei männlichen Arbeitskräften der Landwirtschaft in den Räumen, in denen eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit möglich ist. Die Anzahl der gemischten land- und forstwirtschaftlichen sowie der reinen Forstbetriebe hat in den letzten Jahren nicht in gleichem Maße abgenommen wie die der landwirtschaftlichen Betriebe. Nach der Forsterhebung 1961 gab es in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 725 669 Betriebe mit Waldflächen; davon waren allein 699 600 Besitzeinheiten oder Betriebe, die restliche Anzahl verteilt sich auf Staats- und Körperschaftswald.

Für die weitere Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ist in vielen Fällen die Möglichkeit, landwirtschaftliche Arbeitskräfte freizusetzen, Voraussetzung und Ansatzpunkt für die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten in diesen Gebieten.

Die wechselseitige Beeinflussung von Land- und Forstwirtschaft und Gesamtentwicklung des Raumes ist stärker als bisher oft angenommen wurde. Deswegen sind nach dem Raumordnungsgesetz die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt. Aus diesem Grund wird es auch notwendig werden, künftig die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur stärker mit den allgemeinen Entwicklungs- und Ordnungsmaßnahmen zu koordinieren, wobei die zurückgebliebenen Gebiete unter Gesichtspunkten der Raumordnung vorrangig gefördert werden müssen. Zu der allgemeinen Koordinierung der Förderungsmaßnahmen kann die Land- und Forstwirtschaft am besten durch die agrarstrukturelle Fachplanung beitragen. Diese setzt sich aus der agrarstrukturellen Rahmenplanung, der agrarstrukturellen Vorplanung und der Vorplanung für einzelne Flurbereinigungsgebiete nach § 38 Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 (*Bundesgesetzblatt I, S. 591*) zusammen.

Die agrarstrukturelle Rahmenplanung ist eine Fachplanung für das Gebiet eines ganzen Landes. In ihrem Rahmen werden die Planungsgrundlagen durch eine Bestandsaufnahme erarbeitet und allgemeine Leitvorstellungen für die Entwicklung der

Agrarstruktur des Landes aufgestellt. Entsprechende Arbeiten sind oder werden in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen durchgeführt.

Die **agrарstrukturelle Vorplanung** dient dazu, agrарstrukturelle Planungsziele für einen oder mehrere zentrale Orte und Nahbereiche aufzustellen. Abgesehen von Schleswig-Holstein werden entsprechende Arbeiten jetzt in allen Ländern vorgenommen. Nordrhein-Westfalen bereitet seine Arbeiten noch vor. In Schleswig-Holstein ist die agrарstrukturelle Vorplanung so weit fortgeschritten, daß eine Rahmenplanung als nicht dringlich bezeichnet werden kann.

Die agrарstrukturelle Vorplanung soll als überörtliche Fachplanung die besonderen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft in einem abgegrenzten Raum erkennen lassen und feststellen, in welchen Formen die Land- und Forstwirtschaft in Zukunft in diesem Raum zweckmäßig betrieben werden kann. Gleichzeitig soll sie sich dazu eignen, als Grundlage für den land- und forstwirtschaftlichen Teil der übergeordneten Planung (Raumordnungspläne und -programme gemäß § 5 Abs. 1 Raumordnungsgesetz, Flächennutzungspläne nach dem Bundesbaugesetz) zu dienen.

Durch den Bund werden ab 1966 folgende agrарstrukturelle Vorplanungen gefördert:

1. Agrарstrukturelle Vorplanungen zur Vorbereitung von agrарstrukturellen Neuordnungsvorhaben (zum Beispiel großräumige Flurbereinigungsmaßnahmen, Aussiedlung),
2. agrарstrukturelle Vorplanungen zur Vorbereitung der Dorferneuerung (zum Beispiel im Rahmen der Studien- und Modellvorhaben zur Dorferneuerung, Bauleitplanung, Durchführungsmaßnahmen der Dorferneuerung) und
3. Landschaftspläne als Rahmenpläne in Verbindung mit den Vorhaben zu 1. oder 2.

Die **Vorplanung** im Sinne des § 38 Satz 2 Flurbereinigungsgesetz ist schließlich die landwirtschaftliche, forstliche, weinbauliche und landespflegerische Fachplanung zur Vorbereitung der Durchführung von Flurbereinigungsmaßnahmen.

Agrарstrukturelle Vorplanungen zur Vorbereitung der Dorferneuerung in Studien- und Modellvorhaben des Bundesministeriums für Wohnungswesen und Städtebau in Verbindung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten oder entsprechende Vorhaben auf Landesebene sind in allen Bundesländern in Arbeit.

Bei der Entscheidung über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrарstruktur werden in Zukunft diese agrарstrukturellen Planungen unter anderem wesentliche Grundlagen über räumliche und zeitliche Prioritäten der durchzuführenden Maßnahmen abgeben. Auch wird es notwendig sein, bei diesen Entscheidungen solche Vorhaben zu bevorzugen, bei denen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung festliegen und auch sichergestellt ist, daß in den anderen Fachbereichen (zum Beispiel Kultur, Verkehr, Versorgung) entsprechende Ordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Die **Maßnahmen zur Verbesserung der Agrарstruktur** sind in besonderem Maße geeignet, die im Raumordnungsgesetz enthaltenen Raumordnungsgrundsätze zu verwirklichen. Da für die einzelnen vom Bund geförderten Maßnahmen derzeit keine statistischen Unterlagen — aufgegliedert nach Maßnahmen in den Verdichtungsräumen sowie in den ländlichen und in den zurückgebliebenen Gebieten — vorliegen, werden sie hier insgesamt dargestellt. Die meisten dieser Förderungsmittel sind aber in die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete geflossen.

Bereits im *Raumordnungsbericht 1963 (Drucksache IV/1492)* wurde ein Überblick über die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrарstruktur gegeben. Seitdem sind die Bemühungen des Bundes in diesem Aufgabenbereich noch erheblich gesteigert worden.

Die **Flurbereinigung** ist für die Ordnung und Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ein wichtiges Instrument. Andere Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben werden im Rahmen der Flurbereinigung (zum Beispiel Bereinigung der Ortslage, Ausweisung von Flächen für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen, Schaffung von neuen Ortsausgängen) mit durchgeführt oder in zeitlicher und sachlicher Abstimmung mit dieser vorangetrieben. Das betrifft auch die Bauleitplanung von überwiegend landwirtschaftlich strukturierten Gemeinden. In zunehmendem Maße werden anstelle von Flurbereinigungsverfahren für einzelne Gemeinden solche für mehrere Gemeinden (Gruppenverfahren) durchgeführt.

Der Bund hat in den Jahren 1963 bis 1965 insgesamt 961 Millionen DM für die Förderung der Flurbereinigung bereitgestellt.

Neben der Flurbereinigung sind die **Aussiedlung** landwirtschaftlicher Betriebe in die Feldmark und die **Althofsanierung** wesentliche Maßnahmen zur Ordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes und zur Dorferneuerung. Neben einer wesentlichen Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung werden hierbei besonders starke Anreize auch für den außerlandwirtschaftlichen Bereich in den Dörfern gegeben (Bereitstellung von Flächen in engen Ortslagen für Verkehrszwecke, öffentliche Einrichtungen und andere). In Zukunft wird es notwendig sein, diese Maßnahmen stärker als bisher mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung abzustimmen.

Der Bund stellte für die oben genannten Maßnahmen in den Jahren 1963 bis 1965 folgende Förderungsmittel bereit:

Ausgewählte Fördermaßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Agrарstruktur von 1963 bis 1965

	in Millionen DM		
	1963	1964	1965
Aussiedlung	219	224	262
bauliche Maßnahmen in Althöfen	54	90	134
Aufstockung (einschließlich Anliegersiedlung)	58	55	60

Dazu kommt im Zeitraum von 1963 bis 1965 die Zinsverbilligung für rund 1 Milliarde DM Kapitalmarktmittel um 4 % auf 3,0 bis 3,5 %.

Die Förderung des Wirtschaftswegebauens als Teilmaßnahme der Agrarstrukturverbesserung dient den landwirtschaftlichen Betrieben selbst. Aber auch für den nichtlandwirtschaftlichen Teil der Bevölkerung bringt ein gut ausgebautes Wirtschaftswegebauetz Vorteile. Der Bund stellte hierfür (außerhalb von Flurbereinigungsverfahren) in den Jahren 1963 bis 1965 rund 346 Millionen DM bereit.

Die veränderten Produktionsbedingungen, die Zunahme der Brachflächen in verschiedenen Gebieten und anderes erfordern die Aufforstung von Grenzertragsböden. Durch diese Maßnahmen kann dazu beigetragen werden, eine Verwahrlosung dieser Flächen zu vermeiden und die Ertragsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu steigern. Das gilt auch für die Umwandlung von Niederwald in Hochwald. Im Zeitraum von 1963 bis 1965 wurden diese Maßnahmen mit rund 30 Millionen DM durch den Bund gefördert.

Erhebliche Auswirkungen auf die Raumstruktur zeigen die **wasserwirtschaftlichen und kulturtechnischen Maßnahmen** mit übergebietlicher Bedeutung im Binnenland. Es handelt sich dabei unter anderem um den Ausbau von Flußsystemen, den Bau von Talsperren und Rückhaltebecken, die Förderung der Be- und Entwässerung. Bevorzugt werden bei diesen Maßnahmen die zurückgebliebenen Gebiete, die in der Regel auch in ihren Boden-, Klima- und Standortverhältnissen benachteiligt sind. In den Jahren 1964 bis 1966 hat der Bund für diese Zwecke Zuschüsse von insgesamt rund 154 Millionen DM, davon etwa 1,5 Millionen DM für Forschungsarbeiten, bereitgestellt. Hinzu kommen noch circa 40 Millionen DM zinsverbilligte Darlehen, die in den Jahren 1964 und 1965 über die Landwirtschaftliche Rentenbank und die Deutsche Girozentrale zentral bereitgestellt wurden, sowie 3,5 Millionen DM Zinszuschüsse zur Verbilligung von Bankdarlehen in Höhe von etwa 98 Millionen DM, die in denselben beiden Jahren von den Baurägern (Verbänden) neu aufgenommen wurden.

Mit der Emsland-Erschließung, dem Programm Nord, dem Küstenplan und dem Alpenplan sollen in diesen Gebieten, in denen die Lebensbedingungen der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind, die allgemeinen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verhältnisse verbessert werden. Bei der Aufstellung der Entwicklungsziele für die einzelnen Räume ist von den jeweils bestehenden besonderen Verhältnissen ausgegangen worden.

Bei einem Teil dieser Sonderprogramme beteiligt sich der Bund aus übergeordneten Gesichtspunkten unmittelbar an der Planung und Lenkung der Arbeiten.

In den Jahren 1964 bis 1966 hat der Bund für die Durchführung dieser 4 Programme folgende Beträge bereitgestellt:

Ausgewählte Regionalprogramme des Bundes von 1964 bis 1966

1. Erschließung des Emslandes ..	98 250 000 DM
2. Programm Nord	87 300 000 DM
3. Küstenplan:	
Niedersachsen	111 100 000 DM
Bremen	1 950 000 DM
Schleswig-Holstein	42 700 000 DM
4. Alpenplan	29 400 000 DM
	370 700 000 DM.

Damit konnten in den Jahren 1964 bis 1966 Arbeiten im Kostenumfang von mehr als 700 Millionen DM ausgeführt werden.

Beim Emsland-Programm und beim Programm Nord standen in den Anfangsjahren unter anderem wasserwirtschaftliche, kulturtechnische und agrarstrukturelle Teilmaßnahmen sowie die Ansiedlung von Heimatvertriebenen im Vordergrund. In den ersten zehn Jahren der Emsland-Erschließung wurden zum Beispiel etwa 1200 neue Vollbauernstellen und 110 Gartenbaubetriebe geschaffen, in denen eine große Zahl Heimatvertriebener angesiedelt wurden. In zunehmendem Maße werden jedoch auch andere Maßnahmen gefördert, wie zum Beispiel die Ansiedlung von Industrie und Handwerk. So wurden beispielsweise im Emsland die Ansiedlung von 86 gewerblichen Betrieben (mit mehr als 10 Beschäftigten je Betrieb) gefördert.

Auf den Erfahrungen der großen Sturmflut vom 16./17. Februar 1962 aufbauend haben die Küstenländer Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen neue Generalpläne aufgestellt, um die Sicherheit durch die Küstenbefestigungswerke zu erhöhen. Nach diesen Plänen wird der Küstenschutz von den vier Küstenländern systematisch weitergeführt. In den Jahren 1964 bis 1966 hat der Bund für diesen Zweck Zuschüsse in Höhe von 424 Millionen DM bereitgestellt.

Die Förderungsrichtlinien des Bundes im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sehen generell vor, daß bei der Auswahl der zu fördernden Objekte die durch Boden-, Klima- und Standortverhältnisse benachteiligten Gebiete in der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten festgelegten Abgrenzungen zu bevorzugen sind. Die Festlegung von Prioritäten für bestimmte Gebiete bei der Förderung entspricht den Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes. Diese bevorzugte Berücksichtigung wirkt sich sowohl in der Anzahl der zu fördernden Vorhaben als auch bei der Höhe der Bundesbeihilfen aus. So kann zum Beispiel der Bundeszuschuß in solchen Gebieten um bis zu 15 % höher als sonst üblich angesetzt werden. Ein Vorrang ist auch den Gemeinden eingeräumt, deren Steueraufkommen im wesentlichen auf der Grundsteuer A beruht und die dadurch in ihrer Finanzkraft sehr beeinträchtigt sind. Bei den Förderungsmaßnahmen des Bundes im Bereich der Land- und Forstwirtschaft ist erkennbar, daß sie maßgeblich mit dazu beitragen, die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes zu verwirklichen.

7. Landschaft, natürliche Hilfsquellen

Die zunehmende Beanspruchung der Landschaft und der natürlichen Hilfsquellen und die dadurch eingetretenen Zustände und möglichen Folgen sind im *Raumordnungsbericht 1963 (Drucksache IV/1492, S. 27)* eingehend dargestellt. Das Raumordnungsgesetz bestimmt deshalb in der Generalklausel des § 1, daß unter anderem auch die natürlichen Gegebenheiten zu beachten sind. Nach den Grundsätzen des § 2 soll die Landschaft einschließlich des Waldes erhalten, geschützt und gepflegt werden. Für die Landschaft bedeutsam sind auch jene Bestimmungen des Gesetzes, nach denen die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern sind, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt, die Landeskultur gefördert wird und für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang für andere Nutzungsarten vorzusehen sind.

Diese Bestimmungen lassen erkennen, daß der Naturschutz mit seinen Möglichkeiten des Bewahrens allein nicht mehr ausreicht. Als Ergänzung ist es vielmehr erforderlich, daß die **Landschaftspflege** aktiv zur Entwicklung, Um- und Neugestaltung des ländlichen Raumes und der zurückgebliebenen Gebiete beiträgt. Denn nicht nur die soziologischen Strukturen im ländlichen Raum ändern sich; mit ihnen ist auch die Landschaft selbst einem raschen Wandel unterworfen. Auch beanspruchen neue landwirtschaftliche Produktionsmethoden, Wassergewinnung, Abbau von Bodenschätzen, Siedlung, Verkehr usw. die Landschaft zunehmend. Schließlich müssen hier noch die wachsenden Aufgaben des ländlichen Raumes, zum Beispiel bei der Wasserversorgung und der Erholung, für immer größer werdende Einzugsbereiche bedacht werden.

Diese starke Dynamik in der Landschaft erfordert eine eingehende Bestandsaufnahme und Beurteilung. Es genügt heute nicht mehr, allein den Ausgleich der Interessen anzustreben. Es wird vielmehr immer notwendiger zu ermitteln, welche Auswirkungen von Eingriffen oder Planungen auf die Landschaft zu erwarten sind. Die Kenntnis der Tragfähigkeit einer Landschaft wird immer wichtiger. Erst wenn diese Tragfähigkeit den sozioökonomischen Vorstellungen gegenübergestellt wird, läßt sich das im Raum Mögliche für die Planung ausreichend erkennen.

Die erforderliche Landschaftsbeurteilung und die daraus abzuleitenden Entwicklungsvorstellungen sind Grundlagenmaterial für die anderen Planungen. Geeignetes Darstellungsmittel hierzu ist der **Landschaftsplan**. Er hat keine selbständige gesetzliche Grundlage, so daß er nicht als eigenständiger Plan, sondern als integrierender Bestandteil rechtswirksamer Pläne seine Verbindlichkeit erhält. Als Rechtsinstrument ist er nach dem gegenwärtigen Stand nur im Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 und im rheinland-pfälzischen Gesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966 geregelt.

Die begrenzte Fläche und die vielen auf sie gerichteten Interessen erfordern aber auch in Zukunft, daß der schützenswerte Bestand gesichert wird. Das gilt nicht zuletzt auch für die zur land- und forstwirtschaftlichen Nutzung gut geeigneten Böden, die durch vorausschauende Planung geschützt werden müssen. Im ländlichen Raum ist dies durch eine künftig bessere Aufteilung der Funktionen auf die einzelnen Siedlungen im Nahbereich und auf den zentralen Ort selbst möglich (Wohnen, Erholen, Arbeiten, Landbewirtschaften, Versorgen mit Gütern und Dienstleistungen und andere).

Grundlegende Vorstellungen für die Landschaftspflege und den Naturschutz enthalten die Forderungen der Grünen Charta von der Mainau.

Die Bundesregierung hat durch die Förderung der Landschaftsplanung und der Einrichtung von Naturparken Initiativen entwickelt. (Vgl. hierzu die *Ausführungen im Abschnitt E II 8*). Beispiele für Landschaftsplanungen sind: Landschaftspläne für die Harburger Berge; für das mittlere Saartal, für das Härtsfeld/Schwäbische Alb, für die Bockholter Berge—Ems-Aue, für das Rheinische Braunkohleng Gebiet sowie für den Naturpark Meißner—Kaufungerwald.

8. Wasserwirtschaft

Die natürlichen Hilfsquellen sind im ländlichen Raum und in den zurückgebliebenen Gebieten noch nicht so stark beansprucht wie in den Verdichtungsgebieten. Sie sind in jüngster Zeit aber auch hier in ihrem Bestand so gefährdet, daß in vielen Bereichen vorgesorgt werden muß. Dabei können sich widerstreitende Interessen dann ergeben, wenn in ländlichen Gebieten nutzbare Wasserreserven für die Versorgung von Mangelgebieten, vor allem in Verdichtungsräumen, erhalten oder erschlossen werden müssen. Die hierfür zu erlassenden Nutzungsbeschränkungen können für die Entwicklung der ländlichen Gebiete erschwerend wirken, etwa durch die Verhinderung von Industrieansiedlungen oder bei der Ausweisung von Wohngebieten. Deswegen ist gerade eine Abstimmung zwischen der Wasserwirtschaft und den Erfordernissen der Raumordnung in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten unabdingbar.

Die **vorausschauende Planung** zur Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen macht es notwendig, auch für die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete die gesetzlichen Grundlagen, die das Raumordnungsgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz bieten, auszuschöpfen. In diesem Abschnitt kam mehrfach zum Ausdruck, wie sehr die Verdichtungsräume auf die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete angewiesen sind.

Grundwasservorräte im ländlichen Raum müssen geschützt werden, denn das Grundwasser kann sich nur dort erneuern, wo die Bodenoberfläche das Versickern des Niederschlagswassers erlaubt. Die Speicherung von Oberflächenwasser erfordert zunehmend die Anlage von Talsperren. Für diese sollen entsprechende Flächen freigehalten werden.

Bei der **Trinkwasserversorgung** im ländlichen Raum und in den zurückgebliebenen Gebieten verursacht die zentrale Wasserversorgung aus öffentlichen Anlagen infolge der geringen Bevölkerungsdichte relativ höhere Kosten als in dichter besiedelten Räumen. Das gleiche gilt für die Reinigung des Abwassers und die Beseitigung der festen Abfallstoffe.

Im Bundesgebiet gibt es heute neben den etwa 1000 größeren öffentlichen Wasserwerken (mit mehr als 100 000 m³ Wasserabgabe) rund 14 000 kleine Wasserwerke, die ebenfalls öffentliche Wasserversorgung betreiben. Die kleinen Werke versorgen im allgemeinen die Bevölkerung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete.

In den letzten 15 Jahren wurde die „zentrale Wasserversorgung“ im ländlichen Raum stark gefördert, um Mißstände und Mangelscheinungen, wie sie vielfach bei der Einzelversorgung auftraten, zu beseitigen. Die Versorgung auch der ländlichen Bevölkerung aus öffentlichen Wasserversorgungsanlagen hat dazu beigetragen, die Entwicklungsmöglichkeiten vieler ländlicher Gebiete zu verbessern. Wo die Versorgungskapazität einzelner Gemeinden nicht ausreicht und auch nicht erweitert werden kann, kommt auch im ländlichen Raum häufig nur die Anlage von Gruppenversorgungen (wie solche zum Beispiel in Bayern und Baden-Württemberg in größerem Umfange entstehen) oder ein Anschluß an eine Fernversorgung (zum Beispiel wie die Bodenseewasserversorgung oder die Harzwasserleitung nach Bremen) in Betracht. Unterschiede in der Versorgung der Verdichtungsgebiete und des ländlichen Raumes sind heute im allgemeinen quantitativer Art. Qualitativ werden für die Versorgung und die technischen Einrichtungen die gleichen Anforderungen gestellt.

Zur Förderung des Ausbaues der zentralen Wasserversorgung und der Anlagen zur schadlosen Beseitigung der Abwässer hat der Bund in den Jahren 1964 bis 1966 508 Millionen DM an Bundesbeihilfen und Zinszuschüssen zwischen 3 und 4 % zu etwa 1200 Millionen DM Kapitalmarktkrediten bereitgestellt, die von den Bauträgern zur Mitfinanzierung solcher Vorhaben aufgenommen worden waren. Die Gesamtinvestitionen hierfür sind für den genannten Zeitraum mit rund 5 Milliarden anzusetzen.

Während in den Verdichtungsgebieten ein Wasserbedarf bis zu 300 Litern je Einwohner und Tag (einschließlich Industrie und Gewerbe) angesetzt wird, ist in den ländlichen Gebieten auch nach Einführung der „öffentlichen Versorgung“ bisher nur mit 50 bis 100 Litern je Einwohner und Tag gerechnet worden. Diese Werte steigen dort jedoch stark an, wo sich die Lebensgewohnheiten der in dem ländlichen Raum lebenden Menschen denen in den Verdichtungsräumen angleichen (erhöhter häuslicher Bedarf) und wo sich durch Umstellung oder Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion (zum Beispiel Viehwirtschaft mit Schwemmentmistung oder Gemüse- und Obstkulturen mit Beregnung) und durch Ansiedlung und den Ausbau der gewerblichen Wirtschaft die Struktur dieser Räume wesent-

lich ändert. Genaue statistische Angaben für zusammenhängende Räume liegen darüber noch nicht vor. Auch die für die Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete notwendige weitere Förderung der Ansiedlung und des Ausbaues von gewerblichen Betrieben muß die Wasserwirtschaft berücksichtigen. Der Faktor Wasser stellt für viele Branchen eine wesentliche Standortvoraussetzung dar.

In den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten gelten im Bereich der **Abwasserreinigung und des Gewässerschutzes** im wesentlichen die gleichen Grundsätze wie in den Verdichtungsräumen. Bestehen übergeordnete Interessen einer großräumigen Wasserversorgung oder des Gewässerschutzes, so können sie mit örtlichen Interessen kollidieren. Abwasserintensive Betriebe sollten in Grundwasserschongebieten nicht errichtet werden, in den übrigen ländlichen Gebieten nur dann, wenn die Erfordernisse der Abwasserreinigung und des Gewässerschutzes erfüllt werden können. Viele Gemeinden wollen aber ohne Rücksicht darauf nicht auf die Ansiedlung von Industriebetrieben verzichten, weil für sie die Erträge aus der Gewerbesteuer ein Anreiz sind. Häufig wird dabei allerdings nicht berücksichtigt, daß die Folgen einer ungenügenden Abwasserreinigung oder eines Mißverhältnisses von Abwassermenge zu Wasserführung des Vorfluters sich vor allem für unterhalb liegende Gemeinden nachteilig auswirken.

Daraus wird deutlich, daß die Interessen der Wasserwirtschaft, insbesondere des Gewässerschutzes und der Wasserversorgung, bei raumwirksamen Planungen entsprechend zu berücksichtigen sind.

Der steigende Bedarf an Mineralöl und Treibstoffen hat zum Bau von Öl-Rohrleitungen geführt. Bei diesen Planungen müssen die Interessen des Gewässerschutzes berücksichtigt werden. Diesem Gesichtspunkt trägt das 2. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 6. August 1964 Rechnung. Es sieht eine wasserrechtliche Genehmigungspflicht für die Errichtung und den Betrieb von Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe vor. In diesem Verfahren werden zum Schutze wasserwirtschaftlich bedeutsamer Gebiete besondere technische Anforderungen an die Errichtung, den Betrieb und die Prüfung solcher Anlagen gestellt.

9. Beseitigung fester Abfallstoffe

Nachdem städtische Lebensformen im ländlichen Raum zunehmend in Erscheinung treten, werden auch hier eine regelmäßige staubfreie Sammlung und einwandfreie Beseitigung fester Abfallstoffe notwendig. Damit stellen sich jedoch für viele kleinere Städte und Dörfer schwierige Probleme. Denn auch für Abfallbeseitigungsanlagen gilt, daß eine Anlage bis zu einer bestimmten Größenordnung um so wirtschaftlicher und technisch zweckmäßiger erstellt und betrieben werden kann, je mehr Einwohner abgeschlossen sind.

Die spezifischen Erstellungskosten und die jährlichen Betriebskosten derartiger Anlagen liegen bei Städten mit etwa 100 000 Einwohnern annähernd

doppelt so hoch wie bei Millionenstädten. Bei noch wesentlich kleineren Anlagen werden bei den heutigen Ansprüchen an umfassende und befriedigende Anlagen bald Kosten erreicht, die die Grenze des Tragbaren überschreiten. Deshalb kann eine Abfallbeseitigungsanlage wirtschaftlich nur bei einem ausreichenden Einzugsgebiet betrieben werden. Die Größe dieses Bereiches wird vor allem durch geographische, transporttechnische und verkehrstechnische Bedingungen bestimmt. Mithin wird die zwischengemeindliche oder regionale Zusammenarbeit für die Errichtung gemeinsamer Beseitigungsanlagen zunehmend notwendig.

10. Verkehr

Maßnahmen des Verkehrs sind besonders geeignet, die Lebensbedingungen in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten zu verbessern. Zunehmend hat die wirtschaftliche und technische Entwicklung dazu beigetragen, daß diese Räume besser verkehrlich erschlossen werden konnten. Auch die Substitution traditioneller Rohstoffe durch neue Produkte und der Rückgang der Transportkosten haben die Standortbedingungen weiter verbessert.

Die Bundesregierung hat im verkehrspolitischen Programm für die 5. Legislaturperiode angekündigt, daß dem **Bau und Ausbau der Verkehrswege und -anlagen im Rahmen der Raumordnungspolitik besondere Beachtung geschenkt und unter Berücksichtigung raumordnerischer Erfordernisse die Verkehrsbedienung in der Fläche möglichst verbessert werden soll**; das gilt besonders für die wirtschaftlich schwachen und verkehrsunünstig gelegenen Gebiete.

Doch können verkehrspolitische Maßnahmen allein die gewünschte Entwicklung eines ländlichen oder zurückgebliebenen Gebietes nur selten herbeiführen. Die Verkehrsplanung muß daher mit den Entwicklungen abgestimmt sein, die sich aus den zusammenfassenden Raumordnungsprogrammen und -plänen ergeben. Sie muß auch mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Verkehr zu vereinbaren sein.

a) Fernverkehr: In der Stellungnahme der Bundesregierung vom 18. Juni 1965 zum Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden wird betont, daß die **Gestaltung des Fernverkehrsnetzes** nicht nur von den Großstädten und Verdichtungsgebieten mit ihrem großen Fernverkehrsaufkommen ausgehen kann. Der Ausbau des Fernstraßennetzes hat generellen Erfordernissen der Raumschließung und damit auch der Erschließung ländlicher und zurückgebliebener Gebiete zu dienen.

Dieser **Ausbau des Fernstraßennetzes** zur besseren Anbindung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ist um so wichtiger, als die eingeleiteten Rationalisierungsmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn überwiegend diese Räume betreffen.

Während der Bau von Autobahnen in den dreißiger Jahren weitgehend der Verbindung der

großen Verdichtungsräume diente und damit auch deren Wachstum gefördert hat, haben die Bundesautobahnen der jüngsten Vergangenheit zunehmend weite Teile der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete erschlossen. Dadurch wurden die Entwicklungsaussichten solcher Räume verbessert. Beispiele dafür sind die Lüneburger Heide, der Spessart und große Teile Frankens. Die Erschließungswirkung wird dabei durch Zahl und Lage der Anschlußstellen entscheidend bestimmt. Mittelbar wurde durch diese Bauten auch eine ausgeglichene räumliche Entwicklung des gesamten Bundesgebietes und damit eine Entlastung der Verdichtungsräume eingeleitet; diese Entlastung wird sich langfristig auch auf den Verkehr in den Verdichtungsräumen auswirken. Die im 3. Vierjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen vorgesehenen Neubauten werden weitere ländliche und zurückgebliebene Gebiete in das Autobahnnetz einbinden und ihnen damit neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen.

Während bei den Bundesautobahnen das Schwergewicht darauf liegt, neue Verbindungen zu schaffen, werden bei den Bundesstraßen vor allem die vorhandenen Straßen ausgebaut. Dazu kommt die Aufstufung von Landesstraßen zu Bundesstraßen. Bei beiden Maßnahmen werden auch in Zukunft ländliche und zurückgebliebene Gebiete besonders berücksichtigt. Das Bundesfernstraßennetz ist mit den Netzen der Landes-, Kreis- und Gemeindeverbindungsstraßen verbunden. Bundesstraßen verknüpfen den erschlossenen Raum regelmäßig nach zwei Richtungen, selbst in den Grenzgebieten. Dadurch wird auch die Entwicklung von zentralen Orten gefördert.

Im Zeitraum von 1963 bis 1966 sind unter anderem folgende Bau- und Ausbaumaßnahmen durchgeführt worden:

- B 19 Heidenheim–Aalen
- B 27 Neckarelz–Tauberbischofsheim
- B 18 Wangen–Waltershofen
- B 20 Landau/Isar–Eggenfelden
- B 7 Kassel–Warburg
- B 80 Karlshafen–Hann.Münden–Witzenhausen–Wesertal
- B 45 Höchst–Bad König–Michelstadt/Odenwald
- B 252 Marburg–Korbach
- B 458 Fulda–Rhön
- B 72 a Hesel–Neermoor
- B 220 Rheinbrücke zwischen Kleve und Emmerich
- B 408 Kaisersesch–Ulmen–Mehren–Hasborn.

Im Zeitraum von 1967 bis 1968 sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- B 18 Waltershofen–Leutkirch
- B 11 Bayerisch Eisenstein–Deggendorf
- BAB Würzburg–Bad Hersfeld
- BAB Kassel–Borghasungen (B 251)
- B 67 Rheinbrücke zwischen Rees und Goch
- B 258 Aachen–Monschau–Blankenheim
- B 408 Kusel–Landstuhl
- B 327 Illtal–Thalexweiler.

Der Neubau von **Eisenbahnstrecken** in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten ist in der Bundesrepublik Deutschland — wie überall in Europa — seit Jahrzehnten abgeschlossen. An der Verbindung dieser Räume mit den Bezugs- und Absatzzentren im In- und Ausland ist die Eisenbahn nach wie vor wesentlich beteiligt. Bei der Dichte des deutschen Eisenbahnnetzes wird nach den vorgesehenen Rationalisierungsmaßnahmen die Fernverkehrsbedienung des ländlichen Raumes verbessert, vor allem wegen der Beschleunigung des Verkehrs und der Konzentration auf leistungsfähige Knotenpunkte. Das verbleibende Eisenbahnnetz wird die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete künftig besser mit den Wirtschaftszentren verbinden. Auch die vorgesehene Modernisierung der Verkehrsbedienung (zum Beispiel Elektrifizierung, Einsatz von Diesellokomotiven, Modernisierung der Zentralpunkte für die Zu- und Abfuhr) wird den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten zugekommen.

So haben die Rationalisierungsmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn bereits dazu geführt, daß etwa 6300 km, das sind rund 20 % des gesamten Streckennetzes, auf Dieselfahrzeuge umgestellt wurden. Ein Teil dieser Strecken liegt in den ländlichen und zurückgebliebenen Räumen.

Auch der Neubau und Ausbau der **Bundeswasserstraßen** ist für die davon berührten ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete von erheblicher Bedeutung. Die Wasserstraßen verbinden diese Räume mit ihren Bezugs- und Absatzgebieten, insbesondere mit den Seehäfen. Da sich die Planungen und Maßnahmen des Bundeswasserstraßenbaues, soweit sie den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten zuzuordnen sind, nahezu ausschließlich auf das Zonenrandgebiet beziehen, sind sie dort im einzelnen dargestellt.

Der besseren Verknüpfung der wirtschaftlich schwachen und verkehrungünstig gelegenen Gebiete mit den nächsten wirtschaftlichen Schwerpunkten dient die Zubilligung sogenannter „angenommener Standorte“ an Unternehmer des gewerblichen Güterkraftverkehrs und des Werkverkehrs. Diese Regelung, die zunächst nur für das Zonenrandgebiet und das nördliche Schleswig-Holstein galt, ist seit 1962 erheblich erweitert worden. Sie erlaubt es den Lkw-Haltern dieser Gebiete, Straßentransporte zum nächsten Wirtschaftszentrum im „Nahverkehr“ durchzuführen, auch wenn dieses Zentrum nach der allgemeinen Regelung nur im Fernverkehr erreichbar wäre. Das bedeutet für diese Verbindungen die Freistellung von der Kontingentierung des Güterfernverkehrs, tarifliche Ermäßigungen und die Befreiung von der Beförderungssteuer. Von dieser Möglichkeit ist in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht worden; im Höchsthfall wurde für 20 % aller Lastkraftwagen eines Regierungsbezirks ein „angenommener Standort“ in Anspruch genommen.

- b) Nahverkehr: Eine den Zielen der Raumordnung entsprechende **moderne Verkehrsbedienung**

innerhalb der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete soll bewirken, daß

- a) das Verkehrsaufkommen der betreffenden Räume auf bestmögliche Weise den Fernverkehrslinien zufließen kann und
- b) innerhalb dieser Räume der wachsende Verkehrsbedarf sowohl bei der Beförderung von Menschen als auch von Gütern bestmöglich befriedigt wird.

Die Ordnung und Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete, insbesondere die schwerpunktmäßige Förderung der zentralen Orte mit ihrer Konzentration von öffentlichen und privaten Einrichtungen, bewirkt einen zusätzlichen Bedarf an Nahverkehrsleistungen innerhalb dieser Räume. Im Bereich der zentralen Orte entsteht ein Verkehrsbedarf, der seiner Qualität — wenn auch nicht seinem Umfang — nach mit dem Bedarf im Einzugsbereich der großen Städte vergleichbar ist. Es ist notwendig, die Verkehrsbedienung in der Fläche der zu erwartenden Bedarfssteigerung anzupassen. Insbesondere muß der öffentliche Personennahverkehr, vor allem der Berufs-, Schüler-, Einkaufs- und Geschäftsverkehr zu den zentralen Orten verbessert werden.

Das Zusammentreffen dieser Notwendigkeit zur Verkehrsverbesserung mit dem Zwang, das Netz der Deutschen Bundesbahn durch Stilllegungen gerade auch in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten den Struktur- und Marktveränderungen anzupassen, stellt die Verkehrspolitik vor wichtige Aufgaben.

In dem Verkehrspolitischen Programm für die 5. Legislaturperiode ist dementsprechend vorgesehen, zu prüfen, inwieweit das Leistungsangebot der Deutschen Bundesbahn im Sinne eines volkswirtschaftlich optimalen Flächenverkehrs durch das Leistungsangebot anderer Verkehrsmittel zu ergänzen oder abzulösen ist. Dabei soll unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Raumordnung die Verkehrsbedienung, insbesondere in den wirtschaftlich schwachen und verkehrungünstig gelegenen Gebieten, verbessert werden.

Das Stilllegungsverfahren für die verlustbringenden Bundesbahnstrecken richtet sich zur Zeit noch ausschließlich nach dem Bundesbahngesetz. Der auf Grund des Verkehrspolitischen Programms für die 5. Legislaturperiode von der Bundesregierung verabschiedete **Entwurf eines Bundesbahn-Anpassungsgesetzes** sieht die Stilllegung oder Einschränkung der unwirtschaftlichen Dienste der Deutschen Bundesbahn innerhalb von fünf Jahren vor. Dabei soll die Streckenstilllegung in drei Stufenplänen durchgeführt werden. Der Entwurf enthält folgende für die ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete wichtigen Bestimmungen:

„Bei Maßnahmen nach Absatz 1 (Stilllegung oder Einschränkung) sind die Verkehrsbedürfnisse, insbesondere der wirtschaftlich

schwachen und verkehrsgünstig gelegenen Gebiete, zu berücksichtigen. Die enge und organische Verbindung des Zonenrandgebietes mit dem übrigen Bundesgebiet, insbesondere den bedeutenden Wirtschaftszentren und den großen Seehäfen, darf nicht verschlechtert werden.

Im Zonenrandgebiet ist im Hinblick auf die Wiedervereinigung Deutschlands auch den Verkehrsverhältnissen jenseits der Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone Rechnung zu tragen.“

In der Begründung dazu heißt es:

„Durch Absatz 2 soll u. a. auch sichergestellt werden, daß die Ziele und Grundsätze der Raumordnung ausreichende Berücksichtigung finden, wie sie sich aus dem Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 306) ergeben.“

Ein erster Stufenplan für Stilllegungen mit einer Gesamtstreckenlänge von rund 3600 bis 4000 km liegt bereits vor und wird zur Zeit überprüft. Im ganzen ist an die Überprüfung von rund 8000 km Gesamtstreckenlänge gedacht.

Seit dem 1. Januar 1963 sind bis zum 30. Juni 1966

auf 303 km der Gesamtverkehr und

auf 591 km der Personenverkehr

stillgelegt worden. Die stillgelegten Strecken liegen zum großen Teil in ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten.

Die Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete sind sehr wesentlich vom **Zustand des Straßennetzes** abhängig. Dieses Netz liegt größtenteils in der Baulast und Verwaltung der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände). Hier kann der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für den weiträumigen Verkehr durch den Ausbau der Bundesstraßen, den Bau von Ortsumgehungen und den Bau oder Ausbau von Zubringerstraßen zu Bundesstraßen sowie in geeigneten Fällen durch Aufstufungen Hilfe leisten. Bei der Beurteilung der Rationalisierungsmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn muß bedacht werden, daß der unter großen Anstrengungen der öffentlichen Hand in den letzten Jahren vorangetriebene Ausbau des Straßennetzes und die erhebliche Zunahme des privaten Kraftfahrzeugbestandes die Beweglichkeit von Wirtschaft und Bevölkerung auch in den ländlichen und zurückgebliebenen Räumen gefördert haben. Gleichzeitig ist ein — gemessen an der Streckenlänge — dichtes Netz von Omnibuslinien entstanden, die von privaten Linienverkehrsunternehmen, von der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und den nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie von kommunalen Verkehrsunternehmen betrieben werden. Diese Entwicklung hat zu einem starken Rückgang der Nachfrage nach Verkehrsleistungen — insbesondere des Personenverkehrs — auf Nebenbahnstrecken der Deutschen Bundesbahn und auf Strecken der nichtbundeseigenen Eisenbahnen geführt. Die Eisenbahnen

müssen in diesem Bereich ständig zunehmende, empfindliche Betriebsverluste hinnehmen, daß auch aus der Sicht der Raumordnung die sich seit langem abzeichnende Umstrukturierung des Verkehrs unter bestimmten Voraussetzungen zu bejahen ist, zumal der Personenverkehr mit Omnibussen unter Umständen schneller und billiger durchgeführt werden kann als auf der Schiene. Auch der Straßengüterverkehr weist — gerade auch auf kürzeren Strecken — ähnliche Vorteile auf.

Diese **Voraussetzungen für die Stilllegungsmaßnahmen** sind:

1. Die Stilllegungsmaßnahmen der Eisenbahn müssen mit dem Aufbau einer besseren Straßenverkehrsbedienungs Hand in Hand gehen. Die neue Art der Verkehrsbedienungs muß unverzüglich an die Stelle der Schienenbedienungs treten. Es dürfen keine Hindernisse entgegenstehen, die im Ausbauzustand der Straßen (zum Beispiel Wintersicherheit) oder in der Organisation des Straßenverkehrs, insbesondere des Omnibusverkehrs begründet sind.
2. Die Stilllegungsmaßnahmen müssen den örtlichen Erfordernissen der räumlichen Entwicklung entsprechen. Bei der Entscheidung über die Stilllegung von Strecken und Einrichtungen sind die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowohl von den Obersten Landesverkehrsbehörden im Rahmen ihrer Stellungnahmen als auch von den für das Genehmigungsverfahren zuständigen Stellen der Bundesregierung zu berücksichtigen. Dies gilt zum Beispiel für die Förderung von zentralen Orten, besondere Entwicklungsplanungen für einzelne Teilgebiete, in Grenzgebieten auch für Planungen im Nachbarland.

Erfahrungen in einigen Teilen des Bundesgebietes und im Ausland haben gezeigt, daß bei optimaler Organisation des Straßenverkehrs, insbesondere des Omnibusverkehrs, verbunden mit einer Modernisierung des verbleibenden Eisenbahnnetzes die Stilllegung oder Einschränkung unwirtschaftlicher Strecken und Dienste der Eisenbahn nicht zu einer Verschlechterung, sondern zur Verbesserung der Verkehrsbedienungs des ländlichen Raumes führen kann.

Im Verkehrspolitischen Programm für die 5. Legislaturperiode hat die Bundesregierung den Bundesminister für Verkehr mit der Prüfung beauftragt, **ob die Verkehrsbedienungs in der Fläche auch durch gesetzgeberische Maßnahmen verbessert werden kann**, insbesondere ob Änderungen im Personenbeförderungsgesetz und im Güterkraftverkehrsgesetz erforderlich sind. Nach dem Kabinettschluß soll im entgeltlichen Straßenpersonennahverkehr die Frage der Einführung von Gebietsgenehmigungen, des Fortfalles der Vorrechte der Schienenunternehmen, der Ausgestaltungspflicht für bestehende Verkehrsunternehmen und eines Vorranges für Unternehmen, die bereit sind, Regionalunternehmen zu werden, geprüft werden.

Ferner soll geprüft werden, ob Bestimmungen des Güterkraftverkehrsgesetzes zu ändern sind, die den Ausbau leistungsfähiger Regionalunternehmen

behindern. Die Überprüfung des Personenbeförderungsgesetzes und des Güterkraftverkehrsgesetzes ist zwar durch die vorgesehene Rationalisierung der Deutschen Bundesbahn angeregt worden, wäre aber — im Zuge der geplanten zentralörtlichen Gliederung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete — ohnehin erforderlich.

Der öffentliche Personenverkehr soll sich im Zuge der vorgesehenen zentralörtlichen Entwicklung in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten stärker als Regionalverkehr entwickeln. Es ist daher zu prüfen, ob sich hier — wie übrigens auch in den Verdichtungsräumen — die Verkehrsbedienung weiter verbessern läßt. Angestrebt wird beispielsweise die Bedienung zusätzlicher Strecken, die Herstellung besserer Anschlüsse, eine bessere Fahrplanabstimmung, die Einführung durchgehender Fahrscheine und die Beseitigung von Bedienungsverboten. Die Bundesregierung bereitet einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.

Zum Güterkraftverkehrsgesetz hat ein beim Bundesminister für Verkehr gebildeter Arbeitskreis „Optimale Bedienung im Güterverkehr“ festgestellt, daß nach den bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung der sich im Rahmen von Stufenplänen vollziehenden Ablösung des Schienenverkehrs durch andere Verkehrsmittel zur Zeit besondere gesetzliche Maßnahmen nicht erforderlich sind. Er wird zu gegebener Zeit prüfen, ob dies auch bei weiteren Stilllegungsmaßnahmen gilt. Der Arbeitskreis wird ferner untersuchen, ob und welche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, vor allem der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete, notwendig oder angebracht sind.

11. Zivile und militärische Verteidigung

Planungen und Maßnahmen der deutschen militärischen und zivilen Verteidigung sowie der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte können die räumliche Struktur eines Gebietes beeinflussen, weil sie oft in erheblichem Umfang Grund und Boden beanspruchen, der damit im allgemeinen seiner ursprünglichen Nutzung entzogen oder zumindest in dieser Nutzung stark eingeschränkt wird. Dies gilt vor allem für großräumige Projekte, wie Truppenübungsplätze und militärische Flugplätze sowie Übungsgelände, und in Zukunft für ähnliche Anlagen der Zivilverteidigung.

Nach den Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes müssen bei der Erarbeitung von Leitvorstellungen für einen bestimmten Raum die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung beachtet werden. Umgekehrt ist aber auch bei Planungen der zivilen und militärischen Verteidigung zu berücksichtigen, daß den übrigen Raumordnungsgrundsätzen entsprochen wird. Bereits vor Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes wurden die Standorte von Verteidigungsanlagen und von ortsfesten Anlagen der Zivilverteidigung nach diesen Gesichtspunkten ausgewählt.

Die Vorhaben wurden den Bestimmungen des Landbeschaffungsgesetzes oder des Schutzbereichsgesetzes entsprechend in jedem Einzelfalle mit den

zuständigen Landesbehörden und, soweit erforderlich, auch mit den beteiligten Bundesbehörden abgestimmt.

Unter Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung wurden — soweit die militärischen Bedürfnisse es zuließen — Anlagen der militärischen Verteidigung besonders im Zonenrandgebiet von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern sowie zurückgebliebenen Gebieten errichtet. Dabei wurden wertvolle landwirtschaftliche Flächen möglichst geschont.

Der Aufbau der Zivilverteidigung steht erst am Anfang. Hier wird es sich im wesentlichen um einige größere Anlagen (Ausbildungsstätten, Lager usw.) und eine erhebliche Zahl kleinerer ortsfester Anlagen (Befehlsstellen, Rettungsstellen, ABC-Meßstellen, Richtfunkverbindungsstellen, Leitmeßstellen usw.) handeln, deren Landbedarf im Einzelfall relativ gering ist. Ihre Standorte liegen insofern fest, als sie sich immer in den im Verteidigungsfall besonders gefährdeten Verdichtungsgebieten oder in ihrer unmittelbaren Nähe befinden müssen.

Das Bestreben der Bundesregierung, die weniger besiedelten, vorwiegend schwachstrukturierten ländlichen Gebiete und das Zonenrandgebiet bei der Errichtung von militärischen Verteidigungsanlagen zu bevorzugen, trägt dazu bei, die Wirtschaftsstruktur dieser Gebiete zu verbessern. Es deckt sich somit weitgehend mit den Zielen der Raumordnung, die eine wirtschaftliche Stärkung gerade dieser Gebiete anstreben. Die Absicht, die Verdichtungsgebiete von militärischen Einrichtungen möglichst weitgehend freizuhalten, ist auch aus Gründen der Raumordnung zu begrüßen.

Im Rahmen der Zivilverteidigung muß nach den Bestimmungen des Schutzbaugesetzes in den vorgenannten Aufnahmegebieten im Notfall mit der Unterbringung von Kranken, Obdachlosen oder solchen Personen gerechnet werden, die auf behördliche Anordnung ihre Wohnung verlassen müssen. Da hierfür auch vorwiegend ländliche Gebiete in Frage kommen, kann der Ansatz oder Ausbau der entsprechenden Versorgungseinrichtungen und anderes mehr ebenfalls der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur dieser Gebiete dienen.

IV. Zonenrandgebiet

1. Abgrenzung

Das Raumordnungsgesetz des Bundes führt das Zonenrandgebiet als eine besondere Gebietskategorie auf, obgleich sich dieses Gebiet strukturell gesehen auch aus den bisher behandelten Gebietskategorien der Verdichtungsräume und der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete zusammensetzt. Dennoch steht die Raumordnung im Zonenrandgebiet vor einer besonderen Aufgabe, weil durch die gewaltsame Grenzziehung des Eisernen Vorhanges frühere Verkehrs-, Wirtschafts- und kulturelle Beziehungen völlig unterbrochen wurden. Da die Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone und die Staatsgrenze zur Tschechoslowakei

gleichzeitig die Ostgrenze des EWG-Raumes zum Ostblock sind, geriet das Zonenrandgebiet in eine zwangsläufige wirtschaftliche Randlage.

Die besonderen Aufgaben, die sich aus dieser Entwicklung für die Raumordnung unter Beachtung des Zieles der Wiedervereinigung ergeben, sind bereits in *Abschnitt C* dargestellt. Über die notwendige Verbesserung der Lebensbedingungen im Zonenrandgebiet enthält das Raumordnungsgesetz ausdrückliche Vorschriften, nach denen die Leistungskraft dieses Gebietes bevorzugt zu stärken ist, damit in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet gleichwertig sind. Dabei müssen Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen vordringlich geschaffen werden.

Auch müssen nach einem Erlaß des Bundeskanzlers vom 30. November 1953 die Interessen des Zonenrandgebietes bei der laufenden Verwaltungsarbeit der Bundesregierung besonders berücksichtigt werden.

Auf Beschluß des Deutschen Bundestages wurde ein Streifen von etwa 40 km entlang der Demarkationslinie von Flensburg bis Passau als Zonenrandgebiet festgelegt. (Die Einzelheiten ergeben sich aus der Karte „Bundesfördergebiete“). Dieses Gebiet umfaßt etwa 46 800 qkm (= rund 19 % der Fläche des Bundesgebietes ohne Berlin). In diesem Raume lebten im Jahre 1965 rund 6,9 Millionen Einwohner; das sind rund 12 % der Bevölkerung des Bundesgebietes. Das Raumordnungsgesetz bestimmt, daß nach vorheriger gemeinsamer Beratung zwischen Bundesregierung und den Landesregierungen die Länder auch das Zonenrandgebiet bezeichnen und hier, wie in den anderen Problemgebieten, vordringlich räumliche und sachliche Teilprogramme und -pläne aufstellen sollen.

Die im Zonenrand bestehenden raumordnerischen Schwierigkeiten und die zu lösenden Aufgaben sind zum Teil schon in den Abschnitten über die Gebietskategorien in den Verdichtungsräumen (*Abschnitt E II*) und die ländlichen Räume einschließlich der zurückgebliebenen Gebiete (*Abschnitt E III*) dargestellt worden. Hier sollen nur jene Probleme und Maßnahmen aufgezeigt werden, die für das Zonenrandgebiet wegen seiner besonderen Situation bedeutsam sind.

2. Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur

Seit den fünfziger Jahren waren im Zonenrandgebiet Abwanderungserscheinungen festzustellen, die den natürlichen Bevölkerungszuwachs überstiegen und zum Teil auch auf behördlich gelenkte Umsiedlungen zurückgehen. Diese Abwanderungen haben nachgelassen. Lediglich in einigen zumeist auch verkehrsgünstig gelegenen Kreisen hielt die Abwanderung auch im Zeitraum von 1961 bis 1966 an.

Im Zonenrandgebiet hat die Bevölkerung für den Zeitraum 1961 bis 1965 um 3 % zugenommen, obwohl in einigen Gebieten die Abwanderung durch den Bevölkerungszuwachs noch nicht voll ausgeglichen werden konnte.

Bevölkerungsveränderung

in v. H.

	1950 bis 1961	1961 bis 1965	1939 bis 1965
Zonenrandgebiet	- 5	+3	+44
Übriges Bundesgebiet (ohne Berlin)	+11	+5	+41

Der Wanderungssaldo für das gesamte Zonenrandgebiet ist positiv. Er beträgt für 1964 1,2 je 1000 Einwohner (übriges Bundesgebiet 4,9 je 1000 Einwohner). Die Bevölkerungsentwicklungen müssen allerdings raumordnerisch kritisch beurteilt werden, weil bei der relativ niedrigen Bevölkerungsdichte im Zonenrandgebiet sich schon geringe Bevölkerungszunahmen in relativ hohen Zuwachsraten auswirken. Das gilt um so mehr, als in den Angaben über den Gesamtzuwachs auch die Zahlen der im Verhältnis zum übrigen Zonenrandgebiet schnellwachsenden Räume im Umland von Hamburg (Landkreise Segeberg und Stormarn), Braunschweig-Wolfsburg (Landkreis Braunschweig) und Kassel enthalten sind. Bei einem solchen Vergleich muß allerdings beachtet werden, daß sich auch im übrigen Bundesgebiet die Bevölkerungsentwicklung regional unterschiedlich vollzieht.

Es hat sich gezeigt, daß die weitere Bevölkerungsentwicklung des Zonenrandgebietes auch stark davon abhängt, daß ausreichend Wohnraum in entsprechendem Zustand vorhanden ist. Die Bundesregierung hat deshalb in ihren Richtlinien über den Einsatz der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau bestimmt, daß zur Förderung von Wohnungen für gewerblich-industrielle Fachkräfte im Zonenrandgebiet in angemessenem Umfang Mittel bereitgestellt werden. Seit Jahren führt die Bundesregierung für den Wohnungsbau im Zonenrandgebiet ein besonderes Förderungsprogramm durch. Dabei sind für den Wohnungsbau für Facharbeiter und Schlüsselkräfte im Zonenrandgebiet in den Jahren 1958/65 zusätzlich über die den Ländern zugeordneten allgemeinen Wohnungsbauförderungsmitel hinaus insgesamt 51 Millionen DM, davon allein im Jahre 1965 rund 15 Millionen DM, zur Verfügung gestellt worden. Mit diesen Mitteln wurden vor allem Eigentumsmaßnahmen gefördert, um einer Abwanderung der Facharbeiter und Schlüsselkräfte aus dem Zonenrandgebiet entgegenzuwirken. Im Haushaltsjahr 1967 sollen für die Förderung des Wohnungsbaues im Zonenrandgebiet und dabei wiederum besonders für Fach- und Schlüsselkräfte Verpflichtungen bis zur Höhe von etwa 15 Millionen DM eingegangen werden.

Auch bei sonstigen Maßnahmen zur Verbesserung der Siedlungsstruktur — so im Rahmen der Studien- und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern — wird das Zonenrandgebiet besonders berücksichtigt.

Die Förderungsmaßnahmen des Bundes im Bereich der Bildung tragen erheblich dazu bei, daß

die Lebensverhältnisse im Zonenrandgebiet denen des übrigen Bundesgebietes angenähert werden. Für 1966 sind für Schulbauten im Zonenrandgebiet rund 14 Millionen DM Bundesmittel vorgesehen. Mit diesen Mitteln können sowohl der Bau von Volksschulen als auch deren Einrichtung gefördert werden. Den Ländern ist vorgeschlagen worden, ab Haushaltsjahr 1967 bei ihren kulturellen Förderungsmaßnahmen räumliche Schwerpunkte zu bilden, um eine Zersplitterung der Förderungsmittel zu vermeiden. Darüber hinaus fördert der Bund seit 1955 kulturelle Maßnahmen gesamtdeutschen Charakters. Der Haushaltsplan des Bundes 1966 enthält dafür einen Ansatz von 9 Millionen DM.

3. Gewerbliche Wirtschaft

Das Zonenrandgebiet hat in den letzten Jahren an der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung stärker teilgenommen als in den fünfziger Jahren. Dazu haben auch die verschiedenen Förderungsmaßnahmen beigetragen.

In einigen industriell gut strukturierten Gebieten ist der Anschluß an das übrige Bundesgebiet hergestellt. Andere Räume innerhalb des Zonenrandgebietes liegen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor in starkem Maße unter dem Bundesdurchschnitt. Dies trifft besonders für jene Gebiete zu, die verhältnismäßig schlecht an die Wirtschaftszentren im Westen der Bundesrepublik Deutschland angeschlossen sind. Für einzelne Gebiete, die sich aus verschiedenen Gründen nicht schnell genug umorientieren konnten, ist eine Verschlechterung der Standortsituation dadurch eingetreten, daß sich die Verkehrsströme aus ihrer früheren Richtung verlagert haben. Auch wirkte sich seit jeher für die Standortgunst nachteilig aus, daß topographische Schwierigkeiten einer ausreichenden Verkehrserschließung im Wege standen. Veränderungen sind aber auch hier durch die großräumigen Verkehrsplanungen (Bundesfernstraßen, Elektrifizierung von Bundesbahnstrecken) eingetreten oder zu erwarten (zum Beispiel Nord-Süd-Kanal).

Legt man Durchschnittswerte für das gesamte Zonenrandgebiet zugrunde, so ist trotz der noch gegebenen Erschwernisse in den letzten Jahren eine Aufwärtsentwicklung der Wirtschaft zu beobachten. So erhöhte sich die Zahl der Industriebeschäftigten im Zonenrandgebiet von 1951 bis 1965 von 553 246 auf 849 935.

Schließlich zeigt auch die Veränderung des Industriebesatzes für die Zeit von 1951 bis 1961 eine beachtliche Steigerungsrate. Von 1961 bis 1965 ergibt sich ebenfalls eine, wenn auch nur geringe Zunahme.

Industriebeschäftigte/1000 Einwohner

	1951	1961	1965
Zonenrandgebiet	79,8	122,5	123,0
Bundesrepublik Deutschland (ohne Berlin)	111,4	148,5	143,3

Auch zeigen die verfügbaren Angaben über das Bruttoinlandsprodukt 1961 die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung im Zonenrandgebiet.

Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung

in DM

	1957	1961	Zu- wachs absolut
Zonenrandgebiet	3 440	4 990	1 550
Bundesrepublik Deutschland (ohne Berlin)	4 300	5 840	1 540

Wie unterschiedlich allerdings die wirtschaftliche Entwicklung auch im Zonenrandgebiet verläuft, zeigt der Vergleich der Kreiswerte an einzelnen Beispielen.

Bruttoinlandsprodukt in DM pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung 1961 in

kreisfreie Stadt Wolfsburg	13 230
kreisfreie Stadt Salzgitter	7 880
Landkreis Oberviechtach	2 290
Landkreis Kötzing	2 180.

Die Arbeitsmarktlage im Zonenrandgebiet hat sich in den letzten Jahren weiterhin günstig entwickelt. Die Zahl der Beschäftigten nahm insgesamt zu, obgleich aus einigen Bezirken vor allem jüngere Arbeitnehmer abwanderten. Der Anteil der Arbeitslosen, der in früheren Jahren weit über dem Bundesdurchschnitt lag, ging stark zurück. Die Beiseitigung der Winterarbeitslosigkeit stieß in manchen Bezirken noch auf Schwierigkeiten, weil sich dort die Maßnahmen zur Förderung des Winterbaues wegen der klimatischen Verhältnisse noch nicht voll auswirken konnten. Durch die Ansiedlung von Industriebetrieben wurden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Früher überwiegend landwirtschaftlich strukturierte Räume haben sich zur mehr gemischt-wirtschaftlichen Struktur gewandelt.

Über die Pendler im Zonenrandgebiet liegt nur unvollkommenes Material vor; es läßt Rückschlüsse von allgemeiner Gültigkeit nicht zu. In den Gebieten, die unmittelbar an der Zonengrenze liegen, ist die Zahl der Pendler noch verhältnismäßig groß. Die Gründe liegen jedoch nicht mehr ausschließlich an den fehlenden Möglichkeiten für eine Beschäftigung im Wohnort oder in dessen Nähe.

Neben der weiteren industriellen Erschließung des Zonenrandgebietes ist der Fremdenverkehr bedeutsam. Die Möglichkeiten zur Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges sind grundsätzlich dieselben wie für die ländlichen Gebiete (vgl. Abschnitt E III 5). Dabei wirkt sich für das Zonenrandgebiet besonders günstig aus, daß es bereits eine Anzahl traditioneller Fremdenverkehrsgebiete aufweist (Ostseeküste, Harz, Rhön, Fichtelgebirge, Bayerischer Wald).

Das Zonenrandgebiet nimmt unter den von der Bundesregierung geförderten Räumen im wirtschaft-

lichen Bereich (Bundesausbaugelände, Bundesausbauorte, Zonenrandgebiet) **einen besonderen Platz ein**. Über die finanziellen Hilfen des Bundes für die wirtschaftlich schwachen Gebiete im Rahmen des Regionalen Förderungsprogrammes wurde schon berichtet (vgl. Abschnitt E III 5). Von diesen Hilfen, für die zur Zeit jährlich rund 140 Millionen DM im Bundeshaushalt zur Verfügung stehen, entfallen etwa 60 % auf das Zonenrandgebiet.

Darüber hinaus wird die Wirtschaft des Zonenrandgebietes durch einige zusätzliche Bundeshilfen gefördert. So waren in den Jahren 1965 und 1966 noch weitere 30 Millionen DM für das Regionale Förderungsprogramm verfügbar, die dem Zonenrandgebiet vorbehalten blieben. Sie wurden für die Rationalisierung der Betriebe, für kommunale Vorhaben besonders finanzschwacher Gemeinden unmittelbar an der Zonengrenze und für berufsfördernde Maßnahmen verwandt.

Aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) und des ERP-Sondervermögens wurden dazu ergänzende Kredithilfen an die gewerbliche Wirtschaft des Zonenrandgebietes gewährt. Die Kredite der BAVAV werden bei der Vergabe mit den Mitteln des Regionalen Förderungsprogrammes gekoppelt, so daß die Empfänger im Zonenrandgebiet sie mit den besonders günstigen Zinssätzen und Laufzeiten des Regionalen Förderungsprogrammes (Zinssätze je nach Verwendung 3,5 % und 4 %, Laufzeit 10 und 15 Jahre) erhalten. Die Kredite des ERP-Sondervermögens — seit 1965 jährlich 100 Millionen DM — haben im Zonenrandgebiet den Zinssatz von 5 % mit einer Laufzeit bis zu 12 Jahren. Sie werden insbesondere für den Auf- und Ausbau sowie zur Rationalisierung und Modernisierung mittelständischer gewerblicher Betriebe, sowie für Maßnahmen der Wasserwirtschaft und des Wohnungsbaues eingesetzt. Der Zinssatz wurde unverändert beibehalten, als die ERP-Zinssätze im übrigen allgemein im Jahre 1965 angehoben wurden.

Im Regionalen Förderungsprogramm sind Frachtbeihilfen für Industriebetriebe im Zonenrandgebiet vorgesehen, mit denen die durch den Verlust der ehemaligen Geschäftspartner in den benachbarten Gebieten jenseits des „Eisernen Vorhanges“ entstehenden Mehrfrachten ausgeglichen werden sollen.

Wesentliche Erleichterungen für die Wirtschaft des Zonenrandgebietes bedeuten auch steuerliche Maßnahmen. Hier sind vor allem die Sonderabschreibungen für Investitionen (50 % für bewegliche, 30 % für unbewegliche Güter innerhalb von 3 Jahren) zu nennen. Sie sind im Jahre 1965 noch erweitert worden, indem sie allgemein bereits für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilerstellungskosten zugelassen wurden. Außerdem werden gemäß einem Erlaß des Bundesfinanzministers Steuerstundungs- und -erlaßanträge der Betriebe im Zonenrandgebiet entgegenkommend behandelt; die Beförderungssteuer im Werkfernverkehr ist für Betriebe im Zonenrandgebiet halbiert.

Bei öffentlichen Aufträgen werden entsprechend den Richtlinien des Bundeswirtschaftsministers vom 31. März 1954 Betriebe im Zonenrandgebiet bevorzugt berücksichtigt.

Mit dem **Regionalen Förderungsprogramm** wird seit 1959 die wirtschaftliche Entwicklung in sogenannten Bundesausbauorten besonders vorange-
trieben.

Im Zonenrandgebiet wurden

1959 die Orte Neustadt (Schleswig-Holstein), Duderstadt,
1961 die Orte Bebra, Cham-Altenmarkt, Waldkirchen-Schiefweg,
1963 die Orte Lauenburg, Bad Hersfeld und
1966 die Orte Schleswig, Bad Oldesloe, Uelzen, Helmstedt, Sontra, Königshofen im Grabfeld, Kötzing, Roding und Ebrach

ausgewählt.

Diese Gemeinden erfüllen zentrale Funktionen. Deshalb wird mit der Förderung der Bundesausbauorte auch dem Grundsatz des Raumordnungsgesetzes gefolgt, nach dem Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung in ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten besonders zu fördern sind.

4. Land- und Forstwirtschaft

Für die Land- und Forstwirtschaft ergeben sich im Zonenrandgebiet besondere Schwierigkeiten aus der relativ schlechteren Markt- und Absatzlage.

Im Vergleich zu den Wettbewerbsmöglichkeiten der Land- und Ernährungswirtschaft in anderen Teilen des Bundesgebietes bedeutet die Randlage entlang des Eisernen Vorhanges eine Benachteiligung. Hier sind vor allem die Verarbeitungsbetriebe betroffen. Daraus ergeben sich nachteilige Rückwirkungen auf die Erlöse der Landwirtschaft.

Ein Beispiel für die aufgezeigten Schwierigkeiten bietet sich im Bereich der Konservenindustrie. Dieser im Raum Braunschweig ansässige Industriezweig verlor durch den Eisernen Vorhang weitgehend den natürlichen Einzugs- und Absatzbereich. Die Konservenindustrie kann daher ihre Kapazitäten nicht voll ausnutzen. Die Rückwirkung der dadurch bedingten Schwierigkeiten auf die Auszahlungspreise für die Rohstoffe belastet den Obst- und Gemüsebau, der ebenfalls in diesem Raume massiert ist.

Weitere Beispiele: Die niedersächsischen Mälzereien können sich nicht mehr regelmäßig mit frachtgünstiger Braugerste aus dem Saaleanbaugebiet versorgen. Manchen oberfränkischen Brauereien sind die traditionellen Lieferungen nach Thüringen und Sachsen heute verwehrt. Zu einer Reihe von Mühlenstilllegungen im Zonenrandgebiet hat außer den allgemein für das Bundesgebiet geltenden Schwierigkeiten vor allem der Verlust von Bezugs- und Absatzmöglichkeiten in der sowjetischen Besatzungszone beigetragen. Die Fischerei im Elbegebiet oberhalb Hamburgs ist unter anderem dadurch beeinträchtigt, daß der Fluß für diese Zwecke nicht in voller Breite genutzt werden darf. Zudem ist hier wie auch in der Ostsee die Fischereiausübung durch

die ständige Gefahr von Auseinandersetzungen mit den Grenzposten der sowjetischen Besatzungszone erschwert.

Zu welchen Schwierigkeiten die Demarkationslinie geführt hat, zeigt sich auch bei der Wasserwirtschaft.

Bei einigen Wasserversorgungsanlagen wurde das in der Bundesrepublik Deutschland liegende Versorgungsgebiet von den in der sowjetischen Besatzungszone liegenden Wasservorkommen getrennt. Die Hauptleitungen liegen noch ganz oder teilweise jenseits der Demarkationslinie. Hiervon sind besonders einige Versorgungsanlagen für ländliche Gebiete betroffen. Wenn auch örtlich im allgemeinen die Kontakte über die Demarkationslinie noch ausreichen, um größere Schwierigkeiten bei diesen Versorgungsunternehmen zu vermeiden, so müssen unter Einrechnung des politischen Unsicherheitsfaktors doch Überlegungen angestellt werden, den Betrieb dieser Versorgungsanlagen durch entsprechende Anpassungsmaßnahmen soweit zu sichern, daß plötzliche willkürliche Maßnahmen in der sowjetischen Besatzungszone nicht zum Zusammenbruch der Wasserversorgung in diesen Gebieten führen.

Die laufende Unterhaltung der Gewässer entlang der Zonengrenze oder auch in deren unmittelbarer Nähe wird oft dadurch wesentlich erschwert, daß die zuständigen Stellen in der sowjetischen Besatzungszone die entsprechenden Arbeiten an den dortigen Gewässerstrecken unterlassen.

Durch die Zonengrenzziehung wurden auch große Meliorationsverbände (insbesondere Entwässerungsverbände) geteilt. Dadurch werden Betrieb und Unterhaltung der erforderlichen wasserbaulichen Anlagen im allgemeinen technisch und wirtschaftlich wesentlich erschwert. Umbauten in den Systemen werden oft notwendig, um das vor der Zonengrenzziehung Geschaffene wenigstens diesseits der Zonengrenze erhalten zu können, ohne den beteiligten landwirtschaftlichen Betrieben wirtschaftlich nicht vertretbare Kosten auflasten zu müssen.

Im Interesse einer bevorzugten Förderung des Zonenrandgebietes hat die Bundesregierung die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern gebeten, die agrarstrukturelle Vorplanung im Zonenrandgebiet vorrangig durchzuführen. Die agrarstrukturelle Vorplanung ist zum Beispiel für Teile des Landes Schleswig-Holstein sowie in Niedersachsen für den Kreis Duderstadt fertiggestellt worden. Die agrarstrukturellen Vorplanungen für die Kreise Lüchow-Dannenberg, Göttingen, Eschwege, Teile der Rhön, Teile des Kreises Cham und den Kreis Roding werden vorbereitet.

Bei den ab 1. Januar 1967 geltenden neuen Richtlinien für die Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung wird die besondere Lage des Zonenrandgebietes dadurch berücksichtigt, daß es die gleichen Vorteile erhält wie die von der Natur aus benachteiligten Gebiete.

Darüber hinaus wurden die Länder auf die Notwendigkeit hingewiesen, die ihnen aus dem Grünen Plan für die verschiedenen Förderungsmaßnahmen zugewiesenen Kontingente vor allem für das Zonenrandgebiet zu verwenden.

Seit 1964 ist es möglich, vordringliche Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft zusätzlich zu fördern (vgl. Abschnitt D III 3). Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte hat sich die EWG-Kommission weitgehend nach den nationalen raumordnerischen Vorstellungen über die besondere Förderungswürdigkeit bestimmter Gebiete gerichtet. So wurden in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere Projekte aus dem Zonenrandgebiet mitfinanziert, weil sie die nach Artikel 15 der Verordnung Nr. 17/64/EWG geforderten Vorrangkriterien erfüllten.

Inzwischen sind die Entscheidungen über die Zuschußgewährung für zwei Bewilligungsabschnitte ergangen. Insgesamt wurden in diesen beiden Anlaufjahren des Fonds (1964 und 1965) 30 deutsche Vorhaben mit über 30 Millionen DM aus Gemeinschaftsmitteln gefördert. Darunter waren 13 Vorhaben, deren Standort oder deren Einzugsbereich (ganz oder zum Teil) im Zonenrandgebiet lagen.

5. Verkehr

Über die in allen Gebietskategorien bestehenden Verkehrsprobleme hinaus ergeben sich beim Verkehr im Zonenrandgebiet besondere Schwierigkeiten deshalb, weil das ehemals zusammenhängende Fern- und Nahverkehrssystem mit der sowjetischen Besatzungszone willkürlich auseinandergerissen wurde.

Daraus ergab sich für die Verkehrspolitik die Notwendigkeit, neben der inneren Erschließung eine enge Verbindung des Zonenrandgebietes mit dem übrigen Bundesgebiet, insbesondere den bedeutenden Wirtschaftszentren und den großen deutschen Seehäfen, sicherzustellen und das Verkehrsnetz des Zonenrandgebietes im Hinblick auf die Wiedervereinigung Deutschlands auch auf die Verkehrsverhältnisse jenseits der Zonengrenze abzustimmen.

Dem vom Deutschen Bundestag 1957 beschlossenen Ausbauplan für die Bundesfernstraßen folgend, wurden deshalb die Straßenplanungen des sogenannten „blauen Netzes“ im Zonenrandgebiet vor allem mit dem Ziel weiterer Erschließung vorgenommen.

Eine wesentliche Hilfe für das Zonenrandgebiet war die Aufstufung von verkehrswichtigen Landesstraßen (bisher Landstraßen I. Ordnung) zu Bundesstraßen. Hierbei hatten sich die Länder verpflichtet, den Straßenbau der Gemeinden und Gemeindeverbände dadurch zusätzlich zu fördern, daß sie in angemessenem Umfang kommunale Straßen in ihre Baulast übernommen oder die für Zwecke des kommunalen Straßenbaues gewährten Zuschüsse um die ersparten Unterhaltungs- und Ausbaukosten erhöht haben. Im ersten und zweiten Vierjahresplan (also bis 1966 einschließlich) wurden bisher im Zonenrandgebiet etwa 1200 km früherer Landesstraßen zu Bundesstraßen aufgestuft und in den Ausbau einbezogen.

Ingesamt hat der Bund von 1950 bis 1966 — der längere Zeitraum läßt den Umfang der Förderungsmaßnahmen für den Straßenbau besonders deutlich

werden — an Straßenbaumitteln 3,1 Milliarden DM für den Um-, Aus- und Neubau von Bundesstraßen im Zonenrandgebiet bereitgestellt. Das sind 12,5 % der im selben Zeitraum für das gesamte Bundesgebiet bereitgestellten Investitionsmittel (rund 24,7 Milliarden DM) oder 32 % der Anteile der Zonenrandländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern (zusammen 9,9 Milliarden DM). In den vier Zonenrandländern ist der Anteil der Investitionen für die Bundesfernstraßen im Zonenrandgebiet höher als der entsprechende Anteil des Zonenrandgebietes an der Einwohnerzahl dieser Länder.

Auch der Bau der Bundesautobahnen Bad Hersfeld-Würzburg und Nürnberg-Regensburg berücksichtigt die besondere Lage des Zonenrandgebietes. Diese Autobahnen werden das Zonenrandgebiet von Regensburg-Nürnberg-Würzburg-Fulda-Bad Hersfeld-Kassel-Braunschweig bis Hamburg und Lübeck zusammenhängend erschließen.

Von ebenso großer Bedeutung für die weitere Entwicklung ist für das Zonenrandgebiet die schnelle Verbindung mit den wirtschaftlichen Zentren im Westen der Bundesrepublik Deutschland.

Dieser Notwendigkeit folgen die entsprechenden Bundesfernstraßenplanungen und -ausbaumaßnahmen im nächsten Vierjahresplan. Hingewiesen wird auf die Trassen Passau-Regensburg; Amberg-Nürnberg; Kassel-Ruhrgebiet; Hamburg-Zonengrenze (Berlin); Hamburg-Flensburg (Kiel).

Der Strukturwandel im Verkehr hat auch im Zonenrandgebiet zu wesentlichen Verlagerungen der Nachfrage nach Verkehrsleistungen geführt. Der Omnibusverkehr übt hier eine besondere Anziehungskraft aus, weil die Bahnhöfe oft in großer Entfernung von den Ortschaften und vor allem den Ortsmittelpunkten angelegt worden sind, so daß Omnibusse den Wünschen der Fahrgäste besser zu entsprechen vermögen.

Im Rahmen der Überprüfung ihres Leistungsangebots untersucht die Deutsche Bundesbahn deshalb auch verkehrsschwache Strecken im Zonenrandgebiet auf ihre Wirtschaftlichkeit. Eine Stilllegung unwirtschaftlicher Strecken kann dort in Betracht kommen, wo politische Bedenken nicht entgegenstehen und eine gleichwertige, möglichst sogar bessere Verkehrsbedienung auf der Straße erreicht wird. Stilllegungen sind im Zonenrandgebiet jedoch — abweichend von der im übrigen Bundesgebiet geltenden Regelung — nur auf Grund eines besonderen Beschlusses der Bundesregierung möglich.

Die Elektrifizierungsprogramme der Deutschen Bundesbahn werden fortgeführt, wie aus der Karte „Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen, Stand 1. Januar 1965“ ersichtlich ist. Auf den Strecken, die für eine Elektrifizierung nicht geeignet sind, werden zunehmend Dieselloks eingesetzt. So sind zur Zeit im Zonenrandgebiet bereits 70 Strecken oder Streckenabschnitte mit fast 2000 km Gesamtlänge vom Dampf- auf den Dieselbetrieb umgestellt.

Die Wasserstraßen im Zonenrandgebiet haben für den Verkehr innerhalb dieses Raumes vergleichsweise nur eine geringere Bedeutung. Ihre

Aufgabe liegt in der Verbindung mit dem übrigen Bundesgebiet für den Massengutverkehr, hauptsächlich in der preisgünstigen Anfuhr von Brennstoffen und Rohmaterial.

Die ausgebaute Donau ermöglicht dem Grenzgebiet Bayerns den Verkehr nach Österreich, Ungarn, zur Tschechoslowakei und zum Balkan auf dem Wasserweg. Über den kanalisierten Main mit den Häfen Schweinfurt, Bamberg und in absehbarer Zeit auch mit Anschluß an Nürnberg ist das südliche Zonenrandgebiet mit dem Wasserstraßennetz des Rheins und seiner Nebenflüsse verbunden. Der bevorstehende Ausbau der unteren Fulda wird sich für die Wirtschaft des hessischen Zonenrandgebietes günstig auswirken, da dann über die Weser eine Wasserstraßenverbindung zu dem leistungsfähigen Seehafen Bremen und zum Mittellandkanal, der großen West-Ost-Achse, hergestellt sein wird.

Der Bau des Elbe-Seitenkanals hat begonnen. Er wird in seinem Verlauf von Nord nach Süd im Zonenrandgebiet bessere Ansiedlungsmöglichkeiten für die gewerbliche Wirtschaft bieten. Im Zusammenhang mit dieser Wasserstraße ist auch eine verbesserte Binnenschiffsverbindung zwischen Elbe und Trave und zum westdeutschen Kanalnetz zu erwarten. Der Bund nimmt sich mit dem Vorhaben einer Vertiefung der unteren Trave um 1 m auf 9,50 m des im Zonenrandgebiet gelegenen Hafens Lübeck an, um dieser durch die Demarkationslinie besonders hart betroffenen Stadt eine Erleichterung im Hafenwettbewerb zu geben (vgl. Karte „Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen, Stand 1. Januar 1965“ auf S. nach 86).

Die Bundesregierung hat einen **Gesamtverkehrsplan für das Zonenrandgebiet** erarbeitet (vgl. Karte „Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen, Stand 1. Januar 1965“ auf Seite nach 86).

1. In der Übersichtskarte „Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen“ wird das Zonenrandgebiet von Flensburg bis Passau zugleich mit den Autobahnen, den wichtigen Eisenbahnstrecken und den Wasserstraßen des Bundesgebietes und der sowjetischen Besatzungszone dargestellt. Sie zeigt die Autobahn und die Eisenbahnverbindungen des Zonenrandgebietes mit den bedeutendsten Wirtschafts- und Industriegebieten. Ferner macht sie deutlich, in welcher Weise die Wasserstraßen an das Stromsystem des Rheins und der Weser sowie über den Mittellandkanal an das mitteldeutsche Wasserstraßennetz angeschlossen sind. Auch die großen Verkehrsflughäfen, die den Bewohnern des Zonenrandgebietes den Anschluß an das nationale und internationale Flugnetz vermitteln, sind hervorgehoben.
2. Das Zonenrandgebiet selbst ist in drei Einzelkarten unterteilt, deren jede in einer Grundkarte das Netz der Bundesfernstraßen und in einer zugehörigen transparenten Karte Eisenbahnen, Wasserstraßen, Flughäfen und Landeplätze dieses Gebietes zeigt.
3. Auf den Grundkarten mit dem Netz der Bundesfernstraßen sind die Bundesautobahnen und Bun-

desstraßen unterschiedlich dargestellt worden. Außerdem wurden — soweit dies bei dem gewählten Maßstab möglich war — die Straßenabschnitte hervorgehoben, deren Ausbau fertiggestellt oder noch im Gange oder im dritten Vierjahresplan ab 1967 usw. vorgesehen ist.

Ferner ist die Verbesserung der Bundesstraßen durch den sogenannten Zwischenausbau aufgezeigt worden. Hierbei erhielten die Straßen einen verstärkten Belag auf mindestens 6,00 m Breite, damit sich Lastkraftwagen gefahrlos begegnen können.

Zur Zeit wird auf Grund von Beschlüssen des Bundestages und Bundesrates in Zusammenarbeit mit

den Ländern ein über den vorliegenden Verkehrsplan für das Zonenrandgebiet hinausgehender Plan, der sogenannte „erweiterte Verkehrswegeplan für das Zonenrandgebiet“, erarbeitet. Dieser Plan wird neben der Ergänzung der bisherigen Pläne für die Deutschen Bundesbahn, nichtbundeseigene Eisenbahnen, Bundesfernstraßen, Wasserstraßen, Flughäfen und Landeplätze vor allem die Planung für den Ausbau der Landstraßen (Landes- und Staatsstraßen) mitenthalten. Dabei werden in Zusammenarbeit mit den für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörden die übergeordneten Belange besonders berücksichtigt. Der Plan soll in Kürze fertiggestellt werden.

F. Die Verwirklichung der anzustrebenden räumlichen Ordnung

Nachdem das Raumordnungsgesetz des Bundes am 22. April 1965 in Kraft getreten ist, sind die Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland nunmehr vorhanden. Das Raumordnungsgesetz wird von den Landesplanungsgesetzen der Länder ergänzt. Alle Länder haben inzwischen Landesplanungsgesetze erlassen. Soweit sie aus der Zeit vor dem Raumordnungsgesetz des Bundes stammen, sind sie zum Teil noch an das neue Bundesrecht anzupassen. So bereitet zum Beispiel Bayern ein neues Landesplanungsgesetz vor.

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg benötigen keine Landesplanungsgesetze. Hier ersetzt der Flächennutzungsplan, den das Bundesbaugesetz vorsieht, die in den anderen Ländern nach den Landesplanungsgesetzen aufzustellenden Programme und Pläne der Landesplanung.

Die allgemeinen gesetzlichen Entwicklungsvorstellungen müssen durch Planung und ihre Durchführung in den einzelnen Räumen verwirklicht werden.

I. Raumordnung als Aufgabe der Planung

Das auf Rahmenrecht beschränkte und weit gefaßte gesetzliche Leitbild der §§ 1 und 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz muß zu konkreten Leitbildern für die einzelnen Räume entwickelt werden. Dazu bedarf es übergeordneter und zusammenfassender Programme und Pläne der Landesplanung. Die in diesen Programmen und Plänen dargestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung müssen bei raumbedeutsamen Planungen und sonstigen Maßnahmen beachtet werden (§ 5 Abs. 4, § 6 Raumordnungsgesetz).

1. Das Raumordnungsgesetz sieht für den Bund kein förmliches Instrument der Planung und der Programmierung vor. **Die Aufstellung der Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung obliegt den Ländern.** Dabei können räumliche und sachliche Teilprogramme und Teilpläne aufgestellt werden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ersetzt der Flächen-

nutzungsplan nach dem Bundesbaugesetz diese Programme und Pläne. (Vgl. die Aufstellung in der Anlage „Übersicht über die bereits rechtswirksamen sowie in Aufstellungsverfahren und in Vorbereitung befindlichen zusammenfassenden Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung“.)

Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß die Tätigkeit der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörden und sonstigen zuständigen Stellen nicht auf die Aufstellung von Programmen und Plänen beschränkt ist. So geben die zuständigen Behörden und sonstigen zuständigen Stellen laufend landesplanerische Gutachten und Stellungnahmen ab und führen zur Koordinierung der Fachplanungen und -maßnahmen besondere Verfahren (Raumordnungs- oder Raumplanungsverfahren) durch.

2. Nach dem Raumordnungsgesetz sind die Länder verpflichtet, die problematischen Gebiete zu bezeichnen. Hierfür sollen die Länder vordringlich **räumliche oder sachliche Teilprogramme oder Teilpläne** aufzustellen.

Diese Gebiete sind:

- a) Gebiete, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 3);
- b) das Zonenrandgebiet (§ 2 Abs. 1 Nr. 4);
- c) Gebiete, in denen der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten entgegengewirkt werden soll, weil die Verdichtung zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2);
- d) Gebiete, in denen durch die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten die vorstehend genannten ungesunden Bedingungen und unausgewogenen Strukturen bereits bestehen und deren Gesundung gefördert werden soll (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 3).

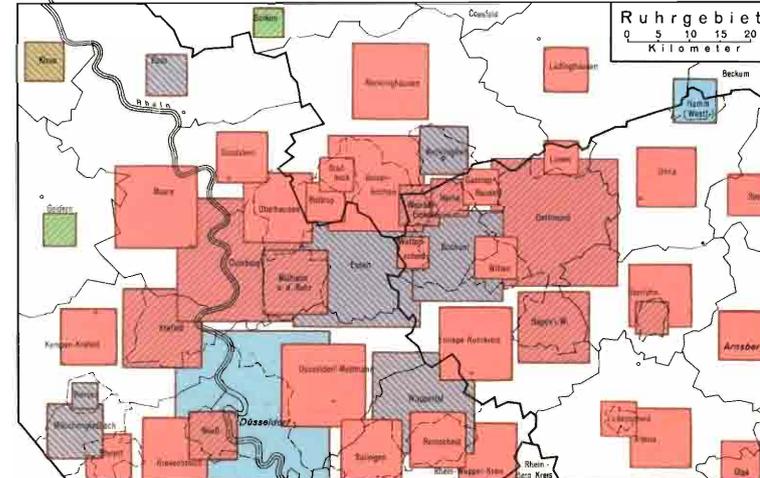
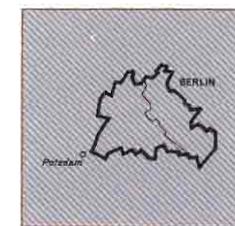
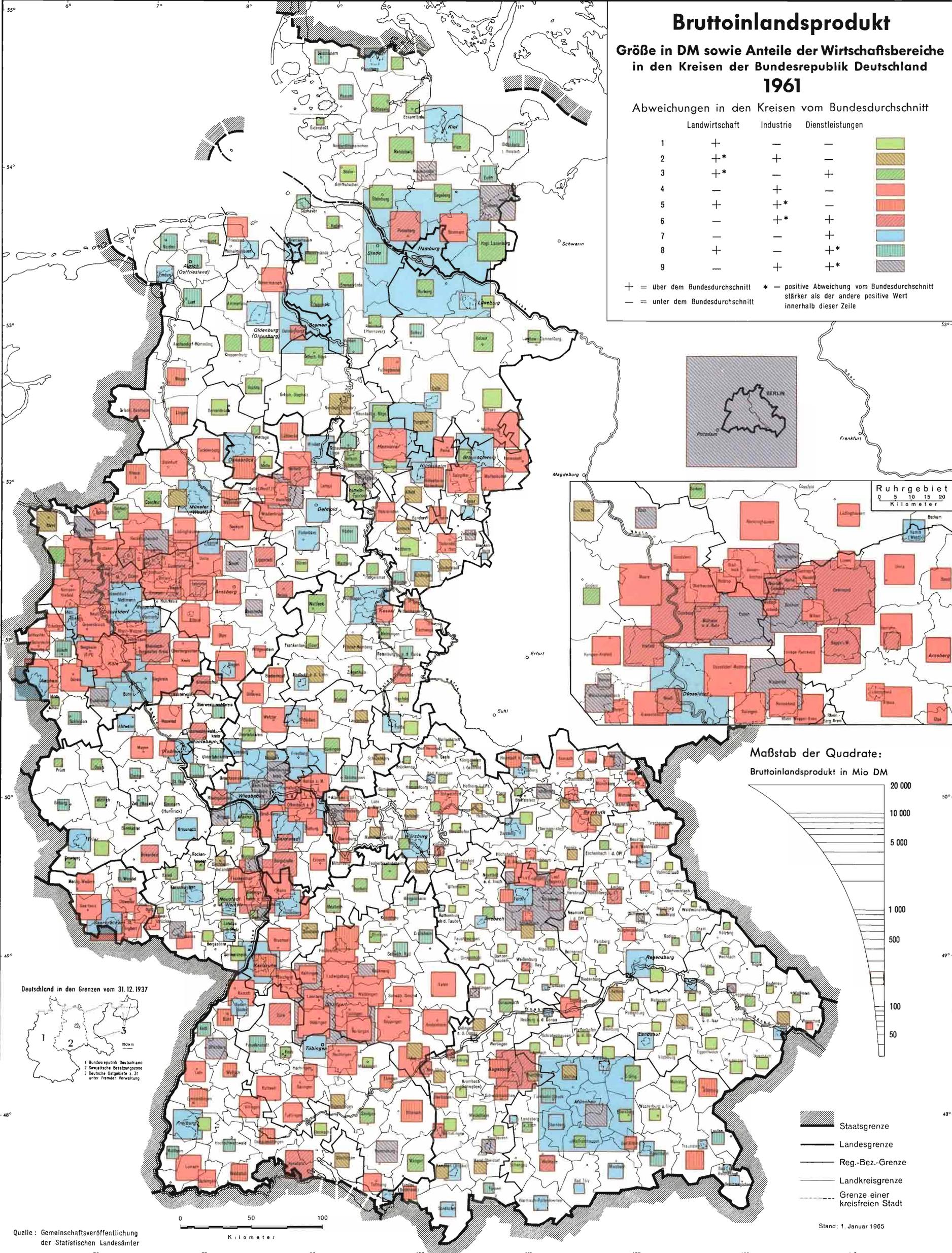
Bruttoinlandsprodukt

Größe in DM sowie Anteile der Wirtschaftsbereiche in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1961

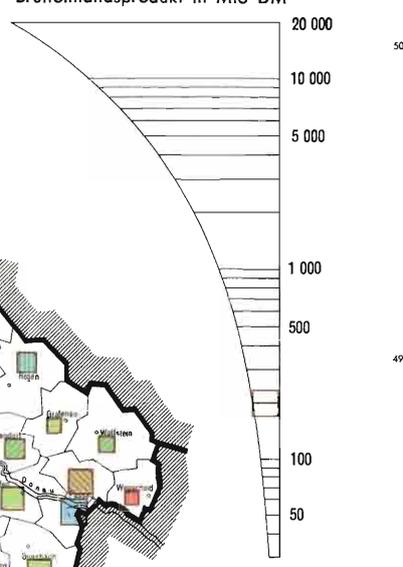
Abweichungen in den Kreisen vom Bundesdurchschnitt

	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	
1	+	-	-	
2	+*	+	-	
3	+*	-	+	
4	-	+	-	
5	+	+*	-	
6	-	+*	+	
7	-	-	+	
8	+	-	+*	
9	-	+	+*	

+ = über dem Bundesdurchschnitt * = positive Abweichung vom Bundesdurchschnitt stärker als der andere positive Wert innerhalb dieser Zeile
- = unter dem Bundesdurchschnitt



Maßstab der Quadrate:
Bruttoinlandsprodukt in Mio DM

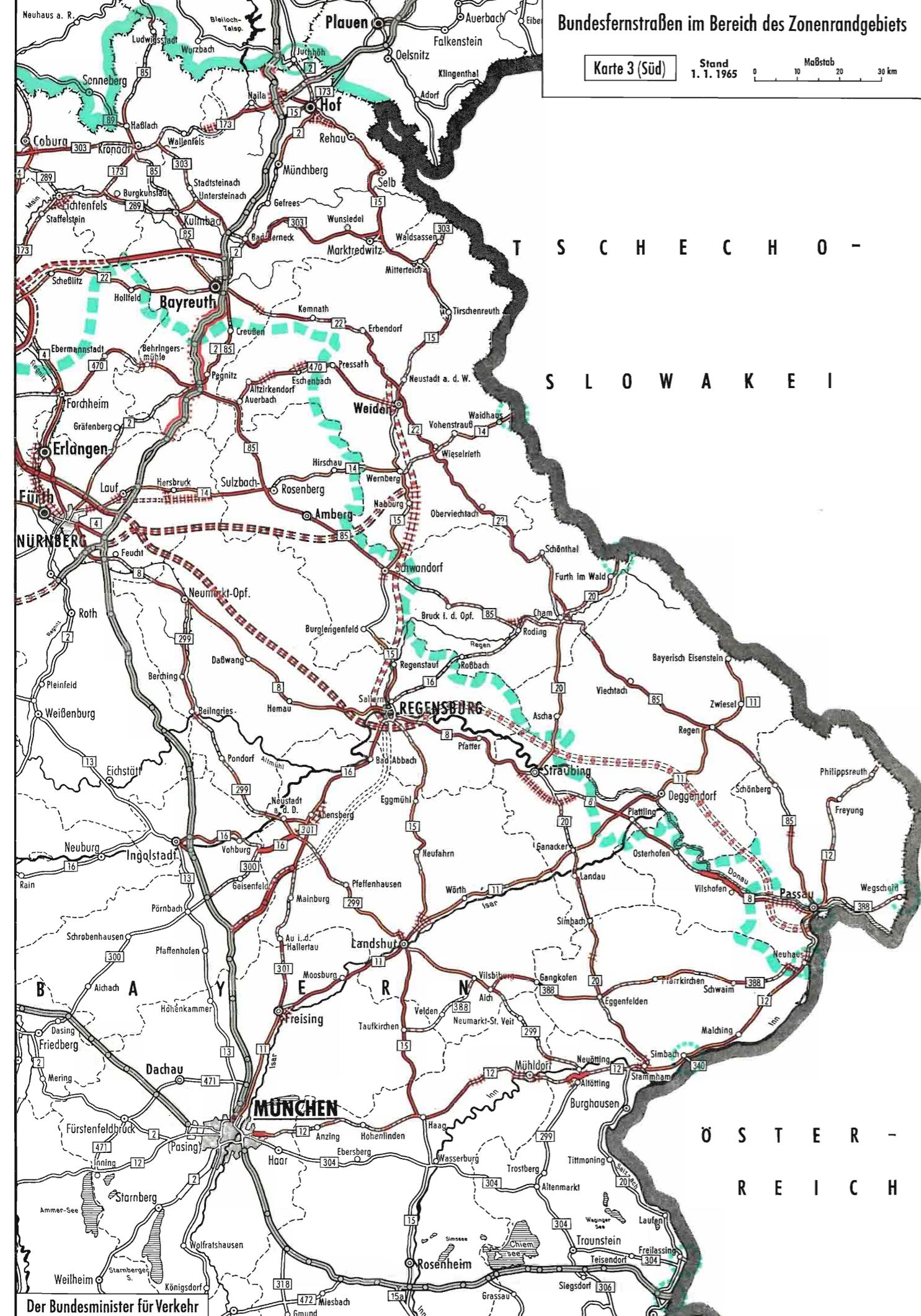


Quelle: Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter

- Staatsgrenze
- Landesgrenze
- Reg.-Bez.-Grenze
- Landkreisgrenze
- Grenze einer kreisfreien Stadt

Stand: 1. Januar 1965

Infolge eines technischen Versehens ist Soest auf der Nebenkarte „Ruhrgebiet“ in Position 4 angegeben; es muß, wie in der Hauptkarte, Position 9 sein.



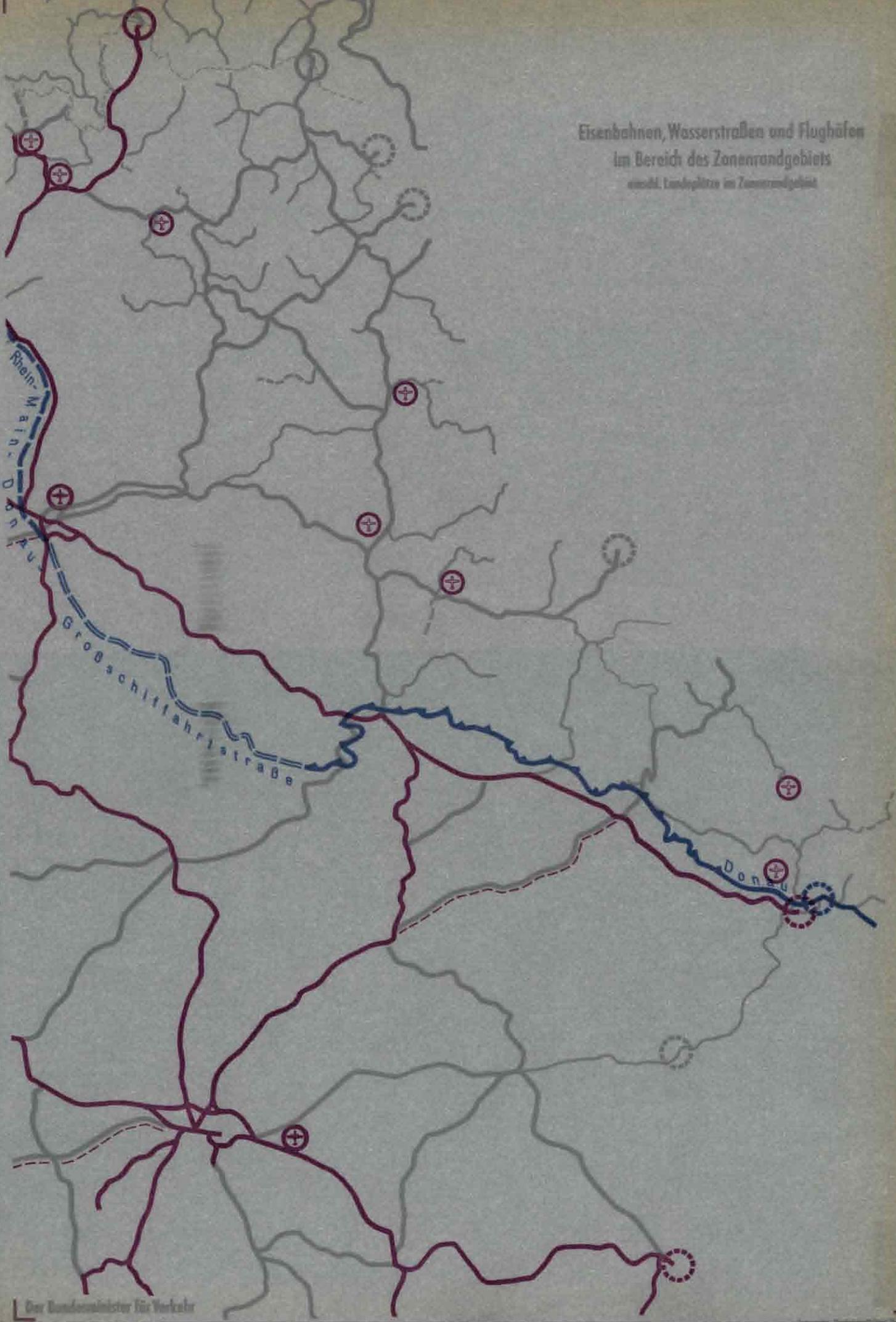
Bundesfernstraßen im Bereich des Zonenrandgebiets
 Karte 3 (Süd) Stand 1. 1. 1965 Maßstab 0 10 20 30 km

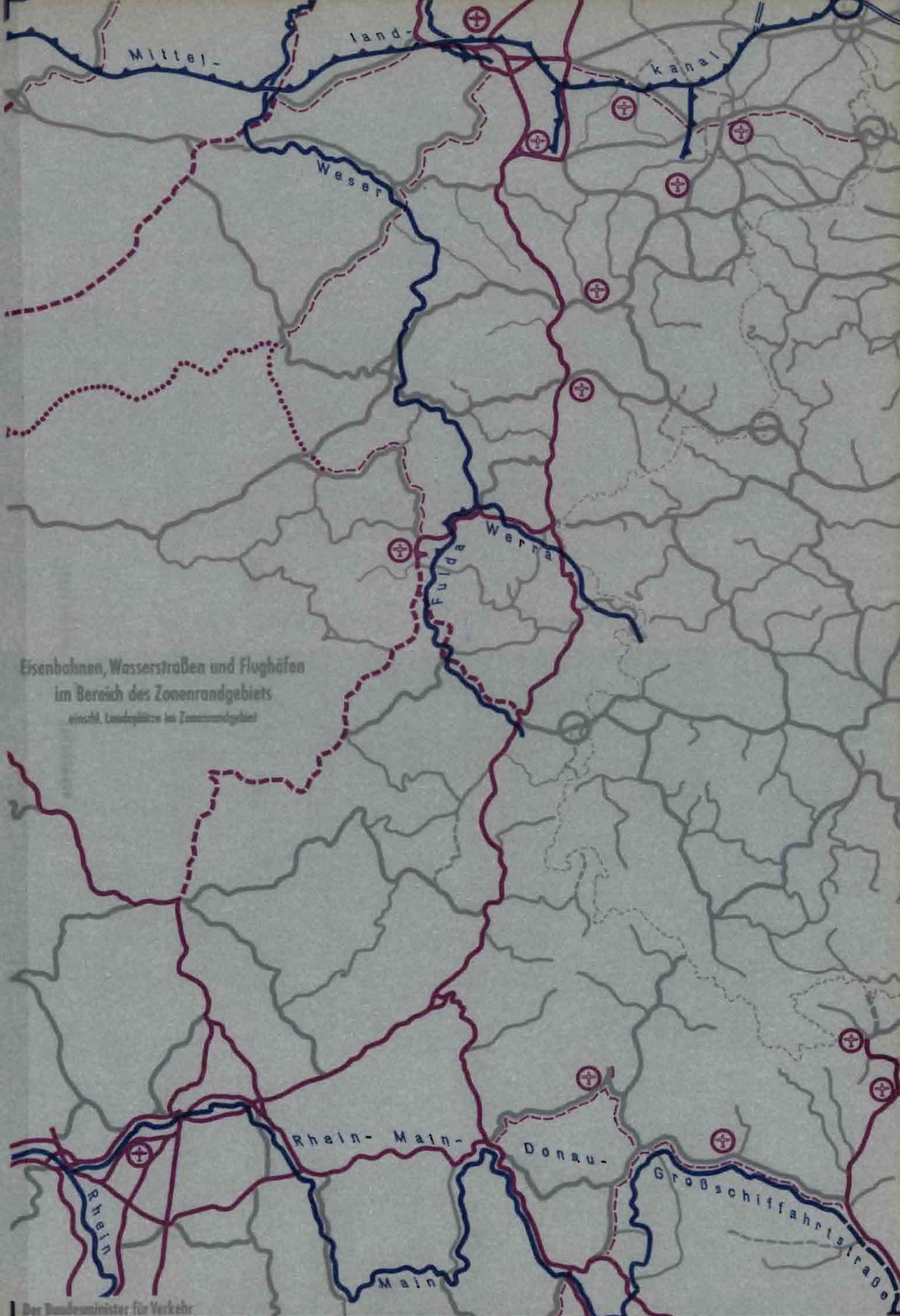
Zeichen- und Farbenerklärung
 für die Kartenteile 1 (Nord), 2 (Mitte) und 3 (Süd)

Infolge des kleinen Maßstabes sind die Angaben in den Karten (Linienführung, Baumaßnahmen u.s.w.) nur in entsprechend vereinfachter Form möglich.

- Staatsgrenzen
 - Landesgrenzen
 - Bauamtsgrenzen
 - Zonenrandgebiet
 - a) Zonenübergänge
 - b) Grenzübergänge
 - Bundesautobahnen vor 1950 vorhanden
 - Bundesautobahnen geplant, z.T. im Bau
 - spätere Netzergänzg.
 - Bundesstraßen mit Nr. geplant, z.T. im Bau
 - Straßen nur für Kraftverkehr
- Bundesautobahnen**
- Neubaustrecken, seit 1950 bis einschl. 1964 fertiggestellt
 - Neubaustrecken, laufende und 1965–1966 beginnende Baumaßnahmen, die z.T. erst nach 1966 fertig werden
 - Neubaustrecken, im 3. Vierjahresplan (1967–1970) vorgesehen
 - Neubaustrecken, im 3. Vierjahresplan oder später vorgesehen
- Bundesstraßen**
- a) bis einschl. 1964 fertiggestellt
 - b) laufende und 1965–1966 beginnende Baumaßnahmen, die z.T. erst nach 1966 fertig werden
 - c) im 3. Vierjahresplan (1967–1970) oder später vorgesehene Baumaßnahmen
- Eisenbahnen**
- Hauptbahnen
 - Nebenbahnen (Reise- und Güterverkehr)
 - Nebenbahnen (nur Güterverkehr)
 - Nichtbundeseigene Eisenbahnen
 - Strecken mit elektrischem Zugbetrieb
 - Strecken in Umstellung auf elektr. Zugbetrieb
 - Strecken, deren Elektrifizierg. bereits vereinbart ist
 - Strecken, deren Elektrifizierung vorgesehen ist oder geprüft wird
- Wasserstraßen**
- Binnenwasserstraßen des Bundes (schiffbare Flüsse u. Kanäle)
 - Ausbau geplant
 - Neubau begonnen
 - Neubau geplant
- Luffahrt**
- Verkehrsflughäfen
 - Landeplätze im Zonenrandgebiet

Eisenbahnen, Wasserstraßen und Flughäfen
im Bereich des Zonenrandgebiets
sowohl Landeshitze im Zonenrandgebiet





Eisenbahnen, Wasserstraßen und Flughäfen
 im Bereich des Zonenrandgebiets
 einsch. Landplätze im Zusammengehörigkeitsgebiet

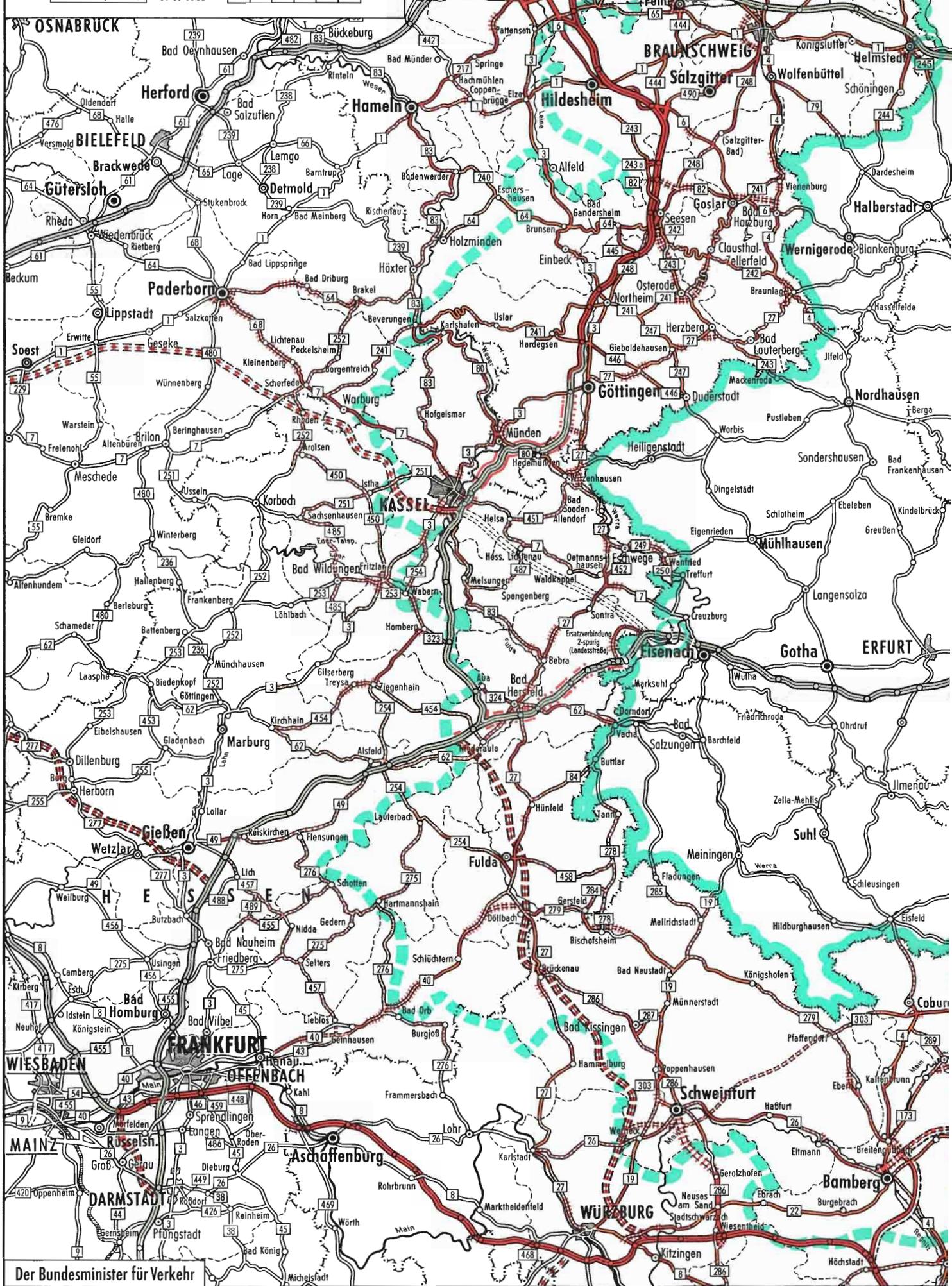
Bundesfernstraßen im Bereich des Zonenrandgebiets

(Zeichenerklärung siehe Karte 3)

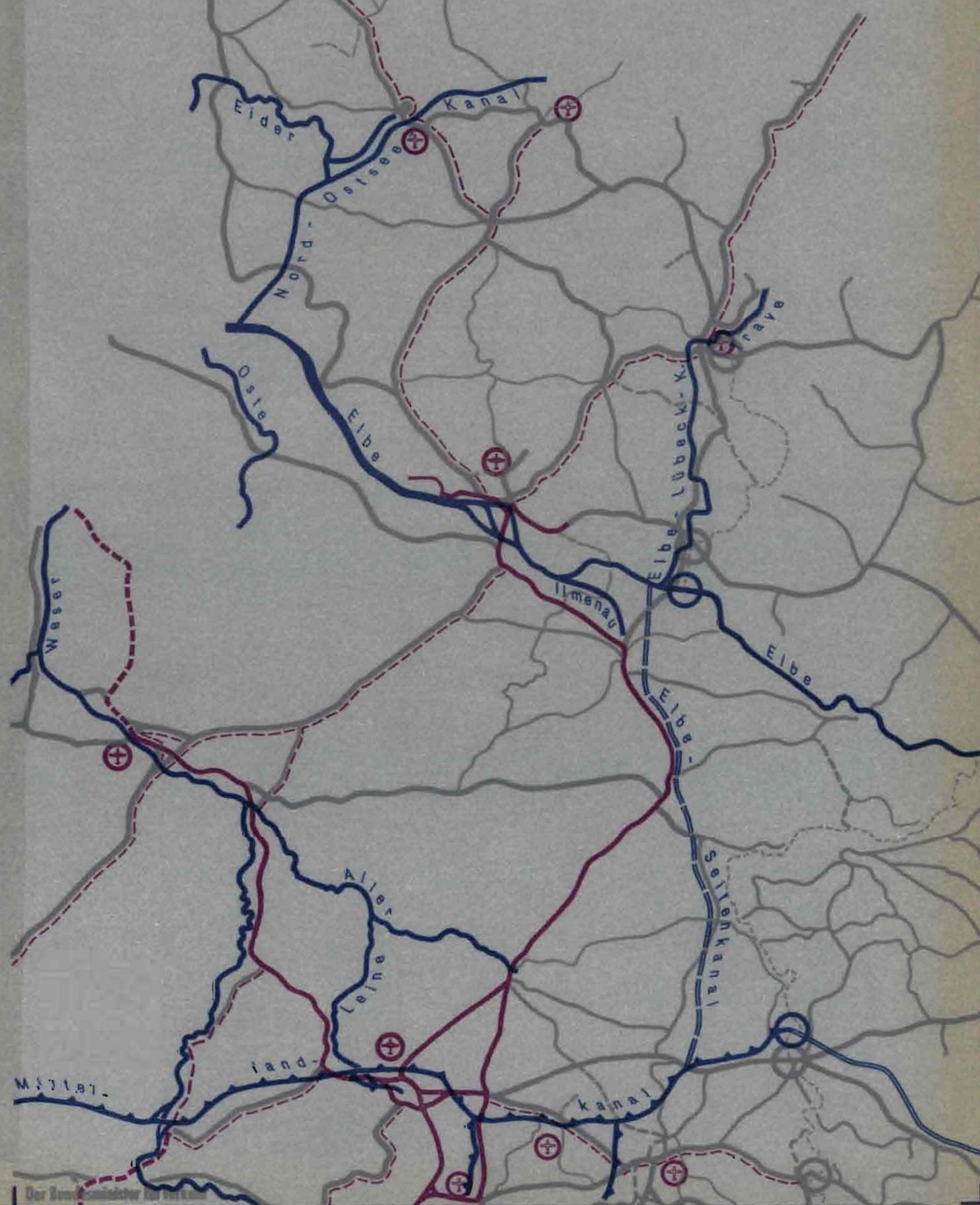
Karte 2 (Mitte)

Stand 1. 1. 1965

Maßstab 0 10 20 30 km



Eisenbahnen, Wasserstraßen und Flughäfen
im Bereich des Zonenrandgebiets
südd. Landplätzen im Zonenrandgebiet



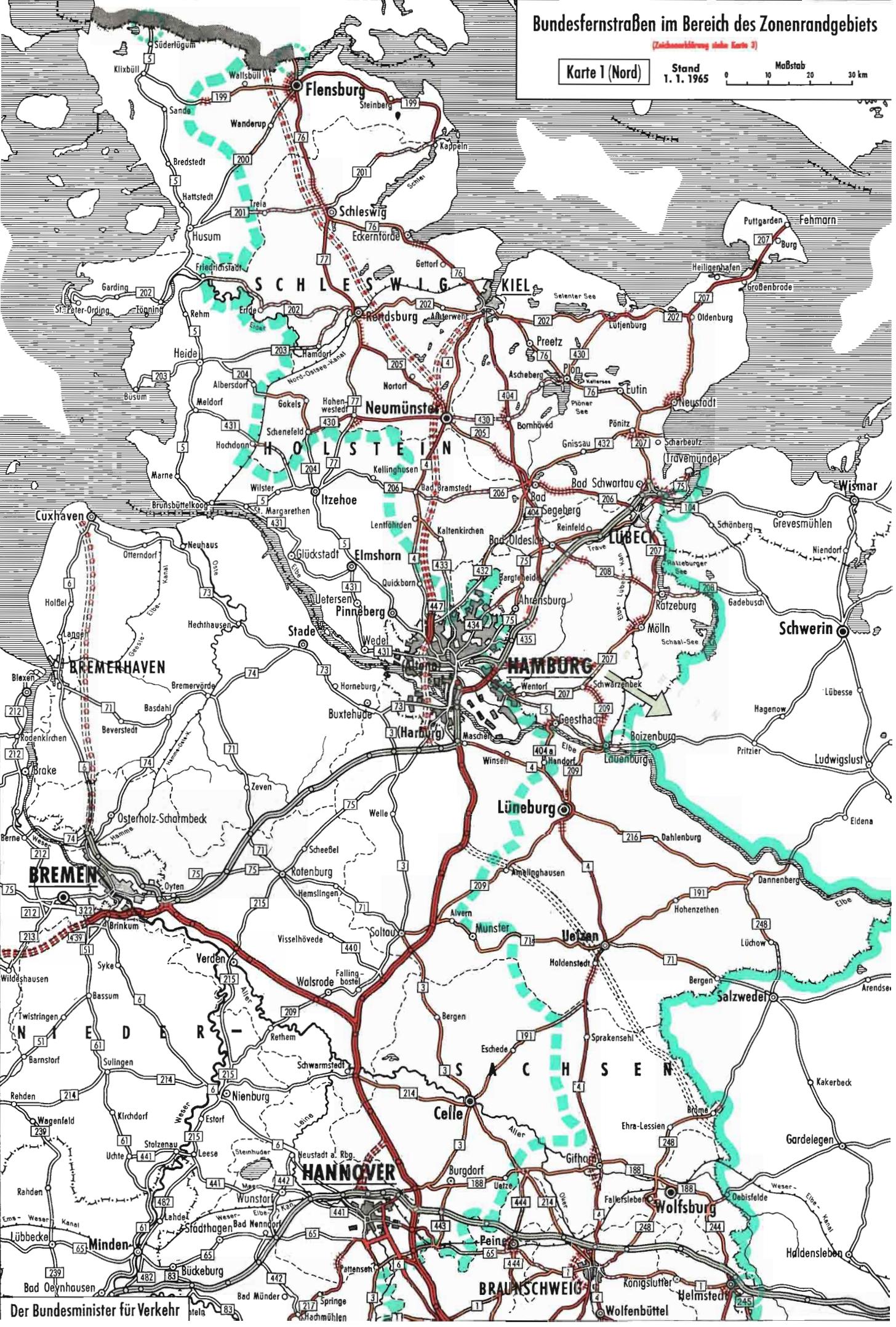
Bundesfernstraßen im Bereich des Zonenrandgebiets

(Zusammenführung siehe Karte 3)

Karte 1 (Nord)

Stand
1. 1. 1965

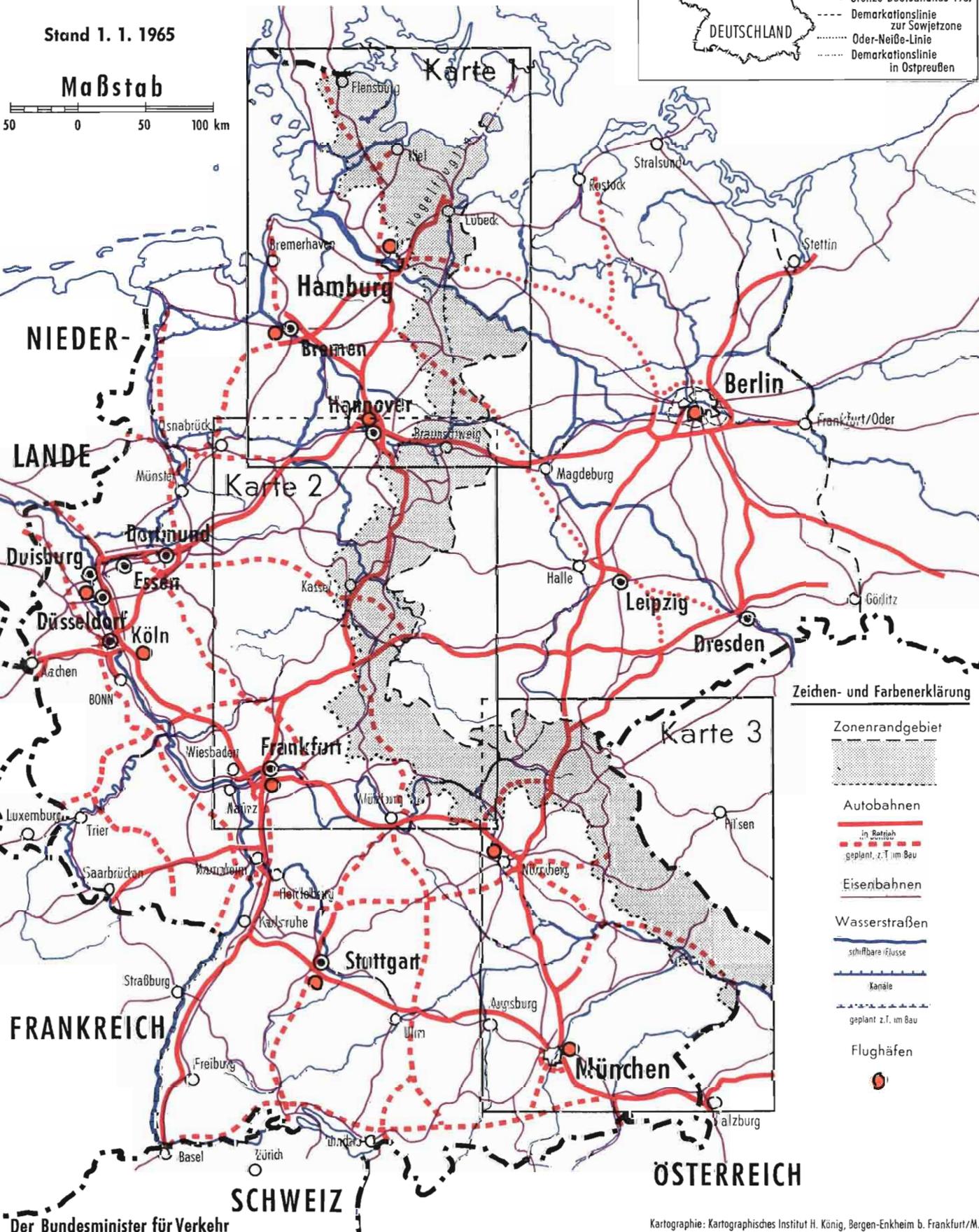
Maßstab
0 10 20 30 km



Das Zonenrandgebiet im Netz wichtiger Verkehrsverbindungen

Stand 1. 1. 1965

Maßstab



Zeichen- und Farbenerklärung

Zonenrandgebiet



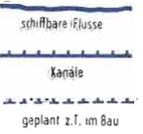
Autobahnen



Eisenbahnen



Wasserstraßen



Flughäfen



Die Merkmale für die Bestimmung dieser Gebiete und die Abgrenzung der Gebiete sollen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 Raumordnungsgesetz von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam beraten werden.

Die Verpflichtung der Länder, die problematischen Gebiete zu bezeichnen, ist erst von dem Raumordnungsgesetz eingeführt worden, sie besteht also erst verhältnismäßig kurze Zeit. Eine Bezeichnung dieser Gebiete ist deswegen bisher noch nicht erfolgt.

Die vorgesehenen **gemeinsamen Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen** über Merkmale und Abgrenzungen der Gebiete sind im Jahre 1965 eingeleitet worden. Sie wurden unterbrochen, weil das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung Ende 1965 außer Kraft getreten ist. Die Beratungen sollen fortgeführt werden, sobald ein neues Verwaltungsabkommen abgeschlossen ist, das den institutionellen Rahmen für die gemeinsamen Beratungen nach § 8 Raumordnungsgesetz schaffen soll.

Teilprogramme und Teilpläne für die problematischen Gebiete sind bereits in einigen Räumen vorhanden; insbesondere sind die Flächennutzungspläne der Stadtstaaten zu nennen (vgl. hierzu im einzelnen die Aufstellung in der Anlage).

3. Wenn dies für Teilräume des Landes geboten erscheint, sind die Länder verpflichtet, **Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung** zu schaffen. Die Landesplanungsgesetze der Länder sehen mit Ausnahme des bayerischen, dessen Änderung aber bereits eingeleitet ist, insoweit Rechtsgrundlagen vor. (Vgl. hierzu die Aufstellung in der Anlage „Übersicht über die möglichen Träger der Regionalplanung nach den Landesplanungsgesetzen“.)

Ist die Regionalplanung über die Grenzen zweier oder mehrerer Länder hinweg erforderlich, so verpflichtet das Raumordnungsgesetz die beteiligten Länder, die notwendigen Maßnahmen im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen. Zu den hier angesprochenen notwendigen Maßnahmen gehört vor allem der Abschluß von Verwaltungsabkommen, gegebenenfalls auch von Staatsverträgen. Dazu gehört auch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Träger der Regionalplanung und für sonstige geeignete organisatorische Maßnahmen. Die Landesregierungen der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz haben am 18. Mai 1965 ein Verwaltungsabkommen über Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung im Grenzbereich der beiden Länder abgeschlossen. Die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein arbeiten durch Vereinbarungen auf Teilbereichen und zum Teil in festen Organisationsformen im Untereiberaum zusammen. Hier liegen kein Staatsvertrag und auch kein entsprechendes Verwaltungsabkommen vor. Die Zusammen-

arbeit ist aber durch eine langjährige Regierungs- und Verwaltungspraxis bestätigt und gefestigt. Die Länder Bremen und Niedersachsen haben für den Bremer Raum eine dem Untereiberaum entsprechende Zusammenarbeit vereinbart. Im Untereiberaum und im Bremer Raum schließt die Zusammenarbeit auch die Bereiche der Planverwirklichung ein. (Vgl. hierzu die Aufstellung in der Anlage „Übersicht über die in den Bundesländern vorhandenen oder in Aussicht genommenen regionalen Planungsgemeinschaften oder vergleichbaren Einrichtungen nach Landesrecht einschließlich der gemeinsamen Landesplanung benachbarter Bundesländer“.)

Verschiedentlich arbeiten Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände auch ohne besondere Rechtsgrundlagen zusammen. Die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz fördern die Bemühungen der kommunalen Arbeitsgemeinschaft „Rhein-Neckar-GmbH.“ um eine grenzüberschreitende Regionalplanung durch Gewährung von Zuschüssen. Sie verhandeln derzeit über ein Verwaltungsabkommen für eine wirksame gemeinsame Regionalplanung im „Rhein-Neckar-Raum“. Eine grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit findet sich auch im Raum Mainz-Wiesbaden.

Durch besondere Gesetze wurden der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und der Verband für den Großraum Hannover geschaffen. Diese Verbände waren notwendig, weil wegen der besonderen örtlichen Verhältnisse vordringliche Aufgaben gelöst werden mußten und müssen, für die die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen nicht ausreichten. Diesen Verbänden obliegt nicht nur die Aufstellung regionaler Pläne, ihnen sind auch Durchführungsaufgaben übertragen.

Außerhalb der Landesplanungsgesetze bestehen viele kommunale Zusammenschlüsse mit sehr unterschiedlichen Rechtsformen und Aufgaben. Diese Zusammenschlüsse werden meist als kommunale Arbeits- oder Planungsgemeinschaften bezeichnet. Die Planungen können zum Teil mit den Regionalplanungen nach den Landesplanungsgesetzen verglichen werden. Soweit aber der Zusammenschluß nicht im Einzelfall als regionale Planungsgemeinschaft anerkannt ist, finden auf ihn und die Planungen das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze keine Anwendung; das gilt vor allem für die Vorschriften über die Aufstellungsverfahren und die Rechtswirkungen förmlicher Regionalplanungen.

4. Die Überzeugung von der **Notwendigkeit einer Regionalplanung** hat sich in den Ländern zwar weitgehend durchgesetzt. Doch ist ihre Entwicklung noch nicht abgeschlossen. Die mit der Organisationsform und Trägerschaft der Regionalplanung verbundenen Fragen können noch nicht überall als endgültig geklärt angesehen werden. Das Raumordnungsgesetz überläßt es den Ländern, diese Fragen zu regeln. Es geht aber davon aus, daß die Regionalplanung entweder durch

Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften (kommunale Trägerschaft) oder durch den Staat (d. h. das Land) durchgeführt wird. Damit stimmt auch die Rechtslage in den Ländern überein (vgl. hierzu in der Anlage „Übersicht über die möglichen Träger der Regionalplanung nach den Landesplanungsgesetzen“). Die grundsätzliche Zuständigkeit des Staates für die Regionalplanung kommt in verschiedener Weise zum Ausdruck. Einmal können die für die Landesplanung zuständigen Behörden auch Pläne und Programme für Teilräume aufstellen. Das ist zum Beispiel in Bayern nach der dort gegenwärtig noch bestehenden Rechtslage die einzige Möglichkeit einer Regionalplanung. Zum anderen sehen manche Landesplanungsgesetze zwar besondere kommunale Träger für die Regionalplanung vor, machen deren Befugnisse jedoch von einem staatlichen Übertragungs-, Anerkennungs- oder Genehmigungsakt abhängig. Dieser Vorbehalt soll die Prüfung ermöglichen, ob der gewünschte Planungsraum in seiner Abgrenzung für eine Regionalplanung geeignet ist.

In Hessen sind die Landkreise und kreisfreien Städte gesetzliche Träger der Regionalplanung. Baden-Württemberg kennt nur kommunale regionale Planungsgemeinschaften. Im Saarland und in Schleswig-Holstein kann Landkreisen die Regionalplanung in Einzelfällen übertragen werden. Die Übertragung auf kommunale regionale Planungsgemeinschaften oder -verbände sehen auch die Landesplanungsgesetze von Hessen, des Saarlandes und von Schleswig-Holstein vor. In Niedersachsen können in Raumordnungsprogrammen besondere Planungsräume bestimmt werden. Die Aufstellung der hierfür vorgesehenen Entwicklungsprogramme obliegt der von der obersten Landesplanungsbehörde bestimmten Landesplanungsbehörde oder den als untere Landesplanungsbehörden beteiligten Landkreisen und kreisfreien Städten, die sich zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen. In Rheinland-Pfalz werden die kreisfreien Städte und Landkreise im Gebiet der Regionen, die durch das vorgesehene Regionengesetz zu bestimmen sind, zu Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen.

II. Raumordnung als Durchführungsaufgabe

1. Allgemeine Bemerkungen

Die in den Programmen und Plänen aufgestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanungen müssen verwirklicht werden. Das ist nicht allein eine Aufgabe der öffentlichen Hand. Diese Ziele beeinflussen und wecken auch private Initiativen. So weisen zum Beispiel die Gemeinden den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechend in der Bauleitplanung Baugebiete aus.

Die zulässigen privaten baulichen Nutzungen zu verwirklichen, ist Aufgabe des Bürgers. Bei besonderen städtebaulichen Maßnahmen (Beseitigung städtebaulicher Mißstände durch Sanierung, Bau neuer oder Entwicklung vorhandener Städte oder Ortschaften oder größerer Teile vorhandener Städte oder Ortschaften) gelten aber bereits Besonderheiten. Die öffentliche Hand unterstützt auch hier die privaten Vorhaben, insbesondere durch Förderungen im Bereich der unrentierlichen Kosten.

Viele Maßnahmen, die der Ordnung, Sicherung und Entwicklung in den einzelnen Gebietskategorien dienen, müssen indessen von der öffentlichen Hand selbst durchgeführt oder gefördert werden. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Absatz 1 Raumordnungsgesetz enthalten die bedeutenderen Maßnahmen, die für die Verbesserung der Strukturen in den einzelnen Gebieten erforderlich sind. Zur Raumordnung gehört neben der Strukturplanung auch die Strukturverbesserung. Zu nennen sind insbesondere die Herstellung und Verbesserung der Infrastruktur (Verkehrs-, Versorgungs-, Kultur- und Bildungseinrichtungen). Doch handelt es sich nicht nur allein um Maßnahmen der ausführenden Verwaltung. In vielen Fällen bedarf es weiterer gesetzgeberischer und politischer Entscheidungen der dafür zuständigen Organe in Bund, Ländern und Gemeinden. Die Grundsätze der Raumordnung nach dem Raumordnungsgesetz sind insoweit auf Ergänzung angelegt.

Die Einzelheiten hierzu, insbesondere die vorgesehenen und bereits eingeleiteten Maßnahmen, sind im Abschnitt E ausführlich dargestellt. Hier kann deswegen nur noch kurz auf die Fragen der Verwaltungsstruktur und der Finanz- und Steuerreform eingegangen werden.

2. Raumordnung und Verwaltungsstruktur

Für die räumliche und organisatorische Gliederung der Verwaltung im allgemeinen sowie für deren Reform und Anpassung sind die Länder nach dem Grundgesetz allein zuständig. Hier kann daher nur über Bemühungen berichtet werden, die auch ihre Bedeutung für die Raumordnung haben.

Der Zusammenhang von Raumordnung und Verwaltungsstruktur wird zur Zeit von Wissenschaft und Praxis ausführlich diskutiert. Dabei wird regelmäßig erklärt, daß gerade von den Notwendigkeiten einer funktionsgerechten räumlichen Ordnung starke Impulse für eine Überprüfung der derzeitigen räumlichen und organisatorischen Verwaltungsstruktur ausgehen. Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben Sachverständigenkommissionen zur Verwaltungsstruktur berufen. Die Sachverständigenkommission von Nordrhein-Westfalen soll unter anderem die Frage prüfen, ob die Erkenntnisse der Landesplanung für die Gliederung staatlicher und kommunaler Behörden in der allgemeinen Verwaltung nutzbar gemacht werden können.

Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat in einer Denkschrift zur Verwaltungsvereinfachung Stellung genommen. Der Entwurf eines Landesgesetzes zur Verwaltungsvereinfachung vom 2. Fe-

bruar 1965 behandelt die Neugliederung von Landkreisen, Regierungsbezirken und Gerichtsbezirken. Die Denkschrift betont, daß die notwendige Bildung von Planungsgemeinschaften die Reform der bestehenden Verwaltungseinheiten nicht überflüssig macht.

3. Raumordnung und Finanzwirtschaft

Ein großer Teil der öffentlichen Haushaltsmittel wirkt sich unmittelbar oder mittelbar auf die Raumstruktur aus. Es ist deshalb eine der vordringlichsten Aufgaben der Raumordnung, darauf hinzuwirken, daß diese Mittel entsprechend den Grundsätzen der Raumordnung eingesetzt werden. Über Umfang und Art der einzelnen Maßnahmen sowie über ihre raumordnerische Bedeutung ist im Rahmen der Darstellung über die Entwicklung der einzelnen Gebietskategorien berichtet (vgl. Abschnitt E).

Je schwieriger die Finanzlage des Bundes und der Länder wird, um so dringlicher ist es, die vorhandenen Haushaltsmittel so einzusetzen, daß sie eine bestmögliche räumliche Entwicklung gestatten oder fördern. Dabei sind vor allem die Grundsätze der Raumordnung und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

Die langfristige Verteilung der Finanzmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist bei diesen Überlegungen sehr bedeutsam. Ein Großteil der Sozialinvestitionen, die langfristig erhebliche Auswirkungen auf die räumliche Struktur — häufig als Infrastruktur bezeichnet — haben, wird von den Ländern und in steigendem Maße von den Gemeinden verlangt und durchgeführt.

Diese Überlegungen haben unter anderem auch dazu geführt, daß Bund und Länder am 20. März 1964 ein Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland in Auftrag gegeben haben. Das Gutachten liegt seit dem 10. Februar 1966 vor und wird derzeit von Bund, Ländern und Gemeinden eingehend beraten.

In den letzten Jahren hat sich die Finanzlage in Bund, Ländern und Gemeinden verschlechtert. Davon werden besonders die finanzschwachen Länder betroffen. Der Finanzausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern erhält mithin erhöhte Bedeutung. Dieser Finanzausgleich schiebt erhebliche Beträge von den finanzstarken an die finanzschwachen Gebiete um. Diese Umverteilung soll vor allem dazu dienen, in den finanzschwachen Ländern eine Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse zu bewirken.

Im Finanzausgleich zwischen den Bundesländern sind in den letzten Jahren beträchtliche Verschiebungen erkennbar, in denen der Wandel sichtbar wird, der sich in den sektoralen Bereichen vollzogen hat:

Das Land Nordrhein-Westfalen, das — abgesehen von der hier nicht für einen Vergleich in Betracht kommenden Hansestadt Hamburg — bisher mit Abstand an erster Stelle der gebenden Länder gestanden hat, ist durch die beiden Länder Hessen und Baden-Württemberg abgelöst worden. Es steht jetzt im Aufkommen an Einkommen- und Körperschafts-

steuern je Einwohner an der dritten Stelle. In dieser Reihenfolge war eine Zeitlang das Land Baden-Württemberg führend. Das war vor allem auf die hohen Steuererträge aus den dort ansässigen Industrien mit besonders hohen Wachstumsraten zurückzuführen. In jüngster Zeit ist die Spitzenstellung Baden-Württembergs durch Hessen abgelöst worden. Die Gründe dafür sind einmal die zentrale Lage, die das Rhein-Main-Gebiet in der Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus einnimmt; dieses Gebiet ist besonders als Standort für Betriebe von auswärtigen Firmen begehrt, die von dort aus den deutschen Markt bedienen. Zum anderen ist das Rhein-Main-Gebiet wegen seiner zentralen Lage als Standort für den tertiären Bereich, also für Einrichtungen, die weder zur Industrie noch zur Landwirtschaft gehören, von jeher bevorzugt gewesen; solche tertiären Funktionen sind im Rahmen des allgemeinen Wandels besonders begünstigt.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat seine Spitzenstellung verloren, weil die Bedeutung von Kohle und Stahl zurückging. Dies wirkt sich natürlich auch in der Steuerleistung der Betriebe aus, die als Weiterverarbeiter oder als Zubringer mit diesen beiden Wirtschaftszweigen verbunden sind. Die Vorteile, die Nordrhein-Westfalen in seinen Standortbedingungen bisher gehabt hat, haben sich fühlbar abgeschwächt.

In ähnlicher Richtung verläuft die Entwicklung im Zuge des vertikalen Ausgleiches, d. h. über die Haushalte des Bundes und seiner Vermögensträger. Hier entstehen Ausgleichsvorgänge dadurch, daß über die zentralen Kassen Mittel von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern umgeschichtet werden (überregionale Ausgleichsfunktion). Die Überschüsse, die in den früheren Jahren aus Nordrhein-Westfalen aufgebracht worden sind, werden jetzt vor allem weitgehend durch die hohen Zuschüsse aufgezehrt, die der Bund unter anderem an die Knappschaftsversicherungen zahlt.

Besonders vorteilhaft sind diese Ausgleichsvorgänge für das Saarland, das wegen seiner starken strukturellen Einseitigkeit von dem Rückgang der Bedeutung der Kohle relativ noch mehr betroffen ist als Nordrhein-Westfalen. Aus den Zuschüssen des Bundes für die Knappschaftsversicherungen ergeben sich für die Wirtschaft im Saarland mittelbar zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten.

Verschiebungen im Finanzausgleich sind nicht nur bei den gebenden, sondern auch bei den empfangenden Ländern eingetreten. Auf die Stellung des Saarlandes ist bereits hingewiesen worden. Für Bayern haben sich die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich verringert, weil sich die Lage dieses Landes verbessert hat. Die Verbesserung ist dem allgemeinen Trend der Wirtschaft in Richtung Süddeutschland zu verdanken. Mit dem Bedeutungsschwund der transportorientierten Industrien gewinnen für die Standortwahl und den weiteren Ausbau der Industrie andere Faktoren ein wachsendes Gewicht. Dabei sind vor allem die kulturellen und landschaftlichen Umweltbedingungen zu nennen.

Bei der Bedeutung der Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung muß die allgemeine Ver-

schlechterung der Finanzlage sich besonders in finanzschwachen Ländern auswirken, die ohnedies einen erheblichen Nachholbedarf an öffentlichen Investitionen haben. In diesen Ländern wäre jetzt mit einer besonders starken Drosselung der öffentlichen Investitionen zu rechnen. Dadurch würde der Rückstand in der Infrastruktur weiter vergrößert und die Standortgunst in den betreffenden Ländern somit weiter verschlechtert. Um der drohenden Gefahr eines wachsenden Mißverhältnisses zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern entgegenzuwirken, hat der Bund im Jahre 1966 trotz der schwierigen Haushaltslage den finanzschwachen Ländern eine einmalige Sonderzuweisung von 180 Millionen DM für Strukturmaßnahmen gewährt. Die Zweckbestimmung ist sehr weit gehalten worden, damit die bedachten Länder die Mittel für Zwecke einsetzen können, die ihnen am vordringlichsten erscheinen.

Im übrigen wird von der zunehmenden Haushaltsenge besonders die freie, außerhalb der gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen liegende Finanzmasse betroffen. Dies zwingt auch zu Einschränkungen bei den öffentlichen Investitionen und bei anderen Maßnahmen, die sich auf die Strukturverbesserung beziehen. Im Rahmen der Möglichkeiten, die diese Ausgabeneinschränkung beläßt, hat sich der Bund bemüht, die Ansätze für die raumstrukturellen Maßnahmen im Bundeshaushalt in etwa auf der bisherigen Höhe zu halten.

Die Finanzpolitik des Bundes mit ihren regionalen Auswirkungen hat sich in vielen Punkten im Sinne der Grundsätze der Raumordnung günstig ausgewirkt. Dennoch dürfen Unzulänglichkeiten der derzeitigen **Finanzverfassung** nicht verkannt werden. Besonders das **kommunale Steuersystem** weist schwerwiegende Mängel auf, die sich äußerst nachteilig in raumordnungspolitischer Hinsicht auswirken. Da die Maßnahmen der Raumordnung von den Gemeinden (Gemeindeverbänden) vollzogen oder zumindest vollziehbar gemacht werden, ist die kommunale Finanzwirtschaft für die Raumordnungspolitik von erheblicher Bedeutung. Deshalb sollten den Gemeinden Steuerquellen zugeordnet werden, die möglichst raumneutral, d. h. auf die verschiedenartigsten Wirtschaftsstrukturen anwendbar sind, ohne daß künstliche Standortvorteile geschaffen werden, die zu einseitigen, ungesunden Raumstrukturen führen. Eine solche Raumneutralität kennt das derzeitige kommunale Steuersystem nicht. Es wird von einer Steuerart, nämlich der Gewerbesteuer beherrscht, die einschließlich der Lohnsummensteuer rund 80 % der gemeindlichen Steuereinnahmen erbringt. Dieses Übergewicht der Gewerbesteuer bevorzugt die industrie- und gewerbestarken Gemeinden gegenüber den anderen außerordentlich. Die ungleiche Verteilung des Gewerbesteueraufkommens führt zu starken Unterschieden in der Realsteuerkraft der Gemeinden. Dies wurde im ersten Raumordnungsbericht der Bundesregierung eingehend dargestellt (*Drucksache Nr. IV/1492, S. 14*).

Die beherrschende Stellung der Gewerbesteuer steht einer leitbildgerechten Raumordnung im Wege. Verständlicherweise werden fast alle Gemeinden verleitet, ohne Rücksicht auf ihre Funktion oder

ihre Struktur, die Ansiedlung von Industriebetrieben mit oft kostspieligen Anreizen zu fördern. Dabei sind im derzeitigen System die Möglichkeiten für eine wirksame Standortpolitik im wesentlichen gerade bei denjenigen Gemeinden gegeben, die bereits hohe Gewerbesteuereinnahmen haben. Mit ihrer Finanzkraft können sie die hohen Aufwendungen erbringen, die notwendig sind, um geeignete Standortvoraussetzungen durch wirtschaftsfördernde Maßnahmen aller Art zu schaffen. Manchmal bemühen sich Gemeinden, vorhandene Betriebe durch Vergünstigungen von einer Verlagerung abzuhalten, zu der eigentlich der mit einem hohen Grad der Verdichtung verbundene Mangel an Raum und Arbeitskräften Anlaß gibt. Auf diese Weise werden bestehende Strukturen an Standorten konserviert, die besser für neue Entwicklungen, etwa im Dienstleistungsbereich, geeignet wären.

Es bleibt auch in diesem Bericht darauf hinzuweisen, daß die Gewerbesteuer in Verdichtungsräumen, aber auch in den übrigen Gebieten die zwischen-gemeindliche Zusammenarbeit stark behindert.

Auch für die Entwicklung der ländlichen und der zurückgebliebenen Gebiete ist dieser Zustand nachteilig. Er steht dem Ausbau der zentralen Orte stark im Wege, denn auch die dem zentralen Ort zugeordneten Wohngemeinden bemühen sich heutzutage im Interesse ihrer Steuereinnahmen um die Ansiedlung von Industriebetrieben. Dadurch wird eine von der Raumordnung angestrebte Verteilung der Aufgaben unter benachbarten Gemeinden erschwert oder sogar unmöglich gemacht.

Der Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden, der seiner Zweckbestimmung nach in erster Linie strukturelle oder durch zeitweise Veränderungen bedingte Mängel abmildern soll, wird bei dem derzeitigen Ausmaß der Steuerkraftunterschiede überfordert.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer entwickelt sich die Grundsteuer seit vielen Jahren vor allem nur deshalb langsam, weil sie noch immer nach den weitgehend überholten Einheitswerten vom 1. Januar 1935 erhoben wird.

Die ohnehin vorhandene Tendenz, unbebaute Flächen, die im Rahmen von Raumordnung und Städtebau für bestimmte Zwecke benötigt werden, in der Hoffnung auf weitere Bodenpreissteigerungen zurückzuhalten, wird dadurch begünstigt, daß die nicht mehr als land- und forstwirtschaftliches Vermögen, sondern als Grundvermögen einzuordnenden Flächen noch mit dem Verkehrswert nach den Wertverhältnissen am 1. Januar 1935 zu bewerten sind. Auf Grund des Bewertungsgesetzes in der Fassung vom 10. Dezember 1965 (Bewertungsgesetz 1965) werden diese Flächen nunmehr entsprechend ihrem Verkehrswert am 1. Januar 1964 neu bewertet. Diese neuen Einheitswerte werden als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer allerdings voraussichtlich erst ab 1. Januar 1969 oder 1. Januar 1970 wirksam werden; dabei bleibt abzuwarten, wie die Grundsteuerbelastung künftig mit Rücksicht auf den für bebaute Grundstücke geltenden Grundsatz der Steuerneutralität (Artikel 3 Abs. 2 Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes vom 13. August 1965) ge-

staltet wird. Von diesem Grundsatz sind die unbebauten baureifen Grundstücke ausgenommen, so daß bei ihnen mit einer größeren Mobilität gerechnet werden kann.

Den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen im Zonenrandgebiet trägt eine Verordnung zur Durchführung des § 90 Bewertungsgesetz 1965 dadurch Rechnung, daß bei der Bewertung der bebauten Grundstücke im Sachwertverfahren eine um 10 Punkte ermäßigte Wertzahl angewendet wird.

Das gemeindliche Finanzsystem bedarf der Anpassung an die neuen Aufgaben, die durch die allgemeine Entwicklung nach den beiden letzten Weltkriegen den Gemeinden erwachsen sind. So fehlen in den Ländern gesetzliche Regelungen, mit denen die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zur Bildung neuer Siedlungskörper geschaffen werden können.

Auch werden mit der Entwicklung des Verkehrs an die Gemeinden Anforderungen gestellt, wie sie bei der Schaffung des Grundgesetzes nicht vorherzusehen waren. Die Lösung dieser Aufgaben bedarf wegen ihres Umfangs und wegen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung einer gemeinsamen, langfristigen überörtlichen Planung und einer entsprechenden finanziellen Regelung, die gewährleistet, daß die Aufgaben nach Maßgabe der Dringlichkeit erfüllt werden.

Die Neuordnung des gemeindlichen Steuersystems und eine „Flurbereinigung“ der Aufgabenabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist für die Raumordnung sehr bedeutsam. Eine entsprechende Reform ist in dem Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagen. Die Vorschläge bezwecken eine wesentliche Senkung der Gewerbesteuer und eine Beteiligung der Gemeinden am proportionalen Teil des örtlichen Aufkommens an der Einkommen- und Lohnsteuer.

Hier kann einer endgültigen Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gutachten nicht vorgegriffen werden. Doch läßt sich vorab bemerken, daß die Vorschläge der Kommission eine spürbare Umschichtung der gemeindlichen Steuereinnahmen von den Betriebsgemeinden zu den Wohngemeinden bewirken würden. Damit würde es sich für die Gemeinden wieder lohnen, nicht nur Gewerbe- und Industriebetriebe, sondern auch Menschen anzusiedeln. Ein solches Steuersystem würde eine den Zielvorstellungen der Raumordnung entsprechende Strukturpolitik im kommunalen Bereich wesentlich erleichtern.

Doch wird man bei einer Reform des kommunalen Steuersystems darauf achten müssen, daß die wegen der übermächtigen Gewerbesteuer vorhandene Tendenz, Industriebetriebe anzusiedeln, nicht in das Gegenteil umschlägt und dann bei den Gemeinden künftig kaum ein Interesse daran besteht, gewerbliche und industrielle Betriebe aufzunehmen, weil die dadurch entstehenden Lasten in keinem Verhältnis zu den Einnahmen stehen. Es gilt mithin, ein in sich abgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Steuerarten zu schaffen.

Im übrigen sind von 1963 bis 1966 einige **raumbedeutsame Regelungen** eingeführt worden, die zur Zeit der Abfassung des *Raumordnungsberichts 1963 (Drucksache IV/1492)* bereits vorbereitet wurden. Diese Regelungen sollen Hindernisse beseitigen, die einem raumordnungsgerechten Verhalten im Wege stehen:

Der mit dem Steueränderungsgesetz 1964 in das Einkommensteuergesetz eingefügte § 6 b sieht unter anderem vor, daß Gewinne, die bei der Veräußerung von Betriebsgrundstücken entstehen, steuerunschädlich reinvestiert, also auch zur Einrichtung neuer Betriebsstätten verwendet werden können. Gewinne aus der Veräußerung von Betriebsgrundstücken sind besonders dann sehr hoch, wenn die Verkehrswerte der Grundstücke gegenüber den Buchwerten stark gestiegen sind, wie dies in der Nähe großstädtischer Zentren und ganz allgemein in Gebieten mit starker Wirtschaftsexpansion zur Zeit festzustellen ist. Ohne Anwendung des § 6 b Einkommensteuergesetz wäre die Steuerbelastung dieser Gewinne in vielen Fällen so hoch, daß das Unternehmen von der Veräußerung seiner Grundstücke absehen und veranlaßt würde, seinen Betrieb am alten Platz weiterzuführen, obwohl dieser für andere Zweck weit lohnender verwertbar wäre. Die Regelung des § 6 Einkommensteuergesetz unterstützt damit die sich in den meisten Fällen für die Raumordnung günstig auswirkende Tendenz, Gebiete mit hochgradiger Verdichtung von Einrichtungen zu entlasten, die in weniger verdichteten Gebieten ebensowenig gut oder noch besser nutzbar sind.

Schließlich ist noch die Verlängerung der Geltungsdauer des bereits im ersten Raumordnungsbericht erwähnten Erlasses des Bundesministers der Finanzen über steuerliche Erleichterungen für das Zonenrandgebiet um drei Jahre, nämlich bis 1967, hervorzuheben.

III. Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

1. Gemeinsame Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen nach § 8 Raumordnungsgesetz

Das Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung zwischen dem Bund und den Ländern ist mit Ablauf des Jahres 1965 außer Kraft getreten, soweit es nicht bereits durch das Raumordnungsgesetz seine Bedeutung verloren hatte. Die auf der Grundlage des Verwaltungsabkommens gebildete Konferenz für Raumordnung hat zum selben Zeitpunkt ihre Arbeiten vorläufig eingestellt.

Bundesregierung und Landesregierungen beabsichtigen, ein neues Verwaltungsabkommen abzuschließen, um Organisation und Verfahren für die nunmehr gesetzlich vorgesehenen gemeinsamen Beratungen nach § 8 Raumordnungsgesetz zu regeln. Der Entwurf eines Abkommens wird zur Zeit zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Mit dem Ab-

schluß des Verwaltungsabkommens kann alsbald gerechnet werden.

Das neue Abkommen soll eine Ministerkonferenz für Raumordnung vorsehen, der die für Raumordnung beim Bund und bei den Ländern zuständigen Minister (Senatoren) angehören. Ein Hauptausschuß, der sich aus den für die Raumordnung bei Bund und Ländern zuständigen Abteilungsleitern zusammensetzt, soll die Arbeiten der Ministerkonferenz vorbereiten.

Bis zum Zustandekommen des beabsichtigten Verwaltungsabkommens treffen die für die Raumordnung bei Bund und Ländern zuständigen Abteilungsleiter in wiederholten Sitzungen nach Bedarf zusammen.

2. Gegenseitige Unterrichtung

Wesentliche Voraussetzung für die Arbeit bei Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung ist die gegenseitige Unterrichtung über die beabsichtigten und durchgeführten raumbedeutsamen Planungen und sonstigen Maßnahmen. Das Raumordnungsgesetz sieht deshalb auch umfassende Unterrichtungspflichten vor.

Die Unterrichtung erfolgt gegenwärtig weitgehend in den Sitzungen der für die Raumordnung zuständigen Abteilungsleiter. Der Interministerielle Ausschuß für Raumordnung (vgl. Abschnitt F. IV 2) und die für die Raumordnung bei Bund und Ländern zuständigen Abteilungsleiter haben Arbeitsgruppen eingesetzt, die Verfahrensregeln und Grundsätze für die Erfüllung der nur in den Grundzügen gesetzlich geregelten Unterrichtungspflichten aufstellen sollen. Die Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

IV. Sonstige Tätigkeit der Bundesregierung zur Durchführung des Raumordnungsgesetzes

1. Die förmliche Planung durch Aufstellung von Programmen und Plänen ist vor allem Aufgabe der Länder. Die Ziele des Raumordnungsgesetzes können aber nur verwirklicht werden, wenn sich diese Programme und Pläne in die Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet einordnen, wie dies im Gesetz auch festgelegt ist. Deswegen muß für **das Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland eine raumordnerische Konzeption** vorhanden sein, die bei den vielfältigen wechselseitigen Beziehungen zwischen der Raumordnung und anderen Fachbereichen umfangreiche Vorarbeiten voraussetzt. Hierzu werden von dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister des Innern viele Maßnahmen durchgeführt; zum Beispiel werden Zuschüsse gewährt, mit denen Zweckforschungen gefördert werden. Mit der Vergabe und Auswertung von Forschungsgutachten werden wissenschaftliche Grundlagen erarbeitet, die der Durchführung der Aufgaben nach dem Raumordnungsgesetz dienen.

Dem gleichen Zweck folgt eine enge Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Institutionen und mit Fachverbänden.

Der Gesamtschau raumordnerischer Zusammenhänge dient die Herausgabe von „Informationsbriefen für Raumordnung“ und des Informationsdienstes „Raum und Ordnung — Tatsachen und Meinungen zur Raumordnung und Kommunalpolitik“.

Die Bundesregierung fördert das Atlaswerk „Die Bundesrepublik Deutschland in Karten“, das die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung und das Statistische Bundesamt gemeinsam herausgeben. Das Werk kommt in drei Lieferungen heraus, die erste erschien 1965.

Das Raumordnungsgesetz sieht einen Beirat vor, der den für die Raumordnung zuständigen Bundesminister des Innern berät. In diesem Beirat wirken neben Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung Sachverständige aus allen angesprochenen Fachbereichen mit. Der Beirat hat sich am 14. Juli 1966 konstituiert.

2. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Raumordnungsgesetz wirkt der für die Raumordnung zuständige Bundesminister unbeschadet der Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder auf die Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze vor allem durch **Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen** einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen hin.

In den meisten Fällen erfolgt die für die Abstimmung erforderliche Beteiligung des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers im Rahmen der Ressortbeteiligung entsprechend der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Grundsätzliche und allgemeine Fragen werden in dem Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO) beraten. Dieser Ausschuß ist nach dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes und nach dem Übergang der Zuständigkeit für die Raumordnung auf den Bundesminister des Innern bereits zu mehreren Sitzungen zusammengetreten.

Nach der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes hat die Bundesregierung einen besonderen Kabinettausschuß für Raumordnung gebildet. Der Bundeskanzler hat den Bundesminister des Innern zu seinem Vertreter in der Wahrnehmung des Vorsitzes bestimmt. Der Interministerielle Ausschuß für Raumordnung (IMARO) hat unter anderem auch die Aufgabe, die Beratung des Kabinettausschusses für Raumordnung als Fachausschuß vorzubereiten.

Für die vom Gesetz vorgeschriebene Abstimmung zwischen den Bundesressorts ist auch die zusammenfassende Darstellung der langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Raumordnungsgesetz wichtig, die zur Zeit von dem Bundesminister des Innern vorbereitet wird.

**Übersicht über die bereits rechtswirksamen sowie in Aufstellungsverfahren
und in Vorbereitung befindlichen zusammenfassenden Programme
und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung**

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlaß des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
---	--	---

Baden-Württemberg

(+) Hinweise für die langfristige Planung im Bodenseegebiet, Be- schluß der Landesregierung vom 20. Februar 1962 (vgl. Bekannt- machung vom 29. Juni 1962, Ge- meinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg S. 287)	Landesentwicklungsplan	Regionalpläne nach § 17 LaplaG Baden-Württemberg
	Gebietsentwicklungsplan für den südlichen Oberrhein	Entwicklungs- und Raumordnungs- plan (Regionalplan) der regionalen Planungsgemeinschaft Schwarz- wald-Baar-Heuberg fertiggestellt.
	Gebietsentwicklungsplan für den mittleren Neckarraum	Entwicklungs- und Raumordnungs- plan (Regionalplan) der regionalen Planungsgemeinschaft Östlicher Bodensee-Allgäu. Verfahren mit dem Ziel der Unbedenklichkeits- erklärung nach § 18 des Landes- planungsgesetzes (LaplaG) Baden- Württemberg vom 19. Dezember 1962 (Gesetzblatt für Baden-Würt- temberg 1963 S. 1) eingeleitet.
	Entwicklungs- und Raumordnungs- plan (Regionalplan) der regionalen Planungsgemeinschaft Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau fertigge- stellt (z. Z. in Überarbeitung)	Regionalplan der regionalen Pla- nungsgemeinschaft Neckar-Fils und Regionalplan der regionalen Planungsgemeinschaft Mittelbaden in Vorbereitung
	Regionalplan Breisgau der regio- nalen Planungsgemeinschaft Breis- gau. Verfahren mit dem Ziel der Unbedenklichkeitserklärung ge- mäß § 18 LaplaG Baden-Württem- berg eingeleitet.	

Bayern¹⁾

Östlicher Oberpfälzer Wald Baye- rische Rhön	Mittelbayerisches Donaugebiet (Ingolstadt)
Mittlerer Bayerischer Wald	München (Teil Nord) ²⁾
Mittelbayerisches Donaugebiet (In- golstadt)	

Berlin

Flächennutzungsplan von 1950	Neufassung Flächennutzungsplan
------------------------------	--------------------------------

¹⁾ Vergleiche die Leitsätze für die Arbeit der Landesplanung in der Denkschrift „Grundlagen und Ziele der Raumordnung in Bayern“, herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München 1962.

²⁾ In Ausarbeitung befindliche Raumordnungspläne, bei denen bereits Teilergebnisse vorliegen, die als Grundlage für die laufende Berater- und Gutachterstätigkeit dienen: München (Teil Süd) Industrieregion Mittelfranken, Unterer Bayerischer Wald, Bayerisches Allgäu.

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlaß des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
---	--	---

Bremen

Flächennutzungsplan von Bremen von 1958	Neufassung Flächennutzungsplan von Bremen	
Zur gemeinsamen Landesplanung mit Niedersachsen vgl. zu Niedersachsen	Flächennutzungsplan von Bremerhaven	

Hamburg

Als Flächennutzungsplan fortgeltender Aufbauplan von 1960, mit Änderungen

Zur gemeinsamen Landesplanung mit Schleswig-Holstein und mit Niedersachsen vgl. zu Schleswig-Holstein und zu Niedersachsen

Hessen

(+) Vorläufiger Raumordnungsplan (1957) und verschiedene Kreisentwicklungspläne auf Grund des Hessischen Aufbaugesetzes vom 25. Oktober 1948 (§ 1 Abs. 2) und des Kabinettsbeschlusses vom 11. Juli 1951 (Staats-Anzeiger für das Land Hessen 1951 S. 461)	Landesraumordnungsprogramm Nach § 2 Abs. 2 Ziffer 3 des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 4. Juli 1962 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil 1 S. 311) sind bei der Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne die durch das Landesraumordnungsprogramm zu bestimmenden Gesichtspunkte zu beachten. Bis zur Feststellung des Landesraumordnungsprogrammes können daher noch keine regionalen Raumordnungspläne aufgestellt werden. Eine Reihe regionaler Raumordnungspläne befindet sich jedoch bereits in Vorbereitung (vgl. nebenstehende Spalte)	Strukturuntersuchungen der Stadt- und Landkreise im Einvernehmen mit der kommunalen Selbstverwaltung Raumordnungsplan Modautal Untersuchung zur Industrieansiedlung Allendorf Regionaler Raumordnungsplan für das Untermaingebiet (Staats-Anzeiger für das Land Hessen 1965 S. 910) Grenzüberschreitende Regionalplanung Wiesbaden-Mainz (Staats-Anzeiger für das Land Hessen 1965 S. 688)
--	---	--

Niedersachsen

Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Bereich des Verbandes Großraum Hannover auf Grund des Großraum-Hannover-Gesetzes vom 25. September 1963 (Niedersächsisches Ministerialblatt S. 849)	Verbandsplan für das Gebiet des Großraumes Hannover	„Raumordnung in Ostfriesland“ (Vorarbeit des Regierungspräsidenten Aurich für Raumordnungsprogramme nach § 3 des niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung), 1965 Entwicklungsplan Regierungsbezirk Stade (Vorarbeit der Landkreise des Regierungsbezirks für das Raumordnungsprogramm des Regierungsbezirks Stade), 1965
Vorläufiger Plan für den Verbandsbereich auf Grund des § 41 des Großraum-Hannover-Gesetzes gemäß Verordnung vom 30. August 1963 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 360)		

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlaß des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
noch Niedersachsen		
<p>(+) Raumordnungsplan für die Stadt Osnabrück und ihr Umland</p>		<p>Entwicklungsplan Grafschaft Hoya, Entwicklungsplan Landkreis Springe (Vorarbeiten der Landkreise als Beitrag zur Aufstellung des Raumordnungsprogramms des Regierungsbezirks Hannover)</p>
<p>(+) Empfehlung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Hamburg-Niedersachsen für das niedersächsische Umland Hamburgs (30 km Umkreis: Landkreise Harburg und Stade) vom 30. Oktober 1958 mit Zustimmung der Landesregierung</p>		<p>Entwicklungsplan Raum Hildesheim</p> <p>Entwicklungsplan Raum Göttingen</p>
<p>(+) Empfehlungen der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen-Niedersachsen mit Zustimmung der Landesregierungen für den vorläufigen Planungsraum (Bremen, Bremerhaven, Delmenhorst, Landkreis Wesermarsch, Oldenburg, Grafschaft Hoya, Verden, Osterholz und Wesermünde, Amtsbezirk Thedinghausen):</p>		<p>Regionalplan Ambergau (Teile der Landkreise Hildesheim/Marienburg und Gandersheim) (Vorarbeiten der Gebietskörperschaften als Beitrag zur Aufstellung des Raumordnungsprogramms des Regierungsbezirks Hildesheim)</p>
<p>1. Empfehlung vom 16. Mai 1953: Gesamter Untersuchungsraum</p>		<p>Entwicklungsplan Landkreis Bersenbrück</p>
<p>2. Empfehlung vom 25. Juni 1963: Teilraum linkes Weserufer</p>		<p>Entwicklungsplan Landkreis Grafschaft Bentheim (Vorarbeit der Gebietskörperschaft als Beitrag zur Aufstellung des Raumordnungsprogramms des Regierungsbezirks Osnabrück)</p>
<p>4. Empfehlung vom 13. November 1964: Teilraum Bremerhaven</p>		<p>„Raumplanungsgutachten für den Raum Südostniedersachsen 1966“ (Vorarbeit der Gebietskörperschaften für das Raumordnungsprogramm des Verwaltungsbezirks Braunschweig — Teile der Regierungsbezirke Lüneburg und Hildesheim sind einbezogen)</p>
<p>5. Empfehlung vom 22. Oktober 1965: Teilraum rechtes Weserufer</p>		
<p>6. Empfehlung vom 28. April 1966: Ausweisung von Wochenendhausgebieten</p>		
<p>Richtlinien nach § 21 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung:</p>		
<p>a) Bevölkerungszielzahlen für das Jahr 1975 (Niedersächsisches Ministerialblatt 1966 S. 821);</p>		
<p>b) Verdichtungsräume und die übergeordneten Zentralen Orte in Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerialblatt 1966 S. 820)</p>		

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlaß des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
Nordrhein-Westfalen		
Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1964 (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, S. 1205)	Landesentwicklungsplan I	Landesentwicklungsplan II
Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Rheinland:	Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Rheinland:	Landesentwicklungsplan III
Selbkantkreis Geilenkirchen-Heinsberg (ohne Amt Selfkant)	Landkreis Grevenbroich (aufgestellt, aber noch nicht genehmigt)	Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Rheinland:
	Künftige Struktur der kreisfreien Städte	Landkreis Kempen-Krefeld
	Landkreis Düsseldorf-Mettmann	Landkreis Bonn
	Amt Selfkant (aufgestellt, aber noch nicht genehmigt)	Landkreis Köln
	Landkreis Erkelenz	Rhein-Wupper-Kreis
	Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (aufgestellt, aber noch nicht genehmigt)	Sachliche Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk: a) Verkehrsplan b) Landschaftsplan
Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Westfalen:	Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Westfalen:	Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplanes Westfalen:
(+) Biggetalsperre	Landkreis Beckum-Lüdinghausen	Landkreis Ahaus
(+) Arnsberger Wald	Münster (Stadt und Landkreis)	Landkreis Coesfeld
	Landkreis Tecklenburg	Landkreis Steinfurt
		Landkreis Borken einschließlich kreisfreie Stadt Bocholt
		Landkreis Warendorf
		„Hochstift Paderborn“ (Landkreise Büren, Höxter, Paderborn, Warburg)
		„Siegerland“ (Landkreise Olpe, Wittgenstein, Siegen einschließlich Stadt Siegen)
Nach dem Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, S. 71) für verbindlich erklärte Teilpläne:	Teilpläne, die vom Braunkohlenausschuß aufgestellt worden sind, aber noch nicht für verbindlich erklärt wurden:	Teilpläne für das Rheinische Braunkohlengebiet:
Umsiedlungsfläche Berrenrath	Abbaufäche Tagebau Hambach	Teilplan über die Innenkippengestaltung im Raume Bergheim (in Verbindung mit dem Teilplan „Abbaufäche Reservefeld Fortuna“)
Abbaufäche Königshoven-Bedburg (dazu 1. Änderung, 2. Änderung)	Landwirtschaftliche Fläche Loevenich	Teilpläne über die Innenkippengestaltung im Bereich der Tagebaue
Abbaufäche Grube Fischbach	Abbaufäche Reservefeld Fortuna	
Abbaufäche Herbertskaul		Frimmersdorf-Süd Frimmersdorf-West
Abbaufäche Brühl		Fortuna-Garsdorf Frechen, Vereinigte Ville, Inden, Zukunft-West
Umsiedlungsfläche Mödrath		Umsiedlungsfläche Königshoven (Änderung eines verbindlichen Planes)
Abbaufäche Neurath-Frimmersdorf, dazu Neurath-Frimmersdorf (Restabschnitt)		
Westfeld Frimmersdorf		

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlass des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
noch Nordrhein-Westfalen		
<p>Abbauflächen im Bereich von Kerpen, Horrem und Türnich sowie Umsiedlungsflächen für Habbelrath und Grefrath, Halde, Nierchen</p> <p>Umsiedlungsflächen Garsdorf und Frauweiler</p> <p>Inderevier-Nord</p> <p>Inderevier</p> <p>Abbaufläche Feld Herbertskaul</p> <p>Umsiedlungsfläche Elfgem-Belmen Hürth</p> <p>Hochhalde Vollrath</p> <p>Abbaufläche Tagebau Fortuna</p> <p>Umsiedlungsfläche Lohn-Pützlohn</p> <p>Abbaufläche Tagebau Victor</p> <p>Kippe Glessen</p> <p>Umsiedlungsfläche für Langweiler</p>		<p>Umsiedlungsfläche Garzweiler</p> <p>Umsiedlungsfläche Buchholz und Winkelsheim (Gemeinde Bedburg)</p>
Rheinland-Pfalz		
Vgl. die Bemerkungen in Spalte 2	Für Programme und Pläne nach Spalte 2 kann erst nach Inkrafttreten des Regionseinteilungsgesetzes ein förmliches Verfahren eingeleitet werden.	<p>a) fertiggestellt:</p> <p>Westerwald</p> <p>Trierer Tal und Umland</p> <p>Prüm</p> <p>Hunsrück—Mosel</p> <p>Mainz und Umland — als Teil des Planes „Mainz—Wiesbaden“</p> <p>Vorderpfalz und Worms — als Teil des Planes „Rhein-Neckar“</p> <p>b) Vor der Fertigstellung:</p> <p>Mittelrhein</p> <p>Westeifel</p> <p>Mittelpfalz</p> <p>Südpfalz</p> <p>Südwestpfalz</p>
Saarland		
<p>Bekanntgabe der Ziele der Raumordnung und Landesplanung</p> <p>(+) für die Stadt Merzig vom 14. Januar 1963 (Amtsblatt des Saarlandes S. 46)</p> <p>(+) für die Stadt Saarlouis vom 14. Februar 1964 (Amtsblatt des Saarlandes S. 171)</p> <p>(+) für die Gemeinden Schmelz, Hüttersdorf, Limbach, Gresaubach und Primweiler vom 27. April 1964 (Amtsblatt des Saarlandes S. 362)</p> <p>(gemäß Erlass vom 15. Juni 1962, Amtsblatt des Saarlandes S. 439)</p>	<p>Raumordnungsteilpläne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. St. Wendel 2. Obermosel 3. Industriegebiet Völklingen-Klarenthal 4. Saarbrücken-Süd 5. Westlicher Bliesgau <p>1. bis 3.: Verfahren abgeschlossen, Veröffentlichung steht bevor</p> <p>4. und 5.: Im Verfahren gemäß saarländischem Landesplanungsgesetz</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Raumordnungsteilprogramm 2. Raumordnungsprogramm 3. Raumordnungsplan 4. Generalverkehrsplan <p>1. und 2.: Vor der Fertigstellung</p> <p>3. und 4.: In Vorbereitung</p>

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne (+) = vor Erlass des Landesplanungsgesetzes aufgestellt	Programme und Pläne im förmlichen Verfahren	Sonstige bereits fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende Programme und Pläne
Schleswig-Holstein		
<p>11 Entschlüsse des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein vom 5. April 1956 bis 12. Januar 1962, festgestellt als Raumordnungsplan am 12. November 1963 (Amtsblatt für Schleswig-Holstein S. 587)</p> <p>Feststellung der Grundsätze zu Fragen der Wochenendhäuser als Teil des Raumordnungsprogramms vom 14. Juli 1964 (Amtsblatt für Schleswig-Holstein S. 363)</p>	<p>Regionalplan südliche Westküste Regionalbezirksplan Nordfriesische Inseln Regionalbezirksplan Fehmarn</p>	<p>Raumordnungsplan für das Landesgebiet Regionalbezirksplan Kieler Umland Regionalplan Hamburger Umland</p>

Übersicht über die möglichen Träger der Regionalplanung nach den Landesplanungsgesetzen

Land	Landkreis	Kreisfreie Städte	Planungsgemeinschaften/-verbände
Baden-Württemberg	—	—	Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen, ggf. mit weiteren Mitgliedern
Hessen	+	+	Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten; Landkreise können sich für Teile ihres Gebiets anderen Planungsgemeinschaften anschließen
Niedersachsen	—	—	Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten für besondere Planungsräume auf Grund von Entwicklungsprogrammen; Gemeinden, die zentrale Orte des besonderen Planungsraumes sind, sind weitere Mitglieder
Nordrhein-Westfalen	—	—	Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
Rheinland-Pfalz	—	—	Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten im Gebiet der Regionen auf Grund des vorgesehenen Regionseinteilungsgesetzes, ggf. mit weiteren Mitgliedern
Saarland	+	—	Zusammenschlüsse von Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden
Schleswig-Holstein	+	gemäß Vereinbarung nach § 13 Zweckverbandsgesetz anstelle der Bildung eines Planungsverbandes (vgl. nebenstehend)	Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten, ggf. mit weiteren Mitgliedern

In einigen Ländern stellen auch die staatlichen Planungsbehörden Regionalplanungen und andere räumliche Teilplanungen auf, wenn die genannten Träger nicht vorhanden sind oder diesen die Planung nicht übertragen worden ist. Nach dem geltenden Bayerischen Landesplanungsgesetz vom 27. Dezember 1957 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Ausgabe A, S. 323) ist die Landesplanung ausschließlich Aufgabe der staatlichen Landesplanungsbehörden. Eine förmliche Mitwirkung anderer Träger bei der Regionalplanung ist daher derzeit nicht möglich. Die Landesplanung hat jedoch bereits einen ersten Entwurf für eine Gliederung des Freistaates in sozioökonomische Lebensbereiche ausgearbeitet. (Vgl. auch die folgende „Übersicht über die in den Bundesländern vorhandenen oder in Aussicht genommenen regionale Planungsgemeinschaften oder vergleichbaren Einrichtungen nach Landesrecht einschließlich der gemeinsamen Landesplanung benachbarter Bundesländer“).

**Übersicht über die in den Bundesländern vorhandenen
oder in Aussicht genommenen regionalen Planungsgemeinschaften
oder vergleichbaren Einrichtungen nach Landesrecht einschließlich
der gemeinsamen Landesplanung benachbarter Bundesländer**

Bezeichnung

vorhanden

in Aussicht genommen

Baden-Württemberg

Regionale Planungsgemeinschaft

Rhein-Neckar-GmbH, Kommunale Arbeitsgemeinschaft (soweit ihr Planungsgebiet zum Land Baden-Württemberg gehört)

Odenwald

Hochrhein

Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau

Neckar-Alb

Breisgau

Württemberg-Mitte e. V.

Ostlicher Bodensee-Allgäu

Schwarzwald-Baar-Heuberg

Neckar-Fils

Schwarzwald-Mitte

Nördlicher Schwarzwald e. V.

Mittelbaden

Rems-Murr e. V.

Württembergisches Unterland e. V.

Hohenlohe

Donau-Riß

Donau-Iller-Blau (soweit ihr Planungsgebiet zum Land Baden-Württemberg gehört)

Württemberg-Ost e. V.

Bremen / Niedersachsen

Hauptkommission für die Gemeinsame Landesplanungsarbeit auf Beschluß der Landesregierungen von Bremen und Niedersachsen

Hamburg / Schleswig-Holstein

Gemeinsamer Landesplanungsrat auf Beschluß der Landesregierungen von Hamburg und Schleswig-Holstein

Hamburg / Niedersachsen

Hauptkommission für die Gemeinsame Landesplanungsarbeit auf Beschluß der Landesregierungen von Hamburg und Niedersachsen

vorhanden

in Aussicht genommen

HessenRegionale Planungsgemeinschaft
UntermainKommunale Arbeitsgemeinschaft
Rhein-Neckar-GmbH (soweit ihr Planungsgebiet zu
Hessen gehört)Hessischer Teil des Planungsraumes Wiesbaden-
Mainz

Oberhessen (allgemeine Planungsgemeinschaft)

Lahn-Dill-Gebiet (allgemeine Planungsgemeinschaft)

Raum Kassel

Raum Frankenberg-Waldeck

Raum Schwalm (regionalplanerische Arbeitsgemein-
schaft)

Osthessen (allgemeine Planungsgemeinschaft)

Niedersachsen

Verband Großraum Hannover

Nordrhein-WestfalenLandesplanungsgemeinschaft Rheinland
Landesplanungsgemeinschaft Westfalen
Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk**Rheinland-Pfalz**(noch nicht in Planungsgemeinschaften nach dem Landesplanungsgesetz vom
14. Juni 1966, in Kraft getreten am 1. Juli 1966, übergeleitet)

Planungsgemeinschaften:

Westerwald

Mittelrhein

Zweckverband Westeifel

Trierer Raum

Nahe

Vorderpfalz

Mittelpfalz

Südwestpfalz

Südpfalz

der grenzüberschreitenden kommunalen Arbeitsge-
meinschaft Rhein-Neckar-GmbH gehören auf rhein-
land-pfälzischer Seite an:die der Planungsgemeinschaft Vorderpfalz angehö-
renden Gebietskörperschaften sowie die Stadt
Worms und der Landkreis Worms

Planungsgemeinschaften:

Rheinhessen (zugleich als rheinland-pfälzischer
Teil für den Planungsraum im Gebiet der Main-
mündung)

Hunsrück-Mosel

Vorderpfalz (vgl. Spalte 1), (zugleich als rhein-
land-pfälzischer Teil im Planungsraum Rhein-
Neckar vorgesehen)

vorhanden

in Aussicht genommen

Saarland

je ein Planungsverband für den nördlichen und den südlichen Teil des Landes

Schleswig-Holstein

Regionaler Landesplanungsverband Kieler Umland
Landesplanungsverband Ostholsteinische Seen
zu der Regionalplanung für die 4 Hamburger Randkreise:

Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Randkreise (gebildet durch die 4 Hamburger Randkreise, denen die Regionalplanung mit der Maßgabe übertragen ist, einen gemeinsamen Regionalplan aufzustellen)
Kreis Steinburg

Kreis Südtondern für die Nordfriesischen Inseln
Kreis Rendsburg für das Rendsburger Umland
Kreis Flensburg-Land für die Flensburger Förde

Arbeitsgemeinschaft Region Lübeck