Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/3793

Sachgebiet 23

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (III/3) — 235 62 — Ra 16/72

Bonn, den 19. September 1972

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung gemäß § 11 des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 304) vorzulegenden

Raumordnungsbericht 1972

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Brandt

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 56, Tel. (0 22 29) 6 35 51

Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung

Inhalt

		Seite
Inhaltsverzeichnis		5
Verzeichnis der Karten		10
Vorwort		11
Einleitung		12

ABSCHNITT I

Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen

1	**Raumordnung**	
1.1	Die politische Position der Raumordnung	
1.1.1	Parlament und Parteien	15
1.1.2	Gemeinden und Landkreise	15
1.1.3	Institutionen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft	15
1.1.4	Öffentliche Meinung	16
1.2	Neues Bundesrecht	16
1.3	Neue räumliche Gliederungen	
1.3.1	Länderneugliederung	17
1.3.2	Gebiets- und Verwaltungsreform	18
2	**Raumstruktur**	
2.1	Bevölkerungsstruktur	24
2.1.1	Geburtenrückgang	26
2.1.2	Ausländer	27
2.1.3	Wanderungen	28
2.2	Umweltsituation	30
2.2.1	Flächennutzung und Flächenbedarf	30
2.2.2	Naturschutz und Landschaftspflege	33
2.2.3	Wasserwirtschaft	36
2.2.4	Abfallbeseitigung	37
2.2.5	Lärmbekämpfung	38
2.2.6	Luftreinhaltung	38
2.3	Siedlungsstruktur	39
2.3.1	Unterschiedliche Wohnungsbautätigkeit in den Ländern und in den Gebietskategorien der Raumordnung	39
2.3.2	Regionale Schwerpunkte des Wohnungsbaues	39
2.3.3	Auswirkungen auf die siedlungsstrukturelle und städtebauliche Entwicklung	42
2.3.4	Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr	44
2.4	Wirtschaftsstruktur	
2.4.1	Regionale Veränderungen der Erwerbsstruktur	45
2.4.2	Regionale Veränderungen der gewerblichen Wirtschaftsstruktur	47

Seite

2.4.3 Arbeitsplätze-Standortwahl industrieller Betriebe 53
2.5 Infrastruktur 54
2.5.1 Bildung 54
2.5.2 Gesundheitswesen 55
2.5.3 Institutionelle Jugendhilfe 56
2.6 Vorstellungen der Bevölkerung zu Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur 56
2.6.1 Die Verdichtungsräume im Urteil der Bevölkerung 56
2.6.2 Der ländliche Raum im Urteil der Bevölkerung 57
2.6.3 Wanderungen im ländlichen Raum 58
2.6.4 Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung zur Siedlungsstruktur 60

3 Gesamtbeurteilung der Raum- und Siedlungsstruktur

3.1 Allgemeine Entwicklungstendenzen in den Gebietskategorien 61
3.2 Verdichtungsräume 62
3.3 Ländlicher Raum 64
3.3.1 Sonderprobleme der zurückgebliebenen Gebiete 64
3.4 Zonenrandgebiet 65

4 Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen im Bundesgebiet bis 1985 65

ABSCHNITT II

Zusammenarbeit mit den Ländern

1 Bilaterale Zusammenarbeit 66

2 Die Ministerkonferenz für Raumordnung 67

Übersicht „Zusammenfassende Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung" Stand: 1. September 1972 70

ABSCHNITT III

Planungen und Maßnahmen

1 Bundesraumordnungsprogramm (BROP)

1.1 Auftrag des Deutschen Bundestages 74
1.2 Organisation der Programmaufstellung 74
1.3 Inhalt und Funktionen der Programmabschnitte 74
1.4 Stand der Arbeiten am Programm 76

2 Raumstruktur

2.1 Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik 78
2.2 Verdichtungsräume 78
2.3 Ländlicher Raum 80
2.4 Zonenrandgebiet 81

Seite

3 Umweltschutz

3.1 Umweltgestaltung durch Raumordnung ... 82
3.2 Naturschutz und Landschaftspflege ... 83
3.3 Wasserwirtschaft ... 84
3.4 Abfallbeseitigung ... 85
3.5 Lärmbekämpfung ... 88
3.6 Luftreinhaltung ... 88
3.7 Umfassende Umweltplanung ... 89

4 Siedlungsstruktur

4.1 Zielvorstellungen zur Entwicklung der Siedlungsstruktur ... 90
4.2 Siedlungsstrukturell bedeutsame Planungen und Maßnahmen des Bundes im Bereich Städtebau und Wohnungswesen
4.2.1 Raumordnung und Städtebau ... 90
4.2.2 Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes ... 90
4.2.3 Wohnungswesen ... 92
4.2.4 Städtebauliche Sonderprogramme ... 92
4.3 Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr ... 93
4.3.1 Freizeit und Naherholung ... 93
4.3.2 Fremdenverkehr und Ferienerholung ... 94
4.3.3 Freizeitwohnsitze ... 94

5 Wirtschaftsstruktur

5.1 Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik
5.1.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ... 94
5.1.2 Raumordnungspolitische Konsequenzen für die regionale Wirtschaftspolitik ... 98
5.2 Raumordnung und Agrarstruktur ... 99
5.2.1 Agrarstrukturelle Vorplanung und Flurbereinigung ... 100
5.2.2 Landwirtschaftliche Regionalprogramme ... 100
5.2.3 Von Natur benachteiligte Gebiete ... 102
5.2.4 Sonderprogramme zur wirtschaftlichen Umstrukturierung kleinbäuerlicher Gebiete ... 102

6 Infrastruktur

6.1 Verbesserung der Bildungsinfrastruktur für ländliche Räume ... 103
6.2 Ausbau und Neubau von Hochschulen ... 103
6.3 Sicherung einer leistungsfähigen Krankenhausversorgung ... 104
6.4 Verkehr ... 104
6.4.1 Eisenbahnen ... 106
6.4.2 Bundesfernstraßen ... 111
6.4.3 Bundeswasserstraßen ... 112
6.4.4 Luftverkehr ... 114
6.4.5 Rohrfernleitungen ... 114
6.4.6 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ... 117

Seite

6.5 Energieversorgung
6.5.1 Raumstrukturelle Wirkungen der Energieversorgungspolitik 118
6.5.2 Versorgung mit Kohle 119
6.5.3 Mineralölversorgung 119
6.5.4 Gasversorgung 122
6.5.5 Elektrizitätsversorgung 122

7 Bereitstellung von Erkenntnis- und Arbeitshilfen 122
7.1 Forschungspolitik auf dem Gebiete der Raumordnung 123
7.2 Verbesserung der Regionalstatistik 123
7.3 Verbesserung der kartographischen Information 126
7.4 Verbesserung der textlichen Information 126

ABSCHNITT IV

Internationale Zusammenarbeit

1 Bilaterale Zusammenarbeit

1.1 Niederlande 127
1.2 Belgien 127
1.3 Frankreich und Luxemburg 127
1.4 Schweiz 128
1.5 Österreich 128
1.6 Tschechoslowakei 128
1.7 Dänemark 128

2 Multilaterale Zusammenarbeit

2.1 Europäische Gemeinschaften
2.1.1 Regionalpolitik 128
2.1.2 Europäische Investitionsbank (EIB) 130
2.1.3 Agrarpolitik 130
2.1.4 Verkehrspolitik 131
2.1.5 Forschungspolitik 131
2.1.6 Die regionale Entwicklung in der Gemeinschaft 131
2.2 Europarat 132
2.3 Europäisches Forschungsinstitut für Raumordnung und Stadtplanung (Den Haag) 135
2.4 Internationale Zusammenarbeit bei der Umweltgestaltung im Rahmen der Raumordnung 135
2.4.1 Europäische Gemeinschaften 135
2.4.2 Vereinte Nationen (UN) 136
2.4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 136
2.4.4 Umwelt-Ausschuß der NATO 136

Anhang

Seite

1. Rechtliche Grundlage der Landesplanung in den Ländern 138

2. Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung:
   a) Raumordnung und Regionalluftverkehr (16. Juni 1971) 142
   b) Raumordnung und Rohrfernleitungen (16. Juni 1971) 143
   c) Raumordnung und Umweltschutz (15. Juni 1972) 144
   d) Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland (15. Juni 1972) 146
   e) Berücksichtigung der Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost in der Regional- und Bauleitplanung (15. Juni 1972) 147

3. Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung:
   Raumordnung und Landschaftsordnung (16. Juni 1971) 149

4. Zustimmende Kenntnisnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung:
   Stellungnahme des Hauptausschusses zur Standortbestimmung von Kernkraftwerken (16. Juni 1971) 152

5. Empfehlungen des Beirats für Raumordnung:
   a) Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (20. Oktober 1971) 154
   b) Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland (14. September 1972) 162
   c) Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft (14. September 1972) 173
   d) Grundsätzliche Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Raumordnung (14. September 1972) 188

6. Appell des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zum Abbau der Verkehrsspitzen 191

Verzeichnis der Karten

		Seite
Bevölkerungsdichte — 1. Juli 1971 —	nach	24
Bevölkerungsveränderung je qkm 1961—1970	nach	24
Veränderung der Geburtenziffern 1965—1970	nach	28
Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung — 30. September 1970 —	nach	28
Wanderungssaldo 1968—1970	nach	28
Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland — 1. November 1971 —		35
Erholungsgebiete und als Erholungsgebiete geeignete Räume	nach	36
Reinzugang an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden 1970	nach	44
Wochenend- und Ferienhäuser und deren Anteil am gesamten Wohnhausbestand in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)	nach	44
Zweitwohnungen und deren Anteil am gesamten Wohnungsbestand in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)	nach	44
Industriebeschäftigte und Industriebesatz — 31. Juli 1971 —	nach	52
Regionale Entwicklungstendenzen der Erwerbstätigenzahl 1970—1985 in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) — vorläufige Ergebnisse der Status-quo-Prognose —	nach	64
Zusammenfassende Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung — 1. September 1972 —		68
Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung in der Bundesrepublik Deutschland — 1971 —		87
Prioritäten für den Bau von Trinkwassernotbrunnen in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) nach dem Wassersicherstellungsgesetz — April 1970 —	nach	88
Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971 — Sanierungsmaßnahmen —	nach	92
Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972 — Sanierungsmaßnahmen —	nach	92
Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971 — Entwicklungsmaßnahmen —	nach	92
Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972 — Entwicklungsmaßnahmen —	nach	92
Regionale Förderungsprogramme des Bundes und der Länder — Ausschnitt —		97
Ausbauprogramm für das Netz der Deutschen Bundesbahn		105
Umschlagplätze für den Container-Verkehr 1971		107
Intercity-Verkehr		109
Elektrifizierung im Streckennetz der Deutschen Bundesbahn — 1. Juni 1972 —		110
Bundeswasserstraßen		113
Rohrfernleitungen für Mineralöl in der Bundesrepublik Deutschland		115
Standorte von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik Deutschland — 30. Dezember 1971 —		120
Die Gaswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland — Ende 1972 —	nach	122
Veränderung der Bevölkerungsdichte in Mitteleuropa (Ausschnitt) zwischen 1960 und 1970		133

Vorwort

Mit der Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung wieder dem Auftrag des Raumordnungsgesetzes (ROG) nach, dem Deutschen Bundestag in einem Abstand von zwei Jahren zu berichten über

— die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen);

— die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, besonders auf dessen regionale Wirtschaftsstruktur;

— die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen.

Der vorliegende Bericht knüpft an die Raumordnungsberichte 1966, 1968 und 1970 der Bundesregierung an. Er bringt die darin enthaltenen Informationen auf den neuesten Stand. Die Bundesregierung hat jedoch dem vorliegenden Bericht neue Schwerpunkte gegeben:

Die Darstellung der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes nimmt aufgrund der vorliegenden Ergebnisse der Volks- und Arbeitsstättenzählung und von Umfrageergebnissen wieder einen breiteren Raum ein. Gleichzeitig wird die politische Situation der Raumordnung veranschaulicht.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten wird, entsprechend der zwischenzeitlichen Entwicklung, ausführlicher als bisher dargestellt. Die Bundesregierung strebt an, ebenso wie auf dem Gebiet des Umweltschutzes, auch auf dem Gebiet der Raumordnung mit der Regierung der DDR zusammenzuarbeiten. Eingehend schildert der Bericht den Stand der Arbeiten am Bundesraumordnungsprogramm, die entsprechend der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 fortgesetzt wurden.

Einleitung

Die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland setzt sich heute mit folgenden Gegebenheiten und Entwicklungen auseinander:

— Die städtischen Lebensformen prägen zunehmend unsere Gesellschaft.

— Die großen Verdichtungsräume ufern weiter aus; die Bevölkerung wandert aus den Innenstädten ab.

— Die Mittelstädte wachsen stark.

— Die Umweltbelastung nimmt zu, besonders in Verdichtungsräumen.

— Das Bedürfnis nach Freizeit und Erholung wächst.

— Immer mehr Flächen scheiden aus der landwirtschaftlichen Nutzung aus.

In 24 Verdichtungsräumen, die nur rd. 7 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland beanspruchen, leben 45 % der Bevölkerung. Die Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnissen zwischen diesen Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum sind durch die Anstrengungen von Bund und Ländern in den letzten Jahren geringer geworden. Dies ist im wesentlichen durch eine ausgeglichenere Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur z. B. des Verkehrs, des Bildungs- und des Gesundheitwesens erreicht worden. Dazu haben auch die Förderungsbemühungen der regionalen Wirtschaftspolitik und Agrarpolitik beigetragen.

Trotz dieser Bemühungen ist das Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebiets zu schaffen, noch nicht erreicht. Dieses Gefälle kann durch wirtschaftliche und soziale Ausgleichsprozesse allein nicht abgebaut werden, sondern nur dann, wenn Bund, Länder und Gemeinden über die schon jetzt durchgeführten Maßnahmen hinaus ihre Raumordnungspolitik intensivieren und stärker koordinieren. Dies ergibt sich u. a. auch aus einer im Auftrag des Bundesministers des Innern aufgestellten Prognose der regionalen Entwicklungsaussichten bis zum Jahre 1985.

Die Analyse der wesentlichen Entwicklungstendenzen bietet einer aktiven Raumordnungspolitik zunehmend Ansatzpunkte, um unerwünschte räumliche Entwicklungen zu verhindern:

— Zu der verhältnismäßig günstigen großräumigen Verteilung der Verdichtungsräume entstehen neue Verdichtungen in bisher ländlichen Räumen.

— Wohn- und Freizeitwert, sowie die infrastrukturelle Ausstattung des Wohnorts bestimmen überwiegend die Wanderungen der Bevölkerung.

— Die Bedeutung der Arbeitskraft- und Flächenreserven sowie der Umweltqualität für die industrielle Standortwahl nimmt zu.

Diese Entwicklungen sind der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Sie geht nach wie vor davon aus, daß die vorhandenen großen Verdichtungsräume unabwendbar weiter wachsen werden. Der Bundesgesetzgeber hat sich jedoch eindeutig im Raumordnungsgesetz zur Förderung neuer Verdichtungen bei gleichzeitigem Ausbau noch nicht überlastungsgefährdeter Verdichtungsräume bekannt.

Im übrigen haben verschiedene vom Bundesminister des Innern veranlaßte Meinungsumfragen gezeigt, daß die Bevölkerung weitgehend die Urbanität und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorzüge und Leistungen der großen Verdichtungsräume nicht missen möchte, aber doch das Wohnen in einem gut ausgestatteten Mittelzentrum bevorzugt, wenn vom Wohnort aus der nächste Verdichtungsraum bzw. die nächste Großstadt über leistungsfähige Verkehrseinrichtungen gut erreichbar ist.

Bund und Länder bemühen sich gemeinsam um eine Harmonisierung und Intensivierung ihrer raumordnungspolitischen Anstrengungen. Sie haben in den letzten Jahren im Rahmen ihrer gemeinsamen Arbeit am Bundesraumordnungsprogramm wichtige Voraussetzungen für eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik geschaffen:

— Die raumordnungspolitischen Ziele des Bundes und der Länder werden in einem gemeinsamen, einheitlichen Zielsystem zusammengeführt.

— Das Bundesgebiet wird für Zwecke des Programms in 38 Gebietseinheiten gegliedert.

— Neben der Prognose werden Zielwerte für die Verteilung der Bevölkerung und Wirtschaft auf die Gebietseinheiten bis 1985 erarbeitet.

— Im Rahmen einer Regionalisierung der raumwirksamen Haushaltsmittel des Bundes für die Jahre 1969 und 1970 (insgesamt über 30 Mrd. DM) wird erstmals festgestellt, welche Mittel, geordnet nach Wirtschafts- und Infrastrukturbereichen, in die einzelnen Gebietseinheiten geflossen sind.

— Auf der Basis des Zielsystems, der Prognose und der Ergebnisse der Regionalisierung werden sachliche Schwerpunkte und Prioritäten in den Gebietseinheiten bezeichnet. Sie werden als Orientierungsrahmen für die künftige räumliche Verteilung der Bundesmittel dienen.

Ohne ein Bundesraumordnungsprogramm werden die raumordnungspolitischen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland kaum zu lösen sein. Die damit verbundene Neuorientierung zwingt den Bund zur Überprüfung zahlreicher Einzelentscheidungen. Sie macht es aber auch notwendig, daß in den Ländern Ziele und Maßnahmen der Landesplanung vielfach neu über-

dacht und auf die gemeinsame Konzeption hin harmonisiert werden. Die Arbeiten an diesem gemeinsamen Programm sind weit fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen.

Das Grundgerüst der Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder wird ein ausgewogenes System von Entwicklungsschwerpunkten sein, die in einem das ganze Bundesgebiet überspannenden Netz von Entwicklungsachsen aufgereiht sind.

Diese Entwicklungstendenzen sowie die Planungen und Maßnahmen der Bundesregierung werden in diesem Bericht dargelegt.

ABSCHNITT I

Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen

1 Raumordnung

1.1 Die politische Position der Raumordnung

1.1.1 Parlament und Parteien

Raumordnung sichert und verbessert den Lebensraum. Sie will in allen Teilen des Bundesgebiets allen Menschen gleichwertige Lebenschancen schaffen. Raumordnung ist also nicht nur Entscheidung über Zielkonflikte, sondern umfassende Entwicklungsaufgabe und damit wesentliches Element der Gesellschaftspolitik.

Die politische Bedeutung der Raumordnung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Die großen Aufgaben, wie sie in der Raumordnungsgesetzgebung formuliert sind, konnten indessen bisher nur zum Teil gelöst werden. Dies liegt u. a. in dem hohen Abstraktionsgrad der Ziele der Bundesraumordnung. Je größer die Räume sind, auf die sich die Zielaussagen beziehen, desto schwieriger sind diese Aussagen zu veranschaulichen. Raum- und Siedlungsstruktur wandeln sich im übrigen ständig. Neue Bedürfnisse der Menschen müssen berücksichtigt werden.

In der parlamentarischen Arbeit standen in den beiden letzten Jahren wichtige Reformvorhaben im Vordergrund. In diesem Zusammenhang ist auch ein zunehmendes Interesse in Kreisen der Abgeordneten und der im Bundestag vertretenen politischen Parteien an Raumordnungsfragen erkennbar. Anzeichen dafür sind z. B. die Debatten über das Reformprogramm der Bundesregierung, das Umweltprogramm, die verschiedenen Gemeinschaftsaufgaben, die Lage der Städte und Gemeinden. Bei diesen Gelegenheiten wurde vor allem aus Einzelbeiträgen von Abgeordneten aller Parteien deutlich, daß die Zusammenhänge zwischen diesen Teilbereichen und einer übergreifenden Raumordnungspolitik gesehen werden und daß Erfolge in Teilbereichen erheblich von der Wirksamkeit einer ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe „Raumordnung" abhängen.

Auch in programmatischen Äußerungen der Parteien traten Fragen der Raumordnung in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund. Dabei ist festzustellen, daß die Aussagen über die eigentliche Raumordnungspolitik zwar knapp gehalten sind, daß aber in zunehmendem Maße charakteristische Forderungen der Raumordnung zu einzelnen Fachgebieten erhoben werden, wie etwa zur Bildungspolitik, zur Verkehrspolitik, zur regionalen Strukturpolitik, zur Agrarpolitik und zum Städtebau. Die Raumordnung gibt so den politischen Parteien vielfach Anregungen, ihre Vorstellungen zu Fachbereichen fortzuentwickeln.

In allen Landesparlamenten sind Notwendigkeit und politische Bedeutung von Landesentwicklungsprogrammen und -plänen seit Jahren unbestritten. (Über die gegenwärtige Situation der Bundesraumordnung in ihrem Verhältnis zu den Ländern wird in Abschnitt II berichtet.)

1.1.2 Gemeinden und Landkreise

In den Gemeinden und Landkreisen, vor allem in den Kommunalen Spitzenverbänden auf Bundes- und Länderebene, sind die Vorstellungen über Aufgaben und Möglichkeiten einer integrierten Raumplanung von Bund, Ländern und Gemeinden seit Jahren ausgeprägt, aber auch differenziert. Die Kommunalen Spitzenverbände haben in den letzten Jahren in zahlreichen Verlautbarungen ihrer Organisationen zunehmend konkreter zu Fragen der Raumordnung Stellung genommen. Ihnen ist offenbar bewußt, wie stark die Aufgaben und Möglichkeiten der Kommunen, ihre Finanzausstattung, die Gebiets- und Verwaltungsreform und viele andere aktuelle kommunalpolitische Themen von den Zielvorstellungen und der Koordinierungswirkung der Raumordnung und Landesplanung abhängen. Die Kommunalen Spitzenverbände erwarten von der Bundesraumordnung einen Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der von Bund, Ländern und Gemeinden bereitgestellten Mittel und damit eine wesentliche Erleichterung bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben.

1.1.3 Institutionen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft

Auch bei den regional organisierten Körperschaften der Wirtschaft, des Handwerks und der Landwirtschaft ist das Wissen um die Möglichkeiten und die Bedeutung der Raumordnung für ihre eigene Aufgabenstellung deutlich gewachsen. Verständlicherweise sind die Interessen dieser Körperschaften und ihrer Spitzenverbände stärker auf spezielle Fragen wie z. B. solche der regionalen Wirtschaftspolitik und der Städtebaupolitik konzentriert. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es noch immer nicht hinreichend gelungen ist, die Konsequenzen einer Raumordnungspolitik des Bundes für die Entwicklungschancen etwa eines Kammerbezirks anschaulich zu machen.

Aus Äußerungen der Spitzenverbände der Wirtschaft wie z. B. aus den Jahresberichten des Deutschen Industrie- und Handelstages für die letzten Jahre ist jedoch zu entnehmen, daß auch hier das Interesse an der Bundesraumordnung und die an sie gestellten Erwartungen zunehmen. Ähnliche Tendenzen sind auch bei den Gewerkschaften festzustellen.

Daß Verbände und sonstige Organisationen des Wohnungsbaues und des Siedlungswesens ein zunehmendes Interesse an Fragen der Raumordnung bekunden, ist angesichts der vielfachen Verknüpfungen mit der Raumordnung nicht überraschend. Bemerkenswert ist jedoch das große Echo, das die Raumordnungsprobleme in den letzten beiden Jahren in kirchlichen Organisationen ausgelöst haben. Deutliche Anzeichen dafür sind in den Diskussionen um eine kirchliche Organisations- und Gebietsreform in beiden Kirchen festzustellen, die in der Einrichtung von Arbeitskreisen bei den Kirchenleitungen und in der vielfältigen Aufklärungsarbeit kirchlicher Laienorganisationen über Fragen der Raumordnung und Landesentwicklung und in zahlreichen Entschließungen ihren Niederschlag gefunden haben. In allen diesen Fällen ist nicht nur eine teilweise Berücksichtigung der von der Raumordnung festgestellten raumstrukturellen und gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen in die eigene Standortbestimmung erkennbar, sondern auch das Bemühen, sich mit den Zielvorstellungen der Raumordnung auseinanderzusetzen.

Auch in wirtschaftlich orientierten Vereinigungen und Verbänden, vor allem der Land- und Forstwirtschaft, des Erholungswesens, der Bau- und der Energiewirtschaft und des Verkehrs ist eine zunehmende fachliche Auseinandersetzung mit Fragen der Raumordnung erkennbar.

1.1.4 Öffentliche Meinung

Bemerkenswerte Aufschlüsse über die in der Öffentlichkeit mit dem Begriff Raumordnung verbundenen Assoziationen gibt eine Meinungsumfrage, die im Zusammenhang mit anderen Untersuchungen im Auftrag des Bundesministers des Innern an eine repräsentative Auswahl von Bürgern der Bundesrepublik Deutschland gerichtet wurde. Die Kenntnis über Raumordnung allgemein, über Zuständigkeit und Aufgaben bzw. Zielsetzungen wurde in dieser Umfrage mit wichtigen demographischen Merkmalen wie Schulbildung in Beziehung gesetzt.

Nur 28,8 % der Befragten stufen danach die Aufgaben der Raumordnung annähernd richtig ein.

Deutliche Unterschiede liefert die Auswertung nach der Schulbildung.

Eine bessere Information des Bürgers über Probleme und Aufgaben der Raumordnung sowie seine Beteiligung an der Lösung der Probleme sind also dringend erforderlich. Deshalb bemüht sich die Bundesregierung seit längerem, durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit den Bürger für die Ziele und Probleme der Raumordnung zu interessieren. Sie verstärkt zu diesem Zweck die Zusammenarbeit mit den Bundesländern und interessierten Organisationen des öffentlichen Lebens. Die vom Beirat für Raumordnung beschlossenen Empfehlungen „Grundsätzliche Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Raumordnung" (s. Anhang S. 188) werden gegenwärtig ausgewertet, um die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Raumordnung zu intensivieren.

1.2 Neues Bundesrecht

Daß die Raumordnung zunehmend in das politische Bewußtsein rückt, zeigt auch die Gesetzgebung. In zahlreichen in diesem Bericht behandelten Bereichen sind seit 1970 erhebliche Aktivitäten des Bundesgesetzgebers zu verzeichnen. Zum Teil sind entsprechende Bundesgesetze bereits erlassen, z. T. sind sie in Vorbereitung. Bei allen Unterschieden in der fachlichen Zielsetzung ist ihnen gemeinsam, daß sie einmal — wenn auch in unterschiedlichem Umfang — planungsrechtliche Vorschriften enthalten und zum anderen mehr oder weniger starke Bezüge zur Raumordnung aufweisen: sie haben die Regelung von Planungen und Maßnahmen zum Gegenstand, die sich auf die Raumstruktur auswirken.

Mit der Aufnahme materieller oder formeller Raumordnungsklauseln trägt der Gesetzgeber der engen Verschränkung zwischen den raumwirksamen Fachplanungen und der Raumordnung Rechnung und konkretisiert dadurch die Belange der Raumordnung. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür, wie der Gesetzgeber ein fachgesetzliches Instrumentarium zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung eingesetzt wissen will, bieten die Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes über Entwicklungsmaßnahmen. Dies sind — nach § 1 Abs. 3 des Gesetzes — Maßnahmen, durch die entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung neue Orte geschaffen oder vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt oder um neue Ortsteile erweitert werden. Diese Maßnahmen müssen die Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere in zurückbleibenden Gebieten, zum Gegenstand haben.

Nach § 4 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 prüft der Bundesminister für Verkehr nach Ablauf von jeweils fünf Jahren, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes anzupassen ist.

Aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Eine der Voraussetzungen für die Förderung eines Vorhabens ist gem. § 3 des Gesetzes, daß es die Ziele der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt.

Das Abfallbeseitigungsgesetz enthält nicht nur die generelle Raumordnungsklausel des § 2 Satz 2, nach der die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sind. Es trägt auch den überörtlichen raumbezogenen Aspekten der von ihm geregelten Materie dadurch Rechnung, daß es in § 5 die Aufstellung von Abfallbeseitigungsplänen der Länder vorschreibt.

Der räumliche Bezug der Krankenhausbedarfsplanung kommt in der Raumordnungsklausel des § 6 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze zum Ausdruck.

Die planungsrechtliche Vorschrift des § 42 des Entwurfs eines Bundesimmissionsschutzgesetzes soll mit dazu beitragen, daß bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Anfang an der Schutz von Wohngebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen berücksichtigt wird.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege wird die Landschaftsplanung als Grundlage für eine zielgerechte Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege neu eingeführt. Dabei ist die Bundesregierung von der Grundentscheidung des Raumordnungsgesetzes ausgegangen, daß es nur eine übergeordnete und zusammenfassende Planung für den Raum — nämlich Raumordnung und Landesplanung — gibt. Der Entwurf sieht deshalb die Integration der Landschaftsplanung in die Planungen von Raumordnung und Landesplanung vor.

Durch das im Entwurf vorliegende Bundeswaldgesetz soll bundesgesetzlich das Institut der forstlichen Rahmenplanung eingeführt werden. Eine Raumordnungsklausel hebt die Notwendigkeit hervor, bei dieser Planung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

1.3 Neue räumliche Gliederungen

1.3.1 Ländemeugliederung

Artikel 29 Abs. 1 GG gebietet die Neugliederung des Bundesgebiets durch Bundesgesetz. Bei diesem — bisher noch nicht erfüllten — Auftrag ging der Grundgesetzgeber von den vorhandenen Ländern (Artikel 23 GG) aus, deren Gliederung ihm jedoch unbefriedigend erschien. Das Grundgesetz fordert daher die Bildung von Ländern, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können (so Artikel 29 Abs. 1 Satz 2 GG) und sichert zugleich, soweit rechtlich möglich, die Erreichung dieses Ziels, indem es den zuständigen Verfassungsorganen den bindenden Auftrag zu dieser Neugliederung erteilt und die Maßstäbe nennt, denen sie genügen muß. Es sind dies, neben den Kriterien des Artikels 29 Abs. 1 Satz 2 GG, die „landsmannschaftliche Verbundenheit", die „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge", die „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit" und das „soziale Gefüge" (Artikel 29 Abs. 1 Satz 1 GG).

Schon bei der Auslegung und Würdigung dieser Richtbegriffe durch die Luther-Kommission in ihrem Neugliederungsgutachten vom Jahre 1955 wurde deutlich, daß zwischen ihnen und den Grundsätzen der Raumordnung, wie sie später im Bundesraumordnungsgesetz niedergelegt wurden, ein enger Zusammenhang besteht (vgl. das Gutachten über die Neugliederung des Bundesgebiets — Luther-Gutachten —, herausgegeben vom Bundesminister des Innern, erschienen im C. Heymanns Verlag, Berlin, Köln und Bonn, 1955, S. 23 und 32). Dieser Zusammenhang wurde im Zuge der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der nachfolgenden eineinhalb Jahrzehnte noch deutlicher, so daß der Bundesminister des Innern bei der Berufung einer neuen Sachverständenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets am 2. Oktober 1970 darlegen konnte, daß die kommende Neugliederung „den raumordnerischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten in viel stärkerem Maße Rechnung tragen" müsse, als es die Formulierung des Artikels 29 Abs. 1 GG erwarten lasse.

Durch Beschluß der Ministerpräsidenten wurde daraufhin eine Länderarbeitsgruppe gebildet, die die Auffassungen der Länder zu einer Neugliederung gemäß Artikel 29 GG darzustellen hatte.

Von den in Artikel 29 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Richtbegriffen ist es, neben dem „sozialen Gefüge", vor allem die „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit", welche die verschiedensten Aspekte der Raumordnung in sich begreift. Bereits das Luther-Gutachten sah in der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit eine „volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit in gebietlicher Bezogenheit". Die „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit", die für die Neugliederung von ebenso grundlegender Bedeutung ist wie die Kriterien des Artikels 29 Abs. 1 Satz 2 GG, umfaßt alle Maßnahmen einer räumlichen Entwicklungspolitik, die darauf gerichtet sind, die wirtschaftlichen Ressourcen aller Länder optimal zu entwickeln und bestmöglichst zu nutzen.

Vorstellungen aus der Raumordnung bestimmen in steigendem Maße auch die Länderaufgaben im Sinne des Artikels 29 Abs. 1 Satz 2 GG. Zu den öffentlichen Aufgaben, die künftig in ihrer Bedeutung stark zunehmen werden, gehört der Beitrag der Länder zur Strukturpolitik. Im Vordergrund stehen hier der Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur im Bereich von Forschung und Bildung, Städtebau und Verkehr, Wirtschafts- und Agrarstruktur, Gesundheit und Umweltschutz. Wenn die Länder, entsprechend der Forderung des Artikels 29 Abs. 1 Satz 2 GG, zur ordnungsgemäßen und effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell und administrativ befähigt sein sollen, brauchen sie die Entscheidungsbefugnis über einen Raum, der nach seiner Einwohnerzahl und seiner Wirtschaft auf die Erfordernisse der Strukturpolitik zugeschnitten ist und damit eine weiträumige Planung und rentable Durchführung der Aufgaben ermöglicht.

Nach dem jetzigen Stand der Verwaltungswissenschaft besteht zwischen der Größe eines Landes und der Fähigkeit zur Erfüllung seiner Aufgaben ein enger Zusammenhang. Danach kann die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung heutiger und zukünftiger öffentlicher Verwaltungsaufgaben durch ein Bundesland erst bei einer Bevölkerungszahl von rd. 5 Millionen als gesichert angesehen werden. Dieser für die administrative Leistungsfähigkeit bestimmende untere Schwellenwert ist auch ein Teilelement für die Bewertung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die Neugliederung hebt also darauf ab, durch eine Verringerung der Zahl der Länder die wirtschaftliche und finanzielle Leistungskraft der Länder zu stärken, um sie so zur optimalen Erfüllung ihrer Aufgaben, unter denen die regionale Strukturpolitik einen besonderen Rang einnimmt, aus eigenen Mitteln zu befähigen. Dabei soll das Gebot zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse weitgehend realisiert und die Identität zusammen-

gehöriger Wirtschafts- und Siedlungsräume mit einem einheitlichen Planungs- und Verwaltungsraum soweit wie möglich hergestellt werden.

Endziel der Neugliederung ist die Sicherung und Steigerung der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit des Bundesstaates im ganzen und — als eine erwünschte Folgewirkung — die politische Stabilität des föderativen Verfassungssystems.

1.3.2 Gebiets- und Verwaltungsreform

Wie bereits in früheren Raumordnungsberichten dargelegt worden ist, hat auch die Gebiets- und Verwaltungsreform wesentliche Impulse aus der Raumordnung erhalten.

Die starke Zunahme der sozio-ökonomischen Verflechtungen brachten es mit sich, daß allenthalben versucht wird, auch die Verwaltungskörperschaften zu größeren und damit leistungsfähigeren Einheiten auszubauen.

Dabei ist das Prinzip der Gliederung in größenordnungsmäßig abgestufte und einander zugeordnete zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche eine wewesentliche planerische Grundlage.

Es gilt, sowohl in den Verdichtungsräumen, als auch in den ländlichen Räumen Formen der Verwaltung zu finden, die unter Berücksichtigung von raumstrukturellen Veränderungen diesem Prinzip gerecht werden.

Sämtliche Planungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Verwaltungs- und Gebietsreform haben zum Ziel, die zumeist noch aus der agraren und vorindustriellen Gesellschaftsordnung gewachsenen gebietlichen Verwaltungsstrukturen an die Erfordernisse der sich entwickelnden Funktionsgesellschaft anzupassen. Dabei sollte die Neuordnung des Gebietsstandes (territoriale Verwaltungsreform) von der Neuordnung des Aufgabenbestandes (funktionalen Verwaltungsreform) begleitet sein.

Wenngleich die Schwerpunkte einer Gebietsreform in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind, so läßt sich doch eine weitgehende Übereinstimmung in den Prinzipien feststellen.

Im einzelnen hat die Gebietsreform in den Ländern folgenden Stand erreicht:

Baden-Württemberg:

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat dem Landtag im Herbst 1970 ihre Gesamtkonzeption für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg vorgelegt. Inzwischen konnten wesentliche Teile des Reformwerks abgeschlossen werden. Besondere Schwerpunkte der Verwaltungsreform sind die Gebietsreform auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise, die Neuorganisation der Regionalplanung und eine Funktionalreform auf allen Stufen der staatlichen Verwaltung. Die Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte und Kriterien zählt zu den tragenden Reformgrundsätzen. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung der neuen Gebietseinheiten nach den zentralörtlichen Verflechtungsbereichen. Insgesamt soll die Verwaltungsreform auch das Leistungsgefälle in der gemeindlichen Verwaltungskraft zwischen den dicht besiedelten Gebieten und den ländlichen Räumen erheblich vermindern und hierdurch zur Kräftigung der ländlichen Räume, also zur Verwirklichung eines der wichtigsten Ziele des Landesentwicklungsplans beitragen.

Für die einzelnen Reformbereiche gilt im wesentlichen folgendes:

Die Gemeindereform wird z. Z. von den Gemeinden selbst auf freiwilliger Grundlage unter staatlicher Mitwirkung durchgeführt. Dazu hat das Land finanzielle Anreize geschaffen. Zur Abgrenzung der Räume, in denen sich Reformmaßnahmen vollziehen sollen, erarbeitet das Land mit den Gemeinden und Kreisen zur Zeit eine Zielplanung. Die Abgrenzung der neuen kommunalen Räume — Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften — soll mit den Nahbereichen der zentralen Orte möglichst übereinstimmen. Die örtlichen Verwaltungseinheiten sollen vorbehaltlich besonderer Verhältnisse, die Abweichungen nach oben oder unten erforderlich machen können, in ländlichen Räumen eine Mindestgröße von 5000, nach Möglichkeit aber 8000 Einwohnern haben. In stärker verdichteten Räumen soll ihre Mindestgröße wesentlich darüber liegen. Nach dem Stand vom 1. August 1972

- haben sich in 872 Fällen von Vereinigungen und Eingliederungen 1434 Gemeinden zusammengeschlossen,
- bestehen 66 Verwaltungsgemeinschaften mit 348, z. T. auch schon an Gemeindezusammenschlüssen beteiligten Gemeinden und
- 2 Bürgermeistereien mit 7 beteiligten Gemeinden.

Damit haben sich bis zu diesem Zeitpunkt von den 3379 Gemeinden in Baden-Württemberg (Stand: 1. Januar 1968) 1658 Gemeinden an der Gemeindereform beteiligt. (Hinzu kommen noch 40 weitere Gemeinden, deren Zusammenschluß bis zum 1. August 1972 genehmigt worden ist, aber erst später in Kraft tritt.) Infolge ihrer Eingliederung in andere Gemeinden sind davon 984 Gemeinden durch den Zusammenschluß mit anderen Gemeinden weggefallen, so daß sich die vorgenannte Zahl der Gemeinden bis zum 1. August 1972 auf 2395 verringert hat.

Die gesetzgeberischen Arbeiten für die Reform der Landkreise sind abgeschlossen. Das Kreisreformgesetz vom 26. Juli 1971 (Ges.-Bl. S. 314) wird am 1. Januar 1973 in Kraft treten. Damit wird sich die Zahl der Landkreise in Baden-Württemberg von bisher 63 auf 35 vermindern. Bausteine der neuen Landkreise sind die Mittelbereiche, die ihrerseits unter Berücksichtigung der bestehenden Verflechtungen und der im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Entwicklungsachsen zu Kreisen zusammengefaßt wurden. Die neuen Landkreise umfassen meist mehrere Mittelbereiche. Die Zahl von 9 Stadtkreisen bleibt unverändert.

Die neuen Landkreise werden eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 202 000 (vorher 112 000) und

eine durchschnittliche Fläche von 990 qkm (vorher 550 qkm) aufweisen.

Die Einwohnerzahlen der neuen Landkreise liegen zwischen den Extremwerten 421 800 (Rhein-Neckar-Kreis, Sitz: Heidelberg) und 83 300 (Hohenlohekreis, Sitz: Künzelsau).

Durch das Regionalverbandsgesetz vom 26. Juli 1971 (Ges.-Bl. S. 33) werden zum 1. Januar 1973 elf Regionalverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet. Hinzu kommt ein grenzüberschreitender Regionalverband, der für den Stadtkreis Ulm und die neuen Landkreise Biberach und Alb-Donau (bisher Landkreise Ulm und Ehingen) durch Staatsvertrag mit dem Freistaat Bayern geschaffen werden soll. Die Regionen sind so weit wie möglich nach den Verflechtungsbereichen der schon bestehenden oder im Landesentwicklungsplan angestrebten künftigen Oberzentren abgegrenzt. Vorrangige Aufgabe der Regionalverbände ist die Aufstellung eines Regionalplans, der nach Beratung durch die Landesregierung vom Innenministerium genehmigt und damit verbindlich wird. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Regionalverbände im Wege der Vereinbarung auch weisungsfreie Aufgaben von den zur Region gehörenden Land- und Stadtkreisen übernehmen.

Wegen der durch die Verwaltungsreform wesentlich geänderten Verwaltungsstruktur des Landes werden die Regierungspräsidien mit Wirkung vom 1. Januar 1977 aufgehoben. Es steht noch nicht fest, was danach an ihre Stelle treten wird. Die neue Landesregierung hat hierzu in ihrer Regierungserklärung ausgeführt, die künftigen Behörden der Mittelinstanz müßten dezentrale Verwaltungsbehörden mit starker Aufgabenbündelung sein. Außer den Regierungspräsidien mit veränderter Struktur und veränderten Aufgaben könnten diesen Anforderungen auch regionale staatliche Behörden entsprechen, die jeweils für das Gebiet eines oder mehrerer Regionalverbände zuständig wären.

Ein erster Bericht der Landesregierung zum Stand der Funktionalreform in Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache V-4698) sowie das seinem Vollzug dienende Erste Gesetz zur Funktionalreform vom 14. März 1972 (Ges.-Bl. S. 92) zeigen den Stand der Reformmaßnahmen auf diesem Gebiet.

Das Regionalverbandsgesetz wurde federführend von der obersten Landesplanungsbehörde erarbeitet. Die Landesplanungsbehörden wirken ferner an allen gesetzgeberischen Arbeiten zur Verwaltungsreform mit, soweit sie für die Raumordnung und Landesplanung von Bedeutung sind. Sie sind ferner an der Erarbeitung der Zielplanung für die Gemeindereform beteiligt.

Bayern:

Im Vordergrund der Bemühungen Bayerns um die Verwaltungsreform stand bisher die Gebietsreform der Landkreise und kreisfreien Städte. Aufgrund eines Beschlusses vom 9. November 1971 hat die Bayerische Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages (Artikel 9 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern) die „Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte" vom 21. Dezember 1971 — GVBl. S. 496 — beschlossen, die am 1. Juli 1972 in Kraft getreten ist. In der Amtlichen Begründung zu dieser Verordnung (Landtagsdrucksache 7/1445) heißt es zur Gemeindereform, daß die geforderte Leistungs- und Verwaltungskraft erst in Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften ab etwa 5000 Einwohnern erreicht wird. In Gebieten mit stärkerer Verdichtung der Bevölkerung soll diese Größe deshalb in der Regel überschritten, in dünn besiedelten Gebieten zumindest — wenn es die Siedlungsstruktur nicht ausschließt — angestrebt werden. Auch die einer Verwaltungsgemeinschaft angehörenden Gemeinden sollen eine Mindestgröße besitzen, die es erlaubt, die verbleibenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sachgerecht zu erfüllen (in der Regel mehr als 1000 Einwohner). Bei kleineren Gemeinden wird sorgfältig geprüft, ob sie die Gewähr dafür bieten, daß sie die ihnen auch in einer Verwaltungsgemeinschaft noch verbleibenden Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können.

Durch freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden hat sich deren Zahl seit dem 1. Januar 1969 von 7073 auf 4406 (1. Juli 1972) verringert. Die Freiwilligkeitsphase soll von 1976 an durch Zusammenschlüsse von Amts wegen abgelöst werden.

Nach der Verordnung zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte hat sich die Zahl der Landkreise von 143 auf 71 und die der kreisfreien Städte von 48 auf 25 verringert. Die Landkreise haben damit eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 100 000 (vorher 47 874) und eine Fläche von 967 qkm (vorher 482 qkm). Die Einwohnerzahlen liegen zwischen den Extremwerten 69 431 (Lichtenfels) und 168 162 Einwohner (München). Bei den kreisfreien Städten ist die Durchschnittsgröße rd. 137 000 Einwohner (vorher 74 695). Die kleinste kreisfreie Stadt wird 31 371 (Schwabach), die größte 1 333 166 (München) Einwohner haben.

Die Kommunalwahlen 1972 sind bereits für die neuen Verwaltungseinheiten durchgeführt worden.

Die Lösung des Stadt-Umland-Problems ist unmittelbar nach Abschluß der Kreisreform in Angriff genommen worden.

Bei der Ausarbeitung der Entwürfe zur Kreisreform haben raumordnerische Vorstellungen eine wichtige Rolle gespielt. Die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte höherer Stufe und Entwicklungsachsen waren ein wesentliches Kriterium für die Einteilung der Landkreise; bei der Feinabgrenzung wurden auch die Nahbereiche der zentralen Orte der unteren Stufen grundsätzlich berücksichtigt. Besondere Bedeutung wurde weiterhin den schulischen und sonstigen Infrastrukturverflechtungen beigemessen. Beachtet wurden auch anzustrebende raumordnerische Entwicklungen.

Hessen:

Bei der gebietlichen Neugliederung auf der Gemeindeebene in Hessen werden zur Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft der kommunalen Selbstverwaltung größere leistungsfähigere Einheiten angestrebt. Die zukünftige hessische Gemeinde ist die Einheitsgemeinde mit einheitlicher Ge-

meindevertretung, einem Gemeindevorstand, einem einheitlichen Haushalts- und Rechnungswesen. Um Fehlentwicklungen zu vermeiden, hat der Innenminister für alle Landkreise Modellplanungen erarbeitet, die für jede Gemeinde einen Neugliederungsvorschlag enthalten.

Nach den Modellplänen für die gebietliche Neugliederung auf der Gemeindeebene ergeben sich folgende statistische Zahlen:

Zahl der hessischen kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen geordnet

	Stand 1969	Nach Abschluß der Reform erwartet
unter 2 000 Einwohnern	2 216	23
von 2 001 bis 3 000 Einwohner	143	37
von 3 001 bis 5 000 Einwohner	131	115
von 5 001 bis 7 000 Einwohner	46	86
von 7 001 bis 10 000 Einwohner	45	71
von 10 001 bis 30 000 Einwohner	48	111
über 30 000 Einwohner	5	15

Die Gesamtzahl der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden wird voraussichtlich etwa 460 betragen, wobei eine Schwankungsbreite von 40 Gemeinden möglich erscheint.

Nach Abschluß der Gemeindegebietsreform wird die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden voraussichtlich rd. 8300 Einwohner betragen. Damit werden 43 % der Gemeinden mehr als 7000 Einwohner haben. Bis zum Jahre 1980 wird sich diese Zahl auf 50 % aller Gemeinden erhöhen.

Am 31. Dezember 1969 bestanden in Hessen 2643 Gemeinden. Nach Vorlage aller Modellplanungen, nach den bisher erfolgten freiwilligen Eingliederungen und Zusammenschlüssen sowie nach Inkrafttreten von 8 Gesetzen zur gebietlichen Neugliederung auf der Gemeinde- und Kreisebene am 1. August 1972, beträgt die Zahl der Gemeinden noch 847 (Rückgang um 1796).

Nach dem Beschluß der Hessischen Landesregierung vom 27. November 1971 sollen die 39 Landkreise zu 20 neuen Landkreisen zusammengefaßt werden. Die Zahl der kreisfreien Städte wird von 9 auf 6 vermindert. Die neuen Landkreise werden durchschnittlich rd. 193 000 Einwohner haben. Mit den Gesetzen vom 1. August 1972 sind bereits aus 15 Landkreisen und einer kreisfreien Stadt (Fulda) 8 neue Landkreise entstanden (die Einkreisung von Fulda wird allerdings erst am 1. Juli 1976 wirksam).

Bei der Gebietsreform auf Gemeinde- und Kreisebene sind die von der Raumordnung und Landesplanung entwickelten Vorstellungen von erheblicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere für das System der zentralörtlichen Gliederung und die bisher entwickelten Vorstellungen der Regionalplanung. Die Vorschläge für die Gebietsreform sind in enger Zusammenarbeit mit den für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Dienststellen erarbeitet worden.

Bis zum Ende des Jahres 1972 wird der hessische Innenminister eine umfassende Gesamtvorlage zur Funktionalreform erstellen. Es sind folgende Ziele angestrebt:

— Die Verwaltungsaufgaben der größeren Gemeinden und der Kreisverwaltungen werden im Interesse der weitestgehenden Bürgernähe der Verwaltung ergänzt und erweitert.

— Die staatlichen Sonderbehörden sollen vermindert oder in die Verwaltungen der Kreise eingegliedert werden.

— Die räumliche Deckungsgleichheit der Amtsbereiche der Sonderbehörden, soweit sie nicht eingegliedert werden, mit den Kreisverwaltungen wird angestrebt.

— Die räumliche Abgrenzung der Kreise soll mit den Zuständigkeitsbereichen der Gerichte koordiniert werden.

— Die Grenzen der Planungsregionen und der kommunalen Gebietsrechenzentren sollen im Hinblick auf die neuen Kreisgrenzen überprüft werden.

Niedersachsen:

Am 31. Dezember 1969 bestanden in Niedersachsen 4153 Gemeinden einschließlich der kreisfreien und selbständigen Städte. Im Durchschnitt umfaßte jede Gemeinde 11,42 qkm mit 1710 Einwohnern. Davon hatten 4138 kreisangehörige Gemeinden (einschließlich der selbständigen Städte) eine durchschnittliche Größe von 11,20 qkm mit 1284 Einwohnern.

Nach Abschluß der Gemeindereform sollen in der Regel Gemeinden mit mindestens 7000 bis 8000 Einwohnern — in Ausnahmefällen (z. B. dünne Besiedlung) nicht weniger als 5000 Einwohnern — bestehen. Die Entfernungen von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung sollen möglichst sieben bis acht Kilometer nicht überschreiten.

Als Rechtsform der örtlichen Selbstverwaltung soll es neben der (Einheits-)Gemeinde weiter die Samtgemeinde geben. Bei der Einheitsgemeinde soll aber die Ortsschaftsverfassung stärker ausgestaltet werden. Die Samtgemeinden, die nicht mehr als 10 Mitgliedsgemeinden haben dürfen, wobei jede Mitgliedsgemeinde mindestens 400 Einwohner aufweisen muß, werden eine stärker integrierte Verfassung haben.

Die Reform der Gemeindeebene wurde Ende 1970 mit der Neuordnung geschlossener Räume begonnen, nachdem zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse durch Einzelgesetze vorhergegangen waren. Inzwischen sind die Vorschläge des Innenministeriums für die insgesamt 32 Neugliederungsgebiete des Landes veröffentlicht und die vorgesehenen Erhebungen und Bereisungen durchgeführt

worden. Zum 1. Juli 1972 sind 10 Neugliederungsgesetze in Kraft getreten; die Gesetzesvorlagen für 5 weitere Neuordnungsräume sind in den Landtag eingebracht.

Die Reform der Gemeindeebene soll im Jahre 1974 abgeschlossen sein.

Die Kreisreform ist für die 1974 beginnende Wahlperiode des Landtages vorgesehen. Ein Konzept der Landesregierung für die künftige Kreisgliederung liegt noch nicht vor.

Im Zuge der Bezirksreform sollen voraussichtlich vier Verwaltungsbezirke gebildet werden. Der Zeitpunkt hierfür steht noch nicht fest.

In seiner Absichtserklärung zur Gemeindereform vom 9. Februar 1971 hat der Landtag bestimmt, daß die zu einer neuen Einheit zusammengeschlossenen Gemeinden einem Nahbereich angehören müssen. Die Nahbereiche sind im Zuge der Aufstellung der Raumordnungsprogramme für die Regierungs- und Verwaltungsbezirke festgelegt worden. Inzwischen sind fünf Raumordnungsprogramme für die Bezirke wirksam geworden, die übrigen drei Raumordnungsprogramme werden voraussichtlich bis Ende 1972 wirksam werden. Damit ist sichergestellt, daß die räumliche Abgrenzung der künftigen Gemeinden den Erfordernissen der Raumordnung entspricht.

Darüber hinaus hat der Landtag beschlossen, daß auch die Rechtsform der örtlichen Selbstverwaltung (Einheitsgemeinde oder Samtgemeinde) den raumordnerischen Gesichtspunkten entsprechen soll. Einheitsgemeinden sind danach in stärker verdichteten Räumen und bei dem Zusammenschluß mit zentralen Orten stärkerer Zentralität zu bilden. Die dafür in Betracht kommenden Schwerpunkträume sowie die Ober- und Mittelzentren wurden bereits im Landes-Raumordnungsprogramm vom 18. März 1969 festgelegt; Grund- und Nebenzentren werden in den Raumordnungsprogrammen für die Bezirke bestimmt. Die zentralen Orte werden gleichzeitig Kerne der künftigen Verwaltungseinheiten sein.

Die Eingliederung der Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung ist noch nicht abschließend konzipiert. Unabhängig hiervon werden weiterhin Aufgaben auf nachgeordnete Verwaltungsbehörden verlagert.

Die Übertragung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf nachgeordnete Verwaltungsbehörden ist durch das Fünfte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 21. Juni 1972 fortgeführt worden. Das Gesetz tritt am 1. Januar 1973 in Kraft.

Insgesamt werden zunächst

von den obersten Landesbehörden auf die Bezirksregierungen	ca. 280	Aufgaben und Zuständigkeiten
von den Bezirksregierungen auf die Landkreise	ca. 540	Aufgaben und Zuständigkeiten
von den Landkreisen auf die Gemeinden	ca. 170	Aufgaben und Zuständigkeiten

übertragen. Ein beträchtlicher Teil der Aufgabenverlagerungen ist bereits verwirklicht; die übrigen Verlagerungen werden mit den Maßnahmen der Gebietsreform Schritt halten.

Nordrhein-Westfalen:

Die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert sich an einheitlichen Neuordnungsmaßstäben. Diese finden ihre wesentliche Grundlage in dem Gutachten der von der Landesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A (Die Neugliederung in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen) und Abschnitt B (Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen). Den Modellvorstellungen dieser Gutachten hat die Landesregierung durch Beschlüsse vom 9. Mai 1967 und 9. Juli 1968 zugestimmt. Sie liegen auch den 47 Neugliederungsgesetzen zugrunde, die im Rahmen eines 1. Neugliederungsprogramms ergangen sind. Die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung der kommunalen Gebietsreform enthalten die Gemeindeordnung und die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

Die Gebiets- und Verwaltungsreform wird „von unten nach oben" durchgeführt. Das Schwergewicht der gebietlichen Neugliederung lag daher zunächst bei den Gemeinden. Inzwischen ist die zweite Phase der Neugliederung angelaufen, durch die in acht abgegrenzten Teilräumen des Landes die Gemeindereform zum Abschluß gebracht und die Kreisreform durchgeführt werden soll.

Der Reform werden einheitliche Neugliederungsmaßstäbe zugrunde gelegt. Dabei haben raumordnerische Vorstellungen sowohl für die Bildung neuer Gemeinden als auch der neuen Kreise ein erhebliches Gewicht. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip ist wesentlicher Ausgangspunkt aller Neugliederungsmaßnahmen. Berücksichtigt werden ferner die Ziele einer umfassenden Entwicklungsplanung für das Land Nordrhein-Westfalen, die sich ergeben aus dem Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplänen I (Einteilung des Landesgebiets in Zonen, Gemeinden und städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung) und II (Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen), aus dem Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 und dem Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen sowie aus den Gebietsentwicklungsplänen der Landesplanungsgemeinschaften. Auch die Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung vermitteln vielfach wichtige Erkenntnisse, die bei der kommunalen Neugliederung berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist die ständige Mitwirkung der Landesplanungsbehörde in jedem Stadium des Neugliederungsverfahrens sichergestellt. Auch den Landesplanungsgemeinschaften wird Gelegenheit gegeben, zu allen ihr Gebiet berührenden Neugliederungsvorschlägen Stellung zu nehmen. Die im Landesent-

wicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen und den Gebietsentwicklungsplänen dargestellten Ziele der Landesplanung werden von den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Regel als Grundlage der kommunalen Neugliederung anerkannt.

Durch die gemeindliche Neugliederung wird die Einheitsgemeinde angestrebt. Die Grundlage planerischer Vorstellungen und damit gleichzeitig wesentlicher Ausgangspunkt kommunaler Neugliederungsmaßnahmen ist dabei das zentralörtliche Gliederungsprinzip. Der zentrale Ort und sein Verflechtungsbereich werden zu einer neuen Gemeinde zusammengefaßt. In den ländlichen Zonen umfaßt die neue Gemeinde in der Regel den Grundversorgungsbereich, den Funktionsraum der Verflechtungsbeziehungen unterer Stufe (Unterbereich), in städtischen Verflechtungsgebieten und Ballungsrandzonen den Versorgungsbereich mittlerer Stufe (Mittelbereich).

Der Grundsatz der gemeindlichen Neugliederung, den örtlichen Verflechtungsbereich möglichst nicht durch kommunale Grenzen zu durchschneiden, bedeutet, auf die Neuordnung der Kreise übertragen, daß die Versorgungsverflechtungen im Mittelbereich möglichst nicht durch Kreisgrenzen durchschnitten werden sollen. Es wird mithin nicht nur eine bloße Maßstabsvergrößerung und, damit verbunden, eine Verminderung der Zahl der Gemeinden und Kreise angestrebt, sondern eine an funktionsräumlichen Zusammenhängen ausgerichtete neue Gemeinde- und Kreisgliederung.

Die Auswirkungen des 1. Neugliederungsprogramms der Landesregierung auf Zahl und Durchschnittsgröße der Gemeinden, Ämter und Kreise zeigen folgendes Bild:

Insgesamt wurden 1280 Gemeinden in das 1. Neugliederungsprogramm einbezogen, denen 222 neue Gemeinden gegenüberstehen. Von den 1280 Gemeinden hatten 1069 weniger als 5000 Einwohner, von den 222 neuen Gemeinden bleiben nur 21 unter dieser Einwohnergröße. Dabei wurden die meisten dieser 21 neuen Gemeinden als sogenannte Teillösungen vorweg gebildet. Sie werden im Zuge des 2. Neugliederungsprogramms in größeren Einheiten aufgehen. Weiter wurden 3 kreisfreie Städte in Kreise eingegliedert und 1 Kreis sowie alle beteiligten 141 Ämter aufgelöst.

Von den acht Neugliederungsräumen des 2. Neugliederungsprogramms sind bisher vier in Angriff genommen:

Für den Raum Aachen, der eine kreisfreie Stadt, 8 Kreise und 172 bisher noch nicht neugegliederte Gemeinden und 32 Ämter umfaßt, hat der Landtag am 2. Dezember 1971 ein Gesetz verabschiedet, das neben einer Vergrößerung der kreisfreien Stadt Aachen die Bildung von 4 Kreisen und 32 neuen Gemeinden regelt.

Für den Raum Bielefeld (1 kreisfreie Stadt, 8 Kreise, 173 noch nicht neugegliederte Gemeinden, 20 Ämter) liegt ein Gesetzentwurf vor, der die Bildung von 18 neuen Gemeinden und 3, alternativ 4, Kreisen sowie eine gebietliche Erweiterung der kreisfreien Stadt Bielefeld vorsieht.

Für den Raum Ruhrgebiet ist ein Neugliederungsvorschlag in Vorbereitung. In die Untersuchung sind außer den 16 kreisfreien Städten des Kernraumes 83 Gemeinden der angrenzenden Kreise einbezogen.

Im Raum Münster/Hamm (3 kreisfreie Städte, 12 Kreise, 229 Gemeinden) läuft die Diskussion mit den Gemeinden und Kreisen über die künftige gemeindliche Gliederung.

Nach Abschluß der Gebietsreform ist nach Schätzungen folgendes Bild zu erwarten (Zahlen in Klammern entsprechen dem Stand vom 30. Juni 1966 vor Inkrafttreten des Siegengesetzes):

kreisangehörige Gemeinden		
Anzahl	450 bis 500	(2 317)
durchschnittliche Einwohnerzahl	18 000 bis 20 000 E	(3 930 E)
Flächengröße	62 bis 69 qkm	(13 qkm)
Kreise		
Anzahl	25 bis 30	(57)
durchschnittliche Einwohnerzahl	300 000 bis 365 000 E	(160 000 E)
Flächengröße	1 037 bis 1 244 qkm	(546 qkm)
kreisfreie Städte		
Anzahl	20 bis 25	(38)
durchschnittliche Einwohnerzahl	320 000 bis 400 000 E	(212 000 E)
Flächengröße	117 bis 147 qkm	(77 qkm)

Über die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Abschnitt C des Gutachtens der Sachverständigenkommission) hat die Landesregierung noch keinen Beschluß gefaßt. Da die Neuabgrenzung der Verwaltungseinheiten von unten nach oben aufgebaut werden soll, kann sich die Existenz und die räumliche Abgrenzung neuer Regierungsbezirke, der Landschaftsverbände und der Landesplanungsgemeinschaften auch nur nach der Größe und Zahl der neuen Kreise richten. Dies gilt insbesondere für die Zahl der Regierungsbezirke, deren Weiterexistenz — nach der Ablehnung der Regionalkreise — vorausgesetzt wird. Nach dem derzeitigen Stand der Meinungsbildung dürfte sich die Zahl der Regierungsbezirke von sechs auf vier vermindern. Die durchschnittliche Einwohnerzahl steigt damit von 2 855 000 auf 4 288 000, die Flächengröße von 5673 qkm auf 8510 qkm. Mit Wirkung vom 1. August 1972 ist der Regierungsbezirk Aachen aufgelöst und mit dem Regierungsbezirk Köln vereinigt worden, so daß das Land Nordrhein-Westfalen z. Z. fünf Regierungsbezirke hat.

Rheinland-Pfalz:

Im Land Rheinland-Pfalz ist die territoriale und funktionale Gebietsreform weit vorangeschritten.

Die Zahl der Gemeinden des Landes hat sich durch gesetzliche und freiwillige Maßnahmen von 2912 (31. Dezember 1967) auf 2493 (1. Mai 1972) verringert. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen.

Durch die Bildung der Verbandsgemeinden wurde für das ganze Land eine einheitliche Gemeindeorganisation geschaffen. Die bisherige Rechtszersplitterung ist damit überwunden. Die Gemeinden, die bisher nur in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier in Ämtern organisiert waren, werden künftig im gesamten Land in Verbandsgemeinden zusammengefaßt. Nach Abschluß der Bildung der Verbandsgemeinden am 23. April 1972 bestehen nunmehr 167 Verbandsgemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von ca. 12 600, 33 verbandsfreie Gemeinden und 12 kreisfreie Städte. Insgesamt ist damit Rheinland-Pfalz in 212 hauptamtlich verwaltete gemeindliche Verwaltungseinheiten gegliedert.

Durch das Elfte Verwaltungsvereinfachungsgesetz erfolgte die Aufgabenausstattung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden mit staatlichen Aufgaben im Rahmen der funktionalen Verwaltungsreform.

Die Zahl der Landkreise in Rheinland-Pfalz hat sich von 39 auf 25 vermindert. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kreise stieg von 68 000 auf 105 700, die durchschnittliche Fläche von 494 auf 751 qkm.

Es befindet sich ein weiteres Gesetz zur Funktionalreform in Vorbereitung, in dem zahlreiche Aufgaben von den Bezirksregierungen auf die Ebene der Landratsämter und kreisfreien Städte übertragen werden sollen.

Die Zahl der Regierungsbezirke wurde von fünf auf drei verringert.

Nach dem Ergebnis der bisherigen Verwaltungsvereinfachungsgesetze wurden insgesamt 337 Behörden und Dienststellen ersatzlos aufgehoben.

Der Wegfall weiterer Behörden und Dienststellen ist vorgesehen.

Alle Reformmaßnahmen wurden in enger Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Raumordnung geplant und durchgeführt. Raumordnerische Vorstellungen (z. B. die im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz festgelegten Grundsätze und hier besonders das zentralörtliche Gliederungsprinzip) waren Grundlage der Reformmaßnahmen.

Saarland:

Auch im Saarland ergibt sich die Notwendigkeit, im Wege einer kommunalen Neuordnung größere, leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen.

Der Landtag des Saarlandes hat durch das Gesetz Nr. 928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland (GVRG) vom 17. Dezember 1970 (Amtsbl. S. 949 ff.) die Richtlinien für das Reformwerk festgesetzt.

Danach ist das Gebiet der Landkreise und Gemeinden neu zu gliedern mit dem Ziel, größere leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen, um das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Bevölkerung entsprechend den Erfordernissen der modernen Industrie- und Leistungsgesellschaft nachhaltig zu fördern und zu sichern. Dabei sind die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 1 GVRG).

Die Zuständigkeiten der öffentlichen Verwaltung sind gleichzeitig neu zu ordnen. Hierbei sind grundsätzlich die Einheit, die Einräumigkeit und die Ortsnähe der Verwaltung anzustreben (§ 1 Abs. 2 GVRG).

Bei der Neugliederung der Gemeinden sind Einheitsgemeinden zu bilden. Sie sollen, um ihre Verwaltungskraft als Träger der öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft voll einsetzen zu können, in der Regel mindestens 8000, im Verdichtungsraum in der Regel mindestens 15 000 Einwohner haben (§ 2 Abs. 3 GVRG). Nach § 4 GVRG sind die Ämter aufzulösen.

Zur Zeit bestehen im Saarland:

67	Gemeinden	mit weniger als	500	Einwohnern,
77	Gemeinden	mit 500 bis	1 000	Einwohnern,
154	Gemeinden	mit 1 000 bis	5 000	Einwohnern,
25	Gemeinden	mit 5 000 bis	8 000	Einwohnern,
15	Gemeinden	mit 8 000 bis	15 000	Einwohnern,
9	Gemeinden	mit mehr als	15 000	Einwohnern.

Das Gebiet der Kreise ist so neu zu gliedern, daß sie unter Berücksichtigung des neuen Größenzuschnitts der kreisangehörigen Gemeinden ihre überörtlichen öffentlichen Aufgaben erfüllen und dabei insbesondere ihrer Ausgleichsfunktion als übergemeindlicher Verwaltungs-, Wirtschafts- und Kulturträger gerecht werden können (§ 2 Abs. 2 GVRG).

Der Stand der Vorbereitungsarbeiten für die kommunale Gebietsreform im Saarland erlaubt es noch nicht, Angaben über Anzahl und Struktur der künftigen Gemeinden und Landkreise zu machen. Nach den vorerwähnten Bestimmungen des GVRG ist jedoch damit zu rechnen, daß sich die Zahl von derzeit 345 Gemeinden im Saarland nicht unwesentlich verringern wird.

Eine wissenschaftliche „Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform beim Minister des Innern" hat unter Mitwirkung der Landesplanung Vorschläge zur kommunalen Gebietsreform unterbreitet und im März 1972 veröffentlicht.

Ziele der Raumordnung sind in mehrfacher Hinsicht in den Neuordnungsvorschlag der Arbeitsgruppe eingegangen. So sind zentralörtliche Verflechtungsbereiche als Abgrenzungsmerkmale für die neuen kommunalen Einheiten herangezogen worden, und zwar Nahbereiche für die Abgrenzung der neu zu bildenden Gemeinden, Mittelbereiche für die Abgrenzung der neu zu bildenden Landkreise mit der Maßgabe, daß die erwähnten kommunalen Einheiten die genannten Verflechtungsbereiche nicht durchschneiden sollen. Daneben sind Siedlungszusammenhänge und Zielprojektionen der Landesplanung für die Entwicklung von Teilräumen des Landes berücksichtigt worden. Bei der Festlegung der anzustrebenden Regeluntergrenzen für die Gemeinden sind landesplanerische Gebietskategorien — innerhalb und außerhalb des Verdichtungsraumes — in das Gesetz zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform eingegangen.

Schleswig-Holstein:

Die Gebiets- und Verwaltungsreform erstreckt sich in Schleswig-Holstein im wesentlichen auf die Neuordnung der Ämter und Kreise.

Die Grundlage für die Neuordnung der Ämter bildet die Amtsordnung für Schleswig-Holstein i. d. F. vom 24. Mai 1966 (GVOBl. S. 95). Über den Zusammenschluß kreisangehöriger Gemeinden zu Ämtern, über die Änderung und Auflösung von Ämtern beschließt der Innenminister nach Anhörung der beteiligten Gemeindevertretungen und Kreistage. Jedes Amt soll ein abgerundetes Gebiet umfassen, dessen Größe und Einwohnerzahl so zu bemessen ist, daß eine leistungsfähige, sparsame und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung unter ehrenamtlicher Leitung erreicht wird. Die Ämter sollen in der Regel nicht weniger als 5000 Einwohner umfassen.

Die Zahl der Ämter hat sich durch die Reform von 215 auf 127 verringert; die durchschnittliche Einwohnerzahl wuchs von 3800 auf 6300 [1]) Einwohner je Amt, die durchschnittliche Fläche von 62 auf 104 qkm [1]). Die Neuordnung der Ämter ist im wesentlichen abgeschlossen.

Die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden hat sich im wesentlichen durch freiwillige Zusammenschlüsse von 1371 am 1. Januar 1969 auf 1262 am 1. Oktober 1971 vermindert.

Durch das Erste Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 22. April 1969 (GVOBl. S. 60) wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1970 vier Gemeinden zur neuen Stadt Norderstedt zusammengeschlossen.

Die Zahl der kreisfreien Städte (4) hat sich nicht geändert.

Die Grundlage für die Neuordnung der Kreise bildet das Sachverständigengutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein vom September 1968, das von einer Größenordnung von 100 000 bis 250 000/300 000 Einwohner je Kreis ausgeht. Die Kreise wurden durch das Zweite Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 23. Dezember 1969 (GVOBl. S. 280) neu geordnet. Außerdem wurden in diesem Gesetz mehrere Gemeinden in die kreisfreien Städte eingegliedert. Lediglich der Kreis Flensburg-Land wird erst mit Ablauf des Tages vor der Kommunalwahl 1974 aufgelöst. Dieser Raum bedarf noch der Neuordnung.

Die Zahl der Kreise hat sich von 17 auf 12 vermindert; die durchschnittliche Einwohnerzahl wuchs von 107 000 auf 156 000 [1]) Einwohner je Kreis, die durchschnittliche Fläche von 900 auf 1270 qkm [1]).

Bei der Neuordnung der Ämter und Kreise wurden wirtschaftliche, topographische, historische und landsmannschaftliche Zusammenhänge und insbesondere raumordnerische Gesichtspunkte berücksichtigt. Eine weitgehende räumliche Deckung von Verwaltungseinheit und sozio-ökonomischem Verflechtungsbereich wurde angestrebt. Insbesondere bei der Bestimmung der Sitze der Amts- und Kreisverwaltungen wurde das System der zentralen Orte zugrunde gelegt. Die Kreisreform wurde durch eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Raumordnung und Landesplanung vorbereitet.

Wie in den vergangenen Jahren wird die Bundesregierung auch in Zukunft der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern ihre besondere Aufmerksamkeit schenken und die Entwicklung und Durchführung der geplanten notwendigen Reformmaßnahmen auf diesem Gebiet weiter mit Interesse verfolgen.

Sie drückt dabei die Hoffnung aus, daß es gelingen möge, überall in den Ländern optimale Verwaltungseinheiten zu schaffen, die die Verwaltung leistungsfähiger, bürgernäher und damit attraktiver macht.

Gleichzeitig hofft sie, daß ein gewisses Maß an Einheitlichkeit der Verwaltungsstruktur in allen Ländern gewahrt bleibt.

2 Raumstruktur

2.1 Bevölkerungsstruktur

Die Volkszählung vom 27. Mai 1970 liefert erstmals seit dem 6. Juni 1961, dem Stichtag der vorletzten Volkszählung, wieder detaillierte Informationen über demographische, soziale und wirtschaftliche Strukturen und Entwicklungen. Damit stehen Daten zur Verfügung, die als Grundlagen zur Analyse der Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in ihrer regionalen Differenzierung dienen können.

In der Zeit von 1961 bis 1970 hat sich die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) von 56,185 Millionen auf 60,651 Millionen Einwohner, also um rd. 4,5 Millionen (7,9 %) erhöht. Damit ist die Bevölkerungsdichte von 226 auf 244 Einwohner/qkm gestiegen. An dieser Bevölkerungszunahme haben die ausländischen Arbeitskräfte einschließlich ihrer Familienangehörigen einen erheblichen Anteil. Im Mai 1970 wurden 2,4 Millionen (4 %) Ausländer im Bundesgebiet gezählt; das sind 1,7 Millionen (250 %) mehr als 1961. Gegenwärtig beträgt ihre Zahl bereits etwa 3,4 Millionen. Seit 1968 ist der Zustrom der Ausländer die entscheidende Komponente für die Bevölkerungszunahme. Zwei Drittel der Zunahme sind seitdem Außenwanderungsgewinne.

Regional ist die Bevölkerungsentwicklung 1961 bis 1970 nicht einheitlich verlaufen. Einen ersten Überblick über die Auswirkungen der Bevölkerungszunahme hinsichtlich der unterschiedlichen Entwicklung einzelner Räume des Bundesgebietes vermitteln die Werte über die Veränderung der Bevölkerungsdichte in den Gebietseinheiten [1]) des Bundes-

[1]) Stand 31. Dezember 1969 unter Berücksichtigung der Reform

[1]) Für das Bundesraumordnungsprogramm wird das Bundesgebiet in 38 Gebietseinheiten eingeteilt. Diese statistischen Gebietseinheiten werden als Räume verstanden, die sich funktional ergänzen, grundsätzlich auf mindestens ein Oberzentrum orientiert sind und mindestens 400 000 Einwohner und 5000 qkm umfassen. Die Abgrenzung hält sich an Kreisgrenzen (vgl. Grundraster der Karte „Bevölkerungsdichte — 1. Juli 1971" nach S. 24).

Wanderungssaldo

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

1968-1970

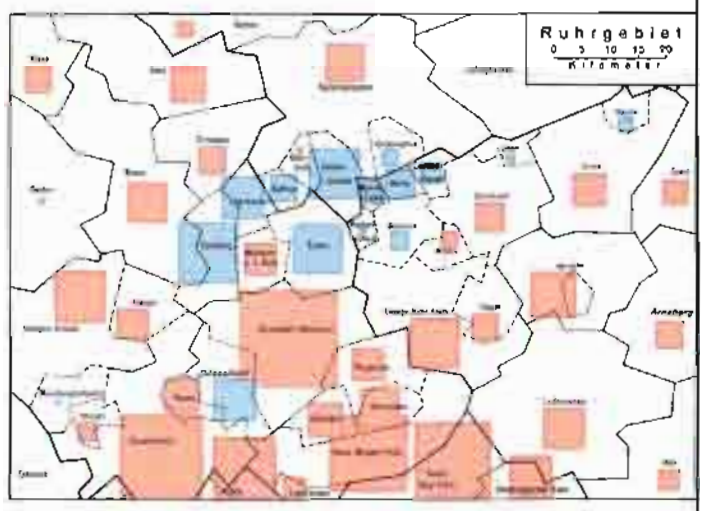
Zuwanderungsüberschuß

Abwanderungsüberschuß

Maßstab der Quadrate

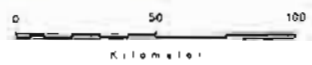
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bearbeitet im Institut für Raumordnung



Kreisfreie Städte mit weniger als 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

121 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm



Grenze der Bundesrepublik Deutschland

Landesgrenze

Reg.-Bez.-Grenze

Landkreisgrenze

Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Wanderungssaldo
1968–1970

Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung

In den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

30. September 1970

Auf 1000 Einwohner entfallen...Ausländer

- bis unter 20
- 20 bis unter 40
- 40 bis unter 60
- 60 bis unter 80
- 80 bis unter 100
- 100 und mehr

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bearbeitet im Institut für Raumordnung

Ruhrgebiet

Kreisfreie Städte mit weniger als 50000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

- Grenze der Bundesrepublik Deutschland
- Landesgrenze
- Reg.-Bez.-Grenze
- Landkreisgrenze
- Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung

– 30. September 1970 –

Veränderung der Geburtenziffern

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

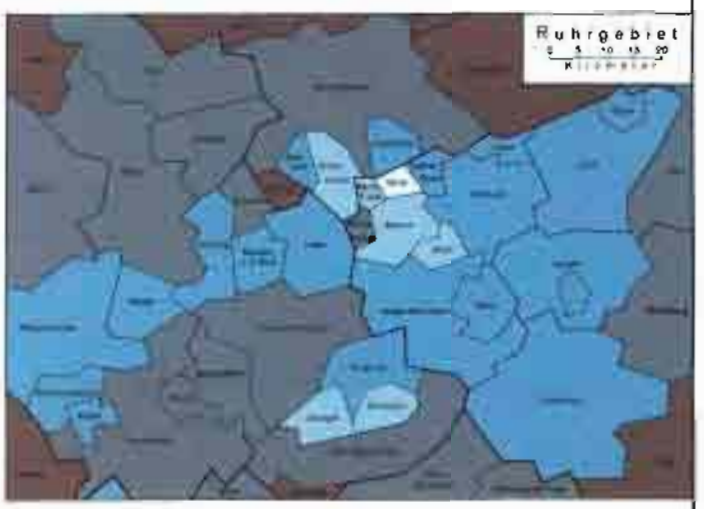
1965-1970

Abnahme der Geburtenzahl auf 1000 Einwohner

- bis unter 3
- 3 bis unter 4
- 4 bis unter 5
- 5 bis unter 6
- 6 und mehr

Quelle: Statistische Landesämter

Bearbeitet im Institut für Raumordnung



Kreisfreie Städte mit weniger als 50000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

0 50 100
Kilometer

Grenze der Bundesrepublik Deutschland
Landesgrenze
Reg.-Bez.-Grenze
Landkreisgrenze
Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 1. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Veränderung der Geburtenziffern
1965–1970

Bevölkerungsdichte

In den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

1. Juli 1971

Einwohner je qkm

bis unter 100	400 bis unter 500
100 bis unter 200	500 bis unter 1000
200 bis unter 300	1000 und mehr
300 bis unter 400	

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kreisfreie Städte mit weniger als 60 000 Einwohnern sind mit den angehörigen Landkreisen dargestellt

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

0 50 100
Kilometer

- Grenze der Bundesrepublik Deutschland
- Landesgrenze
- Reg.-Bez.-Grenze
- Landkreisgrenze
- Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 1. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Bevölkerungsdichte

– 1. Juli 1971 –

Bevölkerungsveränderung je qkm

In den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

1961-1970

Zu- (+) bzw. Abnahme (−) der Einwohner je qkm

+100 und mehr	− 10 bis unter − 40
+70 bis unter +100	− 40 bis unter − 70
+40 bis unter +70	70 bis unter − 100
+ 10 bis unter +40	− 100 und mehr
+ 10 bis unter − 10	

Quelle: Statistische Landesämter

Bearbeitet im Institut für Raumordnung

Ruhrgebiet

Kreisfreie Städte mit weniger als 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

0 50 100

Kilometer

Grenze der Bundesrepublik Deutschland

Landesgrenze

Reg.-Bez.-Grenze

Landkreisgrenze

Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Bevölkerungsveränderung je qkm
1961–1970

raumordnungsprogramms. Hohe Bevölkerungsgewinne hatten die stark industrialisierten Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg. Gebietseinheiten, die im wesentlichen agrarisch strukturiert sind und deren Bevölkerungsdichte 1961 unter 100 Einwohnern je qkm lag, wie Schleswig (1), Lüneburger Heide (4), Ems (7), Trier (19), Regensburg-Weiden (32) und Landshut-Passau (33) haben bis 1970 nur geringfügige Zunahmen von 5 bis 11 Einwohnern je qkm aufzuweisen. Nur ein Drittel (13) aller Gebietseinheiten hat einen Zuwachs, der über dem Bundesdurchschnitt (18 E/qkm) liegt, davon weisen allerdings 7 Gebietseinheiten mit größeren Verdichtungsräumen innerhalb ihrer Grenzen einen höheren Grad an weiterer Verdichtung auf: Düsseldorf (16) + 79 E/qkm, Köln (18) + 73 E/qkm, Frankfurt/Darmstadt (24) + 60 E/qkm, Rhein-Neckar-Südpfalz (28) + 33 E/qkm, Oberrhein-Nordschwarzwald (29) + 39 E/qkm, Neckar-Franken (30) + 43 E/qkm und München-Rosenheim (34) + 34 E/qkm. Abnahme an Bevölkerungsdichte haben nur die Gebietseinheiten Essen (15) — 11 E/qkm und Berlin (West) (38) — 159 E/qkm. Die Gebietseinheit Essen umfaßt im wesentlichen das Ruhrgebiet, das bereits seit einigen Jahren außerordentlich niedrige Geburtenziffern und eine anhaltende Abwanderungstendenz aufweist.

Für die 24 Verdichtungsräume (vgl. Tabelle „Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31. Dezember 1969 in den 24 Verdichtungsräumen") ergibt sich für die Zeit von 1961 bis 1970 insgesamt ein Bevölkerungswachstum von ca. 1,88 Millionen Einwohnern. Im Verdichtungsraum Braunschweig ist die Bevölkerung in dieser Zeit zurückgegangen. Die Bevölkerungsdichte der Verdichtungsräume stieg auf durchschnittlich 1521 Einwohner je qkm, das sind 117 E/qkm mehr als 1961, während im übrigen Bundesgebiet die Zunahme 18 E/qkm betrug. Damit leben heute in den Verdichtungsräumen auf rd. 7 % der Fläche rd. 45 % der Bevölkerung des Bundesgebietes.

Das höchste Bevölkerungswachstum von 1961 bis 1970 weisen dabei die zu Verdichtungsräumen gehörenden Landkreise auf. Es zeigt sich also, daß die bereits vorher stark verdichteten Landkreise nun auch die größten Zunahmen an Einwohnern je qkm haben; z. B. die Kreise Köln (185 E/qkm), Düsseldorf-Mettmann (157 E/qkm), der Rhein-Wupper-Kreis (152 E/qkm), Offenbach (210 E/qkm), der Main-Taunus-Kreis (192 E/qkm), Hanau (148 E/qkm), der Obertaunuskreis (160 E/qkm), Eßlingen (207 E/qkm) und Ludwigsburg (140 E/qkm). Der Zuwachs an Bevölkerungsdichte nimmt zum Rande der Verdichtungsräume hin ab, ist jedoch selbst dort mit Zunahmen von 40 bis 70 Einwohnern je qkm immer noch wesentlich höher als in den entfernteren ländlichen Räumen. Ein Wachstum der Verdichtungsräume ist deutlich zu erkennen; es vollzieht sich einerseits durch eine stärkere Verdichtung, andererseits durch eine Ausdehnung dieser Räume. 58 % der Städte mit über 60 000 Einwohnern haben einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen. Dieses Wachstum ist im wesentlichen das Ergebnis der seit dem Jahre 1968 verstärkten Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Von den insgesamt 2,976 Millionen Ausländern, die sich am 30. September 1970 im Bundesgebiet aufhielten, lebten allein 1,293 Millionen, d. h. rd. 43,4 % in Großstädten. Nur wenige Großstädte wie Kiel, Mainz, Freiburg im Breisgau und Regensburg hatten nennenswerte Zunahmen an deutscher Bevölkerung. Allerdings haben 41 % der 85 Städte mit 60 000 und mehr Einwohnern in der Zeit von 1961 bis 1970 starke Einbußen an Bevölkerung erlitten. Beachtlich hoch ist der Rückgang in den Kernstädten einiger Verdichtungsräume — in Hannover um 366 E/qkm, in Braunschweig um 291 E/qkm sowie in der Mehrzahl der Städte des Ruhrgebietes mit z. T. mehr als 300 E/qkm (vgl. Karte „Bevölkerungsdichte 1. Juli 1971" nach S. 24 und „Bevölkerungsveränderung je qkm 1961—1970" nach S. 24).

Die bereits in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 aufgezeigten Entwicklungstendenzen, nämlich Bevölkerungsabnahmen oder Bevölkerungsstagnation in den Kernstädten der Verdichtungsräume sowie eine Zunahme der Bevölkerung im Umkreis der größeren Städte, haben sich auch 1971 fortgesetzt. Diese Entwicklung wird teilweise nur durch die starke Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in diese Städte überlagert, im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung, die das Umland der Städte als Wohnsitz bevorzugt. Die Ursachen für die Verluste an deutscher Bevölkerung sind in den ungünstigen Umweltbedingungen der Stadtkerne, der gleichbleibenden Nachfrage nach dem Eigenheim, begünstigt durch steuerliche und finanzielle Förderung, niedrigere Grundstückspreise in den Randgebieten und in den allgemeinen städtebaulichen Vorstellungen — Trennung von Arbeitsstätte und Wohnung — zu suchen. Die hohen Bau- und Bodenkosten sowie Mieten in den Städten haben andererseits dazu beigetragen, daß sowohl vorhandene als auch neuerrichtete Gebäude immer mehr gewerblich genutzt werden. Die Abnahme der Bevölkerung in den Kernstädten ist mit einer Zunahme der Arbeitsplatzdichte verbunden. Es macht sich also ein Funktionswandel der Stadtkerne bemerkbar.

Auch die abseits der Verdichtungsräume oder größerer Städte gelegenen, meist ländlich strukturierten Räume weisen von 1961 bis 1970 fast ausnahmslos ein Bevölkerungswachstum auf. Allerdings liegt dieses mit weniger als 10 Einwohnern je qkm in weiten Teilen des Bundesgebietes erheblich unter dem Durchschnitt der Landkreise (17,9 E/qkm), z. B. in Schleswig-Holstein alle Landkreise außer Pinneberg, Segeberg und Stormarn, das Gebiet der Lüneburger Heide außer Harburg, der südliche Landesteil von Niedersachsen, Nordhessen, Eifel, Hunsrück und Pfalz, der nord-östliche Teil von Baden-Württemberg und die meisten Landkreise in Bayern (vgl. Karte „Bevölkerungsveränderung je qkm 1961 bis 1970" nach S. 24). Eine Abnahme der Bevölkerungsdichte, die allerdings geringfügig ist, weisen nur wenige Landkreise auf, u. a. im Zonenrandgebiet.

Das Zonenrandgebiet hat in der Zeit von 1961 bis 1970 um 0,23 Millionen Einwohner auf 7,024 Millionen Einwohner zugenommen.

Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 1. Januar 1970 in den 24 Verdichtungsräumen

(Abgrenzung gemäß Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21. November 1968)

Verdichtungsraum	Bevölkerung am 1. Januar 1970 [1]		
	1000	Einwohner je qkm	Veränderung E/qkm 1961 bis 1970
Rhein-Ruhr	10 527	1 624	83
Rhein-Main	2 467	1 261	160
Hamburg	2 089	2 013	64
Stuttgart	2 109	1 218	150
München	1 591	2 591	518
Rhein-Neckar	1 129	1 116	104
Nürnberg	819	2 172	191
Hannover	727	2 345	87
Bremen	717	1 526	126
Saar	661	1 107	22
Aachen	491	1 320	70
Bielefeld–Herford	478	1 019	113
Augsburg	338	1 397	141
Karlsruhe	330	1 398	123
Kiel	315	2 032	32
Braunschweig	301	2 246	−38
Kassel	276	1 227	120
Lübeck	259	1 116	38
Koblenz–Neuwied	261	1 008	66
Münster	226	2 283	303
Osnabrück	193	1 222	108
Freiburg	181	1 724	248
Siegen	178	718	81
Bremerhaven	159	1 486	84
insgesamt	26 822	1 521	117

[1] Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung vom 6. Juni 1961

Quelle: Statistische Landesämter

In den zurückgebliebenen Gebieten war im gleichen Zeitraum ein Zuwachs um 0,7 Millionen auf 10,86 Millionen Einwohner festzustellen. Insbesondere die Anteile dieser Gebiete in den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern waren von dieser Entwicklung begünstigt. Insgesamt hat die Bevölkerung in den Verdichtungsräumen 1961 bis 1970 um 7,0 % zugenommen; im ländlichen Raum nahm die Bevölkerung um 5,5 % zu.

2.1.1 Geburtenrückgang

Über den im Jahre 1964 einsetzenden Rückgang der Geburten im Bundesgebiet wurde bereits im Raumordnungsbericht 1970 berichtet. Die Zahl der Geburten in der Bundesrepublik Deutschland war seitdem weiter rückläufig. 1971 sind mit 779 000 Lebendgeborenen 4 % weniger Kinder zur Welt gekommen als 1970. Ein weiterer Rückgang ist für die ersten Monate des Jahres 1972 zu verzeichnen.

Aber auch die Zahl der Sterbefälle war 1971 rückläufig; mit 731 000 lag sie um 0,6 % unter der Zahl des Jahres 1970.

Dadurch ergab sich für 1971 ein Geburterüberschuß von 48 000 Personen. 1970 waren es noch 76 000 gewesen.

In diesen Daten sind Zahlen über Geburten und Sterbefälle von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland enthalten. Zur Zeit ist es noch nicht möglich, für 1971 die Werte für Ausländer und Deutsche getrennt anzugeben. Es gilt aber als sicher, daß die deutsche Bevölkerung im vergangenen Jahr keinen Geburtenüberschuß mehr hatte.

Der Anteil der Ausländer am natürlichen Bevölkerungswachstum ist in den letzten Jahren außerordentlich groß gewesen. Da es sich bei den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern zum größten Teil um Erwerbstätige handelt, sind sie und ihre Familienangehörigen im Durchschnitt wesentlich jünger als die deutsche Bevölkerung. Fast 90 % der Ausländer, die im April 1970 in der Bundesrepublik Deutschland lebten, waren unter 45 Jahre alt gegenüber nur 60 % der Deutschen. Am stärksten war bei den Ausländern die Altersgruppe der 25- bis 45jährigen, zu der etwa die Hälfte von ihnen gehörte, während nur etwa jeder 4. Deutsche zu dieser Altersgruppe zählt. Bei drei Vierteln aller ausländischen Ehepaare in der Bundesrepublik Deutschland war der Ehemann nicht älter als 45 Jahre. Nur etwa die Hälfte der deutschen Ehemänner standen im gleichen Alter. Junge Familien sind also unter den Ausländern relativ häufiger vertreten als unter der deutschen Bevölkerung. Dies ist einer der Gründe für die hohe Zahl der Geburten und die geringe Zahl der Sterbefälle auf je 1000 ausländische Einwohner.

Die ausländischen Ehepaare mit Kindern hatten durchschnittlich 1,94, die deutschen Ehepaare 1,96 in der Familie lebende Kind; sie zeigten also in dieser Hinsicht weitgehende Übereinstimmung. Da aber die ausländischen Familien durchschnittlich jünger sind als die deutschen, haben anteilmäßig mehr von ihnen jüngere Kinder. Im April 1970 lebten in den Ausländerfamilien in der Bundesrepublik Deutschland 557 000 Kinder, davon 211 000 (38 %) im schulpflichtigen Alter. Es ist wahrscheinlich, daß sie nach etwa 20jähriger Ehedauer mehr Kinder haben als die deutschen Ehepaare.

Die Geburtenentwicklung ist im Bundesgebiet — trotz des Rückgangs der Geburtenziffern in allen Kreisen — räumlich stark differenziert, wie die Karte „Veränderung der Geburtenziffern 1965 bis 1970" nach S. 28 zeigt. Gebiete, die in den vorangegangenen Jahren hohe Geburtenziffern aufwie-

Wohnbevölkerung, deutsche Bevölkerung und Ausländer in den Großstädten mit 300 000 und mehr Einwohnern 1970

Großstadt	Wohnbevölkerung [1]) 1970	Zu- bzw. Abnahme (−) gegenüber 1967		
		Wohnbevölkerung insgesamt	davon	
			deutsche Bevölkerung	Ausländer
	1000	%		
Berlin	2 134,3	−2,3	−5,8	152,4
Hamburg	1 817,1	−1,6	−3,4	50,5
München	1 326,3	7,3	6,1	16,2
Köln	866,3	0,8	−2,5	59,0
Essen	704,8	−1,6	−2,8	54,2
Düsseldorf	680,8	−2,3	−4,5	36,6
Frankfurt	660,4	−2,7	−8,2	63,0
Dortmund	648,9	−0,9	−2,5	82,3
Stuttgart	628,4	0,5	−4,5	56,4
Bremen	607,2	0,9	−0,6	78,8
Hannover	517,8	−4,2	−6,7	68,6
Nürnberg	477,1	1,6	−3,0	112,4
Duisburg	457,9	−4,2	−6,5	57,2
Wuppertal	414,7	−1,4	−4,4	90,4
Gelsenkirchen	348,6	−3,8	−5,6	73,8
Bochum	346,9	−2,0	−3,7	120,0
Mannheim	330,9	1,7	−3,9	75,8
Bonn	(Wegen Gebietsstandsveränderungen keine Angaben für 1967 möglich)			

[1]) Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung vom 6. Juni 1961

Quelle: Statistisches Bundesamt

sen, z. B. das Emsland, die westliche Eifel, das Sauerland und Gebiete in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland haben die stärksten Geburtenrückgänge. Stark verstädterte Räume wie das Ruhrgebiet und ein Teil des Saarlandes, die bereits vorher niedrige Geburtenziffern aufwiesen, haben ebenfalls teilweise hohe Geburtenrückgänge. Dem stärkeren Rückgang in diesen Gebieten liegen nicht nur das allgemein beobachtete Sinken der durchschnittlichen Kinderzahl pro Familie und die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung zugrunde; auch wirtschaftliche Beweggründe — Auswirkungen der Zechenstillegungen und des Konjunkturrückgangs 1966/67, der sich hier besonders auswirkte — dürften eine Rolle spielen. Die Zechenstillegungen hatten außerdem zur Folge, daß gerade junge Familien in verstärktem Maße abwanderten. In zahlreichen Städten sind die Geburtenziffern bereits niedriger als die Sterbeziffern, so daß kein Geburtenüberschuß mehr erreicht wird; das gilt für Kernstädte der Verdichtungsräume, aber auch für kleinere zentrale Orte in ländlichen Gebieten wie z. B. Celle, Straubing, Deggendorf, Landshut, Eichstätt, Rothenburg ob der Tauber. Fast ausnahmslos sind es jedoch ländliche Räume, die von dem Rückgang stärker betroffen sind als die größeren Städte mit schon bisher niedrigen Geburtenziffern.

Insgesamt hat die Geburtenhäufigkeit in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen das für die Konstanz der Bevölkerungszahl auf lange Sicht erforderliche Minimum unterschritten.

Die Zahl der Erwerbsfähigen (15- bis 65jährige) wird wegen des noch ungünstiger werdenden Altersaufbaus zunächst bis 1975 stagnieren. Danach ist mit dem Eintritt geburtenstärkerer Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter zu rechnen. Man erwartet zwischen 1976 und 1980 einen jährlichen Zuwachs von ca. 0,5 %, zwischen 1981 und 1985 von ca. 0,9 %.

Die zur Zeit hohe finanzielle Belastung der Erwerbstätigen zugunsten der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung wird bis Ende der siebziger Jahre noch ansteigen. Danach ist jedoch selbst bei fortdauerndem Geburtenrückgang nicht mehr mit einem Ansteigen des Sozialaufwands zu rechnen.

Die raumordnerischen Zielvorstellungen, z. B. im Bereich des Bildungswesens, beruhten bislang auf der Voraussetzung einer ständig wachsenden Bevölkerung. Im Hinblick auf die sich abzeichnende Bevölkerungsstagnation scheint es geboten, die diesbezüglichen Pläne zu überprüfen.

2.1.2 Ausländer

Die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer hat sich weiter erhöht. Zum Zeitpunkt der letzten Volkszählung (Mai 1970) lebten rd. 2,4 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik. Unter Berücksichtigung des Zuwanderungsüberschusses der Ausländer in den Jahren 1970 und 1971 und des zwischenzeitlichen Geburtenüberschusses ist die Zahl der z. Z. in der Bundesrepublik lebenden Ausländer mit ca. 3,4 Millionen zu veranschlagen. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von rd. 6 %.

Die Wanderungsdynamik der Bundesrepublik Deutschland geht entscheidend von den ausländischen Arbeitnehmern, die seit etwa 10 Jahren in steigendem Maße in die Bundesrepublik kommen, aus: Während es noch Ende März 1961 rd. 413 000 waren, wurden Ende März 1972 2,216 Millionen ausländische Arbeitnehmer registriert.

Ein wesentlicher Grund für das Hereinströmen ausländischer Arbeitskräfte ist in der abnehmenden Erwerbsquote [1]) der deutschen Bevölkerung bei Wirtschaftswachstum, d. h. steigendem Arbeitskräftebedarf zu sehen.

[1]) Die Erwerbsquote sinkt gegenwärtig tendenziell durch die Veränderung der Altersstruktur, die Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungsdauer und eine z. T. rückläufige Frauenerwerbsquote.

Darüber hinaus nimmt die Tendenz zahlreicher ausländischer Arbeitnehmer, ihre Familien in die Bundesrepublik Deutschland nachkommen zu lassen, zu. 1971 zählte man rund 450 000 Fälle dieser Art. Hinzu kommt die mit der Arbeitserlaubnisverordnung vom 2. März 1971 auf 2 Jahre (vorher 1 Jahr), in besonderen Fällen auf 5 Jahre (vorher 3 Jahre) verlängerte Geltungsdauer der Arbeitserlaubnis.

Auch für die Zukunft ist also damit zu rechnen, daß der hohe Ausländeranteil keine vorübergehende Erscheinung ist.

Die regionale Verteilung der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer nach den Ergebnissen der Statistik der Ausländerbehörden (s. Karte „Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung — 30. September 1970" nach S. 28) läßt folgende Grundstruktur erkennen:

Die Gebiete, in denen der Ausländeranteil an der Bevölkerung erheblich über dem Bundesdurchschnitt liegt, decken sich im wesentlichen mit den Verdichtungsräumen und Entwicklungsachsen.[1]) Es handelt sich um den „Gebietsstreifen" hoher Bevölkerungsdichte von Braunschweig über Hannover bis nach Bielefeld, um das Rheinisch-Westfälische Industriegebiet, das Rhein-Main-Gebiet von Aschaffenburg bis Mainz, den Raum Mannheim-Ludwigshafen, den nordwürttembergischen Wirtschaftsraum und um die Städte Hamburg, Nürnberg und München nebst Umland mit besonders hohen Ausländerzahlen in Stuttgart, Frankfurt und München.

Dabei fällt auf, daß die Ausländerquote im südwestdeutschen Raum höher ist als im westdeutschen. Die Zuwanderer ziehen vorzugsweise in die Verdichtungsräume, in denen sich mehr Arbeitsmöglichkeiten bieten. Die Auswirkungen sind in steigenden sozialen Kosten, etwa für Wohnraum, Krankenhausbetten, Kindergartenplätze, Schulen, Lehrer und Ärzte zu sehen. Hierauf wird im folgenden noch näher eingegangen.

Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung des ländlichen Raumes ist wesentlich geringer. Das gilt vor allem für den gesamten norddeutschen Raum sowie für das westliche Rheinland-Pfalz, für den größten Teil Bayerns und den nordöstlichen Teil Hessens.

Als Bestimmungsgründe für den Zugang zu bestimmten Wirtschaftszweigen sind zu nennen:

— ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen für un- und angelernte Arbeitnehmer,

— geringe Konkurrenz inländischer Bewerber mangels Sozialprestige dieser Berufe,

— hohes Lohnniveau, gemessen an der erforderlichen Qualifikation.

Diese Faktoren ermöglichen im Rahmen einer Analyse der regionalen Wirtschaftsstruktur eine Erklärung für die regionale Verteilung der Ausländer in der Bundesrepublik, wobei für überdurchschnittliche Ausländeranteile an einem Wirtschaftszweig das Zusammentreffen aller drei Merkmale erforderlich ist.

Eine Betrachtung der Wirtschaftsstruktur in den Gebieten mit hohem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung zeigt, daß die dort vorhandenen Wirtschaftszweige alle drei genannten Merkmale auf sich vereinigen. Dagegen treffen in Gebieten mit geringem Ausländeranteil die genannten Faktoren nicht oder nicht alle zu.

Eine Ausnahme sind die an der Grenze zur Schweiz gelegenen Kreise mit ländlicher Wirtschaftsstruktur und dennoch hohem Ausländeranteil. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, daß wegen der Ausländergesetzgebung der Schweiz viele Ausländer in den grenznahen Kreisen zur Schweiz wohnen, die in der Schweiz ihre Arbeitsplätze haben.

Die Beschäftigung einer großen Zahl ausländischer Arbeitnehmer, die nicht als ein zeitlich begrenztes Phänomen angesehen werden kann, ist mit einer Reihe von Problemen verbunden, die auch raumordnerisch von Belang sind; augenfälligste Probleme sind die Wohnungsfrage und die schulische Versorgung.

Die Konsequenz eines längeren Aufenthalts ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland ist der Wunsch, die Angehörigen nachzuholen. Eine sozial befriedigende Wohnungsversorgung — qualitativ und quantitativ — konnte bisher nicht erreicht werden. Sie muß indessen als Kernproblem der langfristigen Ausländerbeschäftigung angesehen werden, da die Wohnverhältnisse u. a. auch auf die Arbeitsverhältnisse zurückwirken. Bei der Lösung der Wohnungsfrage sind grundsätzlich drei Leitmaximen für die Behandlung der Ausländer denkbar: Gleichstellung — Sonderstellung — Indifferenz (Ignorierung).

Jede dieser Handlungsmaximen verlangt andere Lösungen des Wohnungsproblems, wobei sich je nach Anwendung einer der drei genannten Maximen unterschiedliche Ansprüche an raumwirksame Investitionen und Folgeinvestitionen infrastruktureller Art ergeben. Dabei dürfte die Sonderstellung der Ausländer die höchsten infrastrukturellen Investitionskosten verursachen, abgesehen von der dadurch verstärkten gesellschaftlichen Isolierung.

2.1.3 Wanderungen

In den beiden vorausgegangenen Kapiteln wurde bereits dargestellt, in welch großem und zunehmendem Umfang die Bevölkerungsstruktur durch den hohen Anteil an ausländischer Bevölkerung in Bewegung geraten ist. Nachdem in den Jahren 1962 bis 1967 der Geburtenüberschuß für das Bundesgebiet immer etwas höher gewesen war als der Wanderungsgewinn, überstieg 1968 — nach Überwindung der Rezession 1966/1967 — der Wanderungsgewinn den Geburtenüberschuß. 1970 war die Zunahme der Bevölkerung sogar zu 88 % auf Wanderungsgewinne zurückzuführen: Einem Geburtenüberschuß von 76 000 Personen stand ein Wanderungsgewinn von 574 000 Personen gegenüber.

Dies ist — wie bereits ausgeführt — das Ergebnis einer umfangreichen Zuwanderung ausländischer

[1]) Gemeint sind hier Entwicklungsachsen der Landesplanung

Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in die Bundesrepublik Deutschland einerseits und des Geburtenrückgangs andererseits. Einen positiven Außenwanderungssaldo hatten 1968 und 1969 alle Bundesländer, wenn auch in unterschiedlicher Höhe. Räume mit einem hohen Industrialisierungsgrad sowie auch einem hohem Anteil des tertiären Sektors werden deutlich bevorzugt, insbesondere dann, wenn die dort vorherrschenden Wirtschaftsbereiche die Beschäftigung von ungelernten bzw. angelernten Arbeitern in großer Zahl ermöglichen.

In welchem Maße die Zuwanderung über die Bundesgrenzen die Bevölkerungsentwicklung beeinflußt hat, zeigt die Aufgliederung der Wanderungen in Außenwanderung und Binnenwanderung (innerhalb des Bundesgebietes). So kann nachgewiesen werden, daß zahlreiche Städte einen negativen Binnenwanderungssaldo, jedoch einen positiven Außenwanderungssaldo haben; häufig werden dabei die Negativsalden der Binnenwanderung nicht nur ausgeglichen, sondern es tritt insgesamt ein Überschuß der Zu- über die Fortzüge ein, wie 1970 in Remscheid (−8,1 auf 1000 Einwohner Binnenwanderungssaldo, +18,4 Außenwanderungssaldo), in Stuttgart (−11,4, +17,2) und Köln (−6,9, +13,0). Aber nicht nur in Städten, sondern auch in stark industrialisierten und teilweise oder ganz in Verdichtungsräumen oder Stadtregionen liegenden Landkreisen sind die positiven Außenwanderungssalden hoch, z. B. in Groß-Gerau (18,2), in Düsseldorf-Mettmann (13,9) und in Ludwigsburg (15,3).

Vergleicht man die räumliche Differenzierung der Wanderungssalden nach Landkreisen und kreisfreien Städten in der Periode 1968 bis 1970 (vgl. Karte „Wanderungssaldo 1968 bis 1970" nach S. 28) mit der im Zeitraum 1964 bis 1966 (vgl. Karte „Wanderungssaldo in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland 1964 bis 1966", Raumordnungsbericht 1968, S. 5 — Drucksache V/3958), so zeigt sich, daß die Auswirkungen der räumlichen Mobilität auf die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Räumen des Bundesgebietes, zumindest der allgemeinen Tendenz nach, ähnlich geblieben sind. In den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten sind unbeschadet der innergebietlichen, meist zentrale Orte begünstigenden Wanderungsbewegung weiterhin Wanderungsverluste zu verzeichnen. Lediglich in den Randzonen einzelner Verdichtungsräume und an den Entwicklungsachsen [1]) hat sich ein Wandel zu positiven Salden hin ergeben; das entspricht der expandierenden Tendenz der Verdichtungsräume. Beispiel für die genannten Vorgänge sind in den Randgebieten der Verdichtungsräume München, Augsburg und Bremen, an den Entwicklungsachsen zwischen Bremen und Osnabrück, Hannover und Göttingen sowie Regensburg und Passau zu beobachten. Augenfällig ist, daß nicht mehr so sehr der Zentralitätsgrad eines Ortes die Höhe der Wanderungsüberschüsse bestimmt, sondern immer mehr die Tatsache, ob er im regionalen Achsennetz liegt oder nicht.

[1]) Gemeint sind hier Entwicklungsachsen der Landesplanung

Ein bemerkenswertes Phänomen der Binnenwanderung in der Bundesrepublik Deutschland ist die seit Jahren zu beobachtende, aber rückläufige Bevorzugung Süddeutschlands. In den Jahren 1968 bis 1970 hatten bei rd. 3,08 Millionen Binnenwanderungsfällen im Bundesgebiet die fünf süddeutschen Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland und Bayern einen Wanderungsgewinn von rd. 117 000 Personen. An diesem Wanderungsgewinn hatten Hessen, Baden-Württemberg und Bayern insgesamt (1968: 40 800; 1969: 28 600; 1970: 20 100) mit 89 500 Personen den größten Anteil. Diese Wanderungsgewinne zeigen zwar deutlich das Fortbestehen der Nord-Süd-Wanderung, zugleich aber weisen sie auf eine zunehmende Abschwächung seit 1968 hin.

Neben den großräumigen Wanderungsbewegungen wie der Nord-Süd-Wanderung oder dem Trend zur Zuwanderung in die Verdichtungsräume und Entwicklungsachsen vollziehen sich im ländlichen Raum kleinräumige Wanderungsbewegungen, die bisher weniger Beachtung gefunden haben. Während die ländlichen Kleingemeinden laufend an Bevölkerung verlieren, konzentriert sich die Bevölkerungszunahme in den vorhandenen Unter- und Mittelzentren (vgl. Abschnitt I 2.6.3). So zeigt z. B. eine Analyse der schwach strukturierten Gebiete Bayerns, daß sich hinter ausgeglichenen oder nur geringfügig negativen Wanderungsbilanzen durchaus komplexe soziale Umschichtungsprozesse verbergen können. Die negative Wanderungsbilanz in diesen Gebieten erscheint zwar mit etwas mehr als 35 000 Personen im Zeitraum von 1961 bis 1969 gering, seit Jahren vollzieht sich jedoch dort eine soziale Erosion durch Abwanderung der Jungen, der besser Ausgebildeten und Risikobereiten in Räume mit besseren Lebensbedingungen, während die Alten, die sozial Schwachen und die stark Integrierten zurückbleiben. Es kommt zur innerregionalen Segregation, die sich in den folgenden Erscheinungen niederschlägt:

— Die binnenländischen Wanderungsverluste der schwach strukturierten Gebiete sind differenzierter als allein nach der zahlenmäßigen Statistik zu bewerten.

— Die Abwanderung aus den schwach strukturierten Gebieten umfaßt überwiegend junge Personen und Erwerbstätige.

— Die Wanderungsüberschüsse einiger süddeutscher Länder wie z. B. Bayerns gegenüber den anderen Bundesländern gehen wesentlich auf die Anziehungskraft ihrer Verdichtungsräume zurück.

— Allerdings ziehen auch die schwach strukturierten Gebiete Süddeutschlands aus den anderen Bundesländern alte Personen an.

— Ein Teil der Ausländer wandert aus den schwach strukturierten Gebieten in die Verdichtungsräume ab, nachdem der bei der Anwerbung abgeschlossene Einjahresvertrag (seit 2. März 1971 Zweijahresvertrag) abgelaufen ist.

Dem anhaltenden Verlust eines großen Teils der nachwachsenden Generation steht eine Zunahme

der Zahl der Ausländer, Rentner und Pensionäre gegenüber.

Die Abwanderung von Personen unter 35 Jahren führt dazu, daß in einigen Gebieten ca. 80 % des derzeitigen Geburtenüberschusses der schwach strukturierten Gebiete nunmehr den Verdichtungsräumen zugutekommt. Auch in den schwach strukturierten Gebieten ist der Geburtenüberschuß neuerdings stark rückläufig. Bei gleichbleibenden hohen Wanderungsverlusten werden in naher Zukunft also bedeutend mehr junge Personen abwandern, als durch den Geburtenüberschuß ausgeglichen werden kann.

Die rasch ansteigende Zuwanderung von alten Personen beschleunigt die Überalterung der Bevölkerung in den schwach strukturierten Gebieten. Die Gebiete mit den höchsten Anteilen an über 65 Jahre alten Personen liegen in Bayern heute bereits nicht mehr in den Verdichtungsräumen, sondern im Alpenvorland, in Niederbayern, in Westmittelfranken und in Oberfranken (s. Raumordnungsbericht der Bayerischen Staatsregierung 1971, S. 33). Mit der zunehmenden Überalterung steigen die Sterbefälle an. Abnehmende Geburten durch Verlust der jungen Familien und zunehmende Sterbefälle werden sehr bald zu negativen Salden in der natürlichen Bevölkerungsbilanz der schwach strukturierten Gebiete führen.

Die Abnahme der deutschen erwerbsfähigen bzw. erwerbstätigen Bevölkerung führte zu einer zunehmenden Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. Die Wanderungsgewinne der schwach strukturierten Gebiete gegenüber dem Ausland sind daher in vielen ländlichen Räumen beachtlich. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte erhöhte sich im Zeitraum 1968 bis 1971 in einigen dieser Gebiete um rund 100 %.

Die Verdichtungsräume ziehen immer mehr junge Personen mit besseren Berufsqualifikationen an; aus dem Erwerbsleben ausscheidende Personen wandern in die ländlichen Räume ab.

Diese Entwicklung wirkt sich auf den Arbeitsmarkt, die Wirtschaftskraft, die Steuerkraft und die Infrastruktur in Verdichtungsräumen und schwach strukturierten Gebieten aus:

— In den Verdichtungsräumen gewinnt der Arbeitsmarkt laufend jüngere und besser ausgebildete Erwerbspersonen hinzu, in den schwach strukturierten Gebieten verschlechtert sich zunehmend die qualitative und quantitative Berufsstruktur. Die ohnehin günstigeren Standortbedingungen in den Verdichtungsräumen werden also durch einen attraktiven Arbeitsmarkt zusätzlich aufgewertet.

— In den Verdichtungsräumen führt der höhere Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter zu bedeutend höheren Erwerbsquoten. Damit steigt das Bruttoinlandsprodukt absolut und pro Kopf in den Verdichtungsräumen rascher als in den schwach strukturierten Gebieten.

— Die Steuerkraft der kommunalen Haushalte ist von der Erwerbsquote und der Qualifikation der Arbeitnehmer abhängig. Also verschärfen sich auch die Disparitäten im Steueraufkommen zwischen Verdichtungsräumen und schwach strukturierten Gebieten.

— Die Zunahme der jungen Bevölkerung erhöht andererseits die Aufwendungen für bestimmte Infrastruktureinrichtungen in den Verdichtungsräumen. Dies gilt insbesondere für Bildungseinrichtungen und die Versorgung mit Wohnraum. Gleichzeitig werden in absehbarer Zeit vorhandene Infrastruktureinrichtungen in den schwach strukturierten Gebieten nicht mehr ausgelastet sein.

2.2 Umweltsituation

Die Lebensbedürfnisse und Nutzungsansprüche des Menschen sind notwendigerweise mit Eingriffen in den Naturhaushalt und mit Veränderungen der Umwelt verbunden. Das Vermögen der Natur, solche Nutzungen und daraus entstehende Belastungen auszugleichen, ist jedoch begrenzt. Diese Grenzen sind durch die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft seit Beginn der Industrialisierung jedoch heute in vielen Fällen nahezu erreicht. Da bisher kaum ausreichende bundeseinheitlich oder regional differenzierte Daten und Kriterien verfügbar sind, war eine planerische Vorsorge unter Beachtung der Zusammenhänge erheblich erschwert.

Die meisten Probleme des Umweltschutzes haben räumlichen Bezug, sei es der großräumige Transport von Verunreinigungen durch Wasser und Luft, die Lärmausbreitung durch den Verkehr, die Verminderung der für den Luftaustausch wichtigen Vegetationsflächen in Verdichtungsräumen oder die Summierung vieler kleiner Eingriffe in den Naturhaushalt, die die Lebensbedingungen der Menschen in bestimmten Räumen verschlechtern und auch Nutzungsmöglichkeiten einschränken (vgl. Entschließung „Raumordnung und Umweltschutz" der MKRO, Anhang S. 144).

Eine umfassende Bestandsaufnahme der Situation der Umweltbeeinträchtigungen ist im Umweltprogramm der Bundesregierung und seinem Materialienband (s. a. Drucksache VI/2710) enthalten; neben den einzelnen Projektgruppenberichten, insbesondere dem über Naturschutz und Landschaftspflege, werden darin auch die raumordnerischen Rahmenbedingungen in einem besonderen Beitrag „Raumordnung und Städtebau" dargestellt.

2.2.1 Flächennutzung und Flächenbedarf

Das Wachstum der Bevölkerung sowie die technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen haben in den vergangenen Jahrzehnten zu starken Veränderungen in der Flächennutzung im Bundesgebiet geführt. Weil dabei oft die ökologischen Bedingungen nicht berücksichtigt und die Auswirkungen von Nutzungsänderungen auf die ökologischen Zusammenhänge nicht erfaßt wurden, haben sich vielfach Umweltbeeinträchtigungen ergeben.

Im Raumordnungsbericht 1968 ist deshalb erstmals der Versuch unternommen worden, den Stand der Nutzung und Belastung der Landschaft in der Bun-

desrepublik Deutschland festzustellen. Kenntnisse über bestehende und zu erwartende Flächennutzung in regionaler Aufschlüsselung sind Voraussetzung dafür, den künftigen Bedarf an Grund und Boden in räumlicher Verteilung und räumlichen Auswirkungen ermessen sowie der Zielformulierung und Entwicklungsplanung für angemessene Umweltbedingungen zugrunde legen zu können.

Charakteristisch für die Entwicklung der Flächennutzung in den letzten Jahrzehnten war die ständige Zunahme der bebauten Fläche für Siedlungs-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verteidigungszwecke. Sie ist heute um rund die Hälfte größer als 1938. Ein in gleicher Weise charakteristisches Kennzeichen der künftigen Entwicklung der Flächennutzung wird das verstärkte Ausscheiden landwirtschaftlich genutzter Flächen aus der Bewirtschaftung sein. Nur ein Teil dieser brachfallenden Flächen wird für Siedlungszwecke und Ausbau der Infrastruktur benötigt werden, außerdem tritt dieser Bedarf überwiegend nicht in den agrarischen Problemgebieten auf.

Flächennutzung:

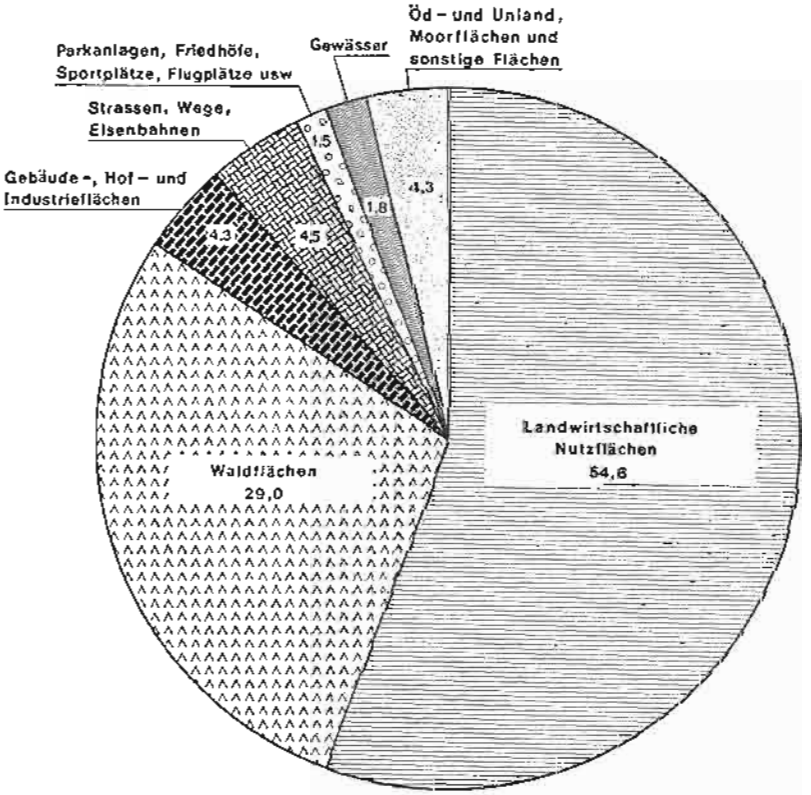
Im Jahre 1971 wurden von der Gesamtfläche des Bundesgebietes rund 54,6 % landwirtschaftlich und 29 % als Waldfläche genutzt. 10,3 % der Gesamtfläche waren bebaut; davon entfielen 4,3 % auf Gebäude-, Industrie- und Dienstleistungsflächen, 4,5 % auf Verkehrsflächen und weitere 1,5 % auf Parkanlagen sowie militärische und sonstige Anlagen (vgl. Schaubild „Flächennutzung im Bundesgebiet 1971"). Dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß sich diese Globalzahlen aus regional sehr unterschiedlichen Anteilen zusammensetzen und sich aus den regionalen Unterschieden der Flächenbeanspruchung und damit auch der Umweltbedingungen erhebliche räumliche Disproportionen ergeben.

Künftig ist damit zu rechnen, daß sich erhebliche Änderungen in der Flächennutzung vollziehen und die Ansprüche an die Flächennutzung insgesamt weiterhin zunehmen werden. Die größten Verschiebungen sind im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu erwarten. Dies wird für die Raumnutzung von besonderer Bedeutung sein.

In den kommenden Jahren wird aufgrund der zu erwartenden Ertragssteigerungen, bei gleichzeitig nur geringer Zunahme des Gesamtinlandverbrauchs und des Exports landwirtschaftlicher Produkte, die absetzbare Gesamtproduktion von weniger Betrieben auf kleinerer Fläche erzeugt werden können. Strukturelle Überschüsse bei einigen Produkten im

Flächennutzung im Bundesgebiet 1971

Anteile in %



Bereich der EWG können zudem das Problem der Flächennutzung und damit der Stillegung von landwirtschaftlich genutzten Flächen verschärfen. Dabei sind die Erfahrungen anderer Länder zu berücksichtigen, die gezeigt haben, daß Produktionseinschränkungen durch Flächenstillegungen Überschüsse nicht befriedigend abbauen. Gezielte Flächenstillegungen sind außerdem nach Meinung von Wissenschaftlern in der EWG verwaltungsmäßig kaum durchführbar. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in Gebieten, in denen die Landbewirtschaftung aus übergeordneten Gesichtspunkten erforderlich ist, diese Flächen weiterhin extensiv landwirtschaftlich genutzt werden.

Flächenbedarf:

Schätzungen über künftige Veränderungen der Flächennutzung im Bundesgebiet hat die Bundesregierung im Raumordnungsbericht 1970 (Drucksache VI/1340) und im Agrarbericht 1972 (Drucksache VI/3090) veröffentlicht. In Weiterführung dieser Arbeiten hat der Beirat für Raumordnung, ausgehend von den bestehenden und statistisch erfaßten Nutzungen der Landschaft, den voraussichtlichen Bedarf bis 1985 berechnet. Erschwert werden solche Prognosen durch wenig gesicherte Kenntnisse über Umfang und Art der zu erwartenden Änderungen in der Flächennutzung.

Sicher ist, daß die landwirtschaftlich genutzte Fläche weiter zurückgehen wird. Unter Status-quo-Bedingungen wird nach Schätzungen, wie sie derzeit der Bundesregierung zur Verfügung stehen, die landwirtschaftlich genutzte Fläche bis 1985 gegenüber 1971 um mindestens 1,4 Millionen ha auf insgesamt 12,1 Millionen ha zurückgehen. Unter Berücksichtigung des steigenden Flächenbedarfs für außerlandwirtschaftliche Nutzungen wird im genannten Zeitraum mit einer Zunahme der Sozialbrache um rd. 500 000 ha auf insgesamt 750 000 ha gerechnet.

Wie bereits angedeutet, sind derartige Prognosen mit erheblichen Fehlerquellen behaftet. So wird die für die Produktion von Nahrungsmitteln benötigte Fläche nicht zuletzt von der Realisierung weiteren technischen Fortschritts und damit von der Entwicklung der Produktivität abhängen; das gilt sowohl für die Entwicklung im nationalen als auch im gesamten EWG-Bereich, so daß sich die Flächenfreisetzung ggf. noch weiter erhöhen könnte. Denkbar ist aber auch, daß diese Entwicklung in Teilbereichen aus umweltpolitischer Sicht beschränkt werden muß, so daß der flächenfreisetzende Effekt abgemildert wird. Berechnungen mit anderen Annahmen, die sich ebenfalls auf den Zeitraum bis 1985 beziehen, kommen zu einer Flächenfreisetzung bis zu 3 Millionen ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Diese Überlegungen deuten lediglich an, welche erheblichen Änderungen in der Raumnutzung bei unterschiedlichen Vorgaben zu erwarten wären [1]).

Anders stellt sich das Problem in der Forstwirtschaft. Allein der steigende Holzbedarf wird zu einer Zunahme der forstwirtschaftlich genutzten Fläche um mindestens 200 000 bis 300 000 ha bis 1985 gegenüber 1971 auf insgesamt rund 7,4 Millionen ha führen.

Vorausschätzungen des Bedarfs an Wohnbauland werden durch das Fehlen statistischer Daten erschwert. Beispielsweise ist die Bruttowohnbaufläche in der Bundesrepublik Deutschland in der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen. Beeinflußt wird der künftige Bedarf durch die Tendenz zur stärkeren Verdichtung der Bebauung, durch den steigenden Infrastrukturbedarf, die Zunahme der Wohnfläche je Einwohner (einschließlich der Zunahme der Zweitwohnungen), die zunehmende Freizeit und andere Faktoren. Nach Berechnungen und Schätzungen des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn [2]) über die gegenwärtige und künftige Siedlungsfläche in der Bundesrepublik Deutschland werden bis 1985 etwa 250 000 ha Wohnbauland benötigt, wenn ein Fortgang der gegenwärtigen Entwicklung im Wohnungsbau sowie eine durchschnittliche Geschoßflächenzahl [3]) von 0,3 unterstellt wird. Wie die Tabelle „Der Bedarf an Brutto-Wohnbauland in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Geschoßflächenzahlen" zeigt, könnten bei einer Geschoßflächenzahl ab 0,5 aufwärts möglicherweise sogar Flächen aus dem derzeit beanspruchten Wohnbauland ausscheiden.

Der Bedarf an Brutto-Wohnbauland in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Geschoßflächenzahlen [1])

Geschoßflächenzahl (GFZ)	Brutto-Wohnbauland			
	Ist-zustand (1000 ha)	Bedarf in 1000 ha		
	1968/70	1975	1980	1985
0,2	900	+677	+117	+134
0,3		+ 75	+ 81	+ 88
0,5		−238	+ 55	+ 63
0,6		−316	+ 48	+ 56
0,8		−388	+ 43	+ 49

[1]) nach den Berechnungen des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn

Der künftige Flächenbedarf der Industrie- und Dienstleistungsbetriebe ist nur schwer abzuschätzen, da ausreichende Unterlagen über die gegen-

[1]) vgl. Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, zu Drucksache VI/2710 S. 555 ff. sowie Empfehlung des Beirats für Raumordnung „Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft", Anhang S. 173.

[2]) Institut für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn: Bestandsaufnahme und Prognose der Siedlungsflächen in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985. Gutachten, erstellt im Auftrag des Bundesministers des Innern, Bonn 1971 (nicht veröffentlicht).

[3]) zulässige qm-Geschoßfläche je qm Grundstücksfläche

wärtige Bedarfsfläche je Arbeitsplatz nicht vorhanden sind. Außerdem wird nach der sich abzeichnenden Entwicklung die Ausdehnung der Industrieflächen mehr in der Ebene als in der Höhe anzunehmen sein. Geht man von der in der Statistik angegebenen Zahl der Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor und einer angenommenen Bedarfsfläche je Arbeitsplatz von 80 qm aus, so ergibt sich eine derzeit in Anspruch genommene Fläche von 184 000 ha. Nach der voraussichtlichen Entwicklung der Zahl dieser Arbeitsplätze bis 1985 dürfte der hierfür erforderliche zusätzliche Flächenbedarf zwischen 35 000 und 90 000 ha liegen.

Für Verkehrsflächen werden bis 1985 im Bereich der Eisenbahn, der Straßen und Wege, der Binnenwasserstraßen und der zivilen Flugplätze nach Vorausschätzungen des Bundesministers für Verkehr bis 1980 sowie nach einer entsprechenden Fortschreibung bis 1985 durch den Beirat für Raumordnung etwa 210 000 ha benötigt werden. Für die militärische Verteidigung schließlich wird ein zusätzlicher Bedarf von rd. 33 000 ha genannt. [1])

Nach diesen Überlegungen des Beirats für Raumordnung zum künftigen Flächenbedarf in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985 könnte also den aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheidenden landwirtschaftlichen Nutzflächen (mindestens 1,4 Millionen ha) ein Flächenbedarf für andere Nutzungen von insgesamt rund 0,9 Millionen ha gegenüberstehen. Die unbewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen werden jedoch vor allem in Gebieten auftreten, in denen die Landbewirtschaftung aus natürlichen, strukturellen oder sozialen Gründen unrentabel wird, in denen aber auch bei unveränderter Entwicklung gleichzeitig kein nennenswerter Landbedarf für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen besteht. Dieser wird vielmehr überwiegend in den dichter besiedelten Gebieten liegen. In der Regel handelt es sich hierbei um Gebiete, in denen andererseits auch gute Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Nutzung bestehen.

Das Ausscheiden landwirtschaftlicher Nutzflächen aus der Bewirtschaftung ist zwar ein Ausdruck sich ändernder ökonomischer und struktureller Voraussetzungen, ihre weitere Verwendung hat jedoch Rückwirkungen auf die räumliche Entwicklung. Z. B. kann eine starke Aufforstung in Gebieten mit ohnehin hohem Waldanteil das Wohnklima verändern oder die landwirtschaftliche Attraktivität mindern und damit der Siedlungsentwicklung oder dem Fremden- und Erholungsverkehr abträglich sein. Die weitere Verwendung von brachgefallenen Ländereien muß deshalb nach Ermittlung ihrer Nutzungseignung im Zuge der Regionalplanung sorgfältig mit den anderen bestehenden und zu erwartenden Flächenansprüchen abgewogen und festgelegt werden.

Der Beirat für Raumordnung hat am 14. September 1972 eine Empfehlung „Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft" (s. Anhang S. 173.) verabschiedet, in der über die Schätzung des Flächenbedarfs hinaus Vorschläge enthalten sind, wie die notwendigen ökologischen Kriterien für die Abwägung mit den sozio-ökonomischen Belangen gewonnen und in der Planung eingesetzt werden können.

2.2.2 Naturschutz und Landschaftspflege

Mit ihren Elementen Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzendecke und Tierwelt und deren Wechselwirkungen im Naturhaushalt bilden Natur und Landschaft als natürliche Umwelt des Menschen seine Lebens- und Wirtschaftsgrundlage. Die Entwicklung von Technik und Wirtschaft, wachsender Wohlstand und zunehmende Freizeit führen zu gesteigerter Nutzungsintensität und Belastung des in seiner Leistungsfähigkeit begrenzten Naturhaushaltes, insbesondere durch

- steigenden Bedarf an Bauland (Industrie, Siedlungen), Verkehrsflächen und Flächen für Freizeit und Erholung (s. 2.2.1),
- erhöhten Rohstoff- und Energieverbrauch,
- zunehmende Abfälle, Abwässer und Luftverunreinigungen,
- fortschreitende Veränderungen in der Bodenbewirtschaftung.

Leistungsfähigkeit und Belastung des Naturhaushaltes sind örtlich wie großräumig unterschiedlich groß, in einzelnen Teilgebieten wird das vorhandene Naturpotential erheblich überfordert.

Durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege stehen nach geltendem Recht zahlreiche Pflanzen- und Tierarten (Artenschutz), Naturdenkmale sowie wertvolle Flächen und Gebiete (Flächenschutz) unter Schutz. Auch das Jagdrecht schützt viele Wildarten. Dennoch führt die zunehmende Belastung von Natur und Landschaft zu fortschreitender Verminderung der biologischen Vielfalt in der Pflanzen- und Tierwelt: das ökologische Ausgleichsvermögen nimmt ab.

Der Flächenschutz im Siedlungsbereich und in der freien Landschaft ließ sich nach den derzeitigen Rechtsgrundlagen bisher nur auf verhältnismäßig eng begrenzten Arealen verwirklichen. Er reicht nicht aus, die Umweltbelastungen in den bebauten Gebieten ökologisch in genügendem Maße auszugleichen oder die Erholungseignung zu sichern.

In vielen Fällen beruht er auf historischen Ursachen oder zufälligen Entscheidungen, deren ursprünglicher Zweck durch die Entwicklung überholt ist, so daß der Schutz ganz oder teilweise unwirksam geworden ist. Auch die regionale Verteilung der geschützten Flächen und Art und Umfang der Nutzungsbeschränkungen genügen dem Bedarf nach Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen heute nicht mehr.

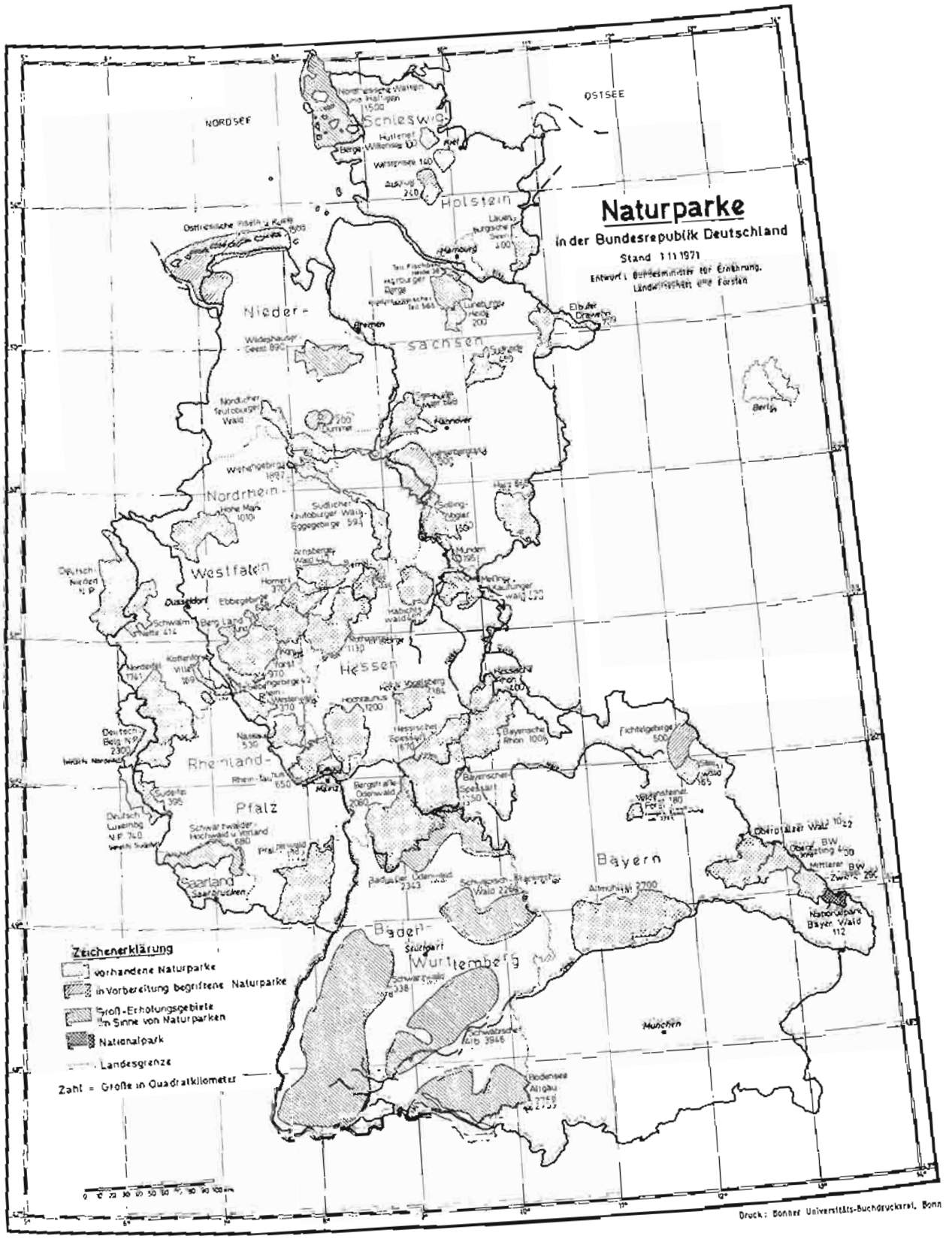
In der Bundesrepublik Deutschland sind zur Zeit 54 Naturparke oder Naturparken vergleichbare Großerholungsgebiete ausgewiesen (s. Karte „Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland" S. 35).

[1]) Nach neuen Angaben — Stand 1. Juli 1972 — des Bundesministers der Verteidigung besteht ein Bedarf, unbeschadet fehlender großer Truppenübungsplätze, von rd. 24 000 ha.

Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1. 11. 1971) einschließlich der grenzüberschreitenden Naturparke

lfd. Nr.	Gründungsjahr	Name	Land	Fläche in Quadratkilometer
Bestehende Naturparke				
1	1921	Naturschutzpark Lüneburger Heide	Niedersachsen	200
2	1957	Hoher Vogelsberg	Hessen	364
3	1958	Südeifel	Rheinland-Pfalz	395
3 a		(Deutsch-Luxemburgischer Naturpark)		(insgesamt 740)
4	1958	Siebengebirge	Nordrhein-Westfalen	42
5	1958	Pfälzerwald	Rheinland-Pfalz	1 793
6	1959	Münden	Niedersachsen	195
7	1959	Kottenforst-Ville	Nordrhein-Westfalen	169
8	1959	Spessart	Bayern	1 350
9	1960	Bergstraße-Odenwald	Hessen und Bayern	2 080
10	1960	Lauenburgische Seen	Schleswig-Holstein	400
11	1960	Harz	Niedersachsen	840
12	1960	Arnsberger Wald	Nordrhein-Westfalen	447
13	1960	Nordeifel	Nordrhein-Westfalen	1 741
13 a		(Deutsch-Belgischer Naturpark einschl. Nordeifel)		(insgesamt 2 300)
14	1960	Harburger Berge, Teil Fischbeker Heide	Hamburg	38
15	1962	Meißner-Kaufunger Wald	Hessen	420
16	1962	Habichtswald	Hessen	467
17	1962	Hochtaunus	Hessen	1 200
18	1962	Nassau	Rheinland-Pfalz	530
19	1962	Nördlicher Teutoburger Wald – Wiehengebirge	Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen	1 092
20	1962	Hessischer Spessart	Hessen	670
21	1962	Rhein-Westerwald	Rheinland-Pfalz	370
22	1963	Hessische Rhön	Hessen	400
23	1963	Solling-Vogler	Niedersachsen	500
24	1963	Südheide	Niedersachsen	480
25	1963	Rothaargebirge	Nordrhein-Westfalen	1 130
26	1963	Hohe Mark	Nordrhein-Westfalen	1 010
27	1964	Ebbegebirge	Nordrhein-Westfalen	658
28	1965	Südlicher Teutoburger Wald – Eggegebirge	Nordrhein-Westfalen	593
29	1965	Bergisches Land und Königsforst	Nordrhein-Westfalen	970
30	1965	Hombert	Nordrhein-Westfalen	370
31	1965	Schwalm-Nette	Nordrhein-Westfalen	414
31 a		(in Vorbereitung Deutsch-Niederländischer Naturpark)		
32	1965	Diemelsee	Hessen und Nordrhein-Westfalen	334
33	1966	Oberpfälzer Wald	Bayern	1 042
34	1967	Bayerische Rhön	Bayern	1 000
35	1968	Rhein-Taunus	Hessen	650
36	1968	Oberer Bayerischer Wald	Bayern: Kötzting	400
37	1968	Mittlerer Bayerischer Wald	Bayern: Zwiesel	290
38	1968	Elbufer-Drawehn	Niedersachsen	709
39	1968	Veldensteiner Forst	Bayern	180
40	1969	Altmühltal	Bayern	2 700
41	1969	Westensee	Schleswig-Holstein	140
42	1970	Steinwald	Bayern	165
Naturparke in Vorbereitung				
a		Harburger Berge (Niedersächsischer Teil)	Niedersachsen	565
b		Steinhuder Meer	Niedersachsen	680
c		Dümmer (Gründung 1972) *)	Niedersachsen	200
d		Weserbergland	Niedersachsen	900
e		Ostfriesische Inseln und Küste	Niedersachsen	1 500
f		Aukrug (Gründung 1972) *)	Schleswig-Holstein	240
g		Hüttener Berge-Wittensee (Gründung 1972) *)	Schleswig-Holstein	100
h		Veldensteiner Forst (Erweiterung)	Bayern	220
i		Fichtelgebirge (Gründung 1972) *)	Bayern	500
k		Steigerwald	Bayern	1 200 *)
Groß-Erholungsgebiete im Sinne von Naturparken				
A		Badischer Odenwald	Baden-Württemberg	2 343
B		Schwäbische Alb	Baden-Württemberg	3 946
C		Schwarzwald	Baden-Württemberg	8 338
D		Schwäbisch Fränkischer Wald	Baden-Württemberg	2 260
E		Bodensee-Allgäu	Baden-Württemberg	2 759
F		Schwarzwälder Hochwald und Vorland	Saarland	680
G		Nordfriesische Watten und Halligen	Schleswig-Holstein	1 500
H		Wildeshauser Geest	Niedersachsen	890
Nationalparke				
	1969	Nationalpark Bayerischer Wald	Bayern	112
In Vorbereitung		Nationalpark Nordfriesisches Wattenmeer	Schleswig-Holstein	1 700 *)

*) Nachträge Ju


Naturparke
in der Bundesrepublik Deutschland
Stand 1.11.1971
Entwurf: Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
NORDSEE
OSTSEE
Schleswig-Holstein
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Hessen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Bayern
Baden-Württemberg
Zeichenerklärung
vorhandene Naturparke
in Vorbereitung befindliche Naturparke
Groß-Erholungsgebiete im Sinne von Naturparken
Nationalpark
Landesgrenze
Zahl = Größe in Quadratkilometer
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Die Auswahl dieser Gebiete erfolgte meist nach Großflächigkeit, Eigenart der Landschaft und ihrer Eignung für naturorientierte Erholung. Von den Naturparken erfüllt zwar ein Teil Naherholungsfunktionen; den Bedarfszentren fehlt es insgesamt aber erheblich an Naherholungsgebieten in günstiger Zuordnung. Andere Naturparke sind weitgehend identisch mit bekannten Ferienerholungsgebieten (s. auch Karte „Erholungsgebiete und als Erholungsgebiete geeignete Räume" nach S. 36) und dient dann auch der Fremdenverkehrswirtschaft. Wieder andere besitzen eine gewisse Reservefunktion gegenüber den in besonders attraktiven Landschaften aufgetretenen Überlastungserscheinungen durch den Massentourismus.

Die Planungen und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege sind auch auf die Entwicklung der Landschaft sowie das Vorbeugen und Ausgleichen von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes gerichtet. Landschaftspflegerische Maßnahmen müssen daher auch Bestandteil der raumbezogenen Vorhaben von Fachbereichen sein, deren Projekte zwangsläufig in die Landschaft eingreifen. Bei diesen Eingriffen das materielle wie immaterielle Leistungsvermögen der Landschaft möglichst gering zu belasten bzw. für ökologischen Ausgleich zu sorgen, ist nach dem Verursacherprinzip Pflicht des Eingreifenden. Die Durchsetzung dieses Prinzips ist durch den noch bestehenden Mangel an ökologischen Kriterien und dadurch erschwert, daß manche Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege als nicht rentierlich noch nicht den erforderlichen Platz im Kostenrahmen erhalten. Um so wichtiger sind die Verbindungen zwischen der Landschaftsplanung und der fachübergreifenden Raumordnung und den Fachplanungen, um die landschaftsplanerischen Vorschläge schon frühzeitig in Zielformulierung wie in Maßnahmenplanung zu integrieren (vgl. Abschnitt III 3.1).

2.2.3 Wasserwirtschaft

Das nutzbare Wasserdargebot in der Bundesrepublik Deutschland ist von Natur aus begrenzt. Durch menschliche Eingriffe in den Natur- und Wasserhaushalt — wie z. B. die Verminderung der Versickerungsflächen durch Überbauung — wird dieses Dargebot in seiner Menge und Güte in zunehmendem Maße nachteilig beeinflußt: Häufigere extreme Hochwasserwellen und Niedrigwasserabflüsse der Gewässer, Einleitung von großen Mengen nicht oder nicht ausreichend geklärten Abwassers und von Schadstoffen mit z. T. giftiger Wirkung sind Beispiele. Aus wasserwirtschaftlicher und raumordnerischer Sicht wird die Verschlechterung des Oberflächenwassers wie auch des Grundwassers sehr bedenklich an Gewässern, die als Vorfluter für das häusliche und industrielle Abwasser dienen und aus denen durch Uferfiltration Trinkwasser gewonnen wird.

Die Angaben über Menge, Herkunft und Behandlung der Abwässer im Raumordnungsbericht 1970 wurden im Umweltprogramm der Bundesregierung (Materialienband) auf den neuesten Stand gebracht. Viele kommunale Kläranlagen sind veraltet und in ihrer Reinigungsleistung überfordert, weil sich Abwassermenge und Abwasserlast vergrößert haben. Wegen der zunehmenden Gewässerbelastung müssen zudem höhere Anforderungen an die Abwasserreinigung gestellt werden.

Das in den Industriebetrieben anfallende Schmutzwasser gelangt etwa zu einem Viertel über öffentliche Abwasseranlagen, die übrigen drei Viertel und das Kühlwasser unmittelbar in die Gewässer. In zahlreichen Betrieben wird das Abwasser nicht oder ungenügend gereinigt, viele Kläranlagen sind noch zu bauen oder in Kapazität und Wirkungsgrad zu verbessern.

Außerdem belasten die Gewässer Stoffe verschiedenster Art und Zusammensetzung, die schon in sehr geringen Mengen schädigend wirken oder trotz geringer Konzentration über längere Zeit die menschliche Gesundheit nachteilig beeinflussen können. Diese Stoffe vermögen die biologischen, physikalischen und chemischen Eigenschaften des Wassers zu verändern, so daß die Verfahren zur Abwasserbehandlung wie zur Aufbereitung zu Trinkwasser weiter verbessert werden müssen. Durch Einleitung von Kühlwasser werden die Gewässer noch zusätzlich mit Wärme belastet. Wo nachteilige Veränderungen des Sauerstoffhaushalts und Biotops der Gewässer zu erwarten sind, werden Kühltürme erforderlich.

Der Wasserbedarf von Bevölkerung und Wirtschaft steigt ständig, er wird sich in der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten 30 Jahren schätzungsweise mindestens verdoppeln. Ursachen hierfür sind insbesondere Ansteigen des Lebensstandards und Entwicklung der Wirtschaft. Die durchschnittliche Abgabe von Trinkwasser je Einwohner und Tag ist von 85 l im Jahre 1950 auf 123 l im Jahre 1969 gestiegen. Der Trinkwasserbedarf wird heute noch zum größeren Teil aus dem Grundwasser gedeckt, das — im Gegensatz zum Oberflächenwasser — in der Regel wenig verunreinigt ist. In Zukunft wird — wenn auch mit regionalen Unterschieden — zunehmend das stärker verschmutzte, mit Schadstoffen belastete und teilweise aufgewärmte Oberflächenwasser verwendet werden müssen. Diese fortschreitende Qualitätsminderung des Oberflächenwassers verursacht erhebliche Schwierigkeiten in der Trinkwasserversorgung und damit Beeinträchtigungen räumlicher Entwicklungsmöglichkeiten.

Steigende Mengen- und Qualitätsanforderungen zwingen dazu, die Wasserversorgung besonders in Verdichtungsräumen immer mehr aus entfernten Wassergewinnungsgebieten durch Fernleitungen und durch Verbund zu größeren Versorgungssystemen zu sichern. Diese Maßnahme kann die strukturelle Entwicklung eines Raumes entscheidend beeinflussen, wird aber auch die gesamtwasserwirtschaftliche Situation der betroffenen Gebiete ändern.

Im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung müssen die Gewässer vor schädlichen Einflüssen geschützt werden. Um eine Gefährdung des zu fördernden Wassers auszuschließen, werden Wasserschutzgebiete festgesetzt, in denen gewisse Einrichtungen und Handlungen verboten oder nur unter Ein-

ERHOLUNGSGEBIETE
und als Erholungsgebiete geeignete Räume

Bearbeitet aufgrund von Unterlagen der Landesplanungsbehörden der Länder nach Beratungen im Strukturausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung
© Institut für Raumordnung 1971

Flensburg Land
Nordfriesland
Schleswig
Rendsburg Eckernförde
Plön
Ostholstein
Dithmarschen
Steinburg
Segeberg
Lübeck
Land Hadeln
Pinneberg
Stormarn
Herzogtum Lauenburg
Hamburg
Norden
Wittmund
Friesl.
Aurich
Stade
Land
Wesermünde
Bremerhaven
Herzogtum
Ammerland
Osterholz
Bremen
Cuxhaven
Oldenburg (Oldenburg)
Delmenhorst
Verden
Uelzen
Lüchow-Dannenberg
Cloppenburg
Celle
Meppen
Grafschaft Bentheim
Nienburg
Gifhorn
Burgdorf
Borsenbrück
Lingen
Neustadt a. Rbge.
Wittlage
Tecklenburg
Minden
Lübbecke
Grafschaft Schaumburg-Lippe
Braunschweig
Helmstedt
Osnabrück
Melle
Herford
Springe
Hildesheim
Steinfurt
Ahaus
Schaumburg
Münchehagen
W. Osterode
Alfeld
Warendorf
Beckum
Bielefeld
Detmold
Holzminden
Coesfeld
Borken
Wiedenbrück
Höxter
Zellerfeld
Kleve
Lüdinghausen
Recklinghausen
Dorsten
Duisburg
Blanken burg
Geldern
Moers
Unna
Soest
Paderborn
Warburg
Hofgeismar
Kempen Krefeld
Düsseldorf Mettmann
Ruhr Kreis
Arnsberg
Brilon
Lüdenscheid
Meschede
Wolkenberg
Kassel
Witzenhausen
Rheinisch-Bergischer Kreis
Oberbergischer Kreis
Aachen
Rhein-Erft-Kreis
Bergischer Kreis
Köln
Wittgenstein
Siegen
Frankenberg
Mellrichstadt
Bad Kissingen
Bad Brückenau
Schlüchtern
Gemünden
Hammelburg
Main Taunus Kreis
Rheingaukreis
Wiesbaden
Limburg
Bad Kreuznach
Idar-Oberstein
Bad Kreuznach
Simmern
Bad Ems
Koblenz
Neuwied
Altenkirchen
Wittlich
Bernkastel
Trier
Saarburg
Merzig Wadern
Saarlouis
Saarbrücken
Neunkirchen
Homburg
Zweibrücken
Pirmasens
Landau
Bad Bergzabern
Kaiserslautern
Frankenthal
Ludwigshafen
Mannheim
Heidelberg
Mosbach
Wertheim
Tauberbischofsheim
Bad Mergentheim
Crailsheim
Schwäbisch Hall
Aalen
Heidenheim
Ellwangen
Nördlingen
Dinkelsbühl
Rothenburg
Ansbach
Feuchtwangen
Dombühl
Crailsheim
Gerabronn
Künzelsau
Mergentheim
Bad Mergentheim
Tauberbischofsheim
Wertheim
Lohr
Gemünden
Karlstadt
Marktheidenfeld
Miltenberg
Aschaffenburg
Alzenau
Gelnhausen
Hanau
Offenbach
Darmstadt
Groß-Gerau
Bergstraße
Heppenheim
Weinheim
Mannheim
Ludwigshafen
Frankenthal
Speyer
Landau
Germersheim
Karlsruhe
Rastatt
Baden-Baden
Bühl
Offenburg
Kehl
Lahr
Wolfach
Hausach
Haslach
Triberg
Villingen
Schwenningen
Donaueschingen
Emmendingen
Freiburg
Müllheim
Hochschwarzwald
Lörrach
Waldshut
Säckingen
Konstanz
Überlingen
Ravensburg
Wangen
Leutkirch
Kempten
Lindau
Tettnang
Sonthofen
Oberstdorf
Garmisch Partenkirchen
Schongau
Weilheim
Bad Tölz
Miesbach
Bad Aibling
Rosenheim
Traunstein
Berchtesgaden
Laufen
Freilassing
Hubburg
Oberviechtach
Neunburg
Waldmünchen
Cham
Kötzting
Regen
Viechtach
Bogen
Straubing
Deggendorf
Passau
Wegscheid
Wolfstein
Landshut
Dingolfing
Eggenfelden
Pfarrkirchen
Mühldorf
Altötting
Burghausen
Tittmoning
Traunstein
Bad Reichenhall
Berchtesgaden
Laufen
Freilassing
Rosenheim
Bad Aibling
Miesbach
Bad Tölz
Weilheim
Schongau
Garmisch Partenkirchen
Füssen
Kaufbeuren
Mindelheim
Memmingen
Illertissen
Neu-Ulm
Günzburg
Dillingen
Donauwörth
Ingolstadt
Riedenburg
Kelheim
Regensburg
Weißenburg
Beilngries
Eichstätt
Neumarkt
Parsberg
Amberg
Sulzbach-Rosenberg
Weiden
Neustadt a. d. Waldnaab
Tirschenreuth
Wunsiedel
Kemnath
Bayreuth
Pegnitz
Neustadt a. d. Aisch
Ansbach
Feuchtwangen
Dinkelsbühl
Nördlingen
Donauwörth
Aichach
Augsburg
Friedberg
Dachau
München
Starnberg
Wolfratshausen
Landsberg
Schrobenhausen
Pfaffenhofen
Ingolstadt
Neuburg
Donauwörth
Nördlingen
Dillingen
Günzburg
Neu-Ulm
Illertissen
Memmingen
Mindelheim
Kaufbeuren
Füssen
Garmisch Partenkirchen
Sonthofen
Oberstdorf
Lindau
Leutkirch
Isny
Wangen
Ravensburg
Überlingen
Meßkirch
Sigmaringen
Emmendingen
Villingen
Donaueschingen
Schwenningen
Freiburg
Müllheim
Hochschwarzwald
Lörrach
Waldshut
Säckingen
Konstanz
Tettnang
Lindau
Sonthofen

schränkung erlaubt sind. Die Ausweisung dieser Schutzgebiete stößt insbesondere in den Verdichtungsräumen auf große Schwierigkeiten.

Die Probleme der Reinhaltung oberirdischer Gewässer, die immer mehr zur Wasserversorgung herangezogen werden müssen, haben sich in den letzten Jahren erheblich verschärft durch ihre zunehmende Nutzung für Erholungs- und Freizeitzwecke. Kritisch und seuchenhygienisch bedenklich wird es an Bereichen der Küste und der Binnengewässer dann, wenn z. B. Campingplätze oder große Erholungszentren eingerichtet und nicht gleichzeitig die erforderlichen Anlagen für ausreichende Reinigung des Abwassers gebaut werden.

2.2.4 Abfallbeseitigung

In der Bundesrepublik Deutschland fallen gegenwärtig etwa 260 Millionen Tonnen Abfälle jährlich an. Diese Menge entspricht rund 350 Millionen Kubikmetern, sie teilt sich nach Angaben aus dem Materialienband zum Umweltprogramm der Bundesregierung etwa folgendermaßen auf:

Millionen t	Millionen m³	
9 bis 18	60 bis 98	Hausmüll, einschließlich Sperrmüll und Straßenkehricht
4	16	Hausmüllähnliche Gewerbeabfälle
2	2	Sondermüll
5	2,5	Bauschutt
20	10	Inertmaterialien aus Bergbau, Stahlgewinnung usw.
14,5	14,5	Frischschlamm (96 % Wassergehalt) aus mechanisch-biologischen Kläranlagen
3,3	3,3	Frischschlamm (92,5 % Wassergehalt) aus mechanischen Kläranlagen
1	1,2	Autowracks bei 1 Million Stck und ca. 1 t/Stck. und 1,2 m³/Stck.
0,25	1,25	Altreifen
191	191	Abfälle (Kot und Urin) aus Tierhaltungen in der Landwirtschaft, einschließlich Massentierhaltung
0,9	0,9	gewerbliche Schlachtabfälle, Abfälle aus Tieraufzuchten
ca. 260	ca. 350	

Zusammensetzung und Menge der Abfälle unterliegen regionalen und saisonalen Schwankungen und ändern sich ständig. Bisher vorgenommene Messungen und Untersuchungen befriedigen noch nicht und lassen noch keine gesicherte Bestandsaufnahme und Prognose zu. Die derzeitige Situation und die erkennbaren Entwicklungstrends sind im Abschnitt Abfallbeseitigung des Umweltprogramms detailliert dargestellt. Da die Kenntnis von Art und Menge der Abfallstoffe und die Feststellung des Trends für Planungen zur Abfallbeseitigung notwendig sind, werden die weiteren Untersuchungen vorbereitet.

Geordnete Ablagerung war bis in das Jahr 1972 hinein die Ausnahme. Die Folge ist meist, daß hochwertige Grundwasservorkommen nicht vor Verunreinigung geschützt waren, daß künftige Verwendungsmöglichkeiten der Flächen unberücksichtigt blieben und selten genügend große Ablagerungsflächen ausgewiesen wurden. Die Möglichkeiten der Landschaftsgestaltung durch planmäßige Verwendung der Abfallmassen sind bislang kaum genutzt.

Von den Beseitigungsverfahren bedeutet die Kompostierung von Abfällen eine sinnvolle Rückführung biologisch wertvoller Stoffe in den natürlichen Kreislauf. Gegenwärtig werden in 16 Kompostwerken die Abfälle von 1,23 Millionen Einwohnern — das entspricht etwa 2 % der Bevölkerung — zu Kompost verarbeitet.

Zur Zeit wird in etwa 30 größeren Verbrennungsanlagen der Müll von rd. 12,5 Millionen Einwohnern — das entspricht 20 % der Bevölkerung — verbrannt. Diese Anlagen verbrennen neben Hausmüll in Einzelfällen auch Industrieabfälle, Gewerbeabfälle und Klärschlamm. Daneben bestehen noch zahlreiche Klein-Verbrennungsanlagen, beispielsweise in Hochhäusern, Kaufhäusern, Krankenanstalten. Sie verursachen allerdings oft erhebliche Umweltbeeinträchtigungen.

Die bis zum Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes (vgl. Abschnitt III 3.4) vorhandenen Rechtsvorschriften waren zersplittert und uneinheitlich, was ihre Durchsetzbarkeit in der Praxis sehr erschwerte. Deshalb lag die ordnungsgemäße Beseitigung der Abfälle insbesondere in den Flächenstaaten noch sehr im argen, was sich z. B. an der Zahl von etwa 50 000 ungeordneten Abfallplätzen zeigte. Träger der Abfallbeseitigung waren bisher in der Regel Gemeinden oder Zweckverbände. Sie haben Sammlung und Abfuhr des Hausmülls und der hausmüllähnlichen gewerblichen Abfälle durch Satzungen geregelt, die sich in ihrem materiellen Gehalt oft sehr unterscheiden. In Ermangelung verbindlicher überörtlicher Planungen ist bisher der regionale Zusammenschluß mehrerer Träger selten zustande gekommen, der meist Voraussetzung für technisch und wirtschaftlich befriedigende Lösungen ist und erst der Bevölkerungsverteilung und dem bei Sammlung und Abfuhr entstehenden Verkehr angemessen Rechnung tragen kann.

2.2.5 Lärmbekämpfung

Wie in anderen hochindustrialisierten Ländern haben Technisierung und Urbanisierung auch in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zu einem rapiden Anwachsen der Belästigung der Bevölkerung durch Lärm geführt. Immer neue, zahlreichere und stärkere Lärmquellen haben Belastungen zur Folge, denen sich der einzelne vor allem in den Verdichtungsräumen kaum mehr entziehen kann.

Zu den Grundsätzen der Raumordnung zählt, daß für den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigungen ausreichend Sorge getragen wird (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG). Überall dort haben Fragen der Lärmbekämpfung Bedeutung für die Raumordnung, wo es sich um Standort und Auswirkungen von Großemittenten des Lärms oder um sich weit in die Fläche ausbreitenden Lärm handelt.

Flugplätze mit ihrer Lärmausbreitung bilden ein Hauptproblem. Die Umweltbelastung durch zivile Flugzeuge konzentriert sich zur Zeit auf die Umgebung der 11 Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland, die dem Linienverkehr angeschlossen sind. An diesen Flughäfen fanden 1969 rund 552 000 gewerbliche Flugbewegungen statt, davon allein am Flughafen Frankfurt/Main 161 000. Nach der Entwicklung der letzten Jahre ist mit einer jährlichen Zunahme der Zahl der Flugbewegungen um rund 4 %, der Zahl der Fluggäste und des Frachtvolumens um 18 bis 20 % zu rechnen. Insbesondere bei der Anlage neuer Flugplätze stellen sich der Raumordnung Aufgaben, die angesichts der allgemein dichten Besiedlung schwierig zu lösen sind. In diesem Zusammenhang ist auf das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) hinzuweisen, nach dem u. a. bereits für geplante Verkehrsflughäfen, die dem Fluglinienverkehr angeschlossen sind, Lärmschutzbereiche festgesetzt werden müssen (vgl. Abschnitt III 3.5). Auch der Lärm, der vom Straßenverkehr ausgeht, nimmt mit dem Anwachsen des Verkehrs zu und wird in lärmempfindlichen Gebieten, z. B. in Erholungsgebieten, zum raumordnerischen Problem.

2.2.6 Luftreinhaltung

Die Probleme der Luftverunreinigung sind von weltweiter Bedeutung. Gasförmige und staubförmige Luftverunreinigungen gelangen in die Atmosphäre: Toxische Stoffe üben eine direkte Wirkung aus, andere Stoffe reagieren in der Luft miteinander und bilden neue, gefährliche Substanzen; bestimmte Vorgänge können u. U. das Klima beeinflussen. Es gibt Anzeichen dafür, daß z. B. Kohlendioxid, Kohlenmonoxid und staubförmige Verunreinigungen langsam aber stetig überall auf der Erde zunehmen. Hierdurch können Umweltschäden in bisher noch nicht von Luftverunreinigungen nachteilig beeinflußten Gebieten verursacht werden und kann die Gefahr einer weltweiten Veränderung der klimatischen Bedingungen entstehen.

Die Bundesregierung unterhält deshalb Meßstellen zur Untersuchung der Luftverunreinigung. An mehreren Stationen, die weit außerhalb von Verdichtungsräumen gelegen sind, wird kontinuierlich und langperiodisch die Höhe der Luftverschmutzung überwacht. Diese Meßstellen werden ggf. in ein noch im Aufbau befindliches internationales System integriert werden. Parallel zu diesen Messungen sollen durch Flugzeuge die Luftverunreinigungen in großen Höhen untersucht werden. Damit können Kenntnisse gewonnen werden, wie sich die starken Emissionen der industriellen Ballungsgebiete der Bundesrepublik Deutschland und überhaupt Westeuropas bereits jetzt außerhalb der bodennahen Luftschichten auswirken, und ob klimatische Veränderungen oder andere weltweite Auswirkungen zu befürchten sind. Für diese Forschungen wendet die Bundesregierung jährlich fast 3 Millionen DM auf.

Ein wesentlicher Schritt zu einer effektiven internationalen Zusammenarbeit wurde durch den Beschluß der Nationen des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses im Jahre 1969 getan, auch Probleme der Umwelt gemeinsam zu bewältigen.

Die Bundesrepublik Deutschland bearbeitet zusammen mit den Vereinigten Staaten und der Türkei die Fragen der Reinhaltung der Luft. In diesem Zusammenhang wurden in Ankara, St. Louis und in Frankfurt/Main Spezialstudien begonnen. Die Bundesregierung hat das „Projekt Untermain", an dem Meteorologen, Biologen, Technologen, Meßtechniker, Stadt- und Regionalplaner zusammenarbeiten, maßgeblich gefördert. Erstmalig soll für ein so großes Gebiet wie den Verdichtungsraum Rhein-Main die Berechnung der Luftverunreinigungen aus Industrie, Verkehr und Hausbrand mit Hilfe eines Simulationsmodells erfolgen. Der Regional- und Stadtplanung werden die Modelle Unterlagen liefern, an denen sich künftig Entwicklungen abschätzen lassen, die insbesondere für die Zuordnung der verschiedenen Nutzungen zu den natürlichen Gegebenheiten, vorrangig ihrer klimatischen Voraussetzungen, entscheidende Bedeutung haben werden. Auch für andere Verdichtungsräume, wo heute schon die Verunreinigung der Luft ein oft unerträgliches Ausmaß angenommen hat, können mit diesem Simulationsmodell übertragbare Grundlagen für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen und die Durchführung von Abhilfe- und Verbesserungsmaßnahmen geschaffen werden. Die Bundesregierung wendet für die Untersuchungen in diesem Bereich 1,0 Millionen DM jährlich auf.

Zwar müssen ständig Entscheidungen sowohl im Bereich der Stadt- als auch der Regionalplanung über Gebietsausweisung und Einhaltung ausreichender Abstände zu schutzbedürftigen Gebieten fallen. Es herrschen jedoch heute noch unterschiedliche Auffassungen über die Ausdehnung der einzuhaltenden Pufferzonen und über deren Beschaffenheit. Das gleiche gilt für die weitverbreitete Ansicht, daß eine Industrieansiedlung stets auf der Leeseite der vorherrschenden Windrichtung eines Siedlungsgebietes zu erfolgen habe, was sich in vielen Fällen als unzutreffend erweist. Wälder sind als Schutzzonen zwischen emittierenden Anlagen und schutzbedürftigen Gebieten nur für wenige Arten der Luftverschmutzung von Bedeutung; gas-

förmige Stoffe werden in der Regel durch Schutzzonen dieser Art nicht aufgehalten.

2.3 Siedlungsstruktur

Ein wesentliches Element der raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung ist der Städtebau in seiner langfristigen Perspektive. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und baulichen Komponenten der Siedlungsstruktur sind im fortdauernden Verstädterungsprozeß für die weitere raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung bedeutsam. Die hierbei auftretenden Fragen und Probleme gewinnen in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Verwaltung zunehmend an Bedeutung.

Um nähere Aufschlüsse über raum- und siedlungsstrukturell relevante Entwicklungstendenzen zu erhalten, sind erstmals 1971 im Rahmen einer Sonderermittlung anhand der amtlichen Bautätigkeitsstatistik [1]) 1969 und 1970 die regionalen Unterschiede in der Wohnungsbautätigkeit besonders herausgearbeitet worden („Wirtschaft und Statistik 5/1971 und 12/1971").

Die Regionalisierung der Ergebnisse der Bautätigkeitsstatistik zweier Jahre ist freilich nicht viel mehr als eine Momentaufnahme der siedlungsstrukturellen Entwicklung. Erst ein Vergleich über mehrere Jahre wird ein genaueres Bild der regionalen Aktivitäten und Veränderungen des Städte- und Wohnungsbaues und der bisherigen Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur bringen. Dennoch scheinen die vorliegenden Regionaldaten über die Wohnungsbautätigkeit in den Jahren 1969 und 1970 die seit langem allgemein beobachtete Tendenz einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächen, weithin begleitet von einer Zersiedlung der Landschaft, zu bestätigen. Außerdem wird an den vorliegenden Regionaldaten der Wohnungsbautätigkeit 1969 und 1970 noch einmal das vielfach vorhandene räumliche Ungleichgewicht, die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft in den einzelnen von den Gebietskategorien der Raumordnung umschriebenen Räumen deutlich.

2.3.1 Unterschiedliche Wohnungsbautätigkeit in den Ländern und in den Gebietskategorien der Raumordnung

Unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Bevölkerungsstandes der jeweiligen Bundesländer ergeben sich bei Umrechnung der Zahl des Reinzugangs der fertiggestellten Wohnungen auf je 10 000 Einwohner (Reinzugang an fertiggestellten Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden je 10 000 Einwohner) bereits interessante Unterschiede für die Wohnungsbautätigkeit in den einzelnen Bundesländern 1970, vor allem, wenn man diese Zahlen mit den regionalisierten Daten nach Gebietskategorien der Raumordnung in Beziehung setzt.

In Hessen und Schleswig-Holstein wurde 1970 mit 83 bzw. 81 Wohnungen je 10 000 Einwohner der höchste Reinzugang an Wohnungen von allen Ländern registriert, gefolgt von Berlin (West) (80 Wohnungen), Baden-Württemberg (79) und Niedersachsen (78). Der Wohnungsbau in den übrigen Ländern lag abgesehen von Bayern unter dem Bundesdurchschnitt von 73 Wohnungen je 10 000 Einwohner. Während die Stadtstaaten Hamburg und Bremen hierbei noch rund 60 Wohnungen an Reinzugängen verzeichneten, waren es im Saarland lediglich 44 Wohnungen.

Die regionale Differenzierung nach Gebietskategorien zeigt demgegenüber, daß mit Ausnahme der Verdichtungsräume, die 1970 mit 77 Wohnungen je 10 000 Einwohner wie bereits 1969 einen überdurchschnittlichen Zugang verzeichneten, alle übrigen Gebietskategorien fast einheitlich mit rund einem Zehntel unter dem Stand des Bundesgebietes insgesamt (73 Wohnungen) lagen.

Die unterschiedliche Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur der Gebietskategorien prägt daneben die jeweilige Art und Weise des Wohnungsbaues, den bevorzugten Haustyp und die Größe der Gebäude. Selbstverständlich machen sich hierbei Faktoren wie die unterschiedlichen Grundstückskosten und die unterschiedliche Qualität der vorhandenen Infrastrukturausstattung in ihrer Auswirkung auf Städtebau und Siedlungsstruktur deutlich bemerkbar. In den dicht besiedelten und stärker gewerblich orientierten Verdichtungsräumen wurden daher 1970 auch nur 21 Ein- und Zweifamilienhäuser je 10 000 Einwohner errichtet, während es in den wirtschaftlich schwach strukturierten Bundesausbaugebieten und zurückgebliebenen Gebieten mit teilweise niedriger Bevölkerungsdichte und vorherrschend landwirtschaftlicher Nutzung 36 bzw. 38 Gebäude waren. Dementsprechend lag der Anteil der Neubauwohnungen in Familienheimen in den Verdichtungsräumen wie im Vorjahr nur bei 34 %, in den Bundesausbaugebieten und den zurückgebliebenen Gebieten jedoch bei über 70 %.

2.3.2 Regionale Schwerpunkte des Wohnungsbaues

Die Schwerpunkte der Wohnungsbautätigkeit 1970 finden sich wie im Vorjahr im allgemeinen innerhalb von Verdichtungsräumen oder in deren unmittelbarer Umgebung. Wie die Regionalergebnisse zeigen, konzentriert sich die Wohnungsbautätigkeit überwiegend auf das Umland der größeren Städte, aber auch auf die Randzonen der Verdichtungsräume. Zur Deckung der in den Verdichtungsräumen besonders starken Wohnungsnachfrage wurden in den letzten Jahren zunehmend neue Stadtteile und Wohnsiedlungen außerhalb der Verwaltungsgrenzen der Kernstädte geschaffen. Einerseits handelt es sich um ein Ausweichen vor den Umweltbelastungen, die insbesondere in den Kernstädten auftreten. Andererseits waren zusätzliche Siedlungsflächen zu Bodenpreisen, die für die wohnungsbauliche Nutzung noch tragbar erschienen, meist nur in Umlandgemeinden verfügbar. Zum Teil sind darüber hinaus

[1]) Neben dem Wohnbau werden in der laufenden Bautätigkeitsstatistik auch die Nichtwohnbauten als Hochbauten erfaßt. Es handelt sich hierbei im einzelnen um Anstaltsgebäude, Büro- und Verwaltungsgebäude, landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Betriebsgebäude sowie um sonstige Nichtwohngebäude wie z. B. Universitäten, Schulen, Theater und Sportgebäude usw., die insgesamt keine oder nur wenige Wohnungen enthalten.

Wohnungsbautätigkeit 1970 in Ländern und Gebietskategorien der Raumordnung

Land	Land/Bund insgesamt			Verdichtungsräume [1]			Zurückgebliebene Gebiete		
	Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]	Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]	Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]
	je 10 000 [4] Einwohner		%	je 10 000 [4] Einwohner		%	je 10 000 [4] Einwohner		%
Schleswig-Holstein	80,8	31,0	*42,8*	86,5	30,6	*39,6*	92,8	38,9	*47,8*
Hamburg	59,6	6,0	*10,5*	59,6	6,0	*10,5*	—	—	—
Niedersachsen	78,0	35,5	*56,8*	93,7	32,9	*44,3*	79,5	49,6	*75,1*
Bremen	63,0	14,2	*23,3*	63,0	14,2	*23,3*	—	—	—
Nordrhein-Westfalen	67,3	19,8	*36,8*	66,5	16,1	*29,5*	51,8	35,9	*88,7*
Hessen	82,9	29,3	*47,4*	97,4	26,0	*34,8*	56,3	36,2	*87,6*
Rheinland-Pfalz	64,2	29,8	*61,6*	72,7	29,3	*53,1*	50,7	30,6	*79,3*
Baden-Württemberg	78,8	25,3	*46,1*	86,5	22,3	*36,1*	59,3	33,8	*85,9*
Bayern	76,9	29,0	*51,8*	92,1	22,8	*32,4*	60,0	33,8	*78,2*
Saarland	43,6	23,1	*76,0*	42,8	21,2	*72,2*	38,0	23,2	*92,4*
Berlin (West)	79,6	5,6	*6,9*	—	—	—	—	—	—
Bundesgebiet	73,4	25,0	*44,1*	76,8	20,6	*33,8*	66,9	37,9	*72,8*
dagegen 1969	77,6	26,1	*43,7*	80,8	21,5	*33,7*	69,8	39,9	*74,2*

[1] Kreise mit Gemeinden in Verdichtungsräumen
[2] Fertiggestellte Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden) abzüglich Wohnungsabgänge durch Abbruch, Brand usw.
[3] Errichtung neuer Wohngebäude
[4] Stand: 26. Mai 1970

Quelle: Wirtschaft und Statistik 12/1971

Entlastungsorte entstanden, die Entlastungsfunktionen für die Verdichtungsräume erfüllen und zugleich auch die angrenzenden ländlichen Gebiete aktivieren und besser versorgen sollen. Diese Gebiete außerhalb der eigentlichen Verdichtungsräume zeichneten sich deshalb im allgemeinen auch durch eine überdurchschnittliche Wohnungsbautätigkeit aus.

Zu den wichtigsten Schwerpunktbereichen des Wohnungsbaues 1970 zählen wie im Vorjahr die Räume Hamburg, Hannover, Köln-Bonn, das Rhein-Main-Gebiet sowie die Räume Stuttgart und München. Im Hamburger Raum wurden allerdings durchschnittlich nur knapp 78 Wohnungen (1969: 86 Wohnungen) je 10 000 Einwohner als Reinzugänge gemeldet, lediglich 4 Wohnungen mehr als im Bundesdurchschnitt. In der Stadt Hamburg selbst betrug 1970 der Wohnungszugang nur 60 Wohnungen je 10 000 Einwohner, während die angrenzenden Landkreise rund um die Stadt eine durchschnittliche Wohnungsbautätigkeit von 113 Wohnungen je 10 000 Einwohner verzeichneten. Im Raum Hannover wurde entsprechend dem Vorjahresergebnis ein Zugang von 96 Wohnungen je 10 000 Einwohner erfaßt; hierbei lagen im einzelnen nur 43 Wohnungen in Hannover-Stadt, aber 194 Wohnungen im Landkreis Hannover. In einigen an diesen Verdichtungsraum angrenzenden Kreisen wie Springe, Fallingbostel und Celle erreichte der Wohnungsbau ebenfalls über 90 Einheiten je 10 000 Einwohner. Auch im Köln-Bonner Raum wurde 1970 mit 90 Wohnungen ein wesentlich besseres Wohnungsbauergebnis erzielt als im Bundesdurchschnitt. Gleichwohl blieb der Reinzugang an Wohnungen hier stärker hinter dem entsprechenden Vorjahresstand (102 Wohnungen) zurück. Die regionale Verteilung des Wohnungsbaues in diesem Raum wurde davon aber nur wenig berührt. Nach wie vor wird in den Städten Köln und Bonn (50 bzw. 70 Wohnungen) relativ erheblich weniger gebaut als im Umland dieser Städte (110 Wohnungen). Insbesondere in den an Köln in Richtung Ruhrgebiet angrenzenden Kreisen lag die Wohnungsbautätigkeit mit durchschnittlich 140 Wohnungen je 10 000 Einwohner annähernd doppelt so hoch wie im Bundesgebiet insgesamt. Der Reinzugang an Wohnungen

Bundesausbaugebiete			Evtl. zurückbleibende Gebiete			Zonenrandgebiet			Land
Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]	Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]	Reinzugang an Wohnungen [2]	Neuerrichtete 1- und 2-Familienhäuser	Anteil der Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern am Zugang insgesamt [3]	
je 10 000 [4] Einwohner		%	je 10 000 [4] Einwohner		%	je 10 000 [4] Einwohner		%	
89,9	36,7	*46,4*	79,1	37,9	56,9	79,3	29,3	*41,1*	Schleswig-Holstein
—	—	—	—	—	—	—	—	—	Hamburg
71,4	44,6	*74,1*	73,0	35,1	65,3	67,2	25,9	*51,0*	Niedersachsen
—	—	—	—	—	—	—	—	—	Bremen
54,3	37,8	*89,5*	51,1	32,3	*74,5*	—	—	—	Nordrhein-Westfalen
57,8	37,2	*87,3*	81,6	43,6	*77,1*	57,5	30,2	*70,7*	Hessen
47,8	28,8	*79,4*	61,8	32,6	*75,4*	—	—	—	Rheinland-Pfalz
65,0	32,0	*73,1*	59,1	30,1	*75,9*	—	—	—	Baden-Württemberg
62,0	33,9	*75,8*	70,6	30,4	*65,6*	54,8	28,1	*74,3*	Bayern
45,9	29,6	*91,8*	44,9	30,8	*91,4*	—	—	—	Saarland
—	—	—	—	—	—	—	—	—	Berlin (West)
66,3	36,3	*70,2*	66,9	33,7	*68,9*	65,4	28,0	*55,6*	Bundesgebiet
70,9	39,1	*71,4*	74,4	36,6	*67,3*	73,6	29,9	*53,2*	dagegen 1969

im Rhein-Main-Gebiet, einem Verdichtungsraum mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsanstieg, erreichte 1970 wie im Vorjahr eine Höhe von knapp 98 Einheiten je 10 000 Einwohner; das ist der zweitgrößte Zugang aller Verdichtungsräume. Auch hier schwankte die Wohnungsbautätigkeit zwischen den Städten Darmstadt und Frankfurt (44 bzw. 49 Wohnungen) einerseits, und den umliegenden Kreisen andererseits, vor allem dem Untertaunus-, Obertaunus- und Main-Taunus-Kreis (168, 202 bzw. 178 Wohnungen) beträchtlich. Im Stuttgarter Raum wurden dagegen wie im Köln-Bonner Raum 90 Wohnungen je 10 000 Einwohner registriert; in Stuttgart selbst waren es 69 Wohnungen, in Böblingen 144 Wohnungen. Im Raum München, der mit Abstand von allen Verdichtungsräumen den höchsten Bevölkerungszuwachs verzeichnete, wurde nach wie vor am meisten von allen Verdichtungsräumen gebaut. Nicht nur der hohe Freizeitwert des Münchner Raumes und die Nähe von attraktiven Erholungsgebieten sind dafür maßgebend, sondern in letzter Zeit vor allem auch die verstärkte Industrieansiedlung in den Umlandgemeinden. Faßt man alle an München grenzenden Kreise zusammen, dann erhöht sich die Wohnungsbautätigkeit in dem gesamten Gebiet 1970 auf 105 Wohnungen je 10 000 Einwohner. Ohne München-Stadt und Erding (80 bzw. 73 Wohnungen) wurden in den übrigen 8 Kreisen zusammen sogar 157 Wohnungen als Reinzugang erfaßt. Hierbei verzeichneten die Landkreise Freising und Fürstenfeldbruck mit 249 und 197 Wohnungen mit die höchste Wohnungsbautätigkeit des Bundesgebietes.

Der hohe Anteil der Umlandgemeinden an der Wohnungsbautätigkeit in den Verdichtungsräumen beeinflußt natürlich auch die Verteilung des Wohnungsbaues nach Gemeindegrößenklassen. Auch wenn die Bautätigkeit in den Gemeinden im einzelnen durch Sonderfaktoren wie z. B. die Lage in Erholungsgebieten oder im Einzugsbereich von größeren Städten bestimmt sein kann, bestanden doch im Durchschnitt grundlegende Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Größe der Gemeinde. So wurden 1970 wie im Vorjahr annähernd zwei Drittel aller Woh-

nungen in Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern errichtet und nur 29 % in Gemeinden mit über 100 000 Einwohnern. Gemessen an der Zahl der Bevölkerung konzentrierte sich dabei die Wohnungsbautätigkeit vor allem auf die mittleren Gemeinden mit 2000 bis 20 000 Einwohnern und teilweise auch auf die Gemeinden mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern. Die Zahl der im Jahr 1970 fertiggestellten Wohnungen lag hier mit 81 bis 95 Einheiten je 10 000 Einwohner zum Teil erheblich über dem Bundesdurchschnitt (78 Wohnungen). Dagegen verzeichneten die kleinen Gemeinden unter 2000 Einwohnern und alle größeren Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern eine Wohnungsbautätigkeit von weniger als 71 Einheiten je 10 000 Einwohner.

Bei der Betrachtung der Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindegrößenklassen ist zu berücksichtigen, daß die in letzter Zeit verstärkt vollzogene Gebietsreform die bisherige Gemeindestruktur an vielen Orten bereits erheblich verändert hat. Die bereits überdurchschnittliche Wohnungsbautätigkeit in den Gemeinden mit 2000 bis 50 000 Einwohnern dürfte sich — dem Preisgefälle auf den Grundstücksmärkten folgend — weiter von den eigentlichen Zentren in die Außenbezirke verlagern, und zwar vornehmlich zu den Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern. Eine solche Tendenz der siedlungsstrukturellen Entwicklung ist überall dort raumordnungspolitisch problematisch, wo sie sich nicht an Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkten orientiert.

2.3.3 Auswirkungen auf die siedlungsstrukturelle und städtebauliche Entwicklung

Insgesamt lassen die Regionaldaten der Bautätigkeit der Jahre 1969 und 1970 erkennen, daß sich der Verstädterungsprozeß und Verdichtungsprozeß fortsetzt und die Siedlungsflächen sich weiter ausdehnen. Da das Schwergewicht der Wohnungsbautätigkeit auch in den Jahren 1969 und 1970 nicht in den Ortskernen, sondern in den Randzonen der Städte und Gemeinden lag, ergibt sich die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaues der Infrastruktur mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen für Städte und Gemeinden. Dem steht bereits jetzt eine teilweise ungenügende Auslastung gewisser Infrastruktureinrichtungen in den alten, sanierungsbedürftigen Kerngebieten gegenüber. Dies macht deutlich, daß die Kernbereiche vieler Städte und Gemeinden vordringlich durch Sanierungsmaßnahmen wieder attraktiv und bewohnbar gemacht werden müssen. Die aus den Regionaldaten der Jahre 1969 und 1970 ablesbar überdurchschnittliche Wohnungsbautätigkeit in den Verdichtungsräumen gegenüber der unterdurchschnittlichen Wohnungsbautätigkeit in den übrigen Gebietskategorien läßt darüber hinaus erkennen, daß in den Verdichtungsräumen in den letzten Jahren die Nachfrage nach Wohnungen am größ-

Wohnungsbautätigkeit nach Gemeindegrößenklassen

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Zugang an Wohnungen [2]				Neuerrichtet Ein- und Zweifamilienhäuser			
	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970
	Anzahl		%		Anzahl		%	
unter 2 000	84 712	79 784	17,0	16,7	51 958	49 126	32,8	31,9
2 000 bis 5 000	63 978	61 225	12,8	12,8	30 311	28 565	19,1	18,6
5 000 bis 20 000	112 012	111 290	22,4	23,3	40 808	39 453	25,7	25,6
20 000 bis 50 000	59 406	57 746	11,9	12,1	14 312	15 560	9,0	10,1
bis unter 50 000 zusammen	320 108	310 045	64,1	64,9	137 389	132 704	86,6	86,2
50 000 bis 100 000	27 974	30 421	5,6	6,3	5 685	6 396	3,6	4,2
100 000 bis 500 000	65 163	61 978	13,0	13,0	9 377	9 117	5,9	5,9
500 000 und mehr	86 451	75 606	17,3	15,8	6 154	5 724	3,9	3,7
50 000 und mehr zusammen	179 588	168 005	35,9	35,1	21 216	21 237	13,4	13,8
Bundesgebiet insgesamt	499 696	478 050	100	100	158 605	153 941	100	100

[1] Gebietsstand am 30. Juni 1969 bzw. 26. Mai 1970
[2] Fertiggestellte Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden)
[3] Errichtung neuer Wohngebäude

Quelle: Wirtschaft und Statistik 12/1971

ten war. Dies ist nicht nur auf die Bevölkerungszunahme, sondern auch auf Ersatzwohnungsbedarf für die aus den Kernzonen in die Außenzonen ausweichende Bevölkerung zurückzuführen. Darüber hinaus dürfte auch der Bedarf an Zweitwohnungen für berufliche Zwecke in den Verdichtungsräumen besonders hoch sein.

Insgesamt zeigt sich an der überdurchschnittlichen Wohnungsbautätigkeit in den Verdichtungsräumen gegenüber der unterdurchschnittlichen Wohnungsbautätigkeit in den übrigen Gebietskategorien in den Jahren 1969 und 1970, daß die Bemühungen um einen Ausgleich des räumlichen und wirtschaftlichen Ungleichgewichts im Bereich des Wohnungsbaues nur begrenzten Erfolg hatten.

Die Schwierigkeiten bei der Lösung dieser Probleme sind überwiegend darauf zurückzuführen, daß die regionale Verteilung des Wohnungsbaues entscheidend von der Investitionsbereitschaft privater Bauherren abhängt und daher in erster Linie von der Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten und den damit zusammenhängenden Bevölkerungsbewegungen bestimmt wird. Ein Vergleich der Regionaldaten der Wohnungsbautätigkeit mit den Regionaldaten der Bevölkerungsentwicklung im Abschnitt I 2.1 zeigt deutliche Parallelen. So hatten im allgemeinen die Gebiete den höchsten Reinzugang an Wohnungen, die sich durch eine hohe Bevölkerungsdichte und ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum auszeichnen. Dies bestätigt weitgehend auch ein Vergleich der Karten „Bevölkerungsdichte — 1. Juli 1971" nach S. 24 und „Bevölkerungsveränderung je qkm 1961—1970" nach S. 24 mit der Karte „Reinzugang an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden 1970/10 000 Einwohner" nach S. 44.

Zugang an Wohnungen [2] je 10 000 Einwohner		Neuerrichtete Ein- und Zweifamilienhäuser je 10 000 Einwohner		Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern am Zugang insgesamt [3]	
1969	1970	1969	1970	1969	1970
Anzahl				%	
71,2	70,5	43,7	43,4	*89,1*	*88,8*
88,0	88,7	41,7	41,4	*68,6*	*66,8*
95,7	94,6	34,9	33,5	*49,5*	*48,0*
92,0	80,8	22,2	21,8	*32,2*	*35,8*
85,8	83,5	36,8	35,7	*60,2*	*59,5*
71,8	69,6	14,6	14,6	*27,3*	*28,2*
71,8	66,0	10,3	9,7	*18,6*	*18,9*
81,9	71,3	5,8	5,4	*8,8*	*9,5*
76,4	68,9	9,0	8,7	*15,2*	*16,3*
82,1	77,7	26,1	25,0	*43,7*	*44,1*

Bei der räumlichen Verteilung der Aktivitäten des Nichtwohnbaues ist ein Ausgleich zwischen den einzelnen Gebietskategorien erkennbar. Offensichtlich zeigt hier die staatliche Förderungspolitik einen deutlichen Erfolg, da aus den Regionaldaten der Jahre 1969 und 1970 geschlossen werden kann, daß die private Wirtschaft in den meist ländlichen Räumen mit relativ geringem Bruttoinlandsprodukt bevorzugt Nichtwohnbauten errichtet, einerseits wegen der dortigen durchschnittlich günstigeren Produktionsbedingungen für standortunabhängige Betriebe, andererseits aber auch, um die Vorteile der staatlichen Förderungsprogramme für einzelne Gebiete auszuschöpfen. Mit Abstand die meisten Nichtwohnbauten, bezogen auf den umbauten Raum je 100 Einwohner, wurden 1970 im Zonenrandgebiet errichtet (332 cbm). Aber auch in den zurückgebliebenen Gebieten und in den Bundesausbaugebieten wurden mehr Bauvorhaben fertiggestellt als im Bundesdurchschnitt. Dagegen fiel, wie bereits im Vorjahr, der Nichtwohnbau in den Verdichtungsräumen mit 297 cbm umbauten Raum je 100 Einwohner im Gegensatz zum Wohnungsbau niedriger aus als im Bundesgebiet insgesamt (311 cbm). Die dennoch relativ starke Zunahme in den Verdichtungsräumen um rd. 15 % gegenüber 1969 verringerte zwar etwas den Abstand zu den übrigen Gebietskategorien, zumal in den zurückgebliebenen und Bundesausbaugebieten 1970 um 2,6 % bzw. 6,0 % weniger Nichtwohnbauten fertiggestellt wurden als 1969. Infolge des gleichzeitigen Anstiegs des Nichtwohnbaues in den evtl. zurückbleibenden Gebieten (+ 13 %) und insbesondere im Zonenrandgebiet (+ 19 %) blieb gleichwohl das durchschnittliche Bauergebnis der Verdichtungsräume weiterhin unter dem entsprechenden Niveau der übrigen Gebietskategorien.

Obwohl absolut mehr als die Hälfte des gesamten Nichtwohnbauvolumens auf die Verdichtungsräume entfielen, sind relativ gesehen die ländlichen Gebiete und speziell die Fördergebiete für den Nichtwohnbau von größerer Bedeutung. Immer mehr Unternehmen verlagern ihre Niederlassung in Außenbereiche mit niedrigerem Kostenniveau und günstigeren Arbeitsmarktbedingungen. Die sich verändernde Siedlungsstruktur zieht zudem als Folgeeinrichtung Dienstleistungsbetriebe nach sich sowie öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten, Sporthallen und dergleichen. Demzufolge weisen vor allem die mittleren Gemeinden mit 5000 bis 50 000 Einwohnern ein überdurchschnittliches Bauvolumen im Nichtwohnbau auf. Im Jahre 1970 wurden hier mit 353 cbm umbauten Raum je 100 Einwohner wie im Vorjahr erheblich mehr Nichtwohnbauten errichtet als in den meisten übrigen Gemeinden (277 cbm). Lediglich in den Gemeinden mit 100 000 bis 500 000 Einwohnern, also überwiegend in Oberzentren und Mittelzentren, lag das Bauergebnis im Nichtwohnbau mit 343 cbm umbau-

tem Raum je 100 Einwohner infolge der überaus kräftigen Expansion der gewerblichen Betriebsgebäude gegenüber 1969 (+ 64 %) ebenfalls über dem Bundesdurchschnitt.

2.3.4 Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr

Die zunehmende Freizeit des einzelnen, verbunden mit einem steigenden Lebensstandard sowie einer starken Zunahme der Motorisierung und der räumlichen Mobilität, aber auch ein wachsendes Gesundheitsbewußtsein in der Bevölkerung sowie die verschlechterten Umweltbedingungen in den verdichteten Gebieten haben zu wachsenden Ansprüchen an den Raum für Zwecke der Freizeitgestaltung und Erholung geführt. Zwischen den wachsenden Erholungsansprüchen und -bedürfnissen und der siedlungsstrukturellen Entwicklung bestehen enge Wechselwirkungen.

Die für Freizeit und Erholung aufgewendeten Zeit, Mittel und Aktivitäten weisen hohe Steigerungsraten auf. Ein von Jahr zu Jahr größerer Teil der Bevölkerung unternimmt Urlaubsreisen. Hinzu kommt seit einigen Jahren ein wachsender Trend zu einem kürzeren Zweiturlaub sowie zu einem auch weiterhin stark zunehmenden Naherholungsverkehr, insbesondere in die den Verdichtungsräumen benachbarten Erholungsgebiete.

Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt derzeit in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt 42 Stunden. Von der Freizeit werden durchschnittlich ca. 72 % zu Hause oder in Wohnungsnähe, ca. 18 % für die Wochenenderholung und ca. 10 % für den Urlaub verwendet. Die hieraus resultierenden Freizeit- und Erholungsaktivitäten lassen sich zusammenfassen als Naherholung (Tages- und Wochenenderholung) und Ferienerholung (einschließlich Kurerholung).

Diese verschiedenen Möglichkeiten der Freizeitgestaltung haben unterschiedliche und jeweils charakteristische räumliche Auswirkungen:

Die Tageserholung findet überwiegend in der Wohnung oder im Garten, in der Siedlung oder ihrer näheren Umgebung statt. Neben der Wohnung sind Freizeit- und Grünanlagen, Vergnügungs- und Unterhaltungseinrichtungen, Sportanlagen, Parks, Kleingärten und Stadtwälder die entsprechenden Aktionsräume. Die Wohnung wird voraussichtlich auch künftig die wichtigste Freizeitstätte bleiben.

Die Wochenenderholung erstreckt sich zumeist auf einen begrenzten Umkreis (30 bis 50 km) um die Wohnorte, vor allem auf die den Verdichtungsräumen benachbarten Erholungsgebiete. Diese Entfernung kann allerdings auch wesentlich größer sein, je besser die Verkehrserschließung und je größer die Anziehungskraft eines Erholungsgebietes ist. Hauptverkehrsmittel hierzu ist das Auto. An Schönwetter-Wochenenden unternehmen bis zu 40 % der Bewohner eines Verdichtungsraumes oder einer Großstadt einen Ausflug. In Mittel- und Kleinstädten liegt die Quote bei etwa 15 %. Es gibt jedoch auffallende regionale Unterschiede. Maßgeblich für die Stärke des Ausflugverkehrs sind neben der Witterung vor allem die Umweltbedingungen und das Angebot an Freizeiteinrichtungen im Siedlungsbereich selbst und die Attraktivität der Landschaft.

Unter Ferienerholung werden hier Urlaubs- und Erholungsreisen von mindestens fünftägiger Dauer verstanden. Ferien- und Urlaubsreisen zielen vorwiegend auf räumliche Schwerpunkte (Ferienerholungsgebiete, Fremdenverkehrsorte) und in wachsendem Maße auch ins Ausland. Diese Erholungsformen von längerer Dauer stellen den Fremdenverkehr im Sinne der folgenden Ausführungen dar. Die Fremdenverkehrsnachfrage und das Fremdenverkehrsangebot sind in den letzten Jahren im Bundesgebiet stetig gewachsen.

Insgesamt ist die Urlaubreiseintensität, d. h. der Anteil der Urlaubsreisenden an der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten neun Jahren um etwa 50 % auf 42,2 % im Jahre 1971 gestiegen.

Urlaubsreisende [1])

Jahr	Wohnbevölkerung in 1000	Reisende in 1000	Reiseintensität %	Reisen in 1000
1962	56 747	14 975	27,0	16 041
1966	59 370	20 120	33,9	22 587
1970 [2])	60 428	22 643	37,5	28 089
1971	60 974	25 742	42,2	31 156

[1]) ohne Soldaten

[2]) Die Ergebnisse für 1970 sind angepaßt an die Bevölkerungszahl auf der Grundlage der Volkszählung vom 27. Mai 1970. Quelle: Statistisches Bundesamt

Da gegenwärtig eine statistische Aufschließung der Reiseintensität nach raumordnerischen und siedlungsstrukturellen Kriterien noch nicht vorliegt, muß hilfsweise auf eine Gliederung nach Gemeindegrößenklassen zurückgegriffen werden. Danach stieg 1971 der Anteil der am Urlaubs- und Erholungsreiseverkehr teilnehmenden Bevölkerung von 20 % in den Gemeinden unter 2000 bis 54 % in den Städten mit über 100 000 Einwohnern kontinuierlich an.

Aus den Großstädten kam rd. die Hälfte aller Urlaubs- und Erholungsreisenden, obgleich dort nur ein Drittel der Bevölkerung lebt.

Zwar ist der Anteil der Auslandsreisen in den letzten Jahren immer stärker gestiegen; dennoch haben, wie sich aus den Haushaltsbefragungen über Urlaubs- und Erholungsreisen in den Jahren 1969, 1970 und 1971 ergeben hat, die meisten deutschen Urlauber ihre Urlaubs- und Erholungsreisen im Inland (1974 = 54 %) durchgeführt. Da die Zahl der Kurzurlauber ständig zunimmt, dürfte dieser Anteil sogar noch wesentlich höher liegen. Dabei haben 1971 die Urlaubsreisenden bei rd. 16,9 Millionen Inlandsreisen insgesamt über 5,6 Mrd. DM ausgegeben.

In der räumlichen Verteilung dieser Fremdenverkehrsströme sind jedoch erhebliche regionale Unterschiede festzustellen, da sich die Reisen auf bestimmte Räume und relativ wenige Gemeinden konzentrieren (vgl. Karte „Erholungsgebiete und als Erholungsgebiete geeignete Räume" nach S. 36).

Reinzugang an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden

In den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

1970

Auf 10000 Einwohner entfallen . . . Reinzugänge

- bis unter 50
- 50 bis unter 60
- 60 bis unter 70
- 70 bis unter 80
- 80 bis unter 90
- 90 bis unter 100
- 100 und mehr

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bearbeitet im Institut für Raumordnung

BERLIN

38

Ruhrgebiet

0 5 10 15 20 Kilometer

Kreisfreie Städte mit weniger als 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

Grenze der Bundesrepublik Deutschland

Landesgrenze

Reg.-Bez.-Grenze

Landkreisgrenze

Grenze einer kreisfr. Stadt

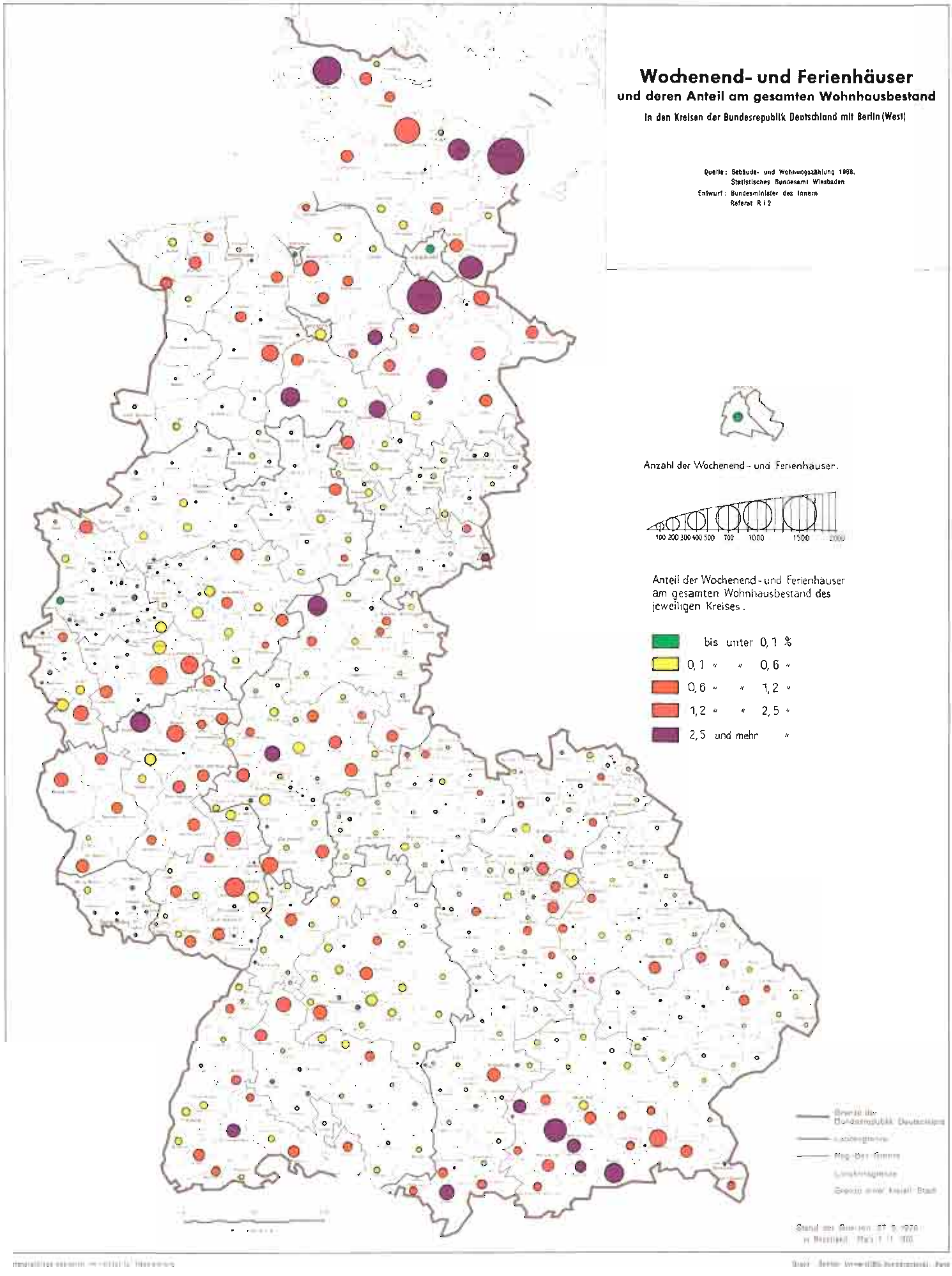
0 50 100 Kilometer

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Reinzugang an Wohnungen
in Wohn- und Nichtwohngebäuden 1970


Wochenend- und Ferienhäuser
und deren Anteil am gesamten Wohnhausbestand
In den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)
Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung 1968, Statistisches Bundesamt Wiesbaden
Entwurf: Bundesminister des Innern Referat R I 2
Anzahl der Wochenend- und Ferienhäuser.
100 200 300 400 500 700 1000 1500 2000
Anteil der Wochenend- und Ferienhäuser am gesamten Wohnhausbestand des jeweiligen Kreises.
bis unter 0,1 %
0,1 " " 0,6 "
0,6 " " 1,2 "
1,2 " " 2,5 "
2,5 und mehr "

Wochenend- und Ferienhäuser
und deren Anteil am gesamten Wohnhausbestand
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland
mit Berlin (West)

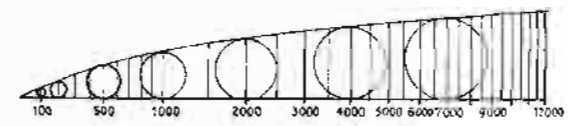
Zweitwohnungen

und deren Anteil am gesamten Wohnungsbestand

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

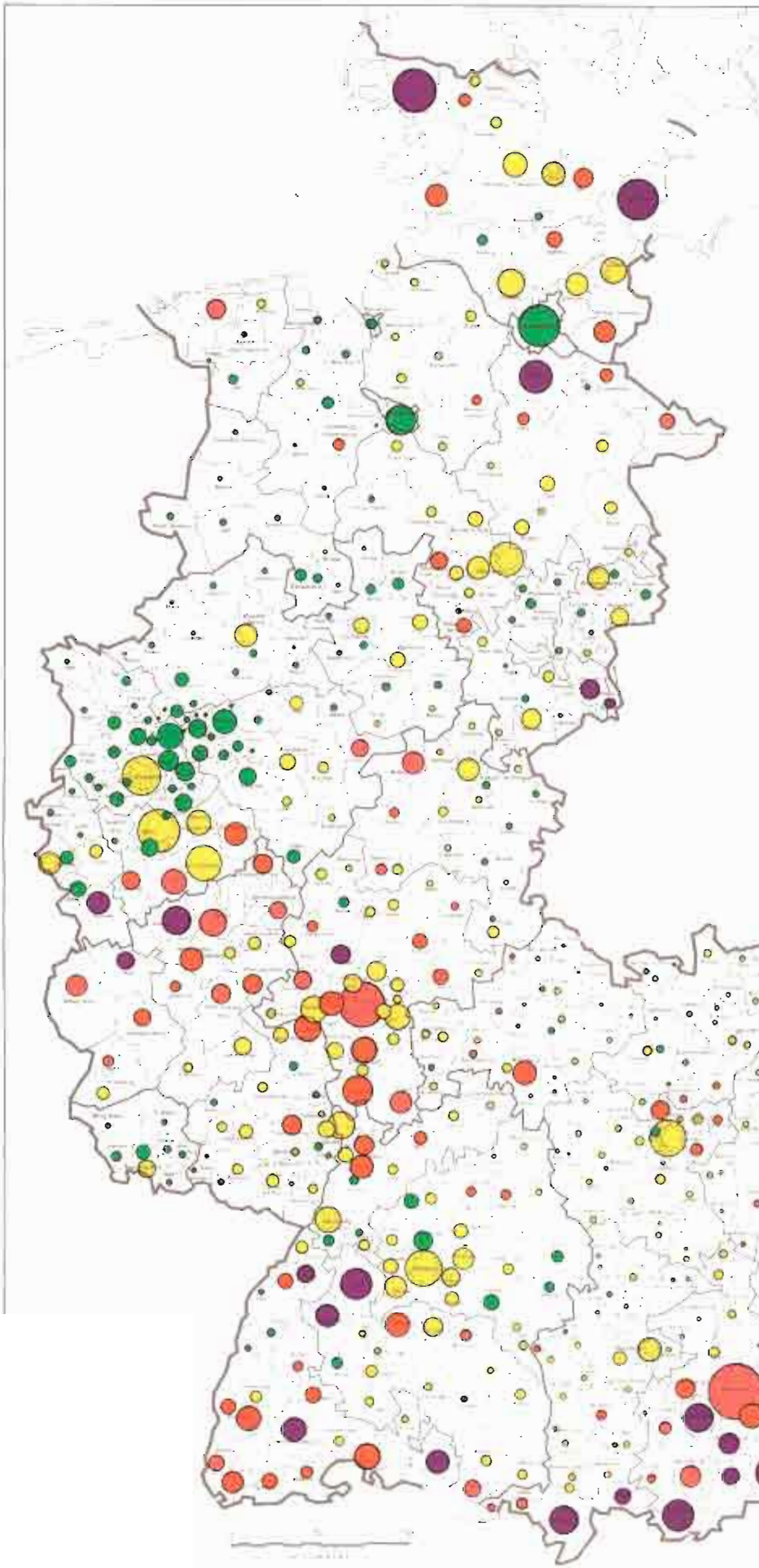
Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung 1968,
Statistisches Bundesamt Wiesbaden
Entwurf: Bundesminister des Innern
Referat R I 2

Anzahl der Zweitwohnungen:



Anteil der Zweitwohnungen am gesamten Wohnungsbestand des jeweiligen Kreises:

- bis unter 0,5 %
- 0,5 " " 1,0 "
- 1,0 " " 1,5 "
- 1,5 " " 2,5 "
- 2,5 und mehr "



Zweitwohnungen
und deren Anteil am gesamten Wohnungsbestand
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland
mit Berlin (West)

Industriebeschäftigte und Industriebesatz

in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

1. Juli 1971

Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten

Beschäftigte auf 1000 Einwohner

- bis unter 60
- 60 bis unter 90
- 90 bis unter 120
- 120 bis unter 150
- 150 bis unter 180
- 180 und mehr

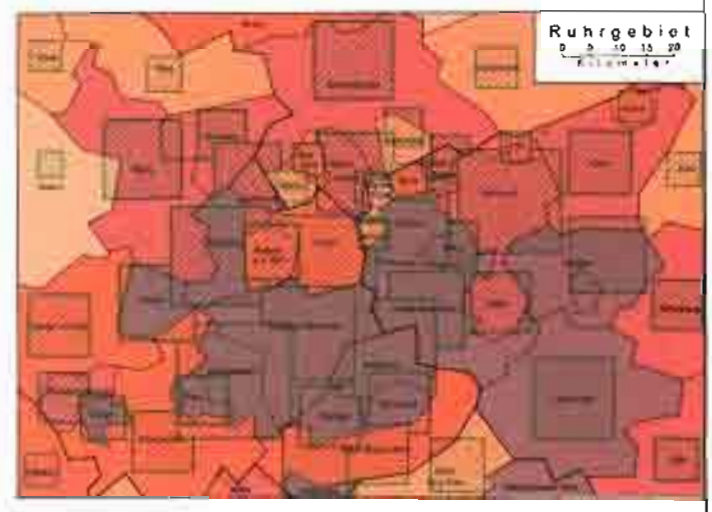
Maßstab der Quadrate.

500 1 000 5 000 10 000 50 000 100 000 300 000

Beschäftigte

Quelle: Industrieberichterstattung

Bearbeitet im Institut für Raumordnung



12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

Kreisfreie Städte mit weniger als 60 000 Einwohnern sind mit den zugehörigen Landkreisen dargestellt

0 50 100
Kilometer

- Grenze der Bundesrepublik Deutschland
- Landesgrenze
- Reg.-Bez.-Grenze
- Landkreisgrenze
- Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Industriebeschäftigte und Industriebesatz

– 31. Juli 1971 –

Eine Folge dieser Entwicklung des Fremdenverkehrs waren neben siedlungsstrukturellen Auswirkungen in den betreffenden Gebieten ständig steigende Anforderungen an die Infrastruktur, vor allem an die Verkehrserschließung und -einrichtungen, an die Ausstattung mit Dienstleistungsbetrieben und mit Einrichtungen zur Unterhaltung und Freizeitgestaltung. Diese Anforderungen werden weiterhin zunehmen, insbesondere aufgrund der großen Belastungen in den Hauptreisezeiten sowie der wachsenden Konkurrenz zwischen den Fremdenverkehrsgemeinden.

In den letzten Jahren kam es zu einer stetigen Zunahme der Anforderungen an den Raum durch die steigene Nachfrage nach Freizeitwohnsitzen. Es handelt sich dabei um Wohnungen, die nicht als ständige Wohnsitze dienen und für Erholungszwecke genutzt werden:
Wochenendhäuser, Ferienhäuser, Zweithäuser sowie Zweitwohnungen in Bauernhäusern, Appartementhäusern, Bungalowsiedlungen usw., Wochenendwohnungen, Dauercamping, Hausboote.

Motive, die zum Erwerb eines Freizeitwohnsitzes führen, reichen von der Absicht, sich ein Heim für Freizeit bzw. Ferien, einen Alters- oder Ruhesitz zu schaffen bis zu dem Wunsch nach Ruhe und ungestörter Erholung in der Natur, fern von Umweltbelastungen in verdichteten Wohngebieten. Andererseits wird der Kauf eines Freizeitwohnsitzes nicht selten von wirtschaftlichen Motiven beeinflußt. Die Möglichkeit der Steuerersparnis und der Wunsch nach wertsicherer Vermögensanlage können ein Grund für den Kauf eines Freizeitwohnsitzes sein.

Bislang vorliegende Untersuchungen zeigen, daß die Zahl der Freizeitwohnsitze in den meisten Industriestaaten eine rasche Zunahme aufweist. In den skandinavischen Ländern, in Frankreich und Nordamerika haben die Freizeitwohnsitze in Erholungsgebieten bereits eine große Bedeutung. Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich z. B. aber auch in Spanien oder Griechenland sowie in der CSSR, in Jugoslawien, Ungarn und in der DDR.

Die Zahl der Freizeitwohnsitze erscheint im Vergleich zur Gesamtzahl der Wohnhäuser und Wohnungen im Bundesgebiet noch relativ niedrig. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß sich hinter diesen Durchschnittszahlen erhebliche regionale Unterschiede in der räumlichen Verteilung der Freizeitwohnsitze verbergen und sich daraus bereits große raumordnerische Probleme ergeben. Die räumliche Verteilung der Freizeitwohnsitze nach Landkreisen und kreisfreien Städten ist in den Karten „Wochenend- und Ferienhäuser und deren Anteil am gesamten Wohnhausbestand in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)" nach S. 44 und „Zweitwohnungen und deren Anteil am gesamten Wohnungsbestand in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)" nach S. 44 dargestellt und zeigt die großen regionalen Unterschiede innerhalb des Bundesgebietes auf. Beide Karten zeigen, daß sich Freizeitwohnsitze in den Erholungsgebieten häufen.

Die Zahl der Wochenend- und Ferienhäuser ist, gemessen an der Gesamtzahl der Wohngebäude in den Erholungsgebieten in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, in den Mittelgebirgen (z. B. Eifel, Schwarzwald) und im Alpenraum, in den Naherholungsgebieten der großen Verdichtungsräume Frankfurt, Mannheim-Ludwigshafen, Stuttgart, Nürnberg und München sehr hoch.

Die Zahl der Zweitwohnungen ist außer in den Erholungsräumen auch in den Verdichtungsräumen sehr hoch. Die Nutzung der Zweitwohnungen läßt sich zwar nicht eindeutig abgrenzen, doch kann davon ausgegangen werden, daß es sich in den großen Städten in der Regel nicht um Freizeitwohnsitze handelt, sondern um kleinere Zweitwohnungen, die von Berufstätigen mit weiter entferntem Wohnsitz während der Woche bewohnt werden.

Insgesamt zeigt die regionale Differenzierung anhand der Karten, daß diese Erholungsgebiete die bevorzugtesten Räume für Freizeitwohnsitze sind. Kleinräumig ergeben sich darüber hinaus teilweise noch wesentlich höhere Verdichtungen der Freizeitwohnsitze in einzelnen Gemeinden, insbesondere an Seeufern, in Flußtälern und an anderen landschaftlichen Besonderheiten. Vor allem in den Naherholungsgebieten der großen Verdichtungsräume werden die ohnehin bereits hohen Flächenansprüche durch den großen Flächenbedarf für Freizeitwohnsitze noch weiter gesteigert. Dagegen besteht in den übrigen Räumen, insbesondere auch in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten, in denen auch ein stärkeres Ausscheiden landwirtschaftlicher Nutzflächen aus der Bewirtschaftung zu erwarten ist, vielfach keine oder eine nur schwache Nachfrage nach Grund und Boden für Freizeitwohnsitze.

2.4 Wirtschaftsstruktur

2.4.1 Regionale Veränderungen der Erwerbsstruktur

In einigen Gebieten des ländlichen Raumes ist es trotz aller Bemühungen des Bundes und der Länder noch nicht gelungen, die Strukturprobleme zu lösen. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, daß die regionalen Unterschiede in der Erwerbsstruktur in den letzten Jahren stark abgenommen haben. Andererseits sind die in den Verdichtungsräumen und deren Randzonen gelegenen Landkreise noch immer deutlich im Vorteil gegenüber den ländlichen Räumen.

Die Veränderungen der Erwerbsstruktur können anhand der Ergebnisse der Volkszählung 1970 durch einen Vergleich mit den Daten von 1961 erstmals regional erfaßt und analysiert werden. Die Angaben über Erwerbstätige lassen Schlüsse auf die Erwerbsstruktur der Wohnbevölkerung zu. Dabei ist zu beachten, daß bei der Volkszählung die Erwerbstätigen in erster Linie nach dem Wohnort und erst in zweiter Linie nach dem Arbeitsort gegliedert werden. Dieser ist häufig nicht identisch mit dem Wohnort.

Die Bevölkerung im Bundesgebiet nahm von 1961 bis 1970 um 8 % zu. Dagegen hat sich der Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung von 47,6 % (1961) auf 43,7 % (1970) vermindert. Der Rückgang wäre ohne den Zustrom der ausländischen Arbeits-

Bevölkerung nach Altersgruppen im Bundesgebiet mit Berlin (West)

Alter	1961	1970
	%	
unter 15	21,8	23,2
15 bis 65	67,0	63,6
65 und mehr	11,2	13,2
insgesamt ...	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt

kräfte noch viel stärker gewesen. Diese Veränderung ist z. T. durch den sinkenden Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bedingt.

Ferner besuchen mehr junge Leute allgemeinbildende und berufsbildende Schulen sowie Hochschulen als neun Jahre zuvor. Hinzu kommt, daß die Ausbildungszeiten länger geworden sind. Außerdem ist, teilweise durch den starken Rückgang der Erwerbspersonen in der Land- und Forstwirtschaft, eine geringere Erwerbsbeteiligung der älteren Leute eingetreten.

In regionaler Hinsicht hat sich die Zahl der Erwerbstätigen unterschiedlich entwickelt: Sie ist ein Spiegelbild des regional unterschiedlichen Angebots an Arbeitsplätzen. Insbesondere die in Verdichtungsräumen gelegenen Landkreise weisen einen hohen Erwerbstätigenzuwachs auf. Einige Beispiele zeigt die folgende Tabelle:

Verdichtungsraum	Landkreis	Zuwachs an Erwerbstätigen 1961 (VZ) bis 1970 (VZ) in %
Rhein-Ruhr	Köln-Land	21
	Rhein-Wupper-Kreis	17
	Düsseldorf-Mettmann	14
Rhein-Main	Offenbach-Land	28
	Obertaunuskreis	16
Rhein-Neckar	Mannheim-Land	12
	Heidelberg-Land	14
Stuttgart	Böblingen	27
	Leonberg	21
	Esslingen	17
	Ludwigsburg	11
München	München-Land	33

Die außerordentlich hohen Zunahmen an Erwerbstätigen mit Wohnort in diesen Landkreisen verdeutlichen die bereits bei der Bevölkerungsentwicklung aufgezeigten Tendenzen. Daraus erklärt sich zum großen Teil, daß in zahlreichen großen Städten trotz des Zustroms ausländischer Arbeitskräfte die Zahl der erwerbstätigen Einwohner zurückgegangen ist, z. B. in Hamburg um 8 %, in Hannover um 14 %, in Düsseldorf um 12 %, in Essen um 14 %, in Stuttgart um 6 %, in Heidelberg um 9 % und in Frankfurt um 4 %.

Ein Rückgang oder eine Stagnation der Zahl der Erwerbstätigen ist ebenfalls in den ländlichen Räumen nachzuweisen, in denen nach wie vor eine erhebliche Zahl von Arbeitskräften aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß ausscheidet. Zu diesen Gebieten zählen die Lüneburger Heide (Lüchow-Dannenberg: −14 %; Uelzen: −9 %), die Eifel (Bitburg-Prüm: −18 %; Bernkastel-Wittlich: −18 %) und der Bayerische Wald (Waldmünchen: −10 %; Viechtach: −2,4 %).

Auch in der Verteilung der Erwerbstätigen nach der sozialen Stellung und nach Wirtschaftsbereichen haben sich zwischen den Jahren 1961 und 1970 Veränderungen vollzogen (vgl. Tabelle „Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland 1961/1970". Die Daten aus dem Mikrozensus (MZ) 1970 werden nach Vorliegen der entsprechend gegliederten Daten aus der Volkszählung (VZ) noch Änderungen erfahren, S. 47). Die erheblichen Strukturwandlungen in der Land- und Forstwirtschaft lassen sich an dem starken Rückgang der Zahl der Betriebsleiter und der Mithelfenden Familienangehörigen sowie der Land- und Forstarbeiter ablesen. Ein großer Teil der aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß ausgeschiedenen Erwerbstätigen ist in die anderen Wirtschaftsbereiche abgewandert, zwischen denen ebenfalls Umschichtungsprozesse stattgefunden haben. So ist die Zahl der Selbständigen und der Mithelfenden Familienangehörigen im Produzierenden Gewerbe, in dem fast die Hälfte aller Erwerbstätigen tätig ist, mehr und mehr zurückgegangen. Der (geringe) Zuwachs in diesem Wirtschaftsbereich ist in erster Linie auf die steigende Anzahl von Angestellten zurückzuführen. Diese Entwicklungstendenzen sind z. T. auch im tertiären Sektor (Handel und Verkehr, Kreditinstitute, Versicherungen, Gebietskörperschaften und private Dienstleistungen) nachzuweisen.

Voraussichtlich wird sich der Rückgang der Zahl der Selbständigen und Mithelfenden Familienangehörigen fortsetzen; das schließt nicht aus, daß in einzelnen Branchen (z. B. im Dienstleistungsbereich) die Entwicklung auch gegenläufig sein kann. Die Zahl der Arbeiter stagniert im wesentlichen — allerdings mit bedeutsamen Umschichtungen zwischen den Wirtschaftsbereichen —. Dagegen wird der Anteil der Angestellten und Beamten, insbesondere im Dienstleistungsbereich, auch in Zukunft wahrscheinlich weiter zunehmen (1961: 29,9 %; 1970: 36,3 %).

Unter regionalen Aspekten stellt sich die Entwicklung der Erwerbstätigen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen wie folgt dar: In allen Kreisen der

Bundesrepublik Deutschland ist der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen weiter gesunken. Zugleich ist der Anteil der Wirtschaftsbereiche Produzierendes Gewerbe, Handel und Verkehr sowie Sonstige Bereiche (Dienstleistungen) gestiegen. Dabei ist der geringste Anstieg im Handel und Verkehr eingetreten; offenbar sind in diesem Wirtschaftsbereich im verstärkten Umfange Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt worden.

In den meisten kreisfreien Städten ist der kontinuierlich steigende Anteil der Erwerbstätigen, die in Einrichtungen des tertiären Sektors beschäftigt sind, am höchsten. Dagegen ist der Anteil des sekundären Sektors (Produzierendes Gewerbe) geringer geworden. Ein Ansteigen des Erwerbstätigenanteils im tertiären Sektor ist ebenso in den stark verdichteten und hochindustrialisierten Landkreisen zu beobachten, doch hat hier vielfach gleichzeitig der Anteil des sekundären Sektors etwas zugenommen. Die Steigerung des Anteils der im tertiären Sektor Tätigen zeigt, daß der Bedarf an Einrichtungen des gesamten Dienstleistungsbereichs, z. B. auf den Gebieten des Bildungswesens, der Freizeitgestaltung und des Erholungswesens sowie der gesundheitlichen Versorgung gewachsen ist.

Im ländlichen Raum hat sich die Verringerung des Anteils der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in erster Linie zugunsten des Produzierenden Gewerbes ausgewirkt. In zahlreichen Landkreisen, die innerhalb der Räume der Regionalen Aktionsprogramme der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (vgl. Abschnitt III 5) liegen, ist die Zahl der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe — absolut und relativ — erheblich gestiegen. Eine positive Tendenz ist auch im Dienstleistungsbereich festzustellen; jedoch erreicht der auf sie entfallende Erwerbstätigenanteil nicht dieselbe Höhe wie in den stärker industrialisierten Landkreisen.

2.4.2 Regionale Veränderungen der gewerblichen Wirtschaftsstruktur

Die Arbeitsstättenzählung gibt Auskunft über Anzahl und Art der gewerblichen Arbeitsstätten und deren Beschäftigte. Der Vergleich der Ergebnisse aus den Arbeitsstättenzählungen 1961 und 1970 weist auf strukturelle und regionale Veränderungen hin, die sich in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren vollzogen haben. Im Jahre 1970 wurden im Bundesgebiet insgesamt 2,29 Millionen Arbeitsstätten gezählt; das sind 11,6 % weniger als 1961. Die Zahl der Beschäftigten stieg in demselben Zeitraum von 23,03 Millionen auf 24,39 Millionen, also um 6,0 %. Offenbar hält der Trend zu größeren Unternehmenseinheiten mit mehr Arbeitsplätzen an, sei es durch den Zusammenschluß mehrerer Unternehmen bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitsplätze, sei es durch die Stilllegung kleiner und mittlerer Unternehmen, deren Arbeitskräfte von anderen Arbeitsstätten aufgenommen werden. Dieser fortschreitende Konzentrationsprozeß ist schon seit Jahren zu beobachten (vgl. Abschnitt I 2.4.3).

Die Abnahme der Arbeitsstätten erstreckte sich auf fast alle Wirtschaftsabteilungen. Besonders hohe

Erwerbstätige [1] [2] nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland 1961/1970

	1961 (VZ)		1970 (MZ) [3]	
	in Tausend	Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt, in %	in Tausend	Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt, in %
Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei				
Selbständige	1 142		809	
Mithelfende Familienangehörige	1 990		1 257	
Beamte und Angestellte [2]	40		32	
Arbeiter [2]	412		272	
zusammen [2]	3 584	*13,4*	2 370	*9,0*
Produzierendes Gewerbe				
Selbständige	724		665	
Mithelfende Familienangehörige	206		155	
Beamte und Angestellte [2]	2 310		2 922	
Arbeiter [2]	9 597		9 055	
zusammen [2]	12 837	*48,1*	12 797	*48,4*
Handel und Verkehr				
Selbständige	818		675	
Mithelfende Familienangehörige	270		213	
Beamte und Angestellte [2]	2 320		2 433	
Arbeiter [2]	1 199		1 246	
zusammen [2]	4 608	*17,2*	4 566	*17,3*
Sonstige Wirtschaftsbereiche (Dienstleistungen)				
Selbständige	554		617	
Mithelfende Familienangehörige	191		165	
Beamte und Angestellte [1] [2]	3 328		4 231	
Arbeiter [2]	1 612		1 706	
zusammen [1] [2]	5 685	*21,3*	6 719	*25,4*
Bundesgebiet insgesamt	26 713	*100,0*	26 452	*100,0* [4]

[1] einschließlich Soldaten
[2] einschließlich Auszubildende
[3] angepaßte Ergebnisse
[4] Abweichung in der Summe durch Runden der Zahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Werte erreichen dabei das Verarbeitende Gewerbe (ohne Baugewerbe), der Handel — er hatte 1970 jedoch mit 32 % immer noch den größten Anteil an den rund 2,3 Millionen Arbeitsstätten — und die Land- und Forstwirtschaft und Fischerei. Nur Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe weisen eine erhebliche Zunahme der Arbeitsstätten auf. Sie haben zugleich die mit Abstand höchste Zuwachsrate an Beschäftigten.

Die Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Struktur lassen in einigen Fällen Schlüsse auf regionale Veränderungen zu, z. B. im Produzierenden Gewerbe vor allem die strukturbedingte Schrumpfung des Bereichs Bergbau.

So ging im Bergbau die Zahl der Beschäftigten seit 1961 um rd. 50 % zurück. Von diesen 282 600 Arbeitskräften waren 216 700 (77 %) in Nordrhein-Westfalen beschäftigt gewesen [1]). Nicht alle der vorwiegend im Ruhrgebiet freigesetzten Arbeitskräfte konnten dort in anderen oder in neu angesiedelten Industriebetrieben untergebracht werden, wie der beachtliche Rückgang an Beschäftigten in den Stadt- und Landkreisen an der Ruhr zeigt. Ähnliche Verhältnisse, nur nicht im gleichen Ausmaß, liegen in allen Gebieten vor, die eine monostrukturierte und krisenanfällige Industrie haben, z. B. Pirmasens mit Schuhindustrie, Selb und Weiden mit Porzellanindustrie.

Im Bereich des öffentlichen und des privaten Dienstleistungssektors ist ein Trend zur Konzentration der Betriebe nicht zu erkennen; hier nahm in der Zeit von 1961 bis 1970 die Zahl der Betriebe und Beschäftigten im öffentlichen Bereich sogar überall zu. Eine Untersuchung in Baden-Württemberg führte zu dem Ergebnis, daß mehr als 1800 Anstalten und Einrichtungen der öffentlichen Hand für Wissenschaft, Forschung, Bildung, Erziehung und Sport mit 56 000 Beschäftigten, d. s. 95 % mehr als 1961, neu geschaffen wurden.

Um die regionale Verteilung der Beschäftigten nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsstätten und die Versorgung der Bevölkerung messen zu können, bietet sich die Beschäftigtendichte — Beschäftigte auf 1000 Einwohner — als geeignete Maßzahl an. Um ferner einen Maßstab auch für die Wirtschaftskraft einzelner Gebiete zu gewinnen, werden aus der Arbeitsstättenzählung 1970 die hier erstmals erhobenen Lohn- und Gehaltssummen des Kalenderjahres 1969 herangezogen, die im folgenden je Beschäftigten nachgewiesen werden.

Gewisse Vorbehalte gegenüber dieser Bezugsgröße sind im ungleichen Erhebungszeitraum bzw. -punkt von Löhnen und Gehältern (Jahr 1969) und Beschäftigten (Zählungsstichtag 27. Mai 1970) und vor allem darin begründet, daß Löhne und Gehälter eigentlich nur auf Arbeitnehmer und nicht auch auf Inhaber und mithelfende Familienangehörige bezogen werden dürfen. In Wirtschaftszweigen mit hohen Inhaber- und niedrigen Arbeitnehmeranteilen, wie z. B. in Handel und privaten Dienstleistungen, wirkt sich der Bezug von Löhnen und Gehältern auf Gesamtbeschäftigte anstelle von Arbeitnehmern gehalts- und lohnniveausenkend aus. Die entsprechenden, für den Bezug besser geeigneten Arbeitnehmerzahlen liegen aber noch nicht vor.

Im Bundesdurchschnitt kommen auf 1000 Einwohner 402 Beschäftigte in nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten; gegenüber dem Jahre 1961 mit 410 ist also ein Rückgang der Beschäftigtendichte von 2,0 % zu verzeichnen, der darauf zurückzuführen ist, daß die Bevölkerungszahl stärker als die Beschäftigtenzahl zugenommen hat. Die Lohn- und Gehaltsumme je Beschäftigten hat im Bundesdurchschnitt 10 300 DM betragen. Setzt man von den Gesamtbeschäftigten den aus der Arbeitsstättenzählung 1961 bekannten Anteil der Inhaber und mithelfenden Familienangehörigen ab, so ergäbe sich eine Lohn- und Gehaltsumme je Arbeitnehmer von 12 000 DM. In dieser Relation müssen die folgenden Regionalangaben gesehen werden.

Von den Ländern wiesen die höchste Beschäftigtendichte die Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit 513 und 533 Beschäftigten je 1000 Einwohner auf; die wenigsten Beschäftigten auf 1000 Einwohner hatte Schleswig-Holstein (326). Die Veränderung gegenüber 1961 war am stärksten in Nordrhein-Westfalen, wo infolge Bevölkerungszunahme und Beschäftigtenabnahme ein Abfallen um 6,6 % festzustellen war; die größte Zunahme der Beschäftigtendichte fand in Rheinland-Pfalz statt (+4,1 % durch relativ stärkere Beschäftigten- als Bevölkerungszunahme). Das Lohn- und Gehaltsniveau war wie die Beschäftigtendichte in Bremen und Hamburg am höchsten (11 200 DM und 12 000 DM); am niedrigsten war es im Lande Bayern (9300 DM je Beschäftigten).

Auf Kreisebene errechnete sich für Stadtkreise eine Beschäftigtendichte von 545 und für Landkreise eine Dichte von 314 Beschäftigten auf 1000 Einwohner; gegenüber 1961 war die Beschäftigtendichte in den Stadtkreisen bei geringfügigen, aber gleichmäßigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenzunahmen konstant geblieben und in den Landkreisen bei starker Bevölkerungs- und fast entsprechender Beschäftigtenzunahme kaum zurückgegangen. Der Unterschied der Beschäftigtendichten zwischen Stadt- und Landkreisen war besonders groß im Saarland (834 zu 321), am geringsten in Nordrhein-Westfalen (478 zu 327). Verändert haben sich die Dichtezahlen in den Stadtkreisen am stärksten im Lande Niedersachsen (+7,2 % infolge Abnahme der Bevölkerung und Zunahme der Beschäftigten) und in den Landkreisen besonders in Nordrhein-Westfalen (−9,2 % infolge stärkerer Zunahme der Bevölkerung als der Beschäftigten). An Löhnen und Gehältern wurden in den Stadtkreisen des Bundesgebiets im Durchschnitt 11 400 DM und in den Landkreisen 9100 DM je Beschäftigten ermittelt. Auch in allen Ländern war die Lohn- und Gehaltsumme je Beschäftigten in den Stadtkreisen höher als in den Landkreisen: der Höchstwert für Stadtkreise wurde in Hessen mit 12 300 DM, die niedrigsten Werte wurden in Schleswig-Holstein und Bayern mit 10 500 DM ermittelt; in den Landkreisen bildeten die nordrhein-westfälischen die Obergrenze mit 10 100 DM und die bayerischen die Untergrenze mit 7800 DM. Teilt man das Bundesgebiet in die 38 nichtadmini-

[1]) Quelle: Unternehmen und Arbeitsstätten, Fachserie C, Vorbericht 3, Statistisches Bundesamt

Einwohner, Beschäftigte 1961/1970 und Lohn- und Gehaltsummen 1969

in den Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm

Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms	1961			1970			± % Veränderung	Lohn- und Gehaltssumme 1969 in 1000 DM	Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten in DM
	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner			
01 Schleswig	402 907	119 195	296	423 503	130 348	308	+4,1	1 158 501	8 888
02 Mittelholstein-Dithmarschen	1 334 442	471 089	353	1 369 316	485 503	355	+0,6	4 688 839	9 658
03 Hamburg	2 761 993	1 255 496	455	2 887 291	1 261 856	437	−4,0	14 219 524	11 269
04 Lüneburger Heide	537 888	164 218	305	559 781	185 031	331	+8,5	1 602 277	8 660
05 Bremen	1 773 048	676 208	381	1 870 916	728 499	389	+2,1	7 250 489	9 953
06 Osnabrück	572 716	195 701	342	625 903	219 976	351	+2,6	1 981 632	9 008
07 Ems	674 140	192 998	286	748 702	227 229	303	+5,9	1 929 955	8 493
08 Münster	950 121	340 533	358	1 076 157	371 393	345	−3,6	3 661 079	9 858
09 Bielefeld	1 605 975	652 975	407	1 736 913	660 938	381	−6,4	6 448 002	9 756
10 Hannover	1 823 749	763 449	419	1 930 388	832 465	431	+2,9	8 546 021	10 266
11 Braunschweig	1 171 292	470 226	401	1 217 087	495 965	408	+1,7	5 197 735	10 480
12 Göttingen	400 588	146 965	367	415 569	159 671	384	+4,6	1 453 996	9 106
13 Kassel	910 059	330 604	363	966 749	352 849	365	+0,6	3 290 613	9 326
14 Dortmund–Siegen	3 028 558	1 275 984	421	3 220 456	1 244 484	386	−8,3	13 377 542	10 749
15 Essen	4 261 835	1 752 589	411	4 218 236	1 567 075	372	−9,5	17 331 958	11 060
16 Düsseldorf	2 987 953	1 432 785	480	3 222 831	1 469 706	456	−5,0	16 879 286	11 485
17 Aachen	855 328	327 522	383	919 731	332 238	361	−5,7	3 287 094	9 894
18 Köln	2 222 003	1 000 328	450	2 519 794	1 082 291	430	−4,4	12 950 163	11 966
19 Trier	457 607	127 106	278	482 412	143 357	297	+6,8	1 181 848	8 244
20 Koblenz	954 216	321 616	337	1 025 840	351 146	342	+1,5	3 201 489	9 117
21 Mittel–Ostbessen	1 009 679	361 708	358	1 101 261	408 152	371	+3,6	3 710 688	9 091
22 Bamberg–Hof	1 004 113	405 923	404	1 021 311	413 051	404	0,0	3 460 475	8 378
23 Aschaffenburg–Schweinfurt	1 064 425	370 591	348	1 154 788	408 903	354	+1,7	3 718 667	9 094
24 Frankfurt–Darmstadt	2 487 978	1 158 241	466	2 883 767	1 333 578	462	−0,9	15 375 569	11 530
25 Mainz–Wiesbaden	1 218 352	461 468	379	1 299 188	508 099	391	+3,2	5 071 539	9 981
26 Saarland	1 072 600	422 060	393	1 119 742	424 929	379	−3,6	4 289 567	10 095
27 Westpfalz	527 084	179 804	341	541 098	196 745	364	+6,7	1 737 944	8 833
28 Rhein–Neckar–Südpfalz	1 658 312	714 153	431	1 831 588	778 454	425	−1,4	8 461 875	10 870
29 Oberrhein–Nordschwarzwald	1 050 500	480 583	457	1 205 895	532 046	441	−3,5	5 380 997	10 114
30 Neckar–Franken	2 938 624	1 382 194	470	3 388 918	1 563 041	461	−1,9	16 666 472	10 663
31 Ansbach–Nürnberg	1 442 447	634 118	440	1 563 707	680 723	435	−1,1	6 561 458	9 639
32 Regensburg–Weiden	955 352	307 663	322	1 025 464	340 748	332	+3,1	2 829 702	8 304
33 Landshut–Passau	1 016 527	294 385	290	1 083 500	338 914	313	+7,9	2 575 902	7 600
34 München–Rosenheim	2 340 909	1 046 255	447	2 765 627	1 204 925	436	−2,5	12 603 128	10 460
35 Kempten-Ingolstadt	1 691 706	605 427	358	1 864 989	689 661	370	+3,4	6 095 122	8 838
36 Alb–Oberschwaben	1 212 150	503 218	415	1 396 988	581 362	416	+0,2	5 723 089	9 844
37 Oberrhein–Südschwarzwald	1 610 331	642 455	399	1 842 847	738 585	401	+0,5	7 024 381	9 511
38 Berlin (West)	2 197 408	1 037 634	472	2 122 346	952 858	449	−4,9	10 058 993	10 557
Bundesgebiet	56 184 915	23 025 467	410	60 650 599	24 396 794	402	−2,0	250 983 614	10 288

Quelle: Statistisches Bundesamt

strativen Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms auf, so zeigen die höchste Beschäftigtendichte die Gebiete 24 Frankfurt-Darmstadt mit 462 und 30 Neckar-Franken (Raum um Stuttgart) mit 461, gefolgt von 16 Düsseldorf mit 456, 38 Berlin (West) mit 449, 29 Oberrhein-Nordschwarzwald (Raum um Karlsruhe) mit 441 und 3 Hamburg mit 437 Beschäftigten je 1000 Einwohner. Die geringsten Beschäftigtendichten wurden in den Gebieten 33 Landshut-Passau mit 313, 1 Schleswig mit 308, 7 Ems und 19 Trier mit 303 bzw. 297 festgestellt. An den Veränderungen der Beschäftigtendichte gegenüber 1961 ist bemerkenswert, daß in einigen der genannten Gebiete mit sehr geringer Beschäftigtendichte besonders hohe Zuwachsraten auftreten: so im Gebiet 7 Ems (+5,9 %), 19 Trier (6,8 %) und 33 Landshut-Passau (7,9 %), übertroffen nur noch von Gebiet 4 Lüneburger Heide, das eine Steigerung der Beschäftigtendichte von 8,5 % aufwies. In den 4 genannten Gebieten hatte die Beschäftigtenzahl relativ stärker als die Bevölkerung zugenommen. Abnahmen der Beschäftigtendichte ergaben sich vor allem in den Gebieten 17 Aachen und 9 Bielefeld (−5,7 % und −6,4 %), hier infolge stärkerer Bevölkerungs- und nur geringfügiger Beschäftigtenzunahme, im Gebiet 14 Dortmund-Siegen (−8,3 %) infolge Bevölkerungszu- und Beschäftigtenabnahme und vor allem im Gebiet 15 Essen (−9,5 %) infolge relativ stärkerer Abnahme der Beschäftigten als der Bevölkerung. Die Lohn- und Gehaltsumme je Beschäftigten war am höchsten in den Gebietseinheiten Frankfurt a. Main/Darmstadt mit 11 500 DM und Köln mit 12 000 DM; die niedrigsten Löhne und Gehälter wurden im Gebiet Landshut-Passau gezahlt (7600 je Beschäftigten).

(Vgl. Tabelle „Einwohner, Beschäftigte 1961/70 und Lohn- und Gehaltssummen 1969 in den Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm" S. 49)

In den 24 Verdichtungsräumen des Bundesgebiets war eine durchschnittliche Beschäftigtendichte von 469 gegenüber 402 im Bundesdurchschnitt und 545 in Stadtkreisen zu verzeichnen. An der Spitze stand der Verdichtungsraum Hannover mit 597, danach der Raum Freiburg mit 581 Beschäftigten, am Ende der Skala der Raum Bremerhaven mit 406 Beschäftigten je 1000 Einwohner. Die stärkste Zunahme in der Beschäftigtendichte gegenüber 1961 fand statt im Raum Koblenz/Neuwied (+13,4 % infolge sehr viel stärkerer Beschäftigten- als Bevölkerungszunahme), die stärkste Abnahme (−13,4 %) im Raum Siegen, und zwar infolge starken Bevölkerungswachstums bei Beschäftigtenrückgang. Die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten hat in den Verdichtungsräumen 11 300 DM betragen, gegenüber 10 300 DM im Bundesgebiet; erwartungsgemäß liegt sie damit dicht unter dem entsprechenden Ergebnis für Stadtkreise (11 400 DM). Die höchste Lohn- und Gehaltsumme je Beschäftigten wurde im Rhein-Main-Gebiet erzielt, nämlich 12 100 DM; der geringste DM-Wert je Beschäftigten — 9900 DM — entfiel auf den Raum Augsburg.

(Vgl. Tabelle „Einwohner, Beschäftigte 1961/70 und Lohn- und Gehaltssummen 1969 in den Verdichtungsräumen" S. 51)

Im Zonenrandgebiet wurden 369 Beschäftigte je 1000 Einwohner errechnet (Bundesdurchschnitt 402); damit hat sich in diesem Gebiet die Beschäftigtendichte gegenüber 1961 um 1,9 % gesteigert (im Bundesgebiet Abnahme um 2,0 %), und zwar infolge relativ stärkerer Zunahme der Beschäftigten gegenüber der Bevölkerung. Die Beschäftigtendichte schwankte zwischen 389 im hessischen und 335 im schleswig-holsteinischen Zonenrandgebiet. Die Veränderung der Beschäftigtendichte war am größten im niedersächsischen Zonenrandgebiet (+2,9 %). Ein Vergleich des Lohnniveaus im Zonenrandgebiet mit demjenigen der Stadt- und Landkreise in Bund und Ländern zeigt, daß seine Lohn- und Gehaltsumme von 9300 DM je Beschäftigten unter den Stadtkreisergebnissen (11 400 DM), aber über den Landkreisergebnissen des Bundesgebiets (9100 DM) lag. Das war auch in jedem der beteiligten Länder der Fall. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen übertrafen die Durchschnittsverdienste je Beschäftigten in Kreisen des Zonenrandgebietes mit 9700 DM und 9900 DM auch die Landesergebnisse, die nur jeweils 9500 DM betrugen.

(Vgl. Tabelle „Einwohner, Beschäftigte 1961/70 und Lohn- und Gehaltssummen 1969 im Zonenrandgebiet" S. 52)

Zur Abrundung des Gesamtbildes seien schließlich noch entsprechende Daten für die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete (einschließlich der Gebiete, bei denen ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Entwicklung zu befürchten ist) hinzugefügt. Es handelt sich um insgesamt 186 Stadt- und Landkreise; beteiligt sind alle Länder, mit Ausnahme der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin. Die Beschäftigtendichte betrug in diesen Gebieten 285 je 1000 Einwohner (Bund 402). Sie ist gegenüber 1961 um +4,4 % (Bund −2,0 %) auf Grund relativ stärkerer Steigerung der Beschäftigten- als der Einwohnerzahl angewachsen. Am höchsten war die Beschäftigtendichte in den zurückgebliebenen Gebieten Baden-Württembergs (312), am niedrigsten in den entsprechenden Gebieten Schleswig-Holsteins (265). Die stärkste Zunahme der Beschäftigtendichte gegenüber 1961 erfolgte mit 9,9 % in den zurückgebliebenen Gebieten Baden-Württembergs, hier wegen relativ stärkerer Beschäftigtenzunahme. Eine Abnahme der Beschäftigtendichte war in den zurückgebliebenen Gebieten Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes (−4,2 % bzw. −5,3 %) zu verzeichnen, in Nordrhein-Westfalen wegen stärkeren Bevölkerungs- als Beschäftigtenwachstums, im Saarland wegen Bevölkerungszu- und Beschäftigtenabnahme. Die Lohn- und Gehaltsummen je Beschäftigten streuen mit dem Höchstwert von 9100 DM in den zurückgebliebenen Gebieten des Saarlandes und dem Niedrigstwert von 7400 DM in Bayern um einen Durchschnittswert von 8000 DM je Beschäftigten in den zurückgebliebenen Gebieten insgesamt. Im Unterschied zum Zonenrandgebiet schneiden die zurückgebliebenen Gebiete bei einem Vergleich mit Bundes-, Länder- und Kreisergebnissen sehr viel ungünstiger ab.

Die Lohn- und Gehaltsumme 1969 je Beschäftigten lag für die zurückgebliebenen Gebiete insgesamt um

Einwohner, Beschäftigte 1961/1970 und Lohn- und Gehaltsummen 1969
in den Verdichtungsräumen

Verdichtungsräume (vergröbert, aus Kreiszahlen zusammengesetzt)	1961			1970			± % Veränderung	Lohn- und Gehaltssumme 1969 in 1000 DM	Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten in DM
	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner			
Rhein-Ruhr	10 453 050	4 694 408	449	10 909 371	4 581 467	420	− 6,5	52 660 809	11 494
Rhein-Main	2 283 440	1 217 093	533	2 586 779	1 377 087	532	− 0,2	16 613 391	12 064
Hamburg	2 029 579	1 065 261	525	2 031 700	1 030 437	507	− 3,4	12 169 104	11 810
Stuttgart	2 102 194	1 102 075	524	2 446 391	1 233 812	504	− 3,8	13 726 275	11 125
München	1 351 662	723 727	535	1 651 297	835 618	506	− 5,4	9 558 814	11 439
Rhein-Neckar	1 060 114	564 207	532	1 163 504	590 622	508	− 4,5	6 921 598	11 719
Nürnberg	810 745	457 365	564	881 764	483 216	548	− 2,8	5 060 326	10 472
Hannover	750 057	424 314	566	757 553	452 536	597	+ 5,5	5 188 496	11 465
Bremen	691 800	352 551	510	725 729	356 556	491	− 3,7	3 911 367	10 970
Saar	745 259	327 269	439	763 452	315 241	413	− 5,9	3 282 519	10 413
Aachen	428 759	189 196	441	448 900	184 703	411	− 6,8	1 897 014	10 271
Bielefeld–Herford	536 092	264 017	492	557 728	251 005	450	− 8,5	2 583 286	10 292
Augsburg	312 080	165 527	530	337 689	176 553	523	− 1,3	1 751 514	9 921
Karlsruhe	408 397	201 909	494	460 874	221 561	481	− 2,6	2 491 601	11 246
Kiel	280 290	131 903	471	271 719	129 469	476	+ 1,1	1 422 240	10 985
Braunschweig	318 767	158 702	498	317 124	150 420	474	− 4,8	1 578 514	10 494
Kassel	283 812	149 961	528	312 454	159 957	512	− 3,0	1 738 995	10 872
Lübeck	236 060	104 946	445	239 339	106 688	446	+ 0,2	1 102 572	10 335
Koblenz/Neuwied	304 317	111 045	365	305 190	126 257	414	+ 13,4	1 256 522	9 952
Münster	281 701	115 055	408	320 545	131 456	410	+ 0,5	1 444 410	10 988
Osnabrück	259 541	117 186	452	283 461	123 734	437	− 3,3	1 234 753	9 979
Freiburg	145 027	78 646	542	162 222	94 194	581	+ 7,2	1 062 487	11 280
Siegen	215 511	102 987	478	239 132	99 047	414	− 13,4	1 104 958	11 156
Bremerhaven	141 849	56 990	402	140 455	57 060	406	+ 1,0	604 089	10 587
insgesamt	26 430 103	12 876 340	487	28 314 372	13 268 696	469	− 3,7	150 365 654	11 332

Quelle: Statistisches Bundesamt

22 % unter dem Bundesergebnis. Am größten war der Unterschied in Hessen, wo die dortigen zurückgebliebenen Gebiete um 27 %, am geringsten im Saarland, wo diese Gebiete um 10 % unter dem Landesergebnis lagen. Es wurden auch die Landkreisergebnisse in Bund und jeweiligem Lande nicht erreicht.

(Vgl. Tabelle „Einwohner, Beschäftigte 1961/70 und Lohn- und Gehaltssummen 1969 in den zurückgebliebenen Gebieten" S. 52)

Trotz des Anwachsens des tertiären Sektors ist für die wirtschaftliche Entwicklung eines Gebietes immer noch die Industrie von entscheidender Bedeutung. In der Zeit von 1969 bis 1971 ist die Zahl der Industriebeschäftigten von 8,250 Millionen auf 8,523 Millionen angewachsen. An dieser Zunahme partizipierten sowohl die Verdichtungsräume als auch die ländlichen Gebiete (vgl. auch Karte „Industriebeschäftigte und Industriebesatz — 31. Juli 1971" — nach S. 52).

Einwohner, Beschäftigte 1961/1970 und Lohn- und Gehaltsummen 1969

im Zonenrandgebiet

Zonenrandgebiet in	1961			1970			± % Veränderung	Lohn- und Gehaltssumme 1969 in 1000 DM	Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten in DM
	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner			
Schleswig-Holstein ...	1 719 087	568 311	331	1 834 016	614 939	335	+1,2	5 955 071	9 684
Niedersachsen	2 086 558	785 775	377	2 159 157	838 587	388	+2,9	8 296 477	9 893
Hessen	895 185	348 406	389	948 665	368 957	389	0,0	3 478 723	9 429
Bayern	2 001 721	725 688	363	2 082 283	770 248	370	+1,9	6 368 753	8 268
insgesamt ...	6 702 551	2 428 180	362	7 024 121	2 592 731	369	+1,9	24 099 024	9 295

Quelle: Statistisches Bundesamt

Einwohner, Beschäftigte 1961/1970 und Lohn- und Gehaltsummen 1961/1969

in den zurückgebliebenen Gebieten

Zurückgebliebene Gebiete in	1961			1970			± % Veränderung	Lohn- und Gehaltssumme 1969 in 1000 DM	Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten in DM
	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner	Einwohner	Beschäftigte	Beschäftigte/1000 Einwohner			
Schleswig-Holstein ...	1 161 231	302 742	261	1 274 801	337 938	265	+1,5	2 876 046	8 511
Niedersachsen	2 794 594	741 985	266	2 996 993	852 970	285	+7,1	7 031 842	8 244
Nordrhein-Westfalen ..	460 511	131 457	285	506 515	138 401	273	−4,2	1 180 394	8 529
Hessen	729 667	197 840	271	771 048	216 186	280	+3,3	1 679 192	7 767
Rheinland-Pfalz	1 283 775	352 232	274	1 369 098	393 423	287	+4,7	3 211 517	8 163
Baden-Württemberg ..	172 617	49 035	284	188 138	58 736	312	+9,9	449 880	7 659
Bayern	3 146 154	877 940	279	3 314 946	973 084	294	+5,4	7 231 680	7 432
Saarland	419 920	127 255	303	443 613	127 215	287	−5,3	1 151 762	9 054
insgesamt ...	10 168 469	2 780 486	273	10 865 152	3 097 953	285	+4,4	24 812 313	8 009

Quelle: Statistisches Bundesamt

2.4.3 Arbeitsplätze — Standortwahl industrieller Betriebe

Die Ergebnisse einer Sonderuntersuchung über die Standortwahl industrieller Betriebe in der Zeit von 1955 bis 1967, die vom Institut für Raumordnung durchgeführt worden ist, liegen nunmehr vor. Eine weitere Einzeluntersuchung umfaßt die anschließenden Jahre 1968 und 1969. Da die untersuchten Ansiedlungsfälle repräsentativ für die Gesamtheit sind, lassen die ermittelten Ergebnisse Schlußfolgerungen von allgemeiner Gültigkeit zu.

Der Untersuchungszeitraum begann mit einer Phase positiver gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, die in den Jahren 1964 und 1965 ihren Höhepunkt erreichte. 1966 und 1967 erfolgte eine stärkere Rezession, an die sich sodann wieder eine Phase des Aufschwunges anschloß. Die Zahl der Industriebeschäftigten folgt dem Gang der Wirtschaftsentwicklung: die Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) zählte Anfang 1955 6,58 Millionen Industriebeschäftigte, Ende 1965 8,44 Millionen, Ende 1967 7,72 Millionen und Ende 1969 8,48 Millionen.

In den 13 Jahren von 1955 bis 1967 wurden nach der genannten Erhebung insgesamt rd. 7600 Industriebetriebe mit 620 000 Arbeitsplätzen neuerrichtet bzw. verlagert. Von ihnen bestanden Ende 1967 noch rd. 5800, die insgesamt 810 000 Arbeitskräfte zählten. Auf die beiden folgenden Jahre 1968 und 1969 entfielen noch einmal 1550 Ansiedlungen mit rd. 90 000 Beschäftigten. Damit war Ende 1969 etwa jeder zehnte Arbeitnehmer des industriellen Sektors in einem seit 1955 neuerrichteten Betrieb tätig.

Den 7600 Ansiedlungen von 1955 bis 1967 stehen allerdings rd. 4800 Stillegungen von Industriebetrieben mit zusammen 490 000 freigesetzten Arbeitskräften (zum Höchststand der letzten zwei Jahre vor der Stillegung) gegenüber, von denen allein auf die Rezession 1966/67 2200 Betriebe mit 228 000 freigesetzten Arbeitskräften entfielen. Die Freisetzungen betrafen dabei in erster Linie Arbeitskräfte, die in älteren Produktionsstätten tätig gewesen waren, denn von 490 000 freigesetzten Kräften der Jahre 1955 bis 1967 stammten 305 000 (62 %) aus Betrieben, die vor 1945 gegründet worden waren; bei den 228 000 Freisetzungen während der Rezession waren es 143 000 Arbeitskräfte (63 %). In den Jahren 1968 und 1969 wurden 1100 Industriebetriebe mit zuvor 109 000 Beschäftigten stillgelegt, von denen 65 000 Arbeitskräfte (60 %) aus vor 1945 errichteten Betrieben stammten.

Bei der Standortwahl neuer Industriebetriebe wurden die 24 Verdichtungsräume bevorzugt. Von 1955 bis 1967 wurden hier rd. 1800 Betriebe mit 336 000 Arbeitsplätzen (41 % aller neuerrichteten Arbeitsplätze) errichtet. Die Ansiedlungen lagen schwerpunktmäßig in den Räumen Rhein-Ruhr (94 000 Arbeitsplätze in neuen Betrieben), Stuttgart (44 000), Hannover (28 000), München (27 000), Hamburg (22 000), Rhein-Main (20 000) und Rhein-Neckar (18 000). 1968 und 1969 lag das Schwergewicht in den Räumen Rhein-Ruhr, Hamburg und Saar. Angesiedelt wurden in den Verdichtungsräumen in erster Linie wachstumsorientierte Betriebe der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie sowie Betriebe für langlebige Konsumgüter, Betriebe also, bei deren Standortwahl die besonderen Fühlungsvorteile in den Verdichtungsräumen, nämlich Nähe zu Rohstoffen, Zulieferungsbetrieben und Absatzgebieten sowie Transportkostenminimierung entscheidend waren. Bei der Beurteilung der Entwicklung in den Verdichtungsräumen sollte nicht übersehen werden, daß in Bayern das Schwergewicht der Industrieansiedlungen außerhalb der Verdichtungsräume liegt. Während allerdings in der Mitte der fünfziger Jahre in den Kerngebieten der Verdichtungsräume noch Flächen für neue Industrieanlagen sowie ein vielfältiges Arbeitskräfteangebot vorhanden waren, konnte seit Beginn der sechziger Jahre eine zunehmende Verknappung an weiteren geeigneten Flächen und an Arbeitskräften festgestellt werden, so daß nunmehr bei Ansiedlungen zunehmend Standorte in ländlichen Räumen und in den Fördergebieten bevorzugt wurden. Gleichzeitig erlangte die Leichtindustrie eine größere Bedeutung. In den Verdichtungsräumen wurden aber auch zwischen 1955 und 1967 rd. 1800 Betriebe mit zuvor 280 000 Beschäftigten und im Zeitraum 1968/69 rd. 400 Betriebe mit 62 000 Beschäftigten geschlossen. Während bei der Mehrzahl der Verdichtungsräume die Stillegung von Betrieben durch Ansiedlungen neuer Produktionsstätten ausgeglichen werden konnte, war die Entwicklung insbesondere in den Steinkohlegebieten ungünstiger; so zeigen sich für die Jahre 1955 bis 1967 im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr 156 000 Freisetzungen (darunter allein 73 000 Arbeitskräfte aus dem Bergbau), denen nur 100 000 neue Arbeitsplätze gegenüberstehen, und im Verdichtungsraum Saar 13 000 Freisetzungen (darunter 9000 aus dem Bergbau), denen nur 7000 neue Arbeitsplätze gegenüberstehen, besondere strukturelle Veränderungen. Der Verlust an Arbeitsplätzen konnte in den genannten Räumen nur teilweise durch Neuerrichtungen — vor allem von Betrieben der Eisen- und Metallindustrie, der Elektroindustrie und der Chemischen Industrie — ausgeglichen werden.

Die Ansiedlung von rd. 2300 Industriebetrieben mit 206 000 Arbeitskräften in den Fördergebieten des Bundes (darunter 109 000 Arbeitskräfte im Zonenrandgebiet) in den Jahren von 1955 bis 1967 und von annähernd 500 Betrieben mit rd. 22 000 Arbeitskräften (darunter 10 000 Arbeitskräfte im Zonenrandgebiet) 1968/69 hat zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft dieser Gebiete beigetragen. Obgleich die Bevölkerung von 1955 bis 1969 in den Fördergebieten insgesamt nur geringfügig von 12,04 auf 12,66 Millionen Einwohner (5 %) und im Zonenrandgebiet von 6,69 auf 7,08 Millionen Einwohner (6 %) anstieg, erhöhte sich demgegenüber die Zahl der Industriebeschäftigten von 0,82 Millionen auf 1,22 Millionen Arbeitskräfte (49 %) und im Zonenrandgebiet von 0,62 Millionen auf 0,87 Millionen Arbeitskräfte (40 %). Damit war Ende 1969 in den Fördergebieten etwa jeder fünfte Arbeitnehmer des industriellen Sektors in einem seit 1955 neuerrichteten Betrieb tätig. Die Wachstumsindustrien konzentrieren sich dabei innerhalb des Zonenrandgebietes auf die Verdichtungsräume Kiel, Lübeck, Braunschweig und Kassel, des weiteren auf die Hamburg-Randkreise und — wie auch in den übrigen

Fördergebieten — auf die Bundesausbauorte und größeren Zentralen Orte. Außerhalb der genannten Gebiete sind überwiegend Leichtindustrie (z. B. Textil-, Bekleidungsindustrie) sowie „Eisen- und metallverarbeitende Industrie", darunter insbesondere die elektrotechnische Industrie vertreten.

Die Industrieansiedlungen in den ländlichen Räumen haben zu einer Verminderung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Verdichtungsräumen und den übrigen Gebieten beigetragen und den Umstrukturierungsprozeß der Landwirtschaft durch Bereitstellen von Arbeitsplätzen in Zentralen Orten begünstigt. Der Industriebesatz betrug im Bundesgebiet 1955 124,3 Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner und erreichte 1969 138,6; demgegenüber entwickelte sich der Industriebesatz in den Fördergebieten im gleichen Zeitraum von 68,1 auf 96,4 und im Zonenrandgebiet sogar von 93,4 auf 122,3 Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner.

2.5 Infrastruktur

Aufgrund der besseren Finanzausstattung der Gemeinden in den Verdichtungsräumen sind hier in den letzten Jahren große Fortschritte bei der Infrastrukturausstattung erzielt worden. Gleichzeitig trat ein Nachholbedarf des ländlichen Raumes bei diesen Infrastruktureinrichtungen ein. Die infrastrukturellen Einrichtungen der Verdichtungsräume wirken zwar häufig weit über ihren engeren Standort hinaus, wie es beispielsweise bei Bildungseinrichtungen und im Gesundheitswesen der Fall ist. Es zeigte sich aber auch, daß eine gute Infrastrukturausstattung die Verdichtungstendenz noch verstärkt.

2.5.1 Bildung

Die starken Unterschiede in der regionalen Versorgung mit Bildungseinrichtungen sind ein wesentliches Element der allgemeinen regional bedingten Chancenungleichheit. Angesichts der Bedeutung, die das Ziel der Chancengleichheit in der Bildungs- und in der gesamten Gesellschaftspolitik hat, kommt dem Aufbau eines auch regional ausgeglichenen Bildungsangebots im Rahmen der angestrebten Bildungsreform besondere Bedeutung zu.

Die regionale Ungleichheit der Bildungschancen, die insbesondere zwischen den Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum ausgeprägt ist, läßt sich anhand der verfügbaren Statistik nur schwer aufzeigen. Gewisse quantitative Aussagen ermöglichen die auf Kreisebene errechneten Schulbesuchsquoten 1970 (Schüler in Gymnasien und Realschulen auf 1000 Einwohner), bei denen die Zahl der Schüler auf die Einwohner derjenigen Kreise bezogen wird, in denen die Gymnasien und Realschulen liegen, während die Herkunftsgebiete der Schüler unberücksichtigt bleiben.

Die Schulbesuchsquoten erlauben zum einen, das Bildungsgefälle zwischen den Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raume bzw. den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten zu erfassen, zum anderen unterstreichen sie — im Falle der kreisfreien Städte — die Bedeutung der Zentralen Orte für das Bildungswesen überhaupt. Die angestrebte Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur wird erheblich dadurch gefördert, daß bei der regionalen Verteilung der Bildungseinrichtungen Zentrale Orte bevorzugt werden. Dies gilt besonders für Schulzentren. Ergänzt wird diese Entwicklung durch den Ausbau eines Schülertransportsystems ohne erhebliche finanzielle Belastung für den einzelnen.

Die Verdichtungsräume treten im allgemeinen mit Besuchsquoten zwischen 30 und 50 hervor, während die Mehrzahl der ländlichen Räume überwiegend nur zwischen 20 und 30 erreicht. Die niedrigsten Quoten sind in den ländlichen Räumen Niederbayerns und der Oberpfalz festzustellen, wo die Besuchsquoten in einigen Fällen weniger als 20 betragen.

Unbestritten ist, daß das regionale Bildungsgefälle in der Vergangenheit einer der entscheidenden Gründe für die unzureichende Integration des ländlichen Raumes in die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung war. Wie bedenklich die bis in die Gegenwart reichenden Folgen einer solchen Fehlentwicklung sind, ist daran zu erkennen, daß das Bildungsgefälle einerseits auf das häufig niedrige Wirtschaftsniveau ländlicher Räume zurückzuführen ist und daß es andererseits die wirtschaftliche Entwicklung derselben Räume hemmt. Dieser enge Zusammenhang zwischen Wirtschaftsniveau und Bildungsbeteiligung zeigt sich auch darin, daß in Gemeinden mit kleinbäuerlicher Betriebsstruktur eine geringere Bildungsdichte als in Gebieten mit günstigeren landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen nachzuweisen ist.

Ein regionales Bildungsgefälle zeichnet sich besonders scharf ab, wenn nicht nur der Besuch von allgemeinbildenden Schulen, sondern auch die Qualität und die Breite des Angebots in der beruflichen Bildung in die Analyse einbezogen wird:

- das Angebot an Ausbildungsplätzen im ländlichen Raum ist zu gering, so daß im Bereich der beruflichen Bildung gleichwertige Chancen für die Jugendlichen fehlen,
- in den wirtschaftsschwachen Gebieten überwiegen die traditionellen Ausbildungsberufe, so daß die berufliche Mobilität von vornherein erheblich eingeschränkt ist,
- fehlt allerdings die Nachfrage nach Arbeitskräften mit qualifizierter Berufsausbildung in diesen Gebieten, so werden sich weder die Abwanderung verhindern noch die Wirtschaftsenwicklung stimulieren lassen.

Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen des Bildungswesens sind Jugendliche bei der betrieblichen Ausbildung auf die Ausbildungsmöglichkeiten angewiesen, die von den Wirtschaftsbetrieben in der Umgebung des Wohnortes angeboten werden. Dieses Angebot ist aber stark branchenabhängig.

Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zeigt sich, daß die Bedingungen für eine umfassende berufliche Qualifizierung in einem der anerkannten Ausbildungsberufe nur noch in einer geringer werdenden Zahl von Wirtschaftszweigen gegeben sind.

Die Untersuchung weist folgende regionale Ungleichheiten der beruflichen Bildungschancen, bezogen auf Arbeitsamtsbezirke, nach:

— In den ländlichen Räumen und zurückgebliebenen Gebieten stehen meist einer großen Zahl von Schulabgängern nur wenige Ausbildungsplätze gegenüber. Dazu kommt die in solchen Gebieten oft festzustellende geringe Auffächerung der angebotenen Ausbildungsplätze, wodurch Bildungschancen gegenüber industrialisierten oder großstädtischen Räumen, d. h. in der Regel Verdichtungsräumen, beschränkt werden. Dort hingegen finden die Jugendlichen nicht nur mehr, sondern auch vielfältigere Ausbildungswege vor als in den ländlichen Räumen und zurückgebliebenen Gebieten.

— In strukturschwachen Gebieten gibt es gegenüber dem Bundesdurchschnitt weniger Möglichkeiten für Auszubildende, neben einer Ausbildung im Betrieb an einem Teilzeitunterricht in Fachklassen teilzunehmen.

— In industrialisierten Verdichtungsräumen besteht gerade in solchen Ausbildungsbereichen ein Überangebot, die nach dem Mikrozensus von 1964 günstige Übergangs- und Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen.

Im Hochschulbereich haben die regionalen Unterschiede in der Ausstattung mit Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen ein besonderes Gewicht. Die meisten Studierenden kommen aus denjenigen Teilräumen des Bundesgebietes, in denen die größeren Hochschulen liegen, während sowohl „hochschularme" Gebiete mit größerer Bevölkerungsverdichtung als auch hochschulferne ländliche Räume durchweg geringe Studentenzahlen aufweisen.

Nach den Ergebnissen der Volkszählung 1970 entfielen im Bundesdurchschnitt auf 1000 Einwohner 6,4 Studierende an Hochschulen. Bei einer Differenzierung nach den 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms reicht die Streuung von 27,3 Studierenden in der Gebietseinheit 12 (Göttingen) bis zu 0,5 in der Gebietseinheit 7 (Ems). In der Hälfte der Gebietseinheiten liegen die Zahlen der Studierenden — z. T. beträchtlich — unter dem Bundesdurchschnitt: in Schleswig, im nördlichen Niedersachsen, in Ost-Westfalen, im Ruhrgebiet, in Nordhessen, in weiten Teilen der Pfalz, im Raum Neckar-Franken, in Ostbayern und im Gebiet Kempten-Ingolstadt. Die Gebietseinheiten mit hohen Studentenquoten sind demgegenüber jene Gebiete, in denen Universitäten und Technische Hochschulen mit jeweils mehr als 10 000 Studierenden liegen: Hamburg, Münster, Göttingen, Aachen, Köln, Marburg/Gießen, Frankfurt-Darmstadt, Mainz-Wiesbaden, Mannheim, München, Tübingen, Freiburg und Berlin (West). Auffallend niedrige Studentenquoten ergeben sich trotz hoher absoluter Studentenzahlen in dicht besiedelten Gebietseinheiten durch einen teilweise hohen Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung (z. B. Gebietseinheit Neckar-Franken).

2.5.2 Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen machen sich regionale Unterschiede in der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung insbesondere wegen eines zunehmenden Gesundheitsbewußtseins und steigender Ansprüche an die Qualität der Gesundheitsleistungen immer deutlicher bemerkbar. Das gilt sowohl für die stationäre und ambulante Versorgung wie auch für den öffentlichen Gesundheitsdienst.

Die Bedeutung der Krankenhäuser ist vor allem durch die Fortschritte in allen Bereichen der medizinischen Wissenschaft gewachsen, insbesondere dadurch, daß für die Inanspruchnahme der medizinischen Technik immer stärker die Krankenhäuser benötigt werden. Die Zahl der planmäßigen Krankenhausbetten insgesamt ist von 575 000 Betten im Jahre 1956 auf 683 000 Betten im Jahre 1970 angestiegen; von diesen standen insgesamt 457 000 Betten in Krankenhäusern für Akutkranke.

Die Zunahme der Krankenhausbettenzahlen darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Krankenhaus-Versorgung zwischen den Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum beträchtliche Unterschiede auftreten. Abgesehen von den Universitätsorten und einigen Städten, die wegen ihrer besonderen Funktion über ein überdurchschnittliches Angebot an Krankenhausbetten für Akutkranke verfügen, sind die Verdichtungsräume mit einem Angebot von etwa 80 bis 100 Betten auf 10 000 Einwohner gegenüber den Kreisen der ländlichen Räume mit überwiegend nur zwischen 25 und 60 Betten stark begünstigt. Die Aufgliederung der Krankenhausbetten für Akutkranke je 10 000 Einwohner nach den Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm läßt die regionalen Disparitäten in der Krankenhausversorgung deutlich erkennen. Die Streuung reicht von 109 Betten in der Gebietseinheit 38 (Berlin) bis zu 53 Betten in der Gebietseinheit 1 (Schleswig), während sich ein Bundesdurchschnitt von 75 Betten (31. Dezember 1970) ergibt.

Die unzureichende ärztliche Versorgung der ländlichen Räume wird durch einen weiteren Rückgang an praktischen Ärzten und Fachärzten verschärft, da die dort tätigen meist älteren praktischen Ärzte in absehbarer Zeit ausscheiden werden und nicht genügend Bewerber für diese Stellen zu finden sind, zumal sich überhaupt nur 20 % aller jungen Mediziner für den Beruf des praktischen Arztes entscheiden.

Für die ambulante Versorgung besteht in gewissen ländlichen Bereichen und in Stadtrandgebieten ein relativer, regional unterschiedlicher Mangel an Ärzten, der sich vorwiegend auf praktische Ärzte (Ärzte für Allgemeinmedizin) bezieht. Erhebliche Schwierigkeiten sind erst in wenigen Bereichen aufgetreten. Bisher haben in der Regel insbesondere die Maßnahmen der Kassenärztlichen Vereinigungen (z. B. Umsatzgarantien, Darlehen, gezielte Niederlassungsberatung) sowie die Existenzgründungsprogramme des Bundes und der Länder ausgereicht, den aufgetretenen Schwierigkeiten zu begegnen. Angesichts der Überalterung der Allgemeinärzte, der Bevölkerungszunahme in bestimmten Gebieten, der Ausweitung des Leistungsrechts und der steigenden Nach-

frage nach ärztlichen Leistungen wird sich ein Mangel in Zukunft stärker bemerkbar machen. Hierzu wird in erheblichem Maße der unzureichende Zugang von Ärzten in die Allgemeinpraxis beitragen.

Für die Bevölkerung in ländlichen Räumen verlängern sich dadurch die Wege zum nächsten Arzt zum Teil erheblich. Während in den kreisfreien Städten überwiegend weniger als 500 Einwohner (1968) auf einen Arzt entfallen, haben die Landärzte teilweise mehr als 2000 Einwohner zu betreuen. Demgegenüber ist in den Städten und in den Stadtrandgebieten die Versorgung rund um die Uhr, insbesondere an Wochenenden und Feiertagen von Bedeutung. Durch eine zunehmende Zahl von Ärztehäusern, Gruppenpraxen und Praxisgemeinschaften werden Mängel in der Versorgung zwar zunehmend überwunden, sie erfüllen jedoch ihre Versorgungsfunktion nur dann hinreichend, wenn sie in die allgemeine Versorgungsinfrastruktur auch hinsichtlich ihres Raumbedarfs hinreichend eingebettet sind.

2.5.3 Institutionelle Jugendhilfe (Einrichtungen der Jugendpflege und Jugendfürsorge)

Im Dritten Jugendbericht (s. Drucksache VI/3170) werden im Zusammenhang mit den Einrichtungen der Jugendhilfe besonders die benachteiligten ländlichen Räume hervorgehoben. Um dieses „Stadt-Land-Gefälle" abzubauen, ist bei der räumlichen Verteilung der Jugendhilfeeinrichtungen (allgemeiner Förderung der Jugend und Erziehungshilfeeinrichtungen) im Bundesgebiet die Reduzierung regionaler Benachteiligungen anzustreben.

2.6 Vorstellungen der Bevölkerung zu Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur

Je konkreter und detaillierter die von Bund, Ländern und Gemeinden ausgearbeiteten Pläne zur Raumordnung werden, um so dringender wird die Notwendigkeit, die Wohnwünsche der Bevölkerung zu beachten und als Korrektiv der Planung heranzuziehen.

Um die Einstellungen und Wünsche weiter Bevölkerungskreise rechtzeitig kennen zu lernen und gegebenenfalls in der Raumplanung zu berücksichtigen, wurden in der letzten Zeit u. a. Umfragen über Wanderungen im ländlichen Raum, über allgemeine Mobilität und Pendlerprobleme sowie über Vorstellungen über das Wohnen in den 80er Jahren durchgeführt.

Eine vom Bundesminister des Innern veranlaßte Untersuchung „Wohnwünsche der Bundesbürger" soll zur Klärung der Frage beitragen, in welchem Ausmaß tatsächlich unterschiedliche Lebensverhältnisse in bezug auf Wohnqualität, Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Arbeitsplätzen sowie raumstrukturell bedingte Lasten und Belästigungen bestehen und wie sie beurteilt werden. Besonders wichtig war es, die Vorstellungen der Bevölkerung über die Ausstattung ihres Wohnorts kennenzulernen. Außerdem wurde geprüft, ob bestehende Unterschiede Wanderungen auslösen.

Für die im Januar 1972 durchgeführte Repräsentativumfrage wurden im ganzen Bundesgebiet rund 2000 Befragte nach Alter, Geschlecht, Schulbildung, sozialer Schicht sowie Lage und Größe (bzw. Funktion) ihres Wohnortes ausgewählt. Das Auswahlsystem machte es möglich, erstmals Aussagen über einzelne Gebietskategorien und Siedlungstypen nicht aber über bestimmte Teilräume wie etwa das Ruhrgebiet, die Eifel oder den Westerwald zu ermitteln, letztere waren nicht Ziel der Untersuchung.

Dabei muß gesagt werden, daß die Wunschvorstellungen der Bevölkerung maßgeblich von dem Stand der gegenwärtigen Verhältnisse und der jeweiligen persönlichen Erfahrung abhängen.

Die Folge ist, daß die Bewohner ländlicher Räume ein anderes Anspruchsniveau haben als Einwohner von Verdichtungsräumen, ebenso wie sich Großstädter in ihren Erwartungen von Kleinstadtbewohnern unterscheiden.

2.6.1 Die Verdichtungsräume im Urteil der Bevölkerung

Die Meinungsumfrage ergab, daß ein großer Teil der in Verdichtungsräumen wohnenden Befragten glaubt, in einer Mittel- oder Kleinstadt oder sogar in einer ländlichen Gemeinde zu wohnen. Sie sind sich also der Tatsache nicht bewußt, daß sie in einem Verdichtungsraum leben, also in einem verstädterten Raum, der durch eine sehr hohe Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen charakterisiert ist.

In den Mittelzentren im Verdichtungsraum bewirken offenbar die räumliche Nähe der Großstädte und der Anschluß durch günstige Verkehrsverbindungen eine urbane Aufwertung. Die Befragung erbrachte insoweit, daß der verbreitete Wunsch, in einer Mittelstadt zu wohnen, sich überwiegend auf Mittelstädte im Verdichtungsraum nahe bei der Großstadt bezieht.

Insgesamt möchten 25 % der Bevölkerung im Verdichtungsraum selbst, 48 % im Umland der großstädtischen Kerne leben, wenn man diesen Raum mit einem Einzugsbereich von maximal 20 km um die Kernstädte beschreibt.

Die Neigung, den Verdichtungsraum zu verlassen, also in ländliche Räume einschließlich der darin enthaltenen Oberzentren abzuwandern, ist sehr gering, und zwar selbst dann, wenn die Befragten durch eine solche Abwanderung ihr monatliches Einkommen oder ihre Wohnverhältnisse wesentlich verbessern könnten.

Auf die Frage, ob es ihnen an ihrem Wohnort nicht gefällt und sie deshalb eine Abwanderung erwägen würden, drückten die Bewohner der Verdichtungsräume den stärksten Beharrungswillen aus.

Knapp 10 % gaben an, daß ihnen die städtische Siedlungsform nicht mehr zusage, aber nur 6 % denken deshalb an eine Abwanderung. Rund 43 % erwägen einen Umzug innerhalb der Grenzen des Verdichtungsraums. Es sind vor allem Bewohner der Zentren der Verdichtungsräume. 47 % wollen trotz aller Beeinträchtigungen am liebsten an Ort und Stelle wohnen bleiben. So wollen zwar 45 % der befragten Großstadtbewohner aus der Großstadt abwandern, aber nur in die umliegenden Orte und Mittelstädte ziehen. Das zeigen ihre Wünsche an

die Ausstattung, die sie im 15-km-Umkreis für notwendig halten. Die Ansprüche an die infrastrukturelle Ausstattung des neuen Wohngebietes leiten sich von der gewohnten vielfältigen Ausstattung der Großstadt ab.

Die vergleichsweise bescheidenere infrastrukturelle Ausstattung des Umlandes entspricht nicht den Erwartungen. Dies führt zu erheblicher Kritik auch an der sozio-ökonomischen Struktur.

Bezüglich der Siedlungsform und der Funktion der Siedlung werden die Verdichtungsräume von den Bewohnern unterschiedlich bewertet:

Trotz den auch subjektiv als ungünstig empfundenen Verkehrsverhältnissen sowie anderen Mängeln (Fehlen wichtiger Infrastruktureinrichtungen wie Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten, Altentagesstätten usw.) ist der Wunsch, am Rande der Großstädte und nicht in ihren Zentren zu wohnen, sehr ausgeprägt. Nur 13 % bevorzugen heute noch das Zentrum oder die Innenstädte, 23 % bewerten Wohnlagen in einem Neubauviertel an der Peripherie, 31 % regelrechte Vororte und 31 % Randviertel der Innenstadt am höchsten. Neben der negativen Einschätzung der Lebensverhältnisse in den Kernstädten der Verdichtungsräume ist als wichtigstes Motiv der Wunsch nach dem Wohnen im Grünen festzustellen. Dieser Beweggrund ist am stärksten bei den unteren Einkommensgruppen. Daß die Erwartungen, bei einem Umzug in Außenbezirke wieder mehr im Grünen wohnen zu können, nur ungenügend erfüllt werden, zeigt ein anderes Ergebnis, wonach gerade wieder die Bewohner von Neubauvierteln, Vororten und Stadtrandsiedlungen neben den schon genannten Mängeln vor allem das Fehlen von Grünanlagen, Erholungsflächen, Spielplätzen und Naherholungsgebieten beklagen.

Gleichzeitig steigen in diesen Gebieten die Wünsche nach Einrichtungen für „sozial schwächere" Gruppen, nämlich für Kinder, Jugendliche und alte Leute. Kindergärten, Grundschulen, Jugendzentren und Altentagesstätten werden von den Bewohnern häufiger für vordringlich gehalten als von anderen Bevölkerungsgruppen. Sie haben hier den Vorrang vor allen anderen Einrichtungen.

Ebenfalls als ungünstig werden in den Randgebieten, aber auch in den umliegenden Gemeinden und Mittelzentren der Verdichtungsräume die Möglichkeiten der Freizeitgestaltung angesehen vor allem, weil die beanstandete Ausstattung des öffentlichen Verkehrsnetzes gerade in den arbeitsfreien Zeiten nach den Feststellungen der Untersuchung wenig Möglichkeiten bietet, bequem die Innenstädte zu erreichen. Die Zentren der Städte aber gelten weiterhin als Zentren der Unterhaltung und Freizeitbeschäftigung, soweit die Freizeit nicht der körperlichen Erholung dient.

Daß die für den Verdichtungsraum charakteristische konzentrierte Bebauung in großen mehrgeschossigen Wohnhäusern den Bundesbürger nicht abschreckt, sondern von einer großen Mehrheit bejaht wird (76,6 % aller Befragten), wenn die entsprechenden Siedlungseinheiten nach modernen Erkenntnissen gebaut und gut durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen sind, erbrachte eine andere Frage innerhalb dieser Untersuchung. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Streusiedlungsweise mit Einfamilienhäusern selbst unter bewußt ungünstig formulierten Voraussetzungen („große Entfernung zu Schulen, Arbeits- und Einkaufsmöglichkeiten", Erreichbarkeit der „nächsten Stadt nur mit eigenem Auto über verstopfte Straßen, mit großem Zeitaufwand") eine beachtliche Anhängerschaft (14,8 %) besitzt.

Die verkehrsmäßige Versorgung im Verdichtungsraum wurde von den Befragten häufig beanstandet. Insbesondere werden die Verkehrsverhältnisse zwischen den Mittelstädten und kleineren Gemeinden im Verdichtungsraum zu den Oberzentren als verbesserungsbedürftig beurteilt. Hier werden Eilzug- und S-Bahn-Verbindungen (13 % mehr als im Bundesdurchschnitt) und eine bessere Versorgung mit Anschlüssen an das Autobahnnetz, das die Oberzentren umschließt überdurchschnittlich stark gewünscht.

Insgesamt erbringt die Untersuchung, daß der Begriff „Verdichtungsraum" in der Bevölkerung negativ belastet ist, daß die siedlungsstrukturelle Ausprägung, die in der Fachwelt mit diesem Begriff umschrieben wird, jedoch dem Wunsch der großen Mehrheit der Bevölkerung entspricht.

Kommunalpolitisch gesehen möchte ein großer Teil der Bewohner solcher Verdichtungsräume in überschaubaren kommunalorganisatorischen Einheiten leben, die er mit dem Begriff „Mittelstadt" verbindet.

2.6.2 Der ländliche Raum im Urteil der Bevölkerung

74 % der Bevölkerung des ländlichen Raums sind der Meinung, daß die Lebensverhältnisse in ihrer Umgebung genauso gut und genauso schlecht sind wie im Durchschnitt in der Bundesrepublik Deutschland. Im Vergleich mit dem Urteil, das die Bewohner der Verdichtungsräume abgeben, zeigt sich doch eine insgesamt schlechtere Bewertung der Lebensverhältnisse des ländlichen Raums. In den Verdichtungsräumen ist die Zahl derjenigen, die glauben, daß man hier besser als im Durchschnitt des Bundesgebiets lebt, knapp dreimal so groß (rund 30 %) wie im ländlichen Raum (11 %), und es glauben fast fünfmal soviel Menschen im ländlichen Raum (14 %) wie im Verdichtungsraum (knapp 3 %), daß in ihrer Gegend die Verhältnisse schlechter als im Durchschnitt sind. Ähnlich ist das Urteil der Bevölkerung bezüglich der Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Zwar beurteilen jeweils gut 50 % der Bevölkerung im ländlichen Raum und in den Verdichtungsräumen diese Chancen als gleich gut, doch glauben nur 14 % im ländlichen Raum gegenüber 39 % in den Verdichtungsräumen, daß bei ihnen die Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, günstiger sind als anderswo. 31 % der Bevölkerung der ländlichen Räume gegenüber nur 5 % in Verdichtungsräumen sind der Auffassung, daß es in ihrer Gegend schwieriger sei, einen Arbeitsplatz zu finden. Fast genauso werden im ländlichen Raum die Möglichkeiten beurteilt, eine Lehrstelle zu bekommen.

Knapp 80 % der Bevölkerung des ländlichen Raums wollen trotzdem lieber an ihren bisherigen Wohn-

orten leben. Bemerkenswert ist, daß von den Bewohnern der ländlichen Räume jene aus Orten niedriger Funktion und geringer Größe den größten Beharrungswillen erkennen lassen.

Aus den Antworten zu den Fragen über die Zufriedenheit mit den Wohnverhältnissen, nach dem Haustyp, der Miethöhe, der Wohnqualität sowie dem Nachbarschaftskontakt muß geschlossen werden, daß diese Faktoren bei der Bevölkerung des ländlichen Raums stärkeres Gewicht haben als die rein wirtschaftlichen Faktoren, stärker auch als in den Verdichtungsräumen.

Die Mieten sind nach dem Befragungsergebnis im ländlichen Raum durchschnittlich deutlich niedriger. So zahlen dort 22 % der Bevölkerung heute noch weniger als 100 DM Miete. Dafür dürfte zum Teil auch der höhere Altbaubestand ursächlich sein. Während in den Verdichtungsräumen nach den Angaben der Befragten das Verhältnis von Altbauten zu Neubauten etwa 4 : 6 beträgt, liegt es in den ländlichen Räumen bei etwa 5 : 5.

Wird noch die Einkommenssituation berücksichtigt, so zeigt sich, daß die Mietbelastung der Bewohner des ländlichen Raumes mit einem Anteil von 13 % des Einkommens durchschnittlich unter der Belastung der Bewohner des Verdichtungsraumes mit 17 % liegt. Zudem ist es für den Bewohner des ländlichen Raumes eher möglich, Vermögen durch den Erwerb von Häusern zu bilden. Während im ländlichen Raum 47 % im eigenen Haus wohnen, sind dies in den Verdichtungsräumen nur 21 %.

So liegt der Anteil der Bewohner des ländlichen Raumes, die eine Wohnung mit 4 oder mehr Zimmern besitzen, etwa doppelt so hoch wie im Verdichtungsraum. Noch stärker weichen die Verhältniszahlen zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen voneinander ab, wenn nach dem eigenen Garten oder Vorgarten gefragt wird.

Während sich fast 80 % der Bewohner ländlicher Räume an Grünanlagen vor dem Haus erfreuen können, hat nicht einmal die Hälfte der Wohnungen in Verdichtungsräumen einen Garten oder Vorgarten. Nur 3 % können zur Erholung nicht mehr zu Fuß das Grüne erreichen, sondern müssen fahren (im Verdichtungsraum rd. 20 %). 30 % der Bewohner des ländlichen Raums geben an, daß sie direkt im Grünen wohnen gegenüber 10 % der Bewohner der Verdichtungsräume.

In den ländlichen Räumen geben rd. 60 % an, daß sie in das Leben ihrer Umgebung einbezogen sind. In Verdichtungsräumen erfahren nur 40 %, was in ihrer Nachbarschaft geschieht. Den Bewohnern des ländlichen Raumes steht auch heute noch eine geringere Infrastrukturausstattung als jenen der Verdichtungsräume zur Verfügung. Darunter sind Einrichtungen, bei denen solche Mängel nicht mit der geringeren Auslastung begründet werden können. Dabei sind wieder typische Unterschiede je nach der Zentralität des betreffenden Ortes festzustellen.

So fällt die Zufriedenheit in den kleineren Orten im ländlichen Raum gegenüber dem Bundesdurchschnitt, dem Verdichtungsraum, aber auch den Orten mit einem höheren Zentralitätsgrad erheblich ab. Da nach der Zufriedenheit mit Einrichtungen gefragt war, die „man erreichen" kann, war die Bewertung nicht nur auf die eigene Gemeinde beschränkt, sondern auch auf die Nachbargemeinden im Umkreis, eingeschlossen das möglicherweise nahe gelegene Mittelzentrum. Besonders die Zufriedenheit mit Einrichtungen, wie

- Einkaufsmöglichkeiten des gehobenen Bedarfs,
- Erholungsmöglichkeiten,
- Kulturelle Möglichkeiten,
- Ärzte und Krankenhäuser,
- Rechtsanwälte und Notare

liegt unter den Durchschnittswerten.

Die Bevölkerung des ländlichen Raums ist sich dieser Ausstattungsmängel weitgehend bewußt, ist aber nach dem Umfrageergebnis in vielen Fällen bereit, größere Entfernungen zwischen der Wohnung und diesen Einrichtungen in Kauf zu nehmen. Von den Bewohnern der Mittelzentren abgesehen, haben die übrigen Bewohner des ländlichen Raumes eine sehr starke Heimatbindung und reagieren auf wirtschaftliche Mobilitätsanreize verhältnismäßig schwach. Ursache dafür mag eine höhere Bewertung der qualitativen Aspekte des Lebens in einer natürlichen Umgebung sein.

2.6.3 Wanderungen im ländlichen Raum

Der Bundesminister des Innern hat die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität im ländlichen Raum untersuchen lassen. Mit dieser Untersuchung ist ein weiterer Schritt getan worden, um die großräumigen, überwiegend mathematischen Trendberechnungen über Wanderungen durch bislang noch seltene Untersuchungen im Bereich der Demoskopie und empirischen Sozialforschung zu ergänzen, die die erheblichen kleinräumigen Bevölkerungsumschichtungen innerhalb des ländlichen Raumes besser beleuchten. Bei der Untersuchung wurde zwischen tatsächlich Wandernden und Wanderungswilligen unterschieden.

Während die ländlichen Kleingemeinden laufend an Bevölkerung verlieren, konzentriert sich die Bevölkerungszunahme in den vorhandenen Klein- und Mittelzentren. Wohnten 1961 noch 34,1 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland in Gemeinden unter 5000 Einwohnern, so sind es 1970 noch 29,6 %. Diese Abnahme würde sogar noch stärker ausfallen, wenn aus den Gemeinden unter 5000 Einwohnern jene herausgerechnet würden, die — in den Randzonen der Verdichtungsräume liegend — ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum erzielten. Im übrigen wird sich dieser Entwicklungsprozeß mit der fortschreitenden kommunalen Gebietsreform verstärken. Die künftige Entwicklung der ländlichen Kleingemeinden hängt entscheidend von den Verhaltensweisen ihrer Bewohner ab. Die Untersuchung gibt Antworten auf die die Fragen: inwieweit sind Bewohner ländlicher Kleingemeinden bereit, in den alten Heimatorten zu bleiben? Läßt sich die Bevölkerung dadurch in den ländlichen Wohngemeinden halten, daß in zu-

mutbarer Entfernung vom Wohnort Arbeitsplätze und qualitativ hochwertige Infrastrukturleistungen in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten angeboten werden, oder würde die verstärkte Förderung von wachstumsbegünstigten „Kristallisationskernen" geradezu das Gegenteil bewirken und nur die Abwanderung in diese Orte beschleunigen? Ist möglicherweise die beobachtete Zuwanderung in die ländlichen Klein- und Mittelstädte auch nur eine Übergangsphase, in der städtisches Leben zunächst „geprobt" wird, um dann zu weiterer Abwanderung in die Verdichtungsräume zu führen?

Fast 20 % aller Befragten möchten nach der Umfrage aus ihren derzeitigen Wohnorten wegziehen. Besonders abwanderungsfreudig sind

— jüngere Erwerbspersonen,

— Männer,

— Nicht-Verheiratete,

— 1-Personen-Haushalte,

— Erwerbspersonen mit qualifizierten Berufen und höherer Schulbildung,

— häufige Wohnortwechsler,

— Pendler.

Die genannten Gründe für eine potentielle Abwanderung enthüllen die Problematik des ländlichen Raumes:

Fast die Hälfte der Abwanderungswilligen (48 %) wünscht den Wohnort deshalb zu verlassen, weil soziale, kulturelle und Einkaufseinrichtungen nach Umfang und Qualität fehlen. Daneben werden die langen Pendelwege beklagt. Weiterhin werden besser bezahlte Arbeitsplätze gewünscht (35 %). Interessant für die Raumordnungspolitik und Strukturpolitik ist auch die häufig geäußerte Forderung nach Umschulungs- und Fortbildungseinrichtungen sowie nach weiterführenden Schulen für die Kinder.

Die Abwanderungsbereitschaft hängt überdies vom „Verstädterungsgrad" bzw. dem Umfang der bisherigen Mobilität in der Gemeinde ab: Die größere Bereitschaft zum Wohnortwechsel findet man in jenen Gebieten, in denen eine relativ große Fluktuation (Zu- und Abwanderung) über einen längeren Zeitraum bestanden hat. Die Neigung zur Seßhaftigkeit — ausgedrückt im geringen Grad der Abwanderungsbereitschaft — ist am größten in den stärker ländlich orientierten Gegenden. Offenbar ist dort die soziale Bindung noch sehr stark. Zudem hängt die Abwanderungsbereitschaft vom Erfahrungshorizont und den Kommunikationsmöglichkeiten nach „außen" über Freunde, Verwandte oder Arbeitskollegen ab. Diese Kontakte sind bei niedrigen Zuzugsquoten und der häufig in überwiegend agrarischen Gemeinden zu beobachtenden Abkapselung gegenüber „Fremden" verständlicherweise gering.

Die entscheidenden Gründe für das Festhalten am bisherigen Wohnort sind bei den Wohnverhältnissen (Haus- und Grundbesitz, Garten bei der Wohnung, landschaftliche Umgebung usw.) zu suchen. Danach folgen persönliche und familiäre Gründe (Bindung an den Geburtsort, an die Familie und an die Bekannten). Erst an neunter Stelle taucht in der Rangskala mit dem Motiv „ich habe einen gesicherten Arbeitsplatz mit gutem Verdienst" der erste berufliche Grund auf. Daß die kulturelle Ausstattung oder die Ausbildungs- und Freizeiteinrichtungen ihren Wünschen entsprechen, meinten dagegen nur 4 % der „Seßhaften".

Die Zuwanderung in ländliche Gegenden hängt wesentlich von der Verkehrsferne und dem ökonomischen Potential des Gebietes ab. In ländlichen Räumen, in naher Entfernung zu größeren zentralen Orten, ist der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung in den Untersuchungsgemeinden etwa doppelt so hoch wie der Zuwandereranteil in den verkehrsfernen Kreisen.

Die Zuwanderung hat erhebliche Bedeutung für die Qualität des Erwerbstätigenpotentials der zentralen Orte des ländlichen Raumes. Denn die Zuwanderer stellen u. a. eine wertvolle Verbesserung des Arbeitskräftepotentials dieser Gemeinden dar, da sie

— im Durchschnitt jünger als die ansässige Bevölkerung sind,

— eine bessere Schul- und Berufsausbildung als die Einheimischen (70 % haben lediglich Volksschulbildung gegenüber 85 % bei der ansässigen Bevölkerung) besitzen und

— entsprechend ihrer Ausbildungs- und Berufsstruktur vergleichsweise hohe Einkommen beziehen.

Bemerkenswert ist, daß sich bei den Zuwanderern hinsichtlich des Einkommens, des Berufsstands und der Ausbildung ein regionales Gefälle von verdichtungsnahen bis zu den verkehrsfernen und überwiegend agrarisch orientierten Gebieten nachweisen läßt.

Die Gründe für die Zuwanderung spiegeln die mangelnde Attraktivität der ländlichen Kleingemeinden wider. Weit mehr als ein Drittel der Zuziehenden (36,4 %) gibt familiäre und persönliche Gründe (Heirat, Fortzug von Eltern und Verwandten usw.) als Zuzugsgrund an. Vor allem in den verkehrsfernen Gebieten spielen die familienbezogenen Motive eine überragende Rolle. Mit Abstand folgen Motivationen aus dem Bereich „Wohn-, Einkaufs- und Freizeitverhältnisse" sowie die beruflichen und arbeitsplatzorientierten Gründe. Kaum eine Rolle spielen dagegen die Fort- und Ausbildungsverhältnisse als Umzugsgrund. Die geringe Anziehungskraft der ländlichen Gemeinde als Arbeitsort wird zudem noch aus zwei anderen statistischen Ergebnissen ersichtlich: Fast 10 % der Arbeitnehmer sind aufgrund von Versetzungen durch ihre Arbeitgeber an ihre neuen Wohnorte gelangt, ihr Umzug erfolgte also weitgehend „gezwungenermaßen". Daneben wird von 11 % der Befragten, die aus dem Nahbereich zuzogen, auf fehlende Arbeitsplätze an ihren alten Wohnorten hingewiesen.

Eine Differenzierung der Zuwanderungsgründe nach einzelnen Bevölkerungsgruppen gibt zusätzliche Aufschlüsse:

— das Fehlen von Arbeitsplätzen am alten Wohnort beklagen überdurchschnittlich viele ältere Erwerbspersonen sowie weibliche Arbeitskräfte,

— jüngere Altersklassen vermissen am alten Wohnort verstärkt Fortbildungs- und Umschulungseinrichtungen,

— bei Frauen überwiegen familiäre und persönliche Gründe beim Zuzug,

— je qualifizierter die Berufs- und Schulausbildung ist, um so mehr treten berufliche Gründe gegenüber persönlichen und familiären Gründen in den Vordergrund.

Die Befragung der tatsächlich Abgewanderten läßt den Qualitätsverlust im Beschäftigtenpotential der ländlichen Räume erkennen. Abgewandert sind vornehmlich:

— jüngere Erwerbspersonen,

— Unverheiratete und 1-Personen-Haushalte,

— Bezieher höherer Einkommen,

— Erwerbspersonen mit qualifizierter Schul- und Berufsausbildung.

Ein Vergleich der Ausbildungs- und Berufsstrukturen von Zugewanderten und Abgewanderten zeigt einen „Qualitätsvorteil" bei den Abgewanderten. Daraus folgt: selbst bei ausgeglichenen Wanderungsbilanzen im ländlichen Raum führt die soziale und demographische Umschichtung zu einem permanenten „Qualitätsverlust" im Beschäftigtenpotential. Zudem ist die Abwanderung stärker als die Zuwanderung fernbezogen, d. h. ein großer Teil der qualifizierten Beschäftigten geht dem engeren Einzugsbereich verloren. Das gilt um so mehr, als vornehmlich Erwerbspersonen mit besserer Ausbildung und höherem Einkommen weite Wanderungsdistanzen aufweisen. Im Nahbereich bleiben oft jene Erwerbspersonen, die zum ersten Male umziehen.

Die Gründe der Abwanderung sind stärker als bei denen der Zuwanderung arbeitsplatzbezogen. Ebenfalls häufig wird die mangelhafte Ausstattung mit sozialen, kulturellen und Einkaufseinrichtungen als Fortzugsgrund genannt. Der Wohn- und Freizeitwert gewinnt offenbar in jüngerer Zeit verstärktes Gewicht. Sie bilden zwar in der Regel nicht den entscheidenden Grund für die Abwanderung. Das geht aus der von Befragten vorgenommenen Einstufung nach der Wichtigkeit der genannten Gründe hervor (Mehrfachnennungen waren erlaubt). Doch in vielen Fällen wurden fehlende soziale und kulturelle Einrichtungen schon an zweiter Stelle genannt, was auf eine beachtliche Unzufriedenheit mit der öffentlichen Infrastruktur schließen läßt. Gliedert man die Zielorte der Abwanderer nach der Zentralitätsstufe, so zeigt sich folgendes Bild:

	%
— ländliche Gemeinden der Umgebung	21
— zentrale Orte des Kreises und der näheren Umgebung	34
— ländliche Gemeinden sowie Klein- und Unterzentren außerhalb der Untersuchungsgebiete	29
— übrige Mittel- und Großstädte	16

Von den Abwanderern bleiben also rd. die Hälfte in der näheren Umgebung, wobei ein gutes Drittel als neuen Wohnort einen zentralen Ort des Kreises oder der Umgebung angibt. Die Abwanderung in andere Bundesländer ist vergleichsweise gering: 84 % aller Wanderungen haben ihren Endpunkt im gleichen Bundesland.

Eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung einer erfolgreichen regionalen und sektoralen Strukturpolitik ist die Bereitschaft der Arbeitnehmer zum Arbeitsplatzwechsel und zur beruflichen Fortbildung oder Umschulung.

Bei der Analyse der Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum zeigt sich, daß die Arbeitsstätten überwiegend in ländlichen Gemeinden liegen; ca. 30 % bis 40 % der Arbeitsplätze sind in den zentralen Orten verschiedener Stufe der jeweiligen Untersuchungsregionen konzentriert.

Der Pendleranteil der Erwerbspersonen in ländlichen Kleingemeinden ist sehr hoch (50 % bis 75 %). Die Pendelentfernungen liegen in der Regel unter 40 Minuten und werden in dieser Höhe auch weitgehend als zumutbar empfunden. Überdurchschnittlich häufig pendeln jüngere männliche Erwerbspersonen, während die älteren Arbeitnehmer und die Frauen eher ihren Arbeitsplatz am Wohnort haben. Bevorzugtes Verkehrsmittel für die Fahrt zum Arbeitsplatz ist der Pkw; die älteren und die weiblichen Erwerbspersonen benutzen dagegen in erster Linie öffentliche Verkehrsmittel, den Werksbus oder das Fahrrad.

Entscheidende Motive für den Arbeitsplatzwechsel ländlicher Erwerbspersonen sind — in der Rangordnung ihrer Bedeutung für die Befragten — die Sicherheit und Krisenfestigkeit sowie die gute Erreichbarkeit des neuen Arbeitsplatzes, der Mehrverdienst und die Weiterarbeit im erlernten Beruf. Dagegen beklagen vor allem Frauen, ältere Erwerbspersonen, Arbeiter bzw. Arbeitnehmer mit Volksschulabschluß den großen Mangel an geeigneten Arbeitsplätzen und den Zwang, unangemessene Arbeitsplätze ausfüllen zu müssen. Die Bereitschaft der Erwerbspersonen aus ländlichen Kleingemeinden zum Arbeitsplatzwechsel (30 % bis 50 %) und zur Fortbildung bzw. Umschulung (25 % bis 40 %) ist hoch. Als vorrangige Motive für die Arbeitsplatzmobilität erweisen sich der Mehrverdienst (65 %), seltener die Aufstiegschancen, die gute Erreichbarkeit und die Krisenfestigkeit des Arbeitsplatzes. Die Bereitschaft zum Besuch von Fortbildungs- und Umschulungseinrichtungen ist eng mit dem Streben nach einem höheren Einkommen verbunden, aber auch mit dem Vorhandensein entsprechender Einrichtungen am Arbeitsort. Eine außerordentlich geringe Neigung zur Arbeitsplatz- und Berufsmobilität ist bei jenen Gruppen festzustellen, bei denen infolge des Strukturwandels und des technologischen Fortschritts der höchste Grad an beruflicher Flexibilität zu erwarten gewesen wäre: bei Arbeitern und Nebenerwerbslandwirten.

2.6.4 Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung zur Siedlungsstruktur

Über die Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung zur Fortentwicklung und zum Ausbau der Siedlungsstruktur liegen mit der Meinungsumfrage

nach den „Wohnwünschen der Bundesbürger" ebenfalls erstmals in der Bundesrepublik Deutschland umfangreiche Erkenntnisse vor. Die Untersuchungsergebnisse enthalten viele bemerkenswerte Hinweise für gegenwärtige und zukünftige raumordnungspolitische und städtebauliche Aktivitäten zur Entwicklung einer Siedlungsstruktur, die den grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung an Umweltqualität und Wohnwert entsprechen soll.

Von großer Bedeutung für die Raumordnungs- und Städtebaupolitik sind die Umfrageergebnisse über die Attraktivität der Mittelzentren, die ja in der Regel als Entwicklungsschwerpunkte entwicklungspolitisch besonders wichtige Ziele der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern sind. Diese Mittelzentren sind zwar als Wohnort besonders begehrt; ihre Infrastrukturausstattung wird vor allem in den ländlichen Räumen als überdurchschnittlich gut beurteilt; trotzdem ziehen dort auch vergleichsweise die meisten Menschen einen Umzug in Betracht. Die Angaben über die Fluktuation, d. h. die Frage, an welchen Orten die Befragten schon gewohnt haben, zeigen, daß die Abwanderungen aus den Mittelzentren die Abwanderungen aus kleineren Gemeinden und insbesondere die aus den Großstädten übersteigt.

Auffallend ist, daß nur 38 % in ihrem Mittelzentrum wohnen bleiben möchten. Zuziehen wollen dagegen 24 % der befragten Großstadtbewohner und 23 % der Bewohner von Orten mit niedrigerer Zentralität. Die Motive könnten z. T. darin zu suchen sein, daß ein Teil der in den letzten Jahren dorthin zugezogenen Bevölkerung noch nicht seßhaft geworden ist und besonders empfindlich auf tatsächliche oder vermeintliche Benachteiligung reagiert. Zum Teil mag diese geringe Seßhaftigkeit auch auf Ausstattungsmängel in den betreffenden Neubauvierteln und auf den Mangel an Urbanität solcher Mittelzentren zurückzuführen sein.

Einige Ergebnisse der Untersuchung machen jedenfalls deutlich, daß die zureichende infrastrukturelle Ausstattung des Wohnortes und die günstige Erreichbarkeit der gewünschten Einrichtungen von entscheidender Bedeutung für die Zufriedenheit der am Wohnort Befragten ist. Dabei ergibt sich, daß die Versorgungseinrichtungen, die von der Mehrzahl der Bundesbürger (50 % bis 75 %) in guter Erreichbarkeit am Wohnort gewünscht werden, mindestens der Ausstattung von Mittelzentren entsprechen, wie sie in einem Katalog zur Infrastrukturausstattung von Mittelzentren in der Entschließung „Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlere Stufe in der Bundesrepublik Deutschland" der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972 dargestellt ist (s. Anhang S. 146). Ein relativ großer Teil der Bundesbürger (30 % bis 47 %) wünscht sogar eine Ausstattung, die nur in einem Oberzentrum bereitgestellt werden kann.

Gewisse Unterschiede sowohl in der vorhandenen als auch in der gewünschten Ausstattung der Orte der jeweiligen Zentralitätsstufe zeigen sich je nach Lage im Verdichtungsraum oder im ländlichen Raum. Dabei sind sowohl die vorhandene Ausstattung als auch das Anspruchsniveau in den Verdichtungsräumen höher als in den ländlichen Räumen.

Durch den differenzierten Fragenkatalog der Umfrage ergibt die Untersuchung auch Auskunft über die von den Befragten bevorzugte Lage der Wohnung innerhalb der gewünschten Wohnorte und damit wichtige Hinweise für eine bedarfsgerechte Siedlungsstrukturpolitik.

In allen Fragenbereichen der Untersuchung stehen besonders die drei folgenden Momente bei der Beurteilung der Siedlungsstruktur durch die Befragten im Vordergrund:

— die Nähe zu Grünflächen, Parks, Naherholungsgebieten,

— das persönliche Wohneigentum,

— die vielfältigen sozialen Kontaktmöglichkeiten einer sinnvollen städtebaulichen Funktionsmischung.

Die Untersuchung zeigt, daß das gesamte Motivbündel bei einer abschließenden Bewertung der Wohnwünsche berücksichtigt werden muß.

3 Gesamtbeurteilung der Raum- und Siedlungsstruktur

3.1 Allgemeine Entwicklungstendenzen in den Gebietskategorien

Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland ist immer noch durch deutliche Unterschiede zwischen Verdichtungsräumen und den sie umgebenden ländlichen Räumen gekennzeichnet. Allerdings hat sich dieser Gegensatz in den letzten Jahren deutlich abgeschwächt, was u. a. zurückzuführen ist auf

— die verhältnismäßig günstige großräumige Verteilung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Industriestaaten,

— die relativ günstigen Entwicklungen in der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur,

— den Geburtenrückgang,

— die zunehmende Angleichung regionaler Unterschiede in der Infrastrukturausstattung,

— den Bedeutungswandel von Freizeitwert, Wohnwert, Bildungs- und Umweltwerten,

— nicht zuletzt auf erste Erfolge der Raumordnungs- und Strukturpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden.

Dieser Angleichungsvorgang ist der Öffentlichkeit aber noch nicht voll bewußt geworden. Die Vorstellung von einem unabwendbaren Anwachsen der vorhandenen Verdichtungsräume zu Megalopolen beherrscht offenbar immer noch weitgehend die öffentliche Meinung.

Die zunehmende Verdichtung von Wohnungen und Arbeitsplätzen, vor allem aber von hochwertigen Infrastruktureinrichtungen, die ohne eine ausreichende Auslastung nicht errichtet oder unterhalten werden können, ist eine Entwicklung, die in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Raumordnungsgesetz und dem Willen der Bundesregierung nicht nur hingenommen, sondern auch zielstrebig gefördert wird. Allerdings wird dabei weitgehend übersehen, daß sich der Bundesgesetzgeber aus guten Gründen von den beiden Alternativen „Förderung des Wachstums der bestehenden großen Verdichtungsräume" oder „Förderung neuer Verdichtungen bei gleichzeitigem Ausbau noch nicht überlastungsgefährdeter Verdichtungsräume" eindeutig für die letztere entschieden hat. Nicht größere Verdichtungsräume, sondern mehr kleinere Verdichtungen heißt demnach das Ziel.

Erzwungen durch die erwähnten strukturellen Veränderungen, geht bereits seit Jahren eine langsame Schwerpunktverlagerung der Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben von der kommunalen auf die regionale Ebene vor sich. Ein immer größerer Teil der Planung und Infrastrukturinvestitionen, von denen die raum- und siedlungsstrukturelle Zukunft der Städte und Gemeinden abhängt, verlagert sich auf die regionale Ebene, etwa bei der Verkehrsanbindung und -bedienung, dem Ausbau und der Unterhaltung von Naherholungseinrichtungen, der Erschließung neuer Siedlungsgebiete. Er kann so auch von der Raumordnungspolitik des Bundes eher beeinflußt werden. Der für alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft (mit Ausnahme der Landwirtschaft) zunehmende Flächenbedarf, wie Ausdehnung vorhandener Siedlungen in die umgebende Landschaft, die ungeordnete Ausweitung von Industrie- und Gewerbebereichen in verschiedenen Gebieten und die damit verbundenen Veränderungen der Umweltbedingungen können die ökologische Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nachhaltig beeinträchtigen. Diese Veränderungen haben insbesondere in Teilgebieten von Verdichtungsräumen mit außerordentlich rascher Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft zu einem Ausmaß an Nutzung der Umwelt geführt, das teilweise die Belastungsgrenzen der Leistungsfähigkeit der Natur überschritten hat. Zugleich gehen auch die Beeinträchtigungen der Lebensbedingungen in einzelnen Teilräumen über das erträgliche Maß hinaus.

Räumliche und gesellschaftliche Strukturen stehen in einem engen wechselseitigen Verhältnis, wobei die vorgegebenen gesellschaftlichen, ökologischen und ökonomischen Bedingungen in unterschiedlichem Maße auf die Raum- und Siedlungsstruktur einwirken. Dabei sind für die räumliche Ordnung und Entwicklung vor allem drei Trends von besonderer Bedeutung:

— *Zunahme der räumlichen Verflechtung:* Die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten hat in modernen Industriegesellschaften die Erweiterung des Bewegungsraumes der Menschen ermöglicht und in Verbindung mit der stetigen Zunahme der beruflichen Differenzierung und Arbeitsteilung auch in räumlicher Hinsicht in vielen Fällen zu einer funktionalen Trennung (Aufgabenteilung) der Standorte geführt. Arbeitsstätten, Versorgungseinrichtungen und Bildungsmöglichkeiten sowie Wohnungen und Erholungsmöglichkeiten sind für den einzelnen Bürger in zunehmendem Maße auf verschiedene Orte verteilt. Ehemals örtliche Aufgaben, wie das Leistungsangebot im Bereich des Nahverkehrs, der Versorgung und der sonstigen Infrastruktur, werden immer mehr nur im überörtlichen Rahmen erfüllbar. Daraus ergibt sich eine weitere Zunahme der regionalen und überregionalen räumlich-funktionalen Verflechtungen, die eine entsprechende Gestaltung der Siedlungsstruktur erfordert.

— *Ausbreitung städtischer Lebensformen:* Weltweit ist eine Zunahme der Verstädterung festzustellen. Die Bevölkerung bewertet gegenwärtig im allgemeinen die mit dem Übergang zu städtischen Lebensformen verbundenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Möglichkeiten höher als damit möglicherweise verbundene Nachteile, insbesondere hinsichtlich der Umweltbedingungen.

— *Wirtschaftliche Standortkonzentration:* Größere Siedlungseinheiten sind durch die Agglomerationsvorteile in ihrem wirtschaftlichen Wachstum besonders begünstigt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Industrialisierungsprozeß bei den Produktionsstätten zu einer immer stärkeren Ausweitung der Betriebsgrößen geführt hat, die qualitativ bessere und quantitativ größere Faktormärkte benötigen. Außerdem ist die Konzentration mehrerer Betriebe aus verschiedenen Branchen an einem Standort für deren Wachstum besonders förderlich. Sie erleichtert den Leistungsaustausch und gestattet eine wirtschaftliche Nutzung der Infrastruktur. Die wirtschaftliche Standortkonzentration ermöglicht zudem einen nach Berufen differenzierten Arbeitsmarkt mit vielseitigen Erwerbsmöglichkeiten.

Diese Entwicklungstrends führen dazu, daß sich die verstädterten Gebiete in der baulichen Flächennutzung immer stärker verdichten und zugleich in ihrer Gesamtfläche immer stärker ausdehnen.

Beides hat sich großräumig allerdings in vielen Fällen ungeordnet vollzogen und hat dadurch in manchen Räumen, insbesondere am Rande der Verdichtungsräume, zur Zersiedlung der Landschaft beigetragen. In den Kerngebieten der Verdichtungsräume stehen den Agglomerationsvorteilen bereits häufig Umweltbelastungen gegenüber, die nur durch hohe Kosten abgemildert oder beseitigt werden können. Ein sorgfältiges Abwägen der Vorteile größerer Verdichtungen und der Möglichkeiten zur Einschränkung von unerwünschten Verdichtungsfolgen ist daher eine Hauptaufgabe der Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder.

3.2 Verdichtungsräume

Als Räume mit bestehender starker Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten in der Bundesrepublik

Deutschland wurden durch die Ministerkonferenz für Raumordnung die folgenden Gebiete festgestellt:

1 Rhein-Ruhr	13 Karlsruhe
2 Rhein-Main	14 Augsburg
3 Hamburg	15 Kiel
4 Stuttgart	16 Braunschweig
5 München	17 Kassel
6 Rhein-Neckar	18 Lübeck
7 Nürnberg	19 Koblenz–Neuwied
8 Hannover	20 Münster
9 Bremen	21 Osnabrück
10 Saar	22 Freiburg
11 Aachen	23 Siegen
12 Bielefeld–Herford	24 Bremerhaven

Der Beirat für Raumordnung hat in einer Empfehlung „Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland" (s. Anhang S. 162) u. a. auch eine Analyse der Verdichtungsräume vorgelegt, deren Ergebnisse im folgenden kurz niedergelegt sind:

Innerhalb der Verdichtungsräume haben sich unterschiedliche Formen (einpolige, mehrpolige, Verdichtungsfelder) herausgebildet. Die Entwicklung der einzelnen Verdichtungsräume hängt von einer Anzahl ökologischer Randbedingungen ab, die unter dem Begriff „natürliche Ressourcen" zusammengefaßt werden. Nicht ausreichende oder gar fehlende Ressourcen können schon bei weniger umfangreichen Siedlungsgebilden nur bedingt durch technische Ersatzmaßnahmen ausgeglichen werden (z. B. verfügbarer Trinkwasservorrat, Vorflut, aber auch weitere Faktoren der Vitalsituation wie die Umweltbelastung und die klimatischen Gegebenheiten). Erschien es bislang noch möglich, unzureichende ökologische Bedingungen durch technisch-organisatorische Maßnahmen den steigenden Ansprüchen anzupassen, so ist bei den größeren Verdichtungsräumen deutlich geworden, daß die Vitalsituation hier auf einigen Gebieten qualitative wie quantitative Grenzen setzt, die ohne schwere Risiken oder ungewöhnlich hohe Kosten nicht mehr überschritten werden können (z. B. Trinkwasserschutz, Luftbelastung). Auch die demographischen Bedingungen der einzelnen Verdichtungsräume sind unterschiedlich. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland Verdichtungsräume mit wachsender, stagnierender und abnehmender Bevölkerung.

Auch im ökonomischen Sinne ist zwischen expandierenden, stagnierenden und schrumpfenden Verdichtungsräumen zu unterscheiden, wobei der sichtbar werdende Effekt Ergebnis verschiedener Einzelfaktoren sein kann.

Verdichtungsräume mit schrumpfender Wirtschaftskraft sind meist ältere Industrieballungen,

— in denen Industriesparten überwiegen, die aus strukturellen oder technologischen Gründen einem starken Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sind (Bergbau, Schwerindustrie),

— in denen über lange Zeiträume vorherrschende gewerbliche Monostrukturen die Herausbildung tragfähiger Arbeitsmärkte für andere Wirtschaftsbranchen verhindert haben

— und/oder deren relative Standortgunst sich aus ökonomischen, technologischen oder politischen Gründen entscheidend verschlechtert hat.

Gründe für das Stagnieren größerer Verdichtungsräume sind:

— ihr Arbeitsmarkt ist nicht mehr erweiterungsfähig,

— wichtige Standortfaktoren sind ungünstiger als die konkurrierender Räume,

— ihre Wirtschaftsstruktur ist relativ einseitig und weist zu geringe Wachstumsraten auf,

— die höher qualifizierten Berufsgruppen beurteilen Wohn-, Freizeit-, Bildungs- oder Prestigewerte des Standortes überwiegend negativ oder nur neutral.

Die Voraussetzungen für das Expandieren der Wirtschaft in Verdichtungsräumen sind:

— ausreichende Flächen für neue und größere Industrieansiedlungen,

— eine hervorragende Infrastruktur, gerade auch in bezug auf die Kommunikationssysteme,

— ein besonders umfangreicher, vielseitiger und ausbaufähiger Arbeitsmarkt,

— eine breite und ausgewogene Mischung von Wirtschaftszweigen mit einem hohen Anteil an Wachstumsindustrien,

— gute klimatische Bedingungen und geringe Beeinträchtigungen der Umweltqualität,

— eine besonders positive Bewertung der Wohn-, Freizeit- und Prestigewerte.

In einer Reihe von Verdichtungsräumen sind demzufolge verschiedene negative Entwicklungen zu beobachten:

— Wirtschaftlich einseitig strukturierte Verdichtungsräume sind in hohem Maße krisenanfällig; ohne gezielte Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hände und ohne Ansiedlung weiterer Wirtschaftsbranchen wird keine ausgeglichenere Wirtschaftsstruktur zu erreichen sein.

— Durch die wirtschaftliche Expansion in den Verdichtungsschwerpunkten und die hohen Umweltbelastungen durch die Individualverkehrsströme ergeben sich Überlastungen, die die Vitalsituation der Bewohner eines solchen Verdichtungsraumes beeinträchtigen; diese Nachteile werden nur durch restriktive Maßnahmen oder hohe zusätzliche Investitionen zu beheben sein.

— Eine Konzentration der Nutzungsdichte und deren nachteilige Folgen für die Zugänglichkeit der städtischen Kerngebiete legt eine Neuordnung der Nutzungen nahe.

— Der Verlust an Freiflächen innerhalb der Verdichtungsräume führt zu Beeinträchtigungen der Ausgleichsmöglichkeiten und des Wohn- und Freizeitwertes.

— Die Verlagerung bzw. Verdrängung von Wohn- und Gewerbestandorten in die Randzonen der Verdichtungsräume fördert die Zersiedlung und behindert eine wirtschaftliche Nutzung von

infrastrukturellen Einrichtungen (einschließlich öffentlicher Massentransportsysteme).

Dem stehen indessen positive Entwicklungsfaktoren in den Verdichtungsräumen gegenüber:

— Bei zunehmender Bedeutung und Attraktivität städtischer Lebensformen lassen sich die steigenden Versorgungsansprüche und -erwartungen der Bevölkerung in den meisten Verdichtungsräumen besonders gut realisieren.

— Eine Reihe individueller Entfaltungswünsche sind in den Verdichtungsräumen aufgrund des vielfältigen Bildungs-, Arbeits- und Versorgungsangebots eher zu verwirklichen als in dünner besiedelten Gebieten.

— Die Erschließung der Arbeits- wie auch der Versorgungsmärkte durch leistungsfähige Nahschnellverkehrssysteme wird erst in Verdichtungsräumen wirtschaftlich.

— Die Bedeutungszunahme der allgemeinen Standortqualitäten (Lohn-, Wohn-, Freizeit-, Bildungs- und Prestigewert) für die Arbeitnehmer und für die einzelnen Wirtschaftszweige, wie auch der organisatorisch und technisch bedingte Trend zu größeren Betriebs-, Unternehmens- und Versorgungseinheiten fördern entsprechende Standortentscheidungen für die großen Verdichtungsbänder und -knoten.

3.3 Ländlicher Raum

Der ländliche Raum hat in den Vorstellungen der Bundesregierung keineswegs nur die Funktion des Ergänzungsraumes zu den Verdichtungsräumen, des „Freiraumes", aus dem die Arbeitskräfte und sonstige wirtschaftliche Wachstumsressourcen für die großen Verdichtungsräume bei Bedarf entnommen werden und der im übrigen dazu dient, Bauboden und Bewegungsraum für die großen Städte vorzuhalten.

Die ländlichen Räume haben im Rahmen der raumstrukturellen Arbeitsteilung — unabhängig von der jeweiligen Nutzung — folgende wesentliche Grundfunktionen. Sie sind, wenn auch in regional unterschiedlichem Maße, Siedlungs- und Arbeitsraum für die Bevölkerung, Standort für die land- und forstwirtschaftliche Produktion, ökologischer Ausgleichsraum für Umweltbelastungen, Raum für natur- und landschaftsgebundene Freizeit und Erholung, wichtigste Grundlage für die Wasserversorgung und Raum mit Vorhaltefunktionen (Reservefunktionen) für künftige Bedürfnisse.

Vorteile des ländlichen Raumes sind insbesondere günstige Umweltbedingungen, im allgemeinen große Verfügbarkeit von Grund und Boden und relativ niedriges Mietpreisniveau, leichte Erreichbarkeit von natur- und landschaftsgebundenen Freizeit- und Erholungseinrichtungen.

Diesen Vorteilen stehen häufig Nachteile gegenüber, die nur zum Teil aufgewogen werden: ein vielfach nicht ausreichend differenziertes und qualifiziertes Angebot an Bildungs-, insbesondere Ausbildungseinrichtungen einerseits und Arbeitsplätzen andererseits, vielfach unzureichende Ausstattung mit Infrastruktur, vergleichsweise geringe Fühlungsvorteile für die gewerbliche Wirtschaft, überalterte Bausubstanz.

Diese Nachteile führen vielfach zu selektiven Abwanderungsprozessen (soziale Erosion).

Die bislang erreichte Anhebung des Standards öffentlicher Grundleistungen in den Kleingemeinden hat die Bewohner häufig nicht an ihren alten Wohnorten halten können. Die zentralen Orte der Umgebung sind bevorzugte Ziele der Wanderung, und zwar auch dann, wenn der zentrale Ort in zumutbarem Zeitaufwand zu erreichen ist. Diese Abwanderungstendenz aus den ländlichen Kleingemeinden wird sich vermutlich fortsetzen.

Da zwischen den Wanderungsbewegungen und der Standortlenkung der öffentlichen und privaten Investitionen ein enger Zusammenhang besteht, kann angenommen werden, daß die Mobilitätsbereitschaft bis zu einem gewissen Umfang gefördert und gelenkt werden kann.

3.3.1 Sonderprobleme der zurückgebliebenen Gebiete

Die Gebiete, die gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen, sind vor allem durch fehlende außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze sowie durch einen relativ niedrigen Versorgungsgrad der Bevölkerung gekennzeichnet. Sie liegen im Regelfall in ländlichen Räumen.

Im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist festgelegt, Gebiete abzugrenzen, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht. Es soll nach Möglichkeit eine einheitliche Abgrenzung gesucht werden; dies wird der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Zusammenarbeit mit der Ministerkonferenz für Raumordnung in absehbarer Zeit versuchen.

Hierfür wurden bereits Vorarbeiten ausgeführt: Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat in einer Empfehlung vom 16. April 1970 anhand statistischer Daten (Wanderungssaldo, Bevölkerungsdichte, Industriebesatz, Realsteuerkraft und Bruttoinlandsprodukt) einen Vorschlag zur Abgrenzung dieser Räume auf der Basis von Land- und Stadtkreisen vorgelegt (vgl. Karte „Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz" nach S. 32, Raumordnungsbericht 1970 — Drucksache VI/1340). Die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete umfaßten nach dieser Abgrenzung ca. 37 % der Fläche des Bundesgebietes mit ca. 14 % der Bevölkerung (ca. 8,5 Millionen Einwohner). Die Gebiete, in denen ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Entwicklung zu befürchten ist, umfassen nach dieser Abgrenzung ca. 7 % der Fläche mit 4 % der Bevölkerung (ca. 2,3 Millionen Einwohner). Der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat mehrere Forschungsaufträge zur Frage der Neuabgrenzung erteilt, deren Ergebnisse in Kürze vor-

Regionale Entwicklungstendenzen der Erwerbstätigenzahl 1970-1985

In der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

– Vorläufige Ergebnisse der status quo-Prognose –

Überdurchschnittliche Zunahme der Erwerbstätigenzahl 1970-1985

Abnahme der Erwerbstätigenzahl 1970-1985

121 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

Entwurf: Bundesminister des Innern
Referat R I 3

Gebietseinheit	Fläche qkm	Einwohner 1000	Einwohner je qkm
	am 27.5.1970		
1. Schleswig	4 150	423,5	102
2. Mittelholstein-Dithmarschen	7 490	1 369,3	183
3. Hamburg	8 314	2 887,3	347
4. Lüneburger Heide	7 171	559,8	78
5. Bremen	9 478	1 870,9	197
6. Osnabrück	4 415	625,9	142
7. Ems	7 060	748,7	106
8. Münster	4 948	1 076,2	218
9. Bielefeld	6 481	1 736,9	268
10. Hannover	7 953	1 930,4	243
11. Braunschweig	5 690	1 217,1	214
12. Göttingen	2 192	415,6	190
13. Kassel	6 712	966,7	144
14. Dortmund-Siegen	8 754	3 220,5	368
15. Essen	4 080	4 218,2	1 034
16. Düsseldorf	2 953	3 222,8	1 091
17. Aachen	2 777	919,7	331
18. Köln	4 051	2 519,8	622
19. Trier	4 923	482,4	98
20. Koblenz	5 468	1 025,8	188
21. Mittel-Osthessen	6 752	1 101,3	163
22. Bamberg-Hof	6 973	1 021,3	147
23. Aschaffenburg-Schweinfurt	8 120	1 154,8	142
24. Frankfurt-Darmstadt	6 665	2 883,8	433
25. Mainz-Wiesbaden	5 317	1 299,2	244
26. Saarland	2 568	1 119,7	436
27. Westpfalz	3 074	541,1	176
28. Rhein-Neckar-Südpfalz	5 203	1 831,6	352
29. Oberrhein-Nordschwarzwald	3 984	1 205,9	303
30. Neckar-Franken	10 447	3 388,9	324
31. Ansbach-Nürnberg	7 896	1 563,7	198
32. Regensburg-Weiden	10 375	1 025,5	99
33. Landshut-Passau	10 869	1 083,5	100
34. München-Rosenheim	12 574	2 765,6	220
35. Kempten-Ingolstadt	13 741	1 865,0	136
36. Alb-Oberschwaben	8 704	1 397,0	161
37. Oberrhein-Südschwarzwald	9 765	1 842,8	189
38. Berlin (West)	480	2 120,9	4 418

Grenze der Bundesrepublik Deutschland

Landesgrenze

Reg.-Bez.-Grenze

Landkreisgrenze

Grenze einer kreisfr. Stadt

0 50 100 Kilometer

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Regionale Entwicklungstendenzen der Erwerbstätigenzahl 1970–1985 in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

– vorläufige Ergebnisse der status quo-Prognose –

liegen werden (vgl. Abschnitt III 5.1.1). In den Gebieten, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen, sind die Probleme des ländlichen Raumes vielfach in besonderem Maße gegeben und vor allem durch fehlende außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze sowie einen niedrigen Versorgungsgrad der Bevölkerung bedingt. Die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen ist deshalb vor allem auf den konzentrierten Ausbau von Infrastruktur und Arbeitsplätzen gerichtet.

Gebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen, liegen meist dort, wo leistungsstarke Verdichtungsräume oder zumindest gutausgestattete Oberzentren sehr weit entfernt sind. Dabei stößt die Bewältigung der dort anstehenden Entwicklungsaufgaben in jenen Bundesländern auf die größten Schwierigkeiten, die selbst keine oder verhältnismäßig wenige leistungsfähige Verdichtungsräume in ihren Landesgrenzen aufweisen.

3.4 Zonenrandgebiet

Das Zonenrandgebiet wurde durch die Teilung Deutschlands besonders betroffen und befindet sich seither in einer extrem ungünstigen Randlage. Es wird deshalb in § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG als eine besondere Gebietskategorie aufgeführt, deren Leistungskraft bevorzugt zu stärken ist. Sein Gebietsumfang ist im § 9 Zonenrandförderungsgesetz vom 5. August 1971 gesetzlich festgelegt worden. Dieses Gebiet setzt sich, strukturell gesehen, aus den bisher behandelten Gebietskategorien der Verdichtungsräume, der ländlichen Räume und der zurückgebliebenen Gebiete zusammen.

4 Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen im Bundesgebiet bis 1985

Im Raumordnungsbericht 1968 wurde erstmals eine Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen für Bevölkerung und Arbeitsplätze im Bundesgebiet bis 1980 vorgelegt. Der Deutsche Bundestag hat bei der Beratung des Raumordnungsberichts 1968 die Notwendigkeit betont, diese prognostischen Arbeiten verstärkt fortzusetzen. Die Prognose wurde deshalb im Raumordnungsbericht 1970 anhand neuer Erkenntnisse und regionalstatistischer Daten überprüft und revidiert. Dabei zeigte sich, daß die revidierten Prognoseergebnisse die bisher prognostizierten regionalen Entwicklungsunterschiede im Bundesgebiet in wichtigen Aussagen bestätigen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Bundesraumordnungsprogramms wird eine dritte Prognose erstellt. Diese dritte Prognose wird z. Z. in einer Arbeitsgruppe des Beirats für Raumordnung wissenschaftlich überprüft und mit den Prognoseexperten der Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung im Hinblick auf die regionalen Besonderheiten der Entwicklungstendenzen laufend beraten und abgestimmt. Es ist das Ziel dieser Arbeiten, die dritte Prognose methodisch zu verfeinern und ihre Aussagen noch breiter abzusichern. Die nachstehend aufgeführten regionalen Entwicklungstendenzen (vgl. auch Karte „Regionale Entwicklungstendenzen der Erwerbstätigenzahl 1970 bis 1985 in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) — vorläufige Ergebnisse der status quo-Prognose —" nach S. 64) geben erste noch vorläufige Ergebnisse dieser Prognosearbeiten wieder. Die in Text und Karte dargestellten regionalen Entwicklungstendenzen sind keineswegs von der Bundesregierung so beabsichtigt. Nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse würden sie jedoch voraussichtlich im Prognosezeitraum eintreten, wenn die von Bund und Ländern bisher verfolgte Raumordnungs- und Strukturpolitik fortgesetzt würde. Regionalisierte Prognoseergebnisse sind daher wichtige Entscheidungshilfen für die künftige Raumordnungs- und Strukturpolitik. Sie werden deshalb auch ein wesentlicher Bestandteil des Bundesraumordnungsprogramms (vgl. Abschnitt III 1).

Mit den beiden vorangegangenen Prognosen ist die dritte nicht mehr voll vergleichbar, weil anstelle der bisher verwendeten Gliederung des Bundesgebietes in 34 Teilräume (Stadtstaaten, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland und die Regierungsbezirke der übrigen Bundesländer) nunmehr die 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms zugrunde gelegt wurden. Außerdem ist der Pronosehorizont von 1980 auf 1985 erweitert worden. In die statistische Ausgangsbasis konnten die Ergebnisse der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung 1970 und anderer Statistiken bis 1970 einbezogen werden. Methodisch ist zur Regionalisierung der Pronose zunächst noch folgendes zu bemerken: Maßgebend für die regionalen Wachstumsunterschiede sind zunächst die gesamträumlichen Entwicklungstendenzen. Für sie ist kennzeichnend, daß der natürliche Bevölkerungszuwachs aufgrund der ungünstigen Altersstruktur und des veränderten generativen Verhaltens voraussichtlich sehr gering bleibt. Die Zunahme der Bevölkerungs- als auch der Erwerbspersonenzahl wird im wesentlichen auf weiteren Zuwanderungen aus dem Ausland beruhen.

Die regionalen Wachstumsunterschiede kommen in den prognostizierten Gesamtzahlen der Erwerbstätigen und ihrer Verteilung auf Wirtschaftszweige in den Gebietseinheiten zum Ausdruck. Hierbei spielt eine große Rolle, daß im ganzen Bundesgebiet die Erwerbstätigenzahl in der Landwirtschaft im Prognosezeitraum weiterhin erheblich zurückgehen wird, nämlich um 45 %, während die Erwerbstätigenzahl im Produzierenden Gewerbe praktisch stagniert. Eine Zunahme ist nur noch in den Dienstleistungsbereichen zu erwarten, hier beträgt sie von 1970 bis 1985 rd. 23 %.

Die Entwicklungsaussichten einer Gebietseinheit sind also um so günstiger, je mehr Wirtschaftsbereiche mit stark wachsender Beschäftigtenzahl ihre regionale Wirtschaftsstruktur im Ausgangsjahr 1970 bestimmen. Bei hohem regionalem Anteil an schrumpfenden Wirtschaftszweigen, wie z. B. Landwirtschaft und Bergbau bestehen allerdings Ausgleichstendenzen insofern, als das dadurch verfügbare Arbeitskräftepotential Betriebe solcher Bran-

chen anzieht, bei denen weniger die Transportkosten und mehr die Arbeitskosten die Standortentscheidungen beeinflussen. Dabei handelt es sich in erster Linie um die standortunabhängigen Industrien, deren Erwerbstätigenzahl bis 1985 noch ansteigt.

Wie schon in den letzten Jahren werden zukünftig noch stärker die regionalen Unterschiede in den Wohnortwerten die Entwicklungsaussichten beeinflussen. Die Betriebe richten sich bei ihrer Standortwahl zunehmend nach den Wohnortwünschen der Erwerbstätigen.

Nun zu den vorläufigen Prognoseergebnissen selbst: Von allen Gebietseinheiten verzeichnen Köln und Frankfurt-Darmstadt die stärkste prognostizierte Zunahme der Erwerbstätigenzahl und damit auch der Bevölkerungszahl bis 1985. Über der bundesdurchschnittlichen Zunahme 1970/85 von 8 % liegen neben Köln die übrigen Gebietseinheiten in Nordrhein-Westfalen mit Ausnahme des nördlichen Ruhrgebietes (Gebietseinheit Essen). Ebenfalls eine geschlossene Zone überdurchschnittlicher Zunahmen bilden nach der Prognose die Gebietseinheiten, die die Verdichtungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar umschließen, mit den beiden Gebietseinheiten Oberrhein. Außerdem ist in Hamburg, Berlin (West) und München-Rosenheim ein überdurchschnittliches Wachstum zu erwarten. Der Raum München, der in den bisherigen Prognosen immer das größte prognostizierte Wachstum aufwies, steht nunmehr hinter dem Kölner und Frankfurter Raum zurück, weil es sich um eine der flächengrößten Gebietseinheiten handelt und somit die Entwicklungsaussichten des zugehörigen ländlichen Raumes das Gesamtergebnis stark beeinflussen. Die übrigen Gebietseinheiten bleiben hinter der durchschnittlichen Entwicklung zurück, einige, wie z. B. Hannover und Braunschweig, aber nur geringfügig. Negative Entwicklungstendenzen, d. h. eine prognostizierte Abnahme der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahl weisen einmal die beiden Gebietseinheiten Osnabrück und Ems auf, die das Emsland umfassen. Besonders stark sind die negativen Entwicklungstendenzen in der Gebietseinheit Trier und im gesamten nord-ostbayerischen Raum, hier insbesondere in den Gebietseinheiten Bamberg–Hof, Regensburg–Weiden und Landshut–Passau.

In den Prognosen für die einzelnen Gebietseinheiten ist, wie gesagt, nicht berücksichtigt, daß sich im Zeitraum bis 1985 Änderungen in der Strukturpolitik ergeben werden. Das dürfte vor allem dort der Fall sein, wo negative Entwicklungstendenzen auftreten. Zeigen die Prognosewerte z. B. eine Abnahme der Erwerbstätigen- und Bevölkerungszahl in einer Gebietseinheit bis 1985 an, so sind sie ein Signal, die Strukturpolitik zu ändern, um diese Entwicklung rechtzeitig zu verhindern. Die prognostizierten Daten zeigen aber auch positive Entwicklungstendenzen auf, die es zu unterstützen gilt.

Im Rahmen des Bundesraumordnungsprogramms sind diese prognostizierten regionalen Entwicklungstendenzen wichtige Orientierungsdaten dafür, wie die zukünftige Entwicklung durch den Einsatz raumwirksamer Bundesmittel zu beeinflussen ist, damit negative regionale Entwicklungstendenzen beseitigt werden und sich die positiven Tendenzen weitgehend durchsetzen können.

ABSCHNITT II

Zusammenarbeit mit den Ländern

1 Bilaterale Zusammenarbeit

Entsprechend dem föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sind auf dem Gebiet der Raumordnung die rechtlichen Regelungen und die Planungspraxis dadurch gekennzeichnet, daß die Aufstellung von für die Fachplanungsträger rechtsverbindlichen Programmen und Plänen Sache der Länder ist (§ 4 Abs. 3, § 5 ROG). Träger dieser Planungen sind nach Maßgabe des jeweiligen Landesplanungsrechts Landesbehörden, im Falle der Regionalplanung, die Teil der Landesplanung ist, oft auch besondere Verbände oder Planungsgemeinschaften. Im Interesse möglichst umfassender Integrationswirkung dieser Planungen hat der Bund nicht nur die Behörden des Landes sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern — im Wege der Selbstbindung — auch die Bundesbehörden der gesetzlichen Pflicht unterworfen, die in den landesplanerischen Plänen und Programmen aufgestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten; jedoch können sich die Fachverwaltungen des Bundes unter den Voraussetzungen des § 6 ROG von dieser Bindungswirkung freistellen.

Die Programme und Pläne der Landesplanung sind zu ihrer Rechtswirksamkeit nicht von einer Zu-

stimmung des Bundes abhängig; es handelt sich nicht um eine gemeinsame Planung von Bund und Land. Die für die Landes- und Regionalplanung zuständigen Stellen sind jedoch rechtlich und aus Gründen der Praktikabilität gehalten, sich bei der Planaufstellung (auch) mit den Planungsträgern des Bundes abzustimmen, d. h. sich darum zu bemühen, mit ihnen zu einer gemeinsamen Auffassung zu gelangen. Eine solche Beteiligung ist zudem Voraussetzung für die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Fachplanungsträgern des Bundes.

Die Abstimmung landesplanerischer Programme und Pläne mit den Fachplanungen ist wegen des umfassenden Inhalts dieser Programme und Pläne und wegen der großen Zahl der zu beteiligenden Stellen kompliziert und langwierig. Nähere Regelungen für das Verfahren finden sich in einigen Landesplanungsgesetzen sowie in vorläufigen Absprachen im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung. Möglichkeiten zur weiteren Vereinfachung und Beschleunigung der Abstimmung zwischen Bund und Ländern werden geprüft.

Über die Landesentwicklungsprogramme und -pläne der Länder, die nach Abstimmung mit der Bundesregierung entweder bereits in Kraft getreten sind oder sich noch im förmlichen Abstimmungsverfahren befinden, gibt die nachstehende Übersicht über „Zusammenfassende Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung" (Stand: 1. September 1972) Auskunft.

2 Die Ministerkonferenz für Raumordnung

Neben dieser bilateralen Abstimmung wirken Bund und Länder in der Ministerkonferenz für Raumordnung zusammen.

Nach § 8 Abs. 1 ROG sollen „grundsätzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung und Zweifelsfragen" von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam beraten werden. Bund und Länder haben 1967 ein Verwaltungsabkommen über diese gemeinsamen Beratungen geschlossen und eine Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gebildet, deren Mitglieder der für die Raumordnung zuständige Bundesminister und die für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Minister (Senatoren, Ressortchefs) der Länder sind.

Die Beratungen der Ministerkonferenz werden von einem Hauptausschuß (Abteilungsleiterausschuß) vorbereitet, der zur Vorbereitung seiner Arbeiten wiederum Fachausschüsse einsetzen kann. Zur Zeit sind als ständige Ausschüsse eingerichtet:

Ausschuß für Strukturfragen,

Ausschuß für Verkehrsfragen,

Ausschuß für Umweltfragen,

Ausschuß für Rechts- und Verfahrensfragen.

Verschiedentlich hat der Hauptausschuß auch ad hoc-Ausschüsse oder Arbeitsgruppen mit einem speziellen, begrenzten Auftrag eingesetzt. So besteht z. B. eine Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsprogramm". Die Vorsitzenden der Ministerkonferenz und ihres Hauptausschusses werden — für je 2 Jahre — von der Ministerkonferenz gewählt.

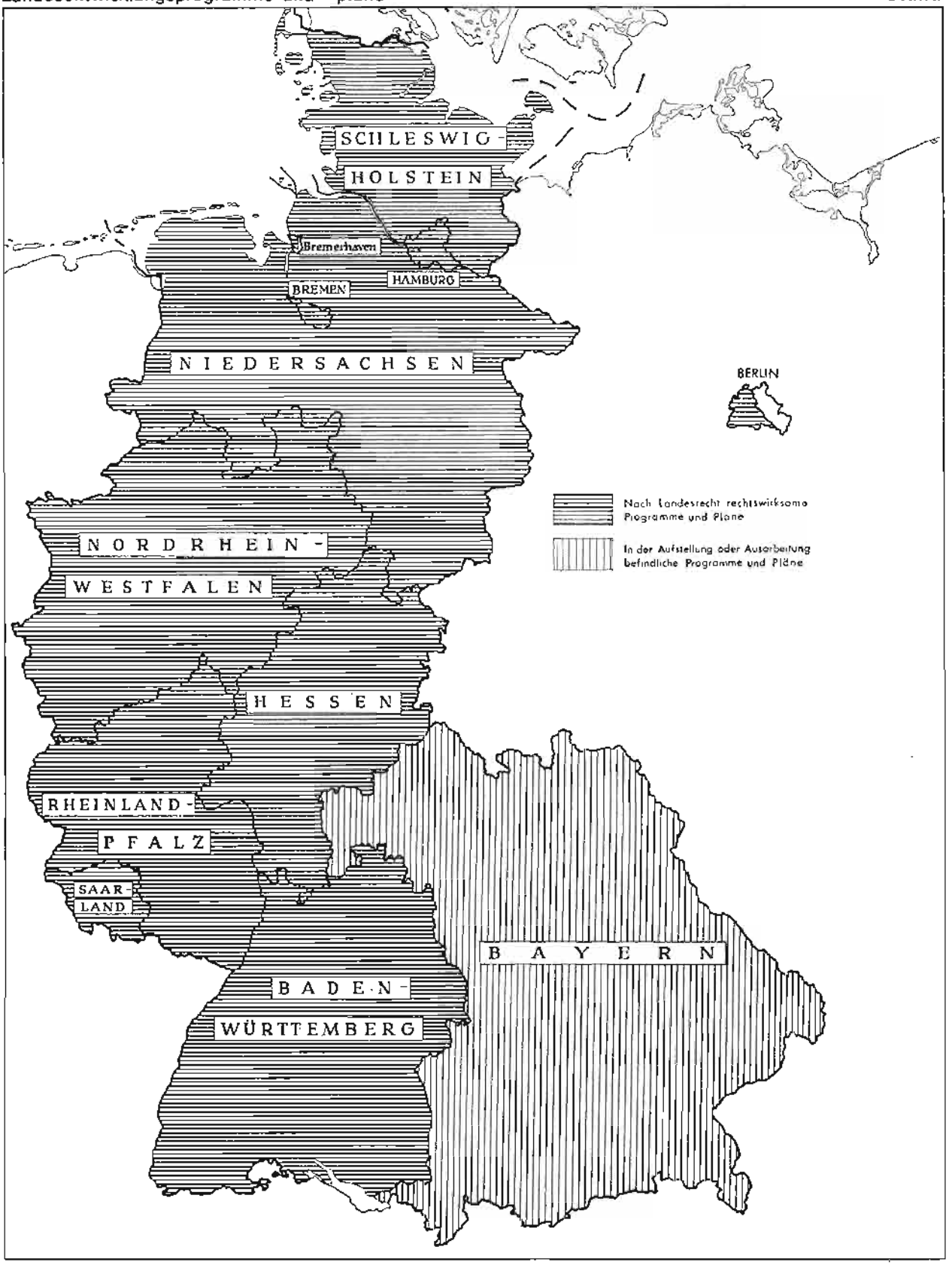
Die Gegenstände der gemeinsamen Beratung sind in § 8 Abs. 1 ROG beispielhaft näher charakterisiert. Bei den Beratungen haben zunächst Grundsatzfragen im Vordergrund gestanden, während Zweifelsfragen bei konkreten Planungen und Maßnahmen seltener erörtert worden sind. Der Grund dafür ist darin zu suchen, daß nicht erst das Raumordnungsgesetz von 1965 den Beginn der Tätigkeit von Raumordnung und Landesplanung setzte, sondern zu diesem Zeitpunkt in den Ländern z. T. schon seit mehr als einem Jahrzehnt Landesplanung betrieben worden war und sowohl in ihrer rechtlichen Regelung wie in ihrer Praxis eine von Land zu Land recht unterschiedliche Prägung erreicht hatte. Im Rahmen der nunmehr durch § 8 ROG institutionalisierten Zusammenarbeit von Bund und Ländern galt es daher zunächst, über die — wegen der notwendigen Flexibilität sehr allgemein und abstrakt gehaltenen — Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG hinaus gemeinsame Grundvorstellungen zu entwickeln, die einer Annäherung und Anpassung zu dienen vermochten.

Im Vordergrund standen dabei die im Raumordnungsgesetz genannten Gebietskategorien, insbesondere die Verdichtungsräume und die zurückgebliebenen Gebiete, sowie das System der zentralörtlichen Gliederung. In jüngerer Zeit nehmen solche Beratungsgegenstände breiten Rahmen ein, die die wichtigsten Fachplanungen betreffen.

Den Mittelpunkt der Beratungen in den letzten Jahren bildete das Bundesraumordnungsprogramm (vgl. Abschnitt III 1).

Zusammenfassende Programme und Pläne

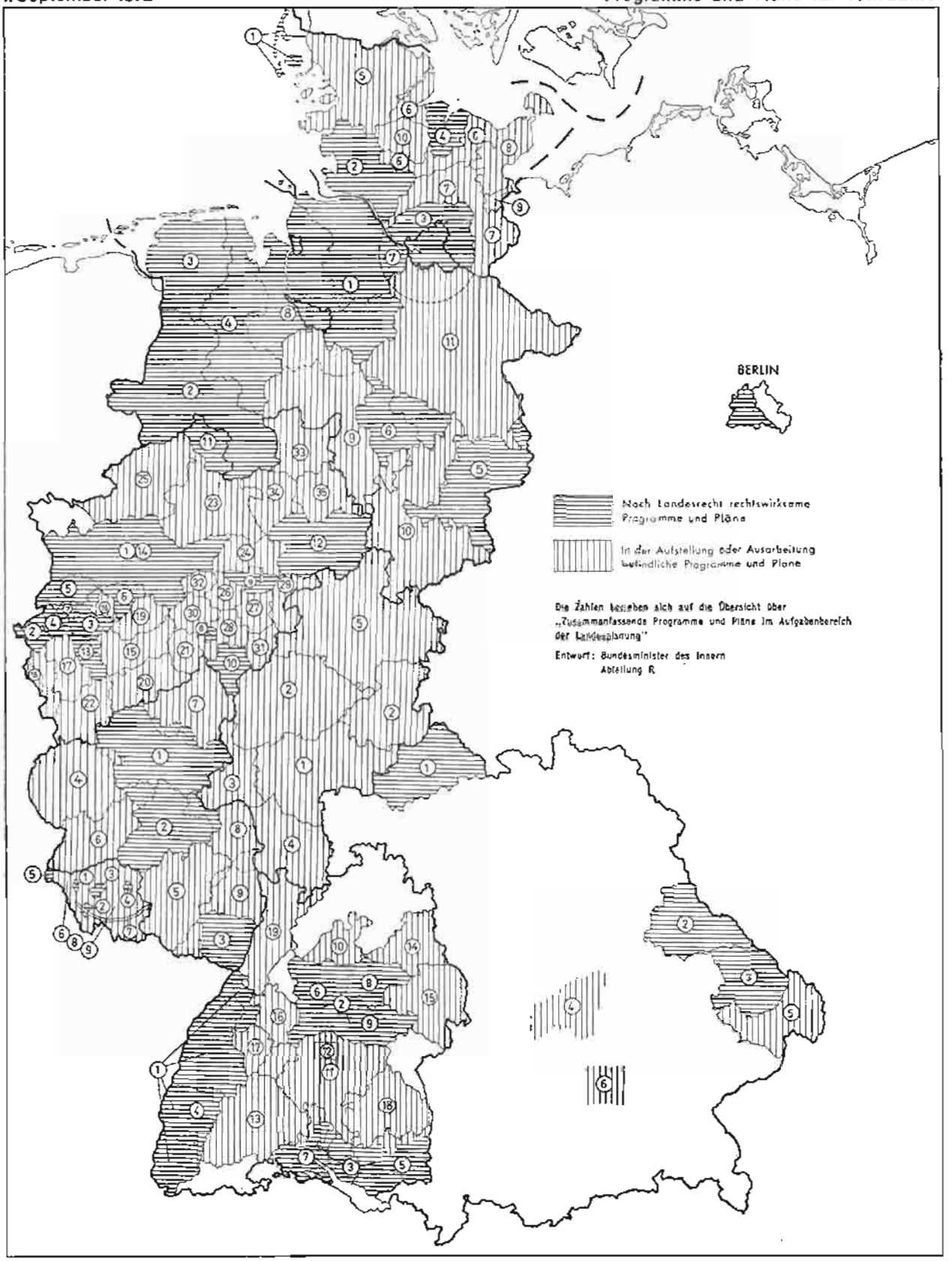
Landesentwicklungsprogramme und -pläne Stand:



im Aufgabenbereich der Landesplanung

1. September 1972

Programme und Pläne für Teilräume



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Übersicht über „Zusammenfassende Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung"

(Stand: 1. September 1972)

Die angegebenen Ziffern bezeichnen jeweils die in der Karte „Programme und Pläne für Teilräume" aufgeführten Programme und Pläne

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne	in der Aufstellung oder Ausarbeitung befindliche Programme und Pläne
Baden-Württemberg	
Landesentwicklungsplan	**[5]** Regionalplan Östlicher Bodensee–Allgäu
[1] Gebietsentwicklungsplan für das südliche Oberrheingebiet	**[6]** Regionalplan Württemberg-Mitte
[2] Gebietsentwicklungsplan für den mittleren Neckarraum	**[7]** Westlicher Bodensee–Linzgau–Hegau
[3] Hinweis für die langfristige Planung im Bodenseegebiet	**[8]** Rems-Murr
[4] Regionalplan Breisgau	**[9]** Neckar–Fils
	[10] Regionalplan Württembergisches Unterland
	[11] Neckar–Alb
	[12] Teilregionalplan Oberzentrum Reutlingen–Tübingen
	[13] Schwarzwald–Baar–Heuberg
	[14] Hohenlohe
	[15] Württemberg-Ost
	[16] Nördlicher Schwarzwald
	[17] Schwarzwald-Mitte
	[18] Donau–Riß
	[19] Raumordnungsplan für das Rhein-Neckar-Gebiet
Bayern	
[1] Bayerische Rhön [a]	Landesentwicklungsprogramm
[2] Östlicher Oberpfälzer Wald [a]	**[4]** Raumordnungsplan Mittelbayerisches Donaugebiet (Ingolstadt) [b]
[3] Mittlerer Bayerischer Wald [a]	**[5]** Unterer Bayerischer Wald [b]
[3a] Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen" des Landesentwicklungsprogramms [aa]	**[6]** Raumordnungsplan München (Teil Nord) [c]
	Einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Bereich des geplanten Flughafens München II
Berlin	
Flächennutzungsplan	
Bremen	
Flächennutzungsplan Bremen	
Flächennutzungsplan Bremerhaven	
Gemeinsame Landesplanung der Länder Bremen und Niedersachsen (s. Niedersachsen)	

[a] Diese Pläne werden in die Regionalplanung nach Maßgabe des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9) übergeleitet.

[aa] ist in der Karte noch nicht aufgeführt

[b] Das förmliche Verfahren zur Aufstellung dieser Programme und Pläne wird in das förmliche Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen im Sinne des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9) übergeleitet.

[c] Das Verfahren zur Aufstellung dieses Plans wird in das Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen im Sinne des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9) übergeleitet.

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne	in der Aufstellung oder Ausarbeitung befindliche Programme und Pläne
Hamburg	
Flächennutzungsplan Hamburg Gemeinsame Landesplanung des Landes Hamburg mit dem Land Schleswig-Holstein und dem Land Niedersachsen (s. Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen)	Neuer Flächennutzungsplan Hamburg
Hessen	
Landesraumordnungsprogramm Landesentwicklungsplan Hessen '80: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971 bis 1974	[1] Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Untermain [2] Regionaler Raumordnungsplan für die Teilregionen Mittelhessen und Osthessen der Großregion Mittel-Osthessen [3] Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Rhein-Main-Taunus [4] Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Starkenburg [5] Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Nordhessen
Niedersachsen	
Landesraumordnungsprogramm Raumordnungsprogramme für den [1] Regierungsbezirk Stade [2] Regierungsbezirk Osnabrück [3] Regierungsbezirk Aurich [4] Niedersächsischen Verwaltungsbezirk Oldenburg [5] Niedersächsischen Verwaltungsbezirk Braunschweig [6] Großraum Hannover (Verbandsplan nach § 7 GrRG) [7] Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen (Empfehlung der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung vom 8. Mai 1969, Empfehlung der Hauptkommission zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen vom 13. Mai 1971) [8] Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen (Empfehlungen der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung des Planungsraumes und zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen vom 20. Mai 1970)	Raumordnungsprogramme für den [9] Regierungsbezirk Hannover [10] Regierungsbezirk Hildesheim [11] Regierungsbezirk Lüneburg

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne	in der Aufstellung oder Ausarbeitung befindliche Programme und Pläne
	Nordrhein-Westfalen
Landesentwicklungsprogramm	Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms, und zwar in Form eines Gesetzes (Gesetz zur Landesentwicklung)
Landesentwicklungsplan I	
Landesentwicklungsplan II	Landesentwicklungsplan III (Vorranggebiete für Freiraumfunktionen)
[1] Gebietsentwicklungsplan der Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)	Landesentwicklungsplan IV (Flugplatzbereiche)
	Landesentwicklungsplan V (Lagerstätten)
	Landesentwicklungsplan VI (Rahmenplan für die Abfallbeseitigung)
	[14] Ergänzung des Gebietsentwicklungsplans der Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Regionale Infrastruktur)
vom Gebietsentwicklungsplan Rheinland die Teilabschnitte:	vom Gebietsentwicklungsplan Rheinland die Teilabschnitte:
[2] Selfkantkreis Geilenkirchen-Heinsberg	**[15]** kreisfreie Stadt Köln/Kreis Köln/Rheinisch-Bergischer Kreis
[3] Kreis Grevenbroich	**[16]** kreisfreie Stadt Düsseldorf/kreisfreie Stadt Neuß
[4] Kreis Erkelenz	**[17]** Rurtal (Kreise Düren und Heinsberg)
[5] Kreis Kempen-Krefeld und kreisfreie Stadt Krefeld	**[18]** kreisfreie Stadt Aachen und Kreis Aachen
[6] Kreis Düsseldorf-Mettmann	**[19]** Bergisches Land (kreisfreie Städte Wuppertal/Solingen/Remscheid/Leverkusen sowie Rhein-Wupper-Kreis)
[7] kreisfreie Stadt Mönchengladbach	**[20]** kreisfreie Stadt Bonn/Rhein-Sieg-Kreis
[8] kreisfreie Stadt Rheydt	**[21]** Oberbergischer Kreis
	[22] Erfttal (Kreise Bergheim und Euskirchen)
vom Gebietsentwicklungsplan Westfalen die Teilabschnitte:	vom Gebietsentwicklungsplan Westfalen die Teilabschnitte:
[9] Biggetalsperre	**[23]** Stadt Münster, Kreise Münster, Warendorf, Lüdinghausen und Beckum
[10] Arnsberger Wald	**[24]** Soest/Lippstadt (Kreise Soest und Lippstadt)
[11] Kreis Siegen	**[25]** Westmünsterland (Kreise Ahaus, Steinfurt, Borken, Coesfeld und kreisfreie Stadt Bocholt)
[12] Kreis Tecklenburg	**[26]** Kreis Arnsberg
[13] Hochstift Paderborn (Kreise Paderborn, Höxter, Büren und Warburg)	**[27]** Kreis Meschede
	[28] Kreis Olpe
[13a] Etwa 40 für verbindlich erklärte Teilpläne im Rheinischen Braunkohlengebiet nach dem Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet von 1950	**[29]** Kreis Brilon
	[30] Kreis Lüdenscheid
	[31] Kreis Wittgenstein
	[32] Iserlohn (kreisfreie Stadt Iserlohn und Kreis Iserlohn)
	[33] Herford/Minden/Lübbecke (Kreise Herford, Minden und Lübbecke)
	[34] Bielefeld/Halle/Wiedenbrück (kreisfreie Stadt Bielefeld, Halle und Wiedenbrück)
	[35] Lippe (Kreise Detmold und Lemgo)

nach Landesrecht rechtswirksame Programme und Pläne	in der Aufstellung oder Ausarbeitung befindliche Programme und Pläne
Rheinland-Pfalz	
Landesentwicklungsprogramm	Regionale Raumordnungspläne:
Regionale Raumordnungspläne:	[4] Region Westeifel
[1] Region Mittelrhein	[5] Region Westpfalz
[2] Region Nahe	[6] Region Mosel–Saar
[3] Region Südpfalz	[7] Region Westerwald
	[8] Rheinhessen
	[9] Vorderpfalz
Saarland	
Raumordnungsprogramm	Raumordnungsteilpläne:
I Allgemeiner Teil	[6] Zentrale Orte (Dienstleistungszentren)
II Allgemeiner Teil	[7] Saar-Pfalz-Rhein-Kanal
Raumordnungsteilpläne: vor Erlaß des Landesplanungsgesetzes als Bekanntgabe der Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt	[8] Verkehr (Generalverkehrsplan)
	[9] Landschaft (Umweltgestaltung)
[1] Stadt Merzig	
[2] Stadt Saarlouis	
[3] Gemeinden: Schmelz, Hüttersdorf, Limbach, Gresaubach, Primsweiler	
[4] St. Wendel	
Raumordnungsteilplan (aufgestellt gemäß SLPG)	
[5] Obermosel	
Schleswig-Holstein	
Landesraumordnungsplan	[5] Regionalplan für den Planungsraum V (Kreise Flensburg-Land, Nordfriesland, Schleswig und kreisfreie Stadt Flensburg)
[1] Regionalbezirksplan Nordfriesische Inseln (Sylt, Föhr und Amrum)	[6] Regionalplan für den Planungsraum III (Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde, kreisfreie Städte Kiel und Neumünster)
[2] Regionalplan für den Planungsraum IV (Kreise Dithmarschen und Steinburg)	[7] Regionalplan für den Planungsraum I (Hamburg-Nachbarkreise, Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn)
[3] Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein (Gem. § 9 [3] LaplaG 1961 als Raumordnungsplan festgestellte Entschließungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates über die Entwicklung der Aufbauachsen im Hamburg-Nachbarraum)	[8] Regionalplan für den Planungsraum II (Kreis Ostholstein und Hansestadt Lübeck)
	[9] Regionalbezirksplan Raum Lübeck
	[10] Regionalbezirksplan Rendsburg Umland
[4] Regionalbezirksplan „Verbandsplan Kieler Umland 1968—1985"	[11] Änderung des Regionalplans für den Planungsraum IV für den Teilbereich Wirtschaftsraum Brunsbüttel

ABSCHNITT III

Planungen und Maßnahmen

1 Bundesraumordnungsprogramm

1.1 Auftrag des Deutschen Bundestages

Durch einstimmigen Beschluß vom 3. Juli 1969 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen".

Diesem Auftrag entsprechend hat zu Beginn der 6. Legislaturperiode der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 die Aufstellung eines solchen Programms angekündigt. Es ist das erste Programm dieser Art auf Bundesebene.

Die Ministerpräsidenten der Länder haben im Oktober 1970 folgenden Beschluß zum Bundesraumordnungsprogramm gefaßt:

> „Die Ministerpräsidenten begrüßen das Bestreben, eine langfristige und überfachliche Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes zu erarbeiten. Im Hinblick auf die Bundesstaatliche Grundordnung sind die Ministerpräsidenten der Auffassung, daß bei diesem Vorhaben Bund und Länder gemeinsam in gegenseitiger Abstimmung zusammenwirken sollen, wobei sich wesentliche Grundlagen aus den von den Ländern aufgestellten Zielen der Raumordnung und der Landesplanung ergeben. Die Ministerpräsidenten halten es für dringend geboten, daß die aufgrund des § 8 des Raumordnungsgesetzes zwischen Bund und Ländern gebildete Ministerkonferenz für Raumordnung alsbald ein solches Programm ausarbeitet."

1.2 Organisation der Programmaufstellung

Im Bundesbereich werden die Entscheidungen der Bundesregierung zum Programm vom Kabinettausschuß für Raumordnung, Regionalplanung und Städtebau, von dessen Abteilungsleiterausschuß und dem Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO) bzw. dessen Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsprogramm" vorbereitet. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern erfolgt in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), deren Hauptausschuß und seiner Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsprogramm". Die Hauptlast der Ausarbeitung tragen dabei die beiden Arbeitsgruppen „Bundesraumordnungsprogramm" des IMARO und des Hauptausschusses der MKRO. In beiden Gremien liegt die Federführung beim Bundesminister des Innern. Die Arbeitsgruppen werden bei ihren intensiven Beratungen, die zeitlich parallel erfolgen, von ad hoc-Arbeitskreisen für Einzelfragen unterstützt. Der Hauptausschuß der MKRO hat bisher eine Reihe von Grundsatzfragen behandelt. Der Ausschuß für Strukturfragen der MKRO hat zu wichtigen Teilaspekten des Programms, insbesondere zum Zielsystem, Beiträge erarbeitet, so z. B. zu einer bundeseinheitlichen Darstellung zentralörtlicher Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe.

Auch der Beirat für Raumordnung, der den für die Raumordnung zuständigen Bundesminister des Innern in Grundsatzfragen der Raumordnung berät, hat das Bundesraumordnungsprogramm in den Mittelpunkt seiner Arbeiten gestellt. Grundlegende Beiträge zum Programm haben folgende Arbeitsgruppen des Beirats geleistet:

- Prognosen,
- Zielsystem der räumlichen Entwicklung für die Bundesrepublik Deutschland,
- Verdichtungsräume,
- Entwicklung des ländlichen Raumes,
- Entwicklungskonzeption für die Landschaft.

Der Bundesminister des Innern hat außerdem die Ergebnisse von mehreren Forschungsaufträgen, die zur Erarbeitung noch fehlender wissenschaftlicher Grundlagen für bestimmte Programmteile erteilt wurden, bei der Ausarbeitung der Entwürfe zu den Programmabschnitten herangezogen.

1.3 Inhalt und Funktionen der Programmabschnitte

Bei der Ausarbeitung des Programms gehen Bund und Länder von einer gemeinsamen Programmkonzeption aus, in der Aufbau und Inhalt festgelegt wurden. Diese Konzeption wurde von der MKRO am 16. Juni 1971 gebilligt und vom Bundeskabinett am 30. Juni 1971 beschlossen.

Das Programm enthält danach fünf Abschnitte:

- Gebietseinheiten,
- Prognose,
- Zielsystem,
- Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel,
- Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten.

Nachstehend wird in großen Zügen der Inhalt dargestellt. Voraussetzung für die Aussagen des Programms bezüglich der Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen, der Ziele und der Mittelverteilung ist eine zweckdienliche räumliche Gliederung des Bundesgebietes.

Die vorhandenen Gliederungen (Verwaltungsgliederung, naturräumliche Gliederung u. dgl.) sind für die Zwecke des Bundesraumordnungsprogrammes nicht geeignet; sie sind entweder untereinander nicht vergleichbar oder im Maßstab zu klein und zudem unter anderen Zielsetzungen vorgenommen worden. Auch die inzwischen in fast allen Ländern vorliegenden Abgrenzungen von Planungsregionen sind für Zwecke des Bundesraumordnungsprogrammes nur z. T. herangezogen worden, weil bei der Abgrenzung der Planungsregionen in den Ländern unterschiedliche Maßstäbe und Kriterien verwendet wurden.

Daher erschien es erforderlich, in einem ersten Arbeitsschritt für die Zwecke des Programms räumliche Einheiten festzulegen, die als Gebietseinheiten bezeichnet werden.

Mit diesen Gebietseinheiten sollen keine Planungsräume abgegrenzt werden, für die in den Ländern nach § 5 Abs. 1 und 3 ROG Programme und Pläne aufzustellen sind. Vielmehr sollen sie für Planungen und Maßnahmen des Bundes unter Berücksichtigung der unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten innerhalb der Gebietseinheiten als räumlicher Bezugsrahmen zugrunde gelegt werden.

Im Programmabschnitt Prognose der regionalen Entwicklungsdenzen im Bundesgebiet handelt es sich um eine status quo-Prognose. Prognosen dieser Art liegen bis zum Jahre 1980 bereits in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 vor; die methodischen Grundlagen sind im Raumordnungsbericht 1968 S. 26 ff. ausführlich erläutert. Für die Prognose des Programms werden die methodischen Grundlagen erweitert und verbessert sowie die Aussagen auf das Jahr 1985 und die 38 Gebietseinheiten bezogen. Vorläufige Prognoseergebnisse sind in diesem Raumordnungsbericht in Abschnitt I 4 dargestellt.

Diese Prognose unterscheidet sich von einer Zielprojektion, deren Zukunftsdaten bereits die Auswirkungen der bis dahin einzuschlagenden Politik berücksichtigen. Die Prognosedaten geben nur die Entwicklungstendenzen wieder, die sich bei unveränderter Strukturpolitik einstellen würden. Die Prognose soll somit Orientierungsdaten dafür liefern, wie die bisherige Strukturpolitik gegebenenfalls beeinflußt werden sollte, damit negative Entwicklungstendenzen möglichst verhindert oder abgeschwächt und positive Entwicklungstendenzen möglichst genutzt und unterstützt werden können. Besonders wichtig ist hierbei die Funktion der Prognose, die Möglichkeiten und Grenzen für die innerhalb des Zeitraumes bis 1985 realisierbaren Zielvorstellungen abzustecken.

Die Prognose wird für den Zeitraum 1970 bis 1985 neben den raumstrukturellen Entwicklungstendenzen — dargestellt durch die Zahl der Arbeitsplätze und ihre Verteilung auf Landwirtschaft, standortabhängige und -unabhängige Industrien und Folgebereiche — auch die Bevölkerungsentwicklung in den Gebietseinheiten aufzeigen.

Aus den prognostizierten Entwicklungstendenzen ergeben sich wichtige Orientierungsdaten für das Zielsystem und die Schwerpunktmaßnahmen, wo zukünftig verstärkte Industrieansiedlungen und Verbesserungen der Infrastruktur erforderlich sein werden.

Die im Raumordnungsgesetz festgelegten Ziele für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland sind Richtlinien für eine sehr langfristige Politik und haben als solche auch einen hohen Abstraktionsgrad.

Es bedarf daher ihrer Konkretisierung.

Im Abschnitt Zielsystem des Programms wird ein Abbau des Strukturgefälles zwischen den Teilräumen der Bundesrepublik als das tragende Prinzip künftiger Raumordnungspolitik festgelegt. In allen Teilen des Bundesgebietes sollen die raumstrukturellen Voraussetzungen für gleichwertige Lebensbedingungen geschaffen werden. In ihm wird gezeigt, welche Entwicklungen in den Verdichtungsräumen und in den ländlichen Räumen anzustreben sind. In den Verdichtungsräumen geht es vor allem darum, nachteiligen Folgen der Verdichtung entgegenzuwirken und die weitere Entwicklung und Verdichtung in geordnete Bahnen zu lenken. In den ländlichen Räumen, die die übrige Fläche des Bundesgebietes ausmachen und zu einem großen Teil hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, ist das Entwicklungspotential (Bevölkerungszuwachs, Kapital) stärker als bisher auf Entwicklungsschwerpunkte hinzulenken und zu konzentrieren.

Hierbei sind die sich aus der Teilung Deutschlands ergebenden strukturellen Probleme des Zonenrandgebietes besonders zu berücksichten.

Im Zielsystem wird von den im Grundgesetz und im Raumordnungsgesetz festgelegten Oberzielen ausgegangen und für diese der räumliche Bezug hergestellt. Oberziele sind

- die Schaffung von gleichwertigen Lebensbedingungen,
- der Ausgleich zwischen den Nutzungsanforderungen der Gesellschaft im Hinblick auf die Belastbarkeit von Natur und Landschaft sowie
- die Sicherung der Grundlagen für eine langfristig ausgewogene Wirtschaftsentwicklung.

Ausgehend von diesen Oberzielen werden Ziele für die Einflußnahme auf die Mobilität der Bevölkerung, die Anpassung der Flächennutzung, die Bereitstellung der Infrastruktur sowie die Förderung einer geordneten Verdichtung formuliert. Im Zielsystem wird vom Prinzip der raum- und siedlungsstrukturellen Aufgabenteilung ausgegangen. Demzufolge werden Ziele für die Gebietskategorien des Raumordnungsgesetzes und für die siedlungsstrukturellen Elemente zentrale Orte, Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen dargestellt.

Im letzten Teil des Zielsystems werden schließlich für zwölf Sachbereiche (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Bildung und Forschung, Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr, Städtebau und Wohnungswesen) spezielle Ziele, abgeleitet von den vorher in diesem Abschnitt dargestellten raumordnerischen Zielen, aufgeführt.

Das Zielsystem soll auch quantifizierte Aussagen zur angestrebten großräumigen Bevölkerungsverteilung enthalten, d. h. Zielprojektionen der Bevölkerung und der Zahl der Arbeitsplätze bis 1985 in den 38 Gebietseinheiten. Diese Projektionswerte sind Richtwerte für die anzustrebende Infrastrukturausstattung, die durch die Bevölkerungszahl im Jahr 1985 bestimmt wird. Insoweit werden sich diese Werte von den entsprechenden Prognosedaten für die jeweilige Gebietseinheit unterscheiden, weil die Prognose Entwicklungstendenzen aufzeigt, während in der Zielprojektion die angestrebte Entwicklung festgelegt werden soll.

Eine Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel (regionale Aufgliederung der raumwirksamen Ausgaben des Bundes) für die Rechnungsjahre 1969 und 1970 soll erstmals im Rahmen des Bundesraumordnungsprogrammes vorgelegt werden. Die regionale Aufgliederung der Mittel wird nach den 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogrammes vorgenommen. Weiterhin werden die auf jede Gebietseinheit in den betreffenden Rechnungsjahren entfallenen raumwirksamen Bundesmittel nach wichtigen Infrastruktur- und Wirtschaftsbereichen aufgegliedert. Diese Bereiche entsprechen den Sachbereichen im Zielsystem; sie werden jedoch für die Zwecke der Regionalisierung in insgesamt rd. 20 Einzelbereiche weiter aufgegliedert.

Das Programm soll sich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (einschließlich des Einsatzes raumwirksamer Investitionen) des Bundes erstrecken, die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG der Abstimmung unterliegen. Es wurden vorerst die raumwirksamen Anlageinvestitionen mit regionaler und überregionaler Bedeutung erfaßt. Nach dieser Abgrenzung sind für die Rechnungsjahre 1969/70 mehr als 30 Mrd. DM raumwirksame Bundesmittel zu regionalisieren. Diese Mittel sind überwiegend in den Haushalten der obersten Bundesbehörden enthalten, ein Teil der Mittel entfällt auf die Haushalte der bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Unterbau, der Bundesoberbehörden und Sonderdienststellen des Bundes.

Für die Vergangenheit soll die Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel (ex post) einen Vergleich ermöglichen, wie diese Mittel auf die Gebietseinheiten verteilt worden sind. Im einzelnen wird aufgezeigt, welche Anteile an den Bundesmitteln, z. B. für die Agrarstrukturverbesserung, die Wirtschaftsförderung, den sozialen Wohnungsbau, den Verkehrsausbau auf die einzelnen Gebietseinheiten entfallen sind.

Die Ergebnisse der Regionalisierung sind für sich allein noch nicht genügend aussagekräftig und untereinander vergleichbar. Da die Gebietseinheiten sich nach Größe (Fläche, Bevölkerungszahl) unterscheiden, ergeben sich schon von daher erhebliche Unterschiede in den Förderbeträgen. Diese Unterschiede können auch in einer unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialstruktur begründet sein. Großräumige Vergleiche der Förderbeträge sind daher nur möglich, wenn diese Größen- und Strukturunterschiede berücksichtigt werden. Dazu werden regionalstatistische Strukturkennziffern herangezogen, die diese Größen- und Strukturunterschiede zum Ausdruck bringen.

Die mit der Regionalisierung in die Raumordnungspolitik eingeführte Transparenz des räumlichen Mitteleinsatzes wird sich in dem Maße erhöhen lassen, in dem sich die Regionalisierung im Rahmen der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogrammes auf die anschließenden Rechnungsjahre erstreckt und in dem sie verfeinert und ausgebaut werden kann.

Einen besonders wichtigen Teil des Bundesraumordnungsprogramms bildet schließlich der letzte Abschnitt, in dem die Schwerpunkte und Prioritäten als Orientierungsrahmen für den Einsatz raumwirksamer Bundesmittel in den 38 Gebietseinheiten bis 1985 festgelegt werden. Hierbei geht es darum, eine wirksame Raumordnungspolitik durch Herstellung des Ziel-Mittelzusammenhangs einzuleiten. Ein Schwerpunkt bedeutet, daß innerhalb bestimmter Wirtschafts- und Infrastrukturbereiche in der betreffenden Gebietseinheit ein überdurchschnittlicher Mittelanteil einzusetzen ist, um die Konsequenzen aus der Prognose und dem Zielsystem zu ziehen und die notwendigen Korrekturen der Entwicklung einzuleiten. Die Prioritäten werden die Schwerpunkte nach der zeitlichen Dringlichkeit zu kennzeichnen haben.

1.4 Stand der Arbeiten am Programm

Für die Gliederung des Bundesgebietes in 38 Gebietseinheiten liegt ein zwischen Bund und Ländern nach intensiven Beratungen abgestimmter Entwurf vor. Dieser Entwurf war in einem relativ frühen Stadium auszuarbeiten, weil die Bestimmung und Abgrenzung der 38 Gebietseinheiten der Erarbeitung von quantifizierten Aussagen vorausgehen mußte. Diese Gebietseinheiten bilden den räumlichen Bezugsrahmen für die Prognose und die Zielprojektion der regionalen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung, für die Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel sowie für die Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten für den zukünftigen Mitteleinsatz.

Dabei wurde insbesondere dem Prinzip Rechnung getragen, Gebiete funktionaler Verflechtung zwischen Oberzentren bzw. Verdichtungsräumen und den ihnen zugeordneten Räumen in einer Gebietseinheit zusammenzufassen.

Wegen der anzustrebenden raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung sowie Änderung der Verwaltungsgrenzen kann im Rahmen der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms eine Anpassung der Gebietseinheiten an diese Veränderungen erforderlich werden.

Auf der Grundlage der in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 dargestellten Methoden einer status quo-Prognose wurde der Entwurf für eine Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen im Bundesgebiet bis 1985 als Beratungsgrundlage erarbeitet. Dazu wurden umfangreiche methodische Arbeiten durchgeführt, um die Prognose auf eine breitere Datenbasis zu stellen und regionale Be-

sonderheiten der Entwicklungstendenzen berücksichtigen zu können. Hierzu hat der Beirat für Raumordnung wichtige Grundlagen erarbeitet.

Die Prognoserechnungen wurden durch die späte Verfügbarkeit der Ergebnisse der Volkszählung 1970 in der hierfür erforderlichen tiefen sachlichen und regionalen Gliederung erheblich verzögert. In die regionalisierte Prognose gehen vielfältige Ergebnisse anderer Prognosen als Grundlagen, Teilaspekte oder Rahmendaten ein. So sind vor allem Prognosen der Bevölkerungsentwicklung sowie der globalen und sektoralen Wirtschaftsentwicklung wichtige Grundlagen für die regionalisierten Prognosen im Bundesraumordnungsprogramm, deren Ausarbeitung zeitlich davon abhängt, inwieweit die übrigen Prognosedaten verfügbar sind und sich noch nicht als revisionsbedürftig erwiesen haben.

Neben den nach wissenschaftlichen Methoden der status quo-Prognose abgeleiteten Entwicklungstendenzen sollen auch die reinen Trendentwicklungen aus der bisherigen Entwicklung abgeleitet werden, um alternative Entwicklungsaussichten vergleichen zu können.

Zur Zeit befindet sich der Beratungsentwurf im Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern. Gleichzeitig werden die Prognoserechnungen fortgeführt.

Bei den Arbeiten am Entwurf zum Zielsystem wurde ausgegangen:

— von den Überlegungen des Beirats für Raumordnung, u. a. dargelegt in seiner Empfehlung „Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland", s. Anhang S. 154,

— von einer Analyse der in Bundesgesetzen, Berichten und Programmen der Bundesregierung formulierten räumlichen Entwicklungsziele,

— sowie von den in den Gesetzen, Programmen und Plänen der Länder festgelegten Zielen.

Daraus wurde eine Gesamtübersicht der Zielvorstellungen erarbeitet. Im Laufe des Jahres 1971 entstanden erste Vorentwürfe für den Abschnitt Zielsystem. Sie wurden den Arbeitsgruppen des IMARO und der MKRO zur Beratung vorgelegt. Dabei erwies sich die Zusammenfassung der raumordnerischen Zielvorstellungen als eine nicht nur umfangreiche, sondern auch in der textlichen Ausgestaltung schwierige Aufgabe, zumal die unterschiedlichen Raumstrukturen in verschiedenen Teilen des Bundesgebiets, aber auch die Unterschiede in der Landesplanungsgesetzgebung und in den Programmen und Plänen der Länder mit zu berücksichtigen sind.

Der Entwurf des Zielsystems wurde im Abteilungsleiterausschuß des Kabinettausschusses für Raumordnung, Regionalplanung und Städtebau am 8. Juni 1972 im Hinblick auf eine Reihe von Grundsatzfragen beraten. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat am 15. Juni 1972 beschlossen, den Entwurf des Zielsystems als geeignete Grundlage für die weiteren Arbeiten am Bundesraumordnungsprogramm zur Kenntnis zu nehmen.

Bei den Beratungen über diesen Abschnitt standen vor allem vier Problembereiche in der Diskussion:

— das Verhältnis zwischen Verdichtungsräumen und anderen Räumen,

— die Kennzeichnung von Gebieten, denen bestimmte Funktionen vorrangig zugewiesen werden sollen,

— der Ausgleich für Nachteile, die einzelne Räume aus Gründen des Umweltschutzes oder anderer höherrangiger Zwecke hinnehmen sollen,

— die Vorrangigkeit von Entwicklungsschwerpunkten beim Einsatz von Förderungsmitteln.

Über die ersten drei Punkte konnte weitgehend Einvernehmen erzielt werden. Zur Frage der Entwicklungsschwerpunkte bestehen noch unterschiedliche Auffassungen. Die Schwierigkeiten liegen hauptsächlich darin, daß wegen des bis 1985 begrenzt vorhandenen Entwicklungspotentials (Bevölkerungszuwachs und Kapital) und des angestrebten größten Förderungseffektes auch nur eine relativ geringe Anzahl von Entwicklungsschwerpunkten gefördert werden kann. Hierbei werden vor allem Gebiete zu berücksichtigen sein, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen und in denen leistungsfähige zentrale Orte (Ober- und Mittelzentren) auszubauen sind. Die Länder vertreten hierzu überwiegend die Auffassung, daß im Rahmen des Zielsystems alle förderungsfähigen Entwicklungsschwerpunkte ausgewiesen werden sollen und die Begrenzung auf die bis 1985 zu fördernden Entwicklungsschwerpunkte nicht im Programm bestimmt werden sollte. Im Prinzip besteht zwischen Bund und Ländern Einigkeit darin, daß Entwicklungsschwerpunkte eine Mindestbevölkerung von 40 000 Einwohnern im Verflechtungsbereich, in begründeten Ausnahmefällen von 20 000 Einwohnern aufweisen oder bis 1985 erreichen sollten, z. B. in dünn besiedelten Gebieten und im Zonenrandgebiet. Nach Auffassung einiger Länder sollte auch die letztgenannte Mindestgröße bei der Auswahl von Entwicklungsschwerpunkten noch unterschritten werden können.

Die Zielprojektion der Entwicklung von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahl in den 38 Gebietseinheiten bis zum Jahre 1985 ergibt sich im wesentlichen aus einer Summierung der Ländervorstellungen. Hierfür wurde eine erste Querschnittsanalyse erstellt, die noch einer weiteren Abstimmung hinsichtlich verfügbarer Annahmen und Kriterien bedarf.

Bei der Regionalisierung der Bundesmittel mußten mehrere hundert Haushaltstitel und Ausgabepositionen meistens über zahlreiche Vergabeebenen und Vergabeinstitutionen (z. B. Banken) bis zum Ort des Mitteleinsatzes zurückverfolgt werden, in dem sie für die jeweilige Maßnahme engesetzt wurden. Alle Angaben mußten den rd. 20 Sachbereichen in jeder der 38 Gebietseinheiten zugeordnet werden. Nur zu einem geringen Teil konnte die große Masse an Einzeldaten über vorhandene EDV-Anlagen erfaßt werden. Von den insgesamt zu regionalisierenden Bundesmitteln der Jahre 1969/1970 sind bereits mehr als zwei Drittel in dieser Weise aufbereitet.

Die für die Analyse der Regionalisierung erforderlichen Strukturkennziffern liegen bisher noch nicht vollständig für alle Sachbereiche vor. Dies ist darin begründet, daß regionalstatistische Daten für die Infrastruktur bisher nur in begrenztem Umfang verfügbar sind (vgl. Abschnitt III 7.2).

Für die Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten als Orientierungsrahmen für den künftigen Einsatz raumwirksamer Mittel wurden die methodischen Vorarbeiten durchgeführt. Ein erster Entwurf für diesen Programmabschnitt wird vorbereitet.

Im übrigen gilt, daß alle Programmabschnitte, für die Entwürfe bereits vorliegen, bei der Erstellung des gesamten Programmentwurfs nochmals im Gesamtzusammenhang untereinander abzustimmen sind. Erst aus der Verbindung der fünf Programmabschnitte ergibt sich die Wirksamkeit des Programms. Um seine Wirksamkeit zu behalten, muß es in einem noch festzulegenden Zeitraum fortgeschrieben werden.

2 Raumstruktur

2.1 Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik

Im Mittelpunkt der raumordnungspolitischen Bemühungen des Bundes stehen die Sicherung und Schaffung einer hohen Umweltqualität im weitesten Sinne, der Abbau regionaler Unterschiede in den allgemeinen Lebensbedingungen sowie die Sicherung der Grundlagen für eine langfristig ausgewogene Wirtschaftsentwicklung.

Das Raumordnungsgesetz geht bei der Formulierung der Grundsätze der Raumordnung von den folgenden Gebietskategorien aus:

— Verdichtungsräume,

— ländliche Räume (im Raumordnungsgesetz heißt es „ländliche Gebiete"),

— Gebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen,

— Zonenrandgebiet.

Die Verdichtungsräume sind bereits von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) abgegrenzt. In der Entschließung über „Fragen der Verdichtungsräume nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG" vom 21. November 1968 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung raumordnerische Grundvorstellungen für die großflächigen Räume mit stärkerer Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten entwickelt und 24 Verdichtungsräume ausgewiesen. Sie werden in das Bundesraumordnungsprogramm übernommen.

Eine Abgrenzung der ländlichen Räume ist bisher nicht vorgenommen worden. Für das Bundesraumordnungsprogramm werden als ländliche Räume die Teile der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet, die nicht zu den Verdichtungsräumen gehören. Das schließt nicht aus, daß in den so bezeichneten ländlichen Räumen zahlreiche stärkere Verdichtungen (Verdichtungsbereiche) vorhanden sind.

Die beiden weiteren Kategorien, das Zonenrandgebiet und die zurückgebliebenen Gebiete, decken sich teilweise und überschneiden sich außerdem mit den zuerst genannten Räumen. Gebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben oder zurückzubleiben drohen, sind von der Ministerkonferenz für Raumordnung 1970 zunächst in Form einer Empfehlung abgegrenzt worden (vgl. Karte „Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz", Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970 — Drucksache VI/1340 nach S. 32).

2.2 Verdichtungsräume

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich innerhalb der Verdichtungsräume Gebiete mit ausgeglichenen räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen befinden. Daneben sind jedoch Teilgebiete mit nachteiligen Verdichtungsfolgen und unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 1—3 ROG) vorhanden. Eine Abgrenzung der überlasteten Verdichtungsräume liegt noch nicht vor. Die allgemeinen Zielsetzungen des Raumordnungsgesetzes bedürfen der Konkretisierung. Der Bundesminister des Innern hat deshalb den Beirat für Raumordnung gebeten, Zielvorstellungen für Verdichtungsräume zu entwickeln und dabei die entsprechenden Ziele der Länder zu berücksichtigen. Der Beirat hat am 14. September 1972 eine Empfehlung „Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland" (s. Anhang S. 162) verabschiedet. Zu den Zielvorstellungen für Verdichtungsräume hat er sich wie folgt geäußert:

Innerhalb der Verdichtungsräume, die sich ihrerseits durch Größe und Umfang der Konzentration von Einwohnern, Arbeitsplätzen sowie öffentlichen und privaten Einrichtungen vom Umland abheben, finden sich wiederum Zentren unterschiedlicher Größenordnung und Funktion.

Bei aller Ungleichheit der Gegebenheiten innerhalb der monozentrischen oder polyzentrischen Verdichtungsräume unterschiedlicher Größe haben heute die Kernstädte mit einer besonders starken Konzentration von Einrichtungen der Versorgung, Verwaltung, Bildung, Unterhaltung und Kommunikation besondere Probleme zu lösen. Sie zeigen sich in den Folgen übermäßiger Nutzungen, die ihre Ursache in der starken Anziehungskraft zentraler Standorte mit guter Erreichbarkeit auf Einrichtungen aller Art haben. Der Zustrom immer neuer Einrichtungen in die Zentren führt nämlich zu einer Reihe von unerwünschten Folgen:

— überhöhte Bodenpreise und Mieten in den Zentren,

— Verdrängung des Wohnens aus zentralen Bereichen infolge der höheren Rentabilität gewerblicher Nutzungen,

— Verödung der Zentren außerhalb der Arbeits- und Geschäftszeiten,

— große Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsstätten,

— Verkehrsengpässe und lange Verkehrswege für Beschäftigte und Nachfrager,

— Verstopfung der Straßen durch Kraftfahrzeuge, übermäßige Belastung durch deren Geräusche und Abgase,

— Überwiegen der materiellen Konzentrationsvorteile gegenüber den ideellen; Verlust des Charakters und Fluidums innerstädtischer Kultur, Tendenz zu uniformen Zweckbauten.

Diese Nachteile treten allgemein auf, erfordern jedoch in den einzelnen Verdichtungsräumen je nach Ausgangsstruktur und Wachstumstendenzen unterschiedliche Maßnahmen.

Für die Güte eines angestrebten Zentrensystems innerhalb eines Verdichtungsraumes sind allgemein bestimmend:

— seine Benutzerfreundlichkeit für Bewohner, Beschäftigte und Unternehmer (breites, hochwertiges Angebot bei bequemer Erreichbarkeit, Übereinstimmung mit Anforderungen nach kultureller Eigenständigkeit, Nutzung topographischer Besonderheiten und dergleichen) sowie

— seine Wirtschaftlichkeit (bestmögliche Ausnutzung bestehender und neu zu erstellender Einrichtungen einschließlich des öffentlichen Nahverkehrs, günstige Standortbedingungen für die Wirtschaft, genügend großer Einzugsbereich).

Für den einzelnen Verdichtungsraum ergeben sich hieraus unterschiedliche Forderungen, insbesondere da über die erwünschte Mischung verschiedener öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge ebenso wie über den erwünschten oder möglichen Grad der Konzentration dieser Einrichtungen an zentralen Standorten wegen der vielfältigen Ausgangsstrukturen und Entwicklungsbedingungen nichts Allgemeingültiges gesagt werden kann.

Nach Auffassung des Beirats müssen die Zentren und die dort vorhandenen oder geplanten Einrichtungen aber den nachfolgenden Anforderungen gerecht werden:

— Monostrukturen sollten verhindert werden,

— einander störende Nutzungen (z. B. Lärmerzeugung in Wohngebieten) müssen vermieden werden,

— einer Entleerung der Zentren von Wohnbevölkerung sollte entgegengewirkt werden,

— der Verkehr, den die Einrichtungen im Zentrum durch ihre Beschäftigten, ihre Käufer und Besucher hervorrufen, darf die Kapazität der Verkehrseinrichtungen nicht übersteigen,

— die Zentren müssen untereinander mit leistungsfähigen Verkehrseinrichtungen verbunden sein, um die angestrebte Arbeitsteilung und die erforderliche Kommunikation zu erreichen.

Hier schlägt der Beirat für Raumordnung folgendes vor:

Eine Vergrößerung des Angebots an Straßen führt insbesondere in den Zentren nicht zu einer Beseitigung der Verstopfungen, sondern zieht neuen Pkw-Verkehr nach sich, so daß in Kürze der alte Zustand wieder erreicht wird. Die Störungen des Verkehrsflusses in den Zentren sind abzubauen durch Maßnahmen, die das Verkehrsbedürfnis dort anders als mit dem raumaufwendigen und zudem umweltgefährdenden Pkw befriedigen. Zur Eindämmung des Pkw-Verkehrs (ausgenommen der Wirtschaftsverkehr) in den Zentren bieten sich mit dem Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel fördernde sowie beschränkende Maßnahmen an. Als fördernde Maßnahmen schlägt der Beirat vor:

— Ausbau oder Neubau von Anlagen für unterirdische, moderne Massenverkehrsmittel,

— Entwicklung und Ausbau neuartiger öffentlicher Oberflächenverkehrsmittel in Ergänzung des bestehenden Systems,

— eigene Fahrwege bzw. eigene Fahrspuren für Straßenbahn und Omnibus in den Zentren,

— Verstärkung der preislichen Attraktivität des Angebots des öffentlichen Nahverkehrs durch Verbesserung der finanziellen Konditionen der Verkehrsträger,

— Anreize zum Übergang vom Pkw auf öffentliche Verkehrsmittel bereits im Vorfeld der Zentren (Zubringerdienste, Ausbau des Park-and-Ride-Systems),

— Ausschöpfung der organisatorisch-administrativen Rationalisierungsmöglichkeiten vor allem über die kommunalen Grenzen hinweg (einheitliche Fahrplan- und Tarifgestaltung im Verbundsystem).

Als beschränkende Maßnahmen empfiehlt der Beirat:

— Ausbau von Fußgängerzonen im Kernbereich,

— gezielte Erhöhung der Parkgebühren sowie

— Einschränkung der Flächen für Dauerparker (Beschränkung von Stellplätzen für Berufspendler im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Vorschriften der Reichsgaragenordnung).

Alle diese Maßnahmen betreffen zwar die Verdichtungsräume insgesamt, ihre Wirkung kulminiert aber in den Zentren.

Dem Trend zur Entvölkerung der Zentren und zur Flucht in die Außenbezirke kann nur durch eine gezielte Erhöhung des Wohnwertes der Innenstädte wirksam begegnet werden. Da diesen Tendenzen eine Reihe von Ursachen zugrunde liegen, ist nach Auffassung des Beirats nur eine Kombination der folgenden Maßnahmen erfolgversprechend:

— Verhinderung der Bodenspekulation,

— Sanierung der Kernstädte,

— Angebot preiswürdiger moderner Wohnungen in den Zentren und ihren Randlagen,

— Verbesserung der Umweltbedingungen für das Wohnen in diesen Bereichen,

— Verminderung des Sogs der Zentren für Einrichtungen des tertiären Sektors durch dezentralisierte Konzentration.

Bei der Planung sind schnellbahnnahe Gebiete für Großsiedlungen mit hoher Geschoßflächenzahl zu bevorzugen.

2.3 Ländlicher Raum

Die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 1 ROG) gehen intensiv auf den ländlichen Raum ein. In den letzten Jahren sind die Vorstellungen darüber, wie diese Grundsätze verwirklicht werden können, erheblich konkretisiert worden. Wesentliche Beiträge dazu hat auch der Beirat für Raumordnung in seinen Empfehlungen geleistet.

Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebiets läßt sich nur erreichen, wenn in den Verdichtungsräumen Maßnahmen unterbleiben, die die Verwirklichung der speziellen Entwicklungsziele zugunsten des ländlichen Raumes beeinträchtigen könnten. Ebenso wie als selbstverständlich gelten muß, daß aus diesem — in § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG normierten — Grundsatz nicht Konsequenzen gezogen werden können, die die Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen in den Verdichtungsräumen behindern, kann nicht bestritten werden, daß durch staatliche Maßnahmen verursachte oder verstärkte Unterschiede in der Ausstattung mit Infrastruktur oder auch solche, die sich aus einer einseitigen Wirtschaftsförderung der Verdichtungsräume ergeben könnten und die Bewohner der ländlichen Räume zur Abwanderung dorthin zwingen würden, nicht den Grundsätzen der Raumordnung entsprächen.

Eine Balance der Förderung von Verdichtungsräumen und ländlichem Raum war allerdings nicht zu realisieren, solange über die regionale Verteilung der Bundesmittel kaum mehr als vage Vermutungen angestellt werden konnten. Das Bundesraumordnungsprogramm wird durch die Regionalisierung der raumbedeutsamen Bundeshaushaltsmittel ex post einen ersten Schritt zur Objektivierung dieser Zusammenhänge tun und damit auch die raumordnungsgerechte Verteilung der Förderungsmittel erleichtern.

Parallel zu dieser Entwicklung der Zielvorstellungen für die regionale Entwicklung hat sich im agrarpolitischen Bereich der Eindruck verstärkt, daß in der Landwirtschaft weiterhin ein erheblicher Strukturwandel erforderlich sein wird. Betriebe, die mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt halten wollen, müssen ihre Produktionskapazitäten weiter vergrößern.

Wissenschaft und Praxis stimmen inzwischen darin überein, daß eine erfolgreiche Raumordnungspolitik im ländlichen Raum nur durch Konzentration der Infrastrukturausstattung, der Arbeitsplätze und zum Teil auch der Bevölkerung auf Entwicklungsschwerpunkte innerhalb dieses Raumes betrieben werden kann (vgl. Abschnitt III 4). Ziel ist, die Vorteile der Verdichtung durch eine vorrangige Förderung von Entwicklungsschwerpunkten und den Ausbau von Entwicklungsachsen den Bewohnern des ländlichen Raums nutzbar zu machen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, ein System von Entwicklungsschwerpunkten einschließlich ihrer Verflechtungsbereiche auszubauen. Dadurch wird die Möglichkeit gegeben, die Verflechtungsbereiche mit jenen öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie differenzierten Arbeitsplätzen zu versorgen, die in Verdichtungsräumen bereits für jedermann erreichbar sind und die die Attraktivität dieser Räume mit bedingen. Diese raumordnungspolitische Konzeption läuft mithin auf eine Auflösung des Stadt-Land-Gegensatzes hinaus. Die Gründe, die für eine solche Verdichtungspolitik sprechen, wurden in der Empfehlung des Beirats für Raumordnung zum „Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland" vom 28. Oktober 1971 dargestellt (vgl. Anhang S. 154).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Beirats für Raumordnung, daß die zu erwartenden strukturellen Veränderungen im Bereich der Wirtschaft von erheblicher Bedeutung für die großräumige Entwicklung und insbesondere für die Möglichkeiten ihrer Beeinflussung sind. Der anhaltende Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft und die Umstrukturierung dieses Bereichs, die weiter zunehmende Bedeutung der Dienstleistungszweige, im produzierenden Gewerbe die Zunahme der standortunabhängigen Bereiche einerseits und die verstärkte Küsten- und/oder Energieorientierung vieler standortabhängiger Bereiche andererseits sowie der organisatorisch, ökonomisch und technisch bedingte Trend zu größeren Betriebs- und Unternehmenseinheiten vermindern die Entwicklungsaussichten der meisten kleineren Standorte außerhalb der Verdichtungsräume; sie erhöhen zugleich den Gestaltungsspielraum für die großräumige Raumordnungspolitik und ermöglichen grundsätzlich auch größere Entwicklungen außerhalb der bisherigen Verdichtungsräume. Die mit der zunehmenden Standortunabhängigkeit einhergehende Bedeutungszunahme der allgemeinen Standortbedingungen („Wohnwert") und der Kommunikationsmöglichkeiten wiederum ist ein gewichtiges Argument für die Herausbildung eines Netzes von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen.

Die Beeinflussung der Standortwahl der Unternehmen kann somit vor allem durch eine leistungsfähige Infrastruktur sowie durch mittel- und langfristige Planungen der öffentlichen Hand erfolgen. Hier müssen Raumordnungs- und regionale Strukturpolitik ansetzen. Die regionale Wirtschaftspolitik hat in erster Linie die Aufgabe, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" außerhalb der bestehenden Verdichtungsräume Schwerpunkte im ländlichen Raum zu schaffen, um die teilweise seit Jahrzehnten bestehenden regionalen Strukturunterschiede abbauen zu können. Die hohen Aufwendungen für die erforderliche Infrastruktur und ein Mindestmaß an Agglomerationsvorteilen zwingen zur Konzentration auf Schwerpunkte. Das schließt die Sicherung der infrastrukturellen Grundausstattung für die Be-

völkerung in den übrigen zentralen Orten sowie den Siedlungen im Verflechtungsbereich nicht aus.

Bisher hatten die Maßnahmen des Bundes — von Ausnahmen abgesehen — eine räumliche Schwerpunktbildung nicht zum Ziel, wie sie nunmehr in den Gesetzen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vorgeschrieben ist. Eine räumliche Schwerpunktbildung bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft ist gerade deswegen erforderlich, weil die regionalen Unterschiede in den Einkommensverhältnissen im wesentlichen vor allem durch eine Verbeserung der Produktions- und Absatzbedingungen auszugleichen sind.

Darüber hinaus werden künftig die Maßnahmen zur Förderung von Land- und Forstwirtschaft noch mehr darauf abzustellen sein, welche Funktionen im Rahmen der angestrebten Raum- und Siedlungsstruktur ein Gebiet bzw. die Land- und Forstwirtschaft im jeweiligen Teilraum erfüllen soll. Hierzu sollen im Bundesraumordnungsprogramm Zielvorstellungen entwickelt werden.

2.4 Zonenrandgebiet

Die durch die Teilung Deutschlands verursachte plötzliche Unterbrechung einer Vielzahl traditioneller Beziehungen und Verbindungen nach Osten und Norden hat das Zonenrandgebiet in seiner Entwicklung zurückgeworfen. Wegen seiner extremen Randlage entlang einer nahezu undurchlässigen Grenze besteht darüber hinaus ständig die Gefahr, daß es hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibt. Deshalb bestimmt das Raumordnungsgesetz die bevorzugte Stärkung der Leistungskraft dieses Gebietes. Ziel ist es, in allen seinen Teilräumen die Wirtschafts- und Sozialstruktur sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen ständig zu verbessern.

Aus raumordnungspolitischer Sicht gliedert sich das Zonenrandgebiet in Verdichtungsräume, ländliche Räume und hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Gebiete. Generell gelten die für diese Gebietskategorien festgelegten Ziele jeweils auch für das Zonenrandgebiet. Aufgrund seiner gesetzlich festgelegten Förderungspriorität wird das Zonenrandgebiet jedoch auch in allen raumordnerischen Entwicklungsmaßnahmen zeitlich und räumlich bevorzugt. Hinzu kommt das besondere Förderungsinstrumentarium des Zonenrandförderungsgesetzes (ZRG).

Im Rahmen des Ausbaues der Bundesverkehrswege ist die Verkehrserschließung und Verkehrsbedienung im Zonenrandgebiet bevorzugt zu fördern. Seine Teilräume sind möglichst verkehrsgünstig an die großen Verdichtungsräume im Westen anzubinden. Dabei ist Sorge zu tragen, daß diese Verbindungen zu gegebener Zeit auch Anschlußmöglichkeiten im Norden und Osten bieten. Wie schon der Bundesausbauplan für die Bundesfernstraßen für die Jahre 1971 bis 1985 wird auch der in Arbeit befindliche Bundesverkehrswegeplan diesen Forderungen gerecht werden. Sie werden auch den betriebswirtschaftlich begründeten Bestrebungen der Deutschen Bundesbahn, unrentable Eisenbahnstrecken stillzulegen übergeordnet; die Bundesregierung hat sich deshalb die Entscheidung über Anträge auf Streckenstillegungen im Zonenrandgebiet selbst vorbehalten.

Maßnahmen des kommunalen Straßenbaues nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz können im Zonenrandgebiet mit bis zu 75 % Bundesfinanzhilfen gefördert werden (außerhalb nur mit bis zu 60 %). Die Zonenrandländer erhalten aus diesem Grund einen überproportionalen Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel.

Im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, die seit dem 1. Januar 1972 als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt wird, wird das Zonenrandgebiet deutlich bevorzugt. Der Rahmenplan für die Jahre 1972 bis 1975 sieht für alle seine Förderungsmaßnahmen besondere Bedingungen für das Zonenrandgebiet vor. Die wesentlichen sind:

— Von den für 1972 zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder in Höhe von 532 Millionen DM sind 240 Millionen DM für das Zonenrandgebiet verplant; hinzu kommen Investitionszulagen in Höhe von rd. 120 Millionen DM.

— Die Investitionshilfen für die Errichtung und Erweiterung von gewerblichen Produktionsbetrieben können im Zonenrandgebiet in Schwerpunktorten oder in bestimmten Orten in unmittelbarer Nähe der Demarkationslinie bzw. der Grenze zur ČSSR bis zu 25 % der entstehenden Kosten betragen (sonst nur 20 %).

— Investitionen zur Erweiterung bereits bestehender Betriebe außerhalb von Schwerpunktorten können im Zonenrandgebiet bis zu 15 % verbilligt werden (sonst nur 10 %).

— Die Umstellung oder grundlegende Rationalisierung von gewerblichen Betrieben wird im ZRG durch besondere steuerfreie Investitionszulagen gefördert.

— Kommunale Infrastrukturmaßnahmen können im ZRG auch dann gefördert werden, wenn sie nicht unmittelbar der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft dienen (z. B. in reinen Wohngebieten). Auf eine Eigenbeteiligung der Kommunen an den entstehenden Finanzierungskosten kann im ZRG verzichtet werden.

Weitere direkte Hilfen für die Wirtschaft des Zonenrandgebietes sind Sonderabschreibungen, Frachthilfen, die Gasölbetriebsbeihilfe für den Werkfernverkehr, die erleichterte Standortbestimmung für den gewerblichen Güternahverkehr, die Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und ermäßigte Zinssätze für ERP-Darlehen.

Im Zeitraum 1969 bis 30. Juni 1972 entfielen von dem durch Investitionszulagen geförderten Investitionsvolumen in Höhe von 22 943,5 Millionen DM auf das Zonenrandgebiet 11 097,6 Millionen DM (= 48,4 %). In der gleichen Zeit wurden von den insgesamt 363 433 Arbeitsplätzen im Zonenrandgebiet 180 838 Arbeitsplätze (= 49,8 %) neu geschaffen

bzw. geplant. Die Bedeutung dieser Förderungspolitik wird besonders deutlich, wenn berücksichtigt wird, daß der Bevölkerungsanteil des Zonenrandgebietes an den gesamten Fördergebieten nur 37 % beträgt.

Die Wirtschaftsförderung stellt zwar den größten Teil der Hilfen für das Zonenrandgebiet dar. Wesentlich für eine durchgreifende Verbesserung der Lebensbedingungen ist jedoch auch der verstärkte Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur dieses Raumes.

Nachdem das Zonenrandförderungsgesetz die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen hat und zusätzliche Haushaltsmittel bewilligt wurden, hat die Bundesregierung 1971 erstmalig Stätten der Jugendarbeit, Familienferienstätten, überörtliche Einrichtungen für die ältere Generation, überregionale Einrichtungen der Rehabilitation und Werkstätten für Behinderte in die besondere Zonenrandförderung einbezogen. Die bereits bestehenden Programme für die kulturelle Förderung und den Bau von Schulen, Kindergärten und Sportstätten wurden verbessert. Zusätzliche Mittel wurden auch für den sozialen Wohnungsbau — insbesondere für Facharbeiter und Schlüsselkräfte der Wirtschaft und für die Althausmodernisierung — sowie zu verstärkten Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung bereitgestellt. Die Ausgaben des Bundes für diese Programme konnten von 54,6 Millionen DM im Jahre 1970 auf 135,4 Millionen DM im Jahre 1972 gesteigert werden.

3 Umweltschutz

3.1 Umweltgestaltung durch Raumordnung

Die Bundesregierung hat bereits im Raumordnungsbericht 1970 erklärt, daß als Maßstäbe räumlicher Entwicklungsplanungen keinesfalls etwa nur Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum gelten, sondern gleichermaßen die natürliche Leistungsfähigkeit eines Raumes als eine der qualitativen Umweltbedingungen. In Fortführung der dabei vorgeschlagenen Strategien hat die Bundesregierung 1971 mit dem Umweltprogramm (Drucksache VI/2710) erstmals eine umfassende Konzeption für die künftige Umweltpolitik vorgelegt. Ein solches Gesamtkonzept ist notwendig um

- dem Menschen eine Umwelt zu sichern und zu entwickeln, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht (staatliche Daseinsvorsorge),
- Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen (Abwehr drohender Gefahren),
- Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen (Wiederherstellen).

Hauptziel zur Erfüllung dieses Programms ist eine Umweltplanung auf lange Sicht. Daraus ergibt sich, daß Umweltpolitik nur in enger Verflechtung mit der Raumordnungspolitik und durch Integration ihrer raumbezogenen Maßnahmen in die Raumordnung langfristig Erfolg haben kann.

Die meisten Probleme des Umweltschutzes haben räumlichen Bezug. Da es Aufgabe der Raumordnung ist, für den Menschen gesunde räumliche Lebensbedingungen einschließlich der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu sichern und zu verbessern, schafft sie mit der zweckmäßigen Ordnung und Gestaltung des Raumes unerläßliche Voraussetzungen für einen wirksamen Umweltschutz. Gerade in der Langfristigkeit der Planung, der Interessenabwägung und dem Bemühen um räumlichen Ausgleich besteht der spezifische Beitrag der Raumordnung zur Gestaltung der Umwelt.

In ihrer Entschließung „Raumordnung und Umweltschutz" vom 15. Juni 1972 (s. Anhang S. 144) hat die Ministerkonferenz für Raumordnung die Umweltpolitik als wichtige Ergänzung der Raumordnungspolitik dargestellt und die Möglichkeiten des Zusammenwirkens aufgezeigt, um die Erfordernisse des Umweltschutzes noch stärker als bisher bei allen raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Auch für den Umweltschutz hat die Raumordnung in langfristiger Vorausschau überörtliche und überfachliche räumliche Entwicklungsziele festzulegen und dabei alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf diese Ziele zu koordinieren. Die Raumordnungsprogramme und -pläne der Länder setzen den Rahmen für alle raumbedeutsamen fachlichen Planungen und Maßnahmen und erleichtern durch ihre Bindungswirkungen auch die Durchsetzung der Ziele des Umweltschutzes. Wegen der Bedeutung des Bundesraumordnungsprogramms für diese Ziele vgl. Abschnitt III 1.

Für den Umweltschutz sind vor allem die folgenden Ziele der räumlichen Entwicklung von Bedeutung:

- geordnete Verdichtung der Siedlungsentwicklung; dadurch sollen besonders die Zersiedlung der Landschaft vermieden, ökologische Ausgleichsräume für die Regeneration des Naturhaushalts und Räume für die Erholung erhalten werden;
- Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume und ihrer Randgebiete; ihre Umweltbedingungen können verbessert und Überlastungen verringert oder vermieden werden, wenn durch den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten im Zuge von Entwicklungsachsen einer ringförmigen Ausbreitung des Verdichtungsraumes entgegengewirkt wird und zwischen den Entwicklungsachsen Freiräume erhalten bleiben;
- Ausbau von zentralen Orten in den ländlichen Räumen; durch schwerpunktmäßige Zusammenfassung von Dienstleistungseinrichtungen sowie von Wohn- und Arbeitsstätten sollen die Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen verbessert und einer unerwünschten Abwanderung in überlastete Räume entgegengewirkt werden;
- Sicherung von Erholungsgebieten und vor allem Ausbau von Einrichtungen für Freizeitgestaltung und Tages- und Wochenenderholung innerhalb und in der Nähe von Verdichtungsräumen;

— Ausweisung von Bereichen, die für Standorte von belästigenden Anlagen und Einrichtungen in Betracht kommen;

— Funktionsgerechte Zuordnung von Wohnstätten, Arbeitsstätten, Infrastruktureinrichtungen und Freiflächen; dadurch lassen sich Einwirkungen durch Lärm und Luftverunreinigung verringern und eine Unterteilung der Landschaft in ökologisch nicht mehr funktionsfähige Räume oft vermeiden; durch Ausrichtung der Wohn- und Arbeitsstätten zu den bedarfsgerecht auszubauenden Einrichtungen des öffentlichen Nahverkehrs können Umweltbelastungen durch den Individualverkehr verringert werden.

Aus dem Umweltprogramm der Bundesregierung ist abzuleiten, daß bei Zielkonflikten dem Umweltschutz dann Vorrang eingeräumt werden muß, wenn eine so wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung so gefährdet ist, daß andere Belange zurücktreten müssen. Wirtschaftliche Gesichtspunkte dürfen vor denen des Umweltschutzes keinen Vorrang haben, wenn Umweltbelastungen durch technische Lösungen oder Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, bei einem anderen Standort oder bei einer anderen Trasse, mit zumutbarem Mehraufwand vermieden werden können. Dies kann aber auch bedeuten, daß in Gebieten, in denen unzumutbare Umweltbedingungen nicht verbessert oder vermieden werden können, Nutzungsbeschränkungen und Begrenzungen des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums in Kauf genommen werden müssen.

Mit dem Bundesraumordnungsprogramm soll versucht werden, die z. T. in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen vorhandenen unterschiedlichen Kriterien und räumlichen Zielvorgaben in einen einheitlichen Bezugsrahmen zu bringen und somit auch im Bundesmaßstab eine Beurteilung der räumlich wirkenden Umweltbelastungen sowie die Festlegung von räumlichen Prioritäten bei Umweltschutzmaßnahmen zu erleichtern.

3.2 Naturschutz und Landschaftspflege

Die Bundesregierung hat im Mai 1972 den Entwurf eines Bundesgesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet (Bundesratsdrucksache 311/72). Mit ihm soll bundeseinheitlich das als Landesrecht weitergeltende Reichsnaturschutzgesetz von 1935 den gewandelten Erfordernissen angepaßt werden.

Von besonderer Bedeutung für die Raumordnung ist es, daß über den herkömmlichen Schutz der Natur hinaus Pflege und Entwicklung der Landschaft Hauptziel dieses Gesetzentwurfes ist. Für die an der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts orientierte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen von Mensch, Tier und Pflanze sind insbesondere Regelungen über die Landschaftsplanung erforderlich. Sie umfaßt das Landschaftsprogramm des Bundes, Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne der Länder und örtliche Landschaftspläne. Die raumbezogenen Zielsetzungen der Landschaftsplanung sind in die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung zu integrieren, da nur in diesen die konkurrierenden Ansprüche an den Raum abgestimmt und zusammenfassend dargestellt werden; zugleich haben sie dadurch an deren Rechtsverbindlichkeit teil. Der Gesetzentwurf trägt auch den Belangen von Freizeit und Erholung Rechnung, die zum Naturschutz im bisher verstandenen Sinne oft im Widerspruch standen, und soll in bestimmtem Rahmen freien Zugang zur Landschaft, insbesondere zu Seen und zu Flußufern ermöglichen. Er sieht eine Förderung von Investitionen für Naturschutz und Landschaftspflege vor, die sich auch auf Naturparkmaßnahmen erstrecken sollen.

Mit dem ebenfalls im Mai 1972 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) der dem Bundesrat zugeleitet worden ist (Bundesratsdrucksache 301/72), soll auch sichergestellt werden, daß der Wald gepflegt wird und daß Eingriffe in den Waldbestand der Verdichtungsräume und in andere Wälder mit besonderer Wohlfahrtswirkung, insbesondere in Erholungsräumen, in Wasserschutz- und Quellgebieten und auf erosionsgefährdeten Standorten, auf das Unvermeidliche beschränkt werden. Die freie Zugänglichkeit der Wälder für Erholungssuchende ist in den Ländern, in denen dieses Recht noch nicht besteht, sicherzustellen. Ausnahmeregelungen etwa im Interesse des Naturschutzes, bleiben auf eng begrenzte Fälle beschränkt. Die Erstaufforstung von Flächen — nicht nur in Waldmangelgebieten — wird genehmigungspflichtig. In forstlicher Rahmenplanung, bei der die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sind, sollen die verschiedenen Waldfunktionen und fachlichen Maßnahmen dargestellt werden.

In Ausführung des Umweltprogramms der Bundesregierung werden beispielhafte Untersuchungen zur Landschaftsentwicklung als Vorbereitung für Landschaftsplanungen gemeinsam mit den Bundesländern vorbereitet. Der Bedarf an ökologischen Ausgleichsräumen zur Milderung bestehender Umweltbelastungen und an Erholungsflächen soll dabei besonders beachtet werden. Es sind Untersuchungs- und Forschungsvorhaben über bundeseinheitliche Kriterien für den Flächenschutz, über das natürliche Potential der Landschaft, über Erhaltung der Lebensräume für Tier- und Pflanzengemeinschaften, über landschaftliche Erholungseignung, ferner über Möglichkeiten zur Errichtung von Nationalparken in Anlehnung an internationale Maßstäbe und über die Wechselwirkungen zwischen der Agrarwirtschaft und dem Naturhaushalt der Landschaft eingeleitet.

Der Ausbau bestehender und die Einrichtung neuer Naturparke wurde im Rahmen des laufenden Naturprogramms durch den Bund weiter gefördert. Dabei soll insbesondere die Inanspruchnahme durch die Erholung suchende Bevölkerung der Verdichtungsräume berücksichtigt und durch räumliche Konzentration von Erholungseinrichtungen die ökologische Leistungsfähigkeit auf den übrigen Flächen gesichert werden. Durch ein Verwaltungsabkommen wurde am 4. Mai 1971 der deutsch-belgische Naturpark als

zweiter grenzüberschreitender Naturpark nach dem deutsch-luxemburgischen gegründet. Die Einrichtung je eines deutsch-niederländischen und eines deutsch-französischen Naturparkes wird vorbereitet.

Die weitere Entwicklung der Naturparke kann jedoch nicht nur auf der landschaftlichen Eignung basieren, sondern muß künftig nach einem an den Zielen der Raumordnung und Landesplanung orientierten Gesamtkonzept erfolgen, das insbesondere den bedarfsgerechten Ausbau der Siedlungen, der Infrastruktur und der Erschließung für die Erholung sowie seine Abstimmung mit den anderen wirtschaftlichen Entwicklungsvorhaben bedingt. Bei der Fortentwicklung des Naturparkprogramms ist, nach einer kritischen Bestandsaufnahme, vor allem eine Einordnung in die überregionalen Bezüge der Befriedigung der Erholungsansprüche erforderlich. Wichtig sind dabei ein gezielter schwerpunktmäßiger Mitteleinsatz und eine Regelung der Trägerschaft, die auch die Herkunftsgebiete der Erholungsuchenden stärker einbezieht. Erste Untersuchungen über Entwicklung, Stand und Möglichkeiten des Naturparkprogramms liegen als Grundlage vor.

3.3 Wasserwirtschaft

Die langfristige Sicherung der Versorgung mit Trink- und Betriebswasser als eine der Grundbedingungen für die räumliche Entwicklung ist in hohem Maße raumbedeutsam. Determinanten hierfür sind Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, Verbrauchsgewohnheiten und Siedlungsentwicklung. Die regionale Entwicklung ist ihrerseits auf die Möglichkeiten der langfristigen Wasserversorgung abzustimmen.

Die zur Ordnung des Wasserhaushalts durchzuführenden Maßnahmen sind im einzelnen im Umweltprogramm der Bundesregierung enthalten. Im Vordergrund stehen technische Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer, Sicherung der Wasserversorgung und Bewirtschaftung der Gewässer, deren Finanzierung in den nächsten Jahren große Probleme aufwirft. Zur Unterstützung der technischen Maßnahmen und zur Schaffung genügender Finanzierungsmöglichkeiten müssen noch weitere rechtliche Vorschriften erlassen werden.

Da die Gewässerverschmutzung den Wohn- und Freizeitwert und die Standortgunst nicht nur in den verdichteten, sondern auch in den ländlichen Räumen zunehmend mindert, ist auch im Sinne der Raumordnung Hauptaufgabe die Sanierung der Gewässer, die nur erreicht werden kann, wenn künftig nahezu alle Abwässer biologisch oder physikalisch-chemisch gereinigt werden. Dazu müssen im öffentlichen, industriellen und landwirtschaftlichen Bereich vermehrt Kläranlagen gebaut werden, um den Nachholbedarf decken und die weiterhin steigenden Abwassermengen und -lasten behandeln zu können. Zu diesem Zweck müssen die Gemeinden kostendeckende Gebühren erheben, um über ausreichende Mittel für den Bau und Betrieb der notwendigen Abwasseranlagen verfügen zu können. Die Deckung des Flächenbedarfs für die zu bauenden Abwasserreinigungsanlagen muß besonders in Verdichtungsräumen durch Ausweisung von vorfluternahen Grundstücken unterstützt werden.

Die Verursacher der Verunreinigung der Gewässer sind in erster Linie die Einleiter von Abwasser. Die Bundesregierung bereitet deshalb ein Gesetz über Angaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vor. Das Aufkommen aus der Abgabe soll der Wasserreinhaltung zugute kommen. Die öffentliche Hand sollte grundsätzlich nur dann zur Sanierung der Gewässer herangezogen werden, wenn der Verursacher nicht festgestellt werden kann, akute Notstände rasch beseitigt werden müssen oder in besonderen Ausnahmefällen staatliche Mittel erforderlich sind.

Im Interesse der Reinhaltung der Gewässer, insbesondere der Sanierung stark verschmutzter Gewässer, sollen Gewässergütestandards erstellt werden. Nach dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (Drucksache VI/3765) ist vorgesehen, daß die Bundesregierung einen auf die Trinkwasserversorgung ausgerichteten Gewässergütestandard bestimmt. Den Bundesländern bleibt es vorbehalten, Gewässergütestandards mit höheren Anforderungen festzulegen, wie sie z. B. im Hinblick auf die Nutzung von Gewässern für Erholung oder unter dem Gesichtspunkt der Landschaftspflege erforderlich sind. Neue Vorschriften über die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen für ganze Flußgebiete sollen es ermöglichen, die vielfältige Inanspruchnahme des dort vorhandenen Wassers so zu steuern und mit anderen öffentlichen Interessen abzustimmen, daß die Gewässer dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang damit auch dem Nutzen einzelner dienen.

Die heute für die Wasserversorgung notwendigen Schutzmaßnahmen müssen in Zukunft durch verstärkte raumordnerische Maßnahmen unterstützt werden. Das gilt in besonderem Maße für die Sicherung von Grundwasserreserven und von Gebieten, die sich für den Bau von Talsperren eignen. Die hierfür in Frage kommenden Flächen müssen, wenn sie gegen Inanspruchnahme seitens anderer Bedarfsträger gesichert werden sollen, rechtzeitig in den Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung ausgewiesen und festgelegt, die Grundstücke selbst durch Rechtsvorschriften gegen nachteilige Veränderungen geschützt werden.

Durch den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (Drucksache VI/2869) soll daher eine Vorschrift in dieses Gesetz eingefügt werden, die es ermöglicht, schon im Zeitpunkt der Planung eine entsprechende Flächensicherung betreiben zu können.

Dem besonders in Verdichtungsräumen erhöhten Risiko einer Beeinträchtigung der Rohwassergewinnung versucht die öffentliche Wasserversorgung durch Ausnutzung aller ökonomischen, technischen und wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten entgegenzuwirken. Zur Sicherung des künftigen Mehrbedarfs an Wasser bildet sie größere zentrale Wasserversorgungen, schafft leistungsfähige Verbundsysteme zwischen benachbarten Wasserwerken

und baut Fernwasserversorgungsleitungen. Diese Maßnahmen sind durch die Raumordnung auf die langfristigen Entwicklungsziele für die einzelnen Räume abzustimmen.

Die Länder erarbeiten wasserwirtschaftliche Rahmenpläne für Flußgebiete, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an die Gewässer aufeinander abzustimmen und gleichzeitig den Bestand der Gewässer zu sichern. Einen Überblick über den Stand und Fortgang der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung gibt die Karte „Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung in der Bundesrepublik Deutschland — 1971 —" S. 87 mit den entsprechenden „Erläuterungen zur Karte".

Die Ausarbeitung dieser Rahmenpläne, die die Unterlage für eine künftige großräumige wasserwirtschaftliche Ordnung schaffen, kommt nicht schnell genug voran, so daß die notwendige Abstimmung zwischen den wasserwirtschaftlichen Belangen und den Erfordernissen der Raumordnung nicht rechtzeitig und ausreichend hergestellt werden kann. Das ist z. B. der Fall, wenn ein Gebiet, das nach dem wasserwirtschaftlichen Rahmenplan für künftige wasserwirtschaftliche Nutzung vorgesehen ist, vor schädlichen Einwirkungen infolge anderweitiger Nutzungen gesichert werden soll. Ähnlich verhält es sich mit freizuhaltenden Flächen für wasserwirtschaftliche Bauvorhaben, die ortsgebunden sind. Dafür reichen die Vorschriften des Rechts der Raumordnung und Landesplanung sowie die durch das Wasser- und Bodenrecht gegebenen Möglichkeiten nicht aus. Diese Sicherung von Gebieten und Freihaltung von Flächen für wasserwirtschaftliche Zwecke ist für die Bewirtschaftung der Gewässer und besonders das Speichern von Wasser in Zeiten hohen Wasserabflusses von Bedeutung. Um mehr und besseres Rohwasser für eine bessere Wasserführung im Vorfluter und für die Wasserversorgung sowie mehr Verdünnungswasser für eingeleitete Abwässer zur Verfügung zu haben, werden in den nächsten Jahrzehnten weitere Speicher in geeigneten Flußgebieten gebaut werden müssen.

Im Rahmen der Vorsorge für die Trinkwasser-Notversorgung werden nach einem dreistufigen regionalen Prioritätenprogramm in Verdichtungsräumen (Kern- und Randgebiete) sowie in Gegenden, die als Sonderfälle anzusehen sind, im wesentlichen netzunabhängige Einzelbrunnen niedergebracht. Die Karte „Prioritäten für den Bau von Trinkwasser-Notbrunnen in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) nach dem Wassersicherstellungsgesetz — April 1970 —" nach S. 88 zeigt diese in Anlehnung an die gemäß Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21. November 1968 festgestellten Verdichtungsräume gemeinsam mit den für die Wasserwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden abgegrenzten Gebiete.

Bau und Umbau von Einzelbrunnen wird von den kreisfreien Städten und Kreisen geplant und im Bundesauftrag verwirklicht. Bis Ende 1971 sind etwa 1000 solche Notbrunnen geschaffen worden. Das Programm zur Trinkwasser-Notversorgung aus Brunnen und Quellfassungen wird fortgeführt; im Jahre 1972 ist der Bau von rd. 300 weiteren Einzelbrunnen in Auftrag gegeben. Zur sinnvollen Ergänzung sowie zur zweckmäßigen und wirtschaftlichen Lösung der Vorsorge für die Trinkwasser-Notversorgung ist jedoch auch der Bau von Verbund- und Umgehungsleitungen, Dükern sowie stationären Wasserbehältern vorgesehen.

Für die Raumordnung ist es von besonderer Bedeutung, daß eine großräumige Bewirtschaftung der einzelnen Gewässer angestrebt wird. Wenn Planung und Durchführung aller wasserwirtschaftlicher Maßnahmen an einem Gewässer in einer Hand liegen, kann langfristig eine optimale Nutzung des Gewässers erreicht werden. Im Rahmen einer derartigen systematischen Bewirtschaftung von Flußgebieten werden sich auch Maßnahmen der Wasserspeicherung und Wasserüberleitung zum Ausgleich von Mangellagen innerhalb eines Flußgebietes überregional leichter planen sowie in die großräumigen raumordnerischen Entwicklungsziele einpassen und verwirklichen lassen.

3.4 Abfallbeseitigung

Mit der Vollkompetenz des Bundes für die Abfallbeseitigung durch die im März 1972 von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Grundgesetzänderung und mit dem Abfallbeseitigungsgesetz vom 7. Juni 1972 (BGBl. I S. 873) sind die Voraussetzungen für eine bundeseinheitliche, auch künftigen Anforderungen gerecht werdende Neuordnung der Abfallbeseitigung geschaffen. Die schadlose Beseitigung der Abfallstoffe soll unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung gesundheitliche Gefahren für Mensch und Tier sowie schädliche Einflüsse auf die Umwelt verhüten.

Als für die Raumordnung wichtigste Neuregelung schafft das Gesetz die Möglichkeit, die Abfallbeseitigung größerer Gebiete zusammenzufassen und dadurch zu strukturell und wirtschaftlich sinnvollen Standorten und Anlagen zu gelangen. Dazu sind von den Ländern Pläne zur Abfallbeseitigung nach überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen, die für die Beseitigungspflichtigen als verbindlich erklärt werden können. Das Gesetz verpflichtet die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften (in der Regel Kreise und kreisfreie Städte), die in ihrem Gebiet angefallenen Abfälle zu beseitigen. Mit den Abfallbeseitigungsplänen wird die bisherige Zersplitterung der Abfallbeseitigung vermieden. Die Witwirkung von Raumordnung und Landesplanung bei diesen Plänen sichert die Berücksichtigung der regionalen Aspekte der Bevölkerungsverteilung und -entwicklung, der Verkehrsverhältnisse und der daraus resultierenden Einzugsbereiche, Standortwahl und -sicherung.

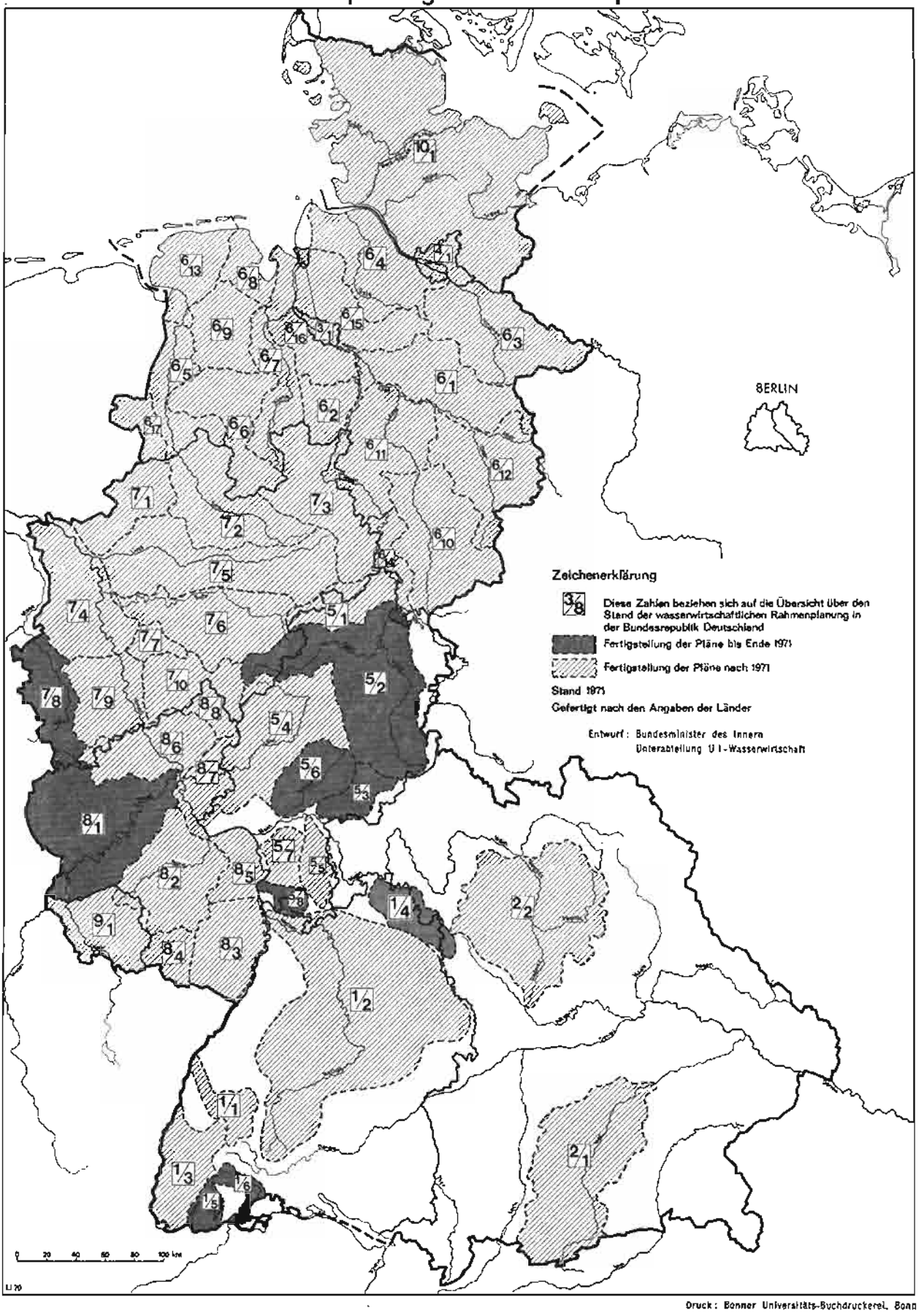
Die Entwicklung des Mengenanfalls an Hausmüll einschließlich Sperrmüll und Straßenkehricht in der Bundesrepublik Deutschland wird nach vorliegenden Untersuchungen (s. Bericht „Abfallbeseitigung" im

Erläuterung zur Karte

		Name des Rahmenplans	Planungszeitraum bis	Fertigstellung	Größe des Planungsgebietes in km²
Baden-Württemberg	1/1	Kinzig	2000	1975	1 200
	1/2	Neckar	2010	1980	13 800
	1/3	Südlicher Oberrhein	2000	1975	2 750
	1/4	Tauber	2000	1970	1 850
	1/5	Wehra/Murg	1987	1957	600
	1/6	Wutach	1985	1954	500
Bayern	2/1	Isar	2000	1971	7 545
	2/2	Regnitz	2000	1971	7 900
Bremen	3/1	–	2000	1975	403
Hamburg	4/1	–	2000	1975	747
Hessen	5/1	Diemel	2000	1980	1 759
	5/2	Fulda	1990	1964	6 947
	5/3	Kinzig	1985	1961	1 047
	5/4	Lahn (Hessischer Anteil)	2000	1980	5 286
	5/5	Gersprenz-Mümling-Rodau	2000	1972	1 287
	5/6	Nidda	1990	1968	1 941
	5/7	Schwarzbach-Modau-Winkelbach	2000	1980	1 200
	5/8	Weschnitz	1987	1964	415
Niedersachsen	6/1	Nördlich der Aller	2000		3 880
	6/2	Große Aue	2000		1 360
	6/3	Obere Elbe	2000		4 600
	6/4	Untere Elbe	2000		3 485
	6/5	Emsland	2000		2 030
	6/6	Hase	2000		3 005
	6/7	Hunte	2000		2 060
	6/8	Jade	2000	Teilpläne bis	805
	6/9	Leda-Jümme	2000	1973	2 065
	6/10	Obere Leine	2000	sonst 1975	4 515
	6/11	Untere Leine	2000		3 990
	6/12	Oker	2000		3 860
	6/13	Ostfriesland	2000		2 310
	6/14	Oberweser	2000		1 235
	6/15	Unterweser-Ost	2000		3 470
	6/16	Unterweser-West	2000		2 457
	6/17	Vechte	2000		1 110
Nordrhein-Westfalen	7/1	Zuflüsse zum Ijsselmeer	2000		2 000
	7/2	Obere Ems	2000	Teilpläne	4 125
	7/3	Zuflüsse zur Weser	2000	bis 1975	4 956
	7/4	Niederrhein	2000		4 200
	7/5	Lippe-Emscher	2000		5 720
	7/6	Ruhr	2000		4 439
	7/7	Wupper	2000	1967	824
	7/8	Rur (Eifelrur)	1990	Teilpläne	2 245
	7/9	Rheingraben-Süd u. Erft	2000	bis 1975	2 573
	7/10	Sieg (N.-W. Anteil)	2000		2 225
Rheinland-Pfalz	8/1	Generalplan Mosel	1995	1970	6 203
	8/2	Nahe	2000	1972	4 064
	8/3	Vorder-Pfalz	2005	1975	3 000
	8/4	Schwarzbach °	2000	1977	950
	8/5	Rheinhessen	2000	1977	1 200
	8/6	Ahr/Nette-Wied/Saynbach	2005	1980	2 700
	8/7	Luhn (Rheinland-Pfalz Anteil) *	2000	1982	960
	8/8	Sieg (Rheinland-Pfalz Anteil) **	2000	1982	660
Saarland	9/1	Saarland	1990	1975	2 568
Schleswig-Holstein	10/1	Schleswig-Holstein	2000	1975	15 658

° in Abstimmung mit Saarland
* in Abstimmung mit Hessen
** in Abstimmung mit Nordrhein-Westfalen

Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung in der Bundesrepublik Deutschland



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Materialienband zum Umweltprogramm) folgendermaßen geschätzt:

Jahr	jährliche Menge	
1970		
je Einwohner	0,15 bis 0,3 t	1,0 bis 1,6 m³
insgesamt	9 bis 18 Millionen t	60 bis 98 Millionen m³
1975		
je Einwohner	0,2 bis 0,35 t	1,3 bis 1,8 m³
insgesamt	12 bis 22 Millionen t	80 bis 110 Millionen m³
1980		
je Einwohner	0,3 bis 0,5 t	1,8 bis 2,5 m³
insgesamt	19 bis 31 Millionen t	111 bis 155 Millionen m³

Dabei werden für Verdichtungsräume die höheren und für ländliche Räume die niedrigeren Werte angenommen. Menge und Zusammensetzung sind abhängig von der Gemeindegröße und der sozio-ökonomischen Struktur eines Gebietes.

Um die zu erwartende Zunahme der Abfallmengen bereits an der Entstehungsquelle zu beeinflussen und dadurch die Abfallbeseitigung im ökologischen und raumordnerischen Sinne zu entlasten, werden von der Bundesregierung intensiv die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Wiederverwendung verschiedener Abfallarten geprüft.

Da die geordnete Ablagerung auch künftig die überwiegende Beseitigungsart sein wird, kommt den Vorschlägen der Raumordnung zur Standortwahl und zur späteren Verwendung der Deponien ihrer räumlichen Auswirkungen wegen besondere Bedeutung zu. Entsprechendes gilt für die Standorte von Anlagen zur Verwertung von Autowracks, die wegen ihrer Emissionen und der erforderlichen Sammelplätze und Verkehrsanschlüsse besonderen Bedingungen unterliegen.

3.5 Lärmbekämpfung

Da der Fluglärm für die den Flughäfen benachbarten Gebiete wesentlichen Einfluß auf die siedlungsstrukturelle Entwicklung hat, bedeutet das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl I S. 282) einen beachtlichen Schritt zur Lösung des Problems. Es sieht neben einer Reihe von Maßnahmen zur Minderung des Fluglärms an der Entstehungsquelle vor allem die Festsetzung von Lärmschutzbereichen an bestimmten Flugplätzen mit rechtlichen und finanziellen Konsequenzen vor. Vom Gesetz erfaßt sind zunächst Verkehrsflughäfen, die dem Fluglinienverkehr angeschlossen sind, und militärische Flugplätze, die dem Betrieb von Flugzeugen mit Strahltriebwerken zu dienen bestimmt sind. Ein Lärmschutzbereich umfaßt das Gebiet außerhalb des Flugplatzgeländes, in dem der durch Lärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel 67 dB (A) übersteigt. Nach einem im Gesetz geregelten Verfahren werden die Lärmschutzbereiche mit jeweils 2 Schutzzonen durch Rechtsverordnung festgelegt.

In den Lärmschutzbereichen gilt eine Reihe baulicher Nutzungsbeschränkungen: Schutzbedürftige Einrichtungen wie Krankenhäuser, Altenheime und Schulen dürfen darin grundsätzlich nicht errichtet werden; Wohnungen dürfen in der Schutzzone 1 grundsätzlich nicht errichtet werden, in der Schutzzone 2 nur, wenn sie mit bestimmten Schallschutzeinrichtungen versehen werden. Die Bundesregierung bereitet z. Z. die Rechtsverordnungen zur Festsetzung der Lärmschutzbereiche vor. Dabei sind Art und Umfang des voraussehbaren Flugbetriebes und ein zu erwartender Ausbau des Flugplatzes zu berücksichtigen.

Das Gesetz verpflichtet, beim Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden vermeidbare Geräusche zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Bevölkerung vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Lärm — besonders während der Nachtruhe — zu schützen.

Aus der Sicht der Raumordnung sollten gleiche Maßnahmen auch für Flugplätze des Regionalflugverkehrs angewandt werden, die zur Standortverbesserung zurückgebliebener Gebiete als eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung ausgewogener struktureller Verhältnisse im Bundesgebiet angesehen werden. In ihrer Entschließung „Raumordnung und Regionalluftverkehr" vom 16. Juni 1971 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung ausdrücklich darauf hingewiesen, daß auch der Flächenbedarf regionaler Flugplätze frühzeitig mit der baulichen Entwicklung in ihrer Umgebung abzustimmen ist, damit die Sicherheit der Luftfahrt wie der Lärmschutz der Bevölkerung gewährleistet ist. Notwendig ist die Freihaltung der Zonen größerer Lärmbelästigung von ungeeigneten Nutzungen (z. B. Bebauung, Erholung) auch für Regionalflugplätze so, wie es nach dem jeweiligen Landesrecht möglich ist.

3.6 Luftreinhaltung

Mit dem Ziel, eine umfassende gesetzliche Grundlage für den Kampf gegen die von Anlagen, Fahrzeugen sowie Brenn- und Treibstoffen ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen — insbesondere durch Luftverunreinigungen und Lärm — zu schaffen, hat die Bundesregierung im Sommer 1971 den parlamentarischen Körperschaften den Entwurf eines Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgelegt (Bundesratsdrucksache 437/71).

Für die Aufgabe der Raumordnung, Beeinträchtigungen gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen auf planerischem Wege so weit wie möglich vorzubeugen, ist es von ausschlaggebender Bedeutung, daß der Gesetzentwurf das Prinzip der Vorsorge in den Vordergrund rückt. Aus dieser Sicht sollen Anforderungen bei der Genehmigung von Groß-

emittenten ebenso gestellt werden können wie an Anlagen oder Brenn- oder Treibstoffe, die in großer Serie oder in großem Umfang auf den Markt gebracht werden. Im Hinblick auf die letztgenannten Gegenstände soll die Möglichkeit geschaffen werden, durch geeignete Anforderungen bereits auf den Herstellungsprozeß einzuwirken, um schädliche Auswirkungen möglichst nicht erst entstehen zu lassen. Darüber hinaus werden in bestimmten Fällen Ermächtigungen vorgesehen, nach denen Emissionswerte auch unter Berücksichtigung der künftigen technischen Entwicklung festgesetzt werden können.

Ein wesentliches Anliegen des Entwurfs ist ferner, die Überwachung der Luftverunreinigungen zu verbessern. Damit werden Unterlagen geschaffen, die auch für die Raumordnung zur Beurteilung von Belastungen und Entwicklungsmöglichkeiten größerer Räume wichtig sind. Durch Rechtsverordnungen können Belastungsgebiete in Verdichtungsräumen festgesetzt werden, in denen besonders schädliche Einwirkungen auftreten oder erwartet werden. Für Belastungsgebiete wird die Aufstellung von Emissionskatastern sowie, in kritischen Fällen, von Luftreinhalteplänen vorgeschrieben, die Feststellungen über Art, Umfang, hervorgerufene Schäden und die Ursachen der Luftverunreinigungen sowie über Gegen- und Vorsorgemaßnahmen enthalten.

Für bestimmte Gebiete, die eines besonderen Schutzes vor Luftverunreinigungen oder Geräuschen bedürfen, können Verbote oder Beschränkungen für bestimmte Anlagen oder Brennstoffe ausgesprochen werden.

Wesentliche raumordnerische Voraussetzung auch für eine verbesserte Luftreinhaltung wird die richtige Zuordnung emittierender Nutzungen zu schutzbedürftigen Flächennutzungen sein, womit schädliche Einwirkungen möglichst vermieden werden sollen, was z. B. durch Vorschlag alternativer Standorte oder Trassen erreicht werden kann. Mit dem Prinzip der gegliederten Verdichtung, das durch Konzentration der Siedlungsentwicklung genügende Freiräume auch für einen besseren Luftaustausch erhalten bzw. gewinnen soll, trägt die Raumordnung mittelbar zur Luftreinhaltung bei. Kriterien für die richtige Zuordnung standen bisher nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Es ist jedoch zu erwarten, daß das „Projekt Untermain" (vgl. Abschnitt I 2.2.6) Ergebnisse über die Schutzfunktionen von Grünzonen, ihre Bedeutung für Durchlüftung und Lufterneuerung eines solchen Verdichtungsraumes und über erforderliche Abstände zwischen emittierenden Bereichen und immissionsempfindlichen Gebieten liefert.

3.7 Umfassende Umweltplanung

Elementare Lebensbedürfnisse, notwendige Verbesserungen der Infrastruktur, selbst Maßnahmen zum Schutz der Umwelt werden auch künftig Eingriffe in den Naturhaushalt und in die Landschaft unabweisbar machen. Deshalb ist es erforderlich, den Umweltschutz in der Gesetzgebung, beim Gesetzesvollzug und vor allem bei Planungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand frühzeitig und stärker als bisher zu berücksichtigen. Das Umweltprogramm des Bundes hat hierfür eine mittelfristige Konzeption für die zu lösenden Aufgaben festgelegt, die fortgeschrieben werden soll und auch eine der Grundlagen für das Bundesraumordnungsprogramm darstellt.

In der Formulierung ihrer Ziele und der Planung der räumlichen Gesamtentwicklung hat die Raumordnung sämtliche Ansprüche an den Raum abzuwägen, auch im Interesse des Umweltschutzes. Wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung dieses Koordinierungsauftrages der Raumordnung (§ 4 ROG) und ebenso für die frühzeitige und konkrete Festlegung raumordnerischer Ziele für den Umweltschutz ist die Ermittlung regional gegliederter Daten über den derzeitigen Stand der Umweltbelastungen sowie die zu erwartenden Anforderungen an die Umwelt.

Im Umweltprogramm ist die Einrichtung eines Umwelt-Planungsinformationssystems (UMPLIS) beschlossen, das die umweltrelevanten Meßergebnisse, statistische Daten und Forschungsergebnisse systematisch auswerten und zugänglich machen soll. Durch Verknüpfung und Koordination vorhandener Datensysteme sollen insbesondere schneller Zugriff und notwendige Kombination verfügbarer Informationen gewährleistet und zu füllende Lücken offengelegt werden. Der Aufbau von UMPLIS wird von einem interministeriellen Ausschuß unter Beteiligung der Länder, der Wissenschaft und der Wirtschaft gesteuert und 1972 begonnen.

Dieses System wird für die Raumordnung eine wichtige Ergänzung der vorhandenen Datenquellen bieten, da für die Abwägung der Raumansprüche bislang nicht genügend gesicherte Daten und Indikatoren als umweltgerechte Beurteilungsmaßstäbe zur Verfügung stehen.

Bei der raumstrukturellen Entwicklungsplanung werden z. Z. noch vorwiegend demographische und ökonomische Kriterien (Bevölkerungsverteilung, Bruttoinlandsprodukt, Realsteuerkraft, Arbeitsplatzdichte u. a.) den Entscheidungen zugrunde gelegt. Es ist notwendig, darüber hinaus qualitative Maßstäbe zu entwickeln, die sowohl die ökologisch bestimmten Grenzen und Möglichkeiten der Raumnutzung als auch jene Faktoren beurteilen lassen, die wie der Erlebniswert unserer Städte und Landschaften das psychische Wohlbefinden des Menschen beeinflussen. Allerdings fehlen hierfür noch fast alle wissenschaftlichen Voraussetzungen.

Die Bundesregierung wird die Erarbeitung solcher Grundlagen besonders fördern. In der vom Beirat für Raumordnung ausgearbeiteten Empfehlung „Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft" (s. Anhang S. 173) sind Möglichkeiten aufgezeigt, wie die notwendigen ökologischen Maßstäbe als Entscheidungshilfen für die Planung geschaffen werden können.

Für die Umweltplanung auf lange Sicht wird auch das Bundesraumordnungsprogramm den Rahmen abgeben: Mit dem Abbau großer regionaler Unterschiede in den allgemeinen Lebensbedingungen und

der Sicherung der Grundlagen für eine langfristig ausgewogene Wirtschaftsentwicklung sollen die Voraussetzungen für eine hohe Umweltqualität geschaffen werden.

4 Siedlungsstruktur

4.1 Zielvorstellungen zur Entwicklung der Siedlungsstruktur

Die Raumstruktur mit ihren großflächigen Raumkategorien Verdichtungsräume und ländliche Räume wird durch die Siedlungsstruktur überlagert. Ihr wesentliches Merkmal ist die wechselseitige funktionale Ergänzung der Siedlungen.

Mit dem Bundesraumordnungsprogramm wird versucht, eine neue Konzeption der siedlungsstrukturellen Entwicklung einzuführen. Über den Sachstand der Arbeiten wurde bereits unter Abschnitt III 1 berichtet. Die Verhandlungen über dieses Zielsystem in der Ministerkonferenz für Raumordnung sind noch nicht abgeschlossen. Wesentliche Elemente des neuen Systems sind Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte, die auf dem von den Ländern festgelegten zentralörtlichen Gliederungssystem aufbauen und dieses System fortentwickeln. Der Stand der Planungen zum Ausbau der zentralen Orte ist in den früheren Raumordnungsberichten ausführlich dargelegt worden.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß die funktionale Verflechtung im Raum bei Planungen und Maßnahmen künftig stärker berücksichtigt werden muß, hat die MKRO als eine wesentliche Vorarbeit zum Zielsystem des Bundesraumordnungsprogramms eine auf Bundesebene vergleichbare Abgrenzung der Verflechtungsbereiche für die raumordnungspolitisch besonders wichtigen zentralen Orte mittlerer Stufe sowie einen repräsentativen Ausstattungskatalog für diese Zentren erarbeitet. Diese Vorarbeiten wurden am 15. Juni 1972 von der Ministerkonferenz für Raumordnung als Entschließung verabschiedet (vgl. Anlage S. 146). Der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist der Auffassung, daß die Landkreise als räumlicher Bezugsrahmen für die vorgesehene Neuabgrenzung der Fördergebiete wenig geeignet sind. Daher sollen sie nach Möglichkeit durch Verflechtungsbereiche für gewerbliche Schwerpunktorte ersetzt werden. Als Grundlage könnte nach Ansicht des Planungsausschusses der Vorschlag der Ministerkonferenz für Raumordnung dienen.

Auch der Beirat für Raumordnung hat in einer Empfehlung vom 28. Oktober 1971 zum „Zielsystem für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets" (vgl. Anlage S. 154) die funktionale Gliederung des Raumes als ein wesentliches Element der künftigen Raumordnungspolitik vorgeschlagen und zentrale Orte mittlerer Stufe, die vom Beirat als Entwicklungspunkte bezeichnet werden sowie die Entwicklungsachsen als Hauptgestaltungselemente der künftigen Raumordnungspolitik empfohlen.

4.2 Siedlungsstrukturell bedeutsame Planungen und Maßnahmen des Bundes im Bereich Städtebau und Wohnungswesen

4.2.1 Raumordnung und Städtebau

Die Entwicklung der Siedlungsstruktur wird in entscheidendem Maße auch von der Städtebaupolitik mitbestimmt. Sowohl das Bodenrecht als auch finanzielle Förderungen zur Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen wirken sich auf die räumliche Entwicklung aus.

Die städtebauliche Planung hat sich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. In der Planungspraxis zeigt sich immer wieder, daß die städtebauliche Planung auf einen Orientierungsrahmen aus raumordnerischer Sicht angewiesen ist. Gleichzeitig werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in erheblichem Maße von den Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Stadtentwicklung mit beeinflußt.

In ähnlicher Weise sind auch die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen dem Bundesraumordnungsprogramm als Orientierungsrahmen für die Städtebaupolitik und den für alle Gemeinden zu entwickelnden städtebaulichen Zielen zu sehen.

Dies gilt insbesondere für folgende Schwerpunktaufgaben:

- Maßnahmen zum Städtebauförderungsgesetz,
- Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen,
- Vorarbeiten zur Novellierung des Bundesbaugesetzes,
- städtebauliche Orientierung der Wohnungspolitik,
- Maßnahmen im Bereich der städtebaulichen und bautechnischen Forschung,
- Durchführung städtebaulicher Sonderprogramme wie Versuchs- und Vergleichsbauten, Demonstrativbaumaßnahmen, Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern, städtebauliche Experimente und richtungweisende Bundeswettbewerbe.

Zwischen all diesen Bereichen und der Raumordnung bestehen vielfältige Wechselbeziehungen. Hierauf wird die Bundesregierung in ihrem nächsten Städtebaubericht näher eingehen.

Bei der Aufstellung der Bundesprogramme nach dem Städtebauförderungsgesetz hat sich das Zusammenwirken zwischen Raumordnung und Städtebau bewährt.

4.2.2 Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes

Das Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) ist für die Raumordnung von erheblicher Bedeutung. Nach diesem Gesetz sollen städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, vorbereitet, gefördert und durchgeführt werden.

Sanierungsmaßnahmen dienen zur Behebung städtebaulicher Mißstände und damit auch der Verbesserung ihrer Funktion im Verflechtungsbereich. Durch Entwicklungsmaßnahmen sollen entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung neue Orte geschaffen, vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt oder vorhandene Orte um neue Ortsteile erweitert werden.

Für den ländlichen Raum schafft das Städtebauförderungsgesetz die Rechtsgrundlagen für eine notwendige Koordinierung im Bereich der Planung und Durchführung von Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen.

Über die Grundzüge des Städtebauförderungsgesetzes hat die Bundesregierung im Städtebaubericht 1970 (Drucksache VI/1497) eingehend berichtet.

Aus raumordnerischer Sicht ergeben sich für die Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes wichtige Gesichtspunkte. Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz haben sich an den Bestimmungen des Artikel 104 a Abs. 4 GG auszurichten. Sie dienen somit, entsprechend den Zielen der Raumordnung, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bzw. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Gemäß § 71 Abs. 3 Städtebauförderungsgesetz sind die Finanzhilfen des Bundes nach räumlichen oder sachlichen Schwerpunkten gemäß der Bedeutung der Investitionen für die wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung im Bundesgebiet zu gewähren.

Dementsprechend sollen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen u. a. dazu beitragen, daß die Siedlungsstruktur den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung entspricht. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen müssen die Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten, zum Gegenstand haben.

Die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (Argebau) hat gemeinsam mit dem Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen einen Kriterienkatalog zur Beurteilung der in ein Bundesprogramm nach dem Städtebauförderungsgesetz aufzunehmenden Maßnahmen erarbeitet. Dieser Kriterienkatalog soll die Schwerpunktbildung der Förderung nach räumlichen und sachlichen Gesichtspunkten erleichtern.

Der Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung hat sich mit raumordnerischen Auswahlkriterien für die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen befaßt und in seinem Beschluß vom 2. Juni 1971 über Raumordnung und Programme nach dem Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes entsprechende Grundsätze erarbeitet. Danach sollte jenen Maßnahmen nach Schwerpunktbildung und Priorität der Vorzug gegeben werden, die den größeren Strukturverbesserungseffekt aufweisen und dazu beitragen, die von der Landesplanung vorgesehenen Einwohnerzahlen in Entwicklungsschwerpunkten zu erreichen. Eine regionale Konzentration der Förderungsmittel ist erwünscht, wenn deren Einsatz in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit wesentlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind, besondere Entwicklungschancen verspricht, bzw. wenn in den Verdichtungsräumen dadurch ein besonders hoher Ordnungseffekt erreicht wird. In den Verdichtungsräumen und ihren Ordnungsräumen sollen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen des Gesamtraumes beitragen. Hierbei soll der Standort von Förderungsobjekten so ausgewählt werden, daß eine gute, wenn möglich schienengebundene Verkehrserschließung im öffentlichen Nahverkehr und eine gute Zuordnung zu Standorten vorhandener und geplanter Arbeitsplätze gesichert sind.

Bei der Förderung soll berücksichtigt werden, daß Siedlungseinheiten entstehen, die groß genug sind, um eine leistungsfähige Infrastrukturausstattung zu rechtfertigen.

Diese raumordnerischen Beurteilungskriterien sollen dazu dienen, die verschiedenen Maßnahmen nach unterschiedlicher raumordnerischer Dringlichkeit einzustufen und die Förderungsmittel regional schwerpunktmäßig einzusetzen.

Diese Auswahlkriterien schließen nicht die Sanierung ländlicher Gemeinden mit angemessener Grundausstattung aus. Nach § 71 Abs. 3 StBauFG sind insbesondere auch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Dorferneuerung sachliche Schwerpunkte.

Die den Gemeinden zufließenden Mittel nach dem Städtebauförderungsgesetz sind nicht unerheblich. Die Bundesregierung stellt in den Haushaltsjahren 1971 bis 1973 Finanzhilfen von insgesamt 450 Millionen DM bereit.

Das erste Bundesprogramm nach dem Städtebauförderungsgesetz, das auf der Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister von Bund und Ländern am 22. Oktober 1971 für das Jahr 1971 erstellt wurde, war mit einer Finanzhilfe des Bundes in Höhe von 100 Millionen DM ausgestattet. Es umfaßte 197 Sanierungsmaßnahmen, davon 138 im städtischen Bereich und 59 Maßnahmen im ländlichen Bereich sowie 13 Entwicklungsmaßnahmen (vgl. Karten „Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971 — Sanierungsmaßnahmen bzw. Entwicklungsmaßnahmen —" nach S. 92).

Das Bundesprogramm 1972 wurde von den für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Ministern in der Konferenz am 9. Juni 1972 aufgestellt. Dieses Programm stellt eine Fortführung des Programms 1971 dar. An Bundesfinanzhilfen konnten in diesem Programm 150 Millionen DM bereitgestellt werden. Mit diesen Mitteln werden 1972 insgesamt 276 Sanierungsmaßnahmen, davon 171 im städtischen Bereich und 105 im ländlichen Be-

reich sowie 27 Entwicklungsmaßnahmen gefördert (vgl. Karten „Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972 — Sanierungsmaßnahmen bzw. Entwicklungsmaßnahmen —" nach S. 92).

Das Bundesprogramm 1972 konzentriert sich noch mehr als das Bundesprogramm 1971 auf siedlungsstrukturell wichtige Vorhaben. Bei der Auswahl der Förderungsmaßnahmen unter raumordnerischen Gesichtspunkten war die Bundesregierung vor allem bemüht, das System der zentralörtlichen Gliederung der Siedlungsstruktur zu fördern und zu stärken.

4.2.3 Wohnungswesen

Der soziale Wohnungsbau hat in erster Linie sozialpolitische Aufgaben zu erfüllen, dabei aber auch Zielsetzungen der Raumordnung zu berücksichtigen.

Trotz der hohen Wohnungsbauleistungen in den vergangenen Jahrzehnten besteht weiterhin ein großer Wohnungsbedarf. Er wird auf rd. 5 Millionen Wohnungen in den 70er Jahren geschätzt. Zur Dekkung dieses Bedarfs ist auch eine Verstärkung des sozialen Wohnungsbaues erforderlich. Die Bundesregierung hat die Voraussetzungen hierfür mit dem langfristigen Wohnungsbauprogramm geschaffen.

Die Einsatzrichtlinien für den sozialen Wohnungsbau wurden unter raumordnungspolitischen und städtebaupolitischen Zielsetzungen überarbeitet.

Mit dem langfristigen Wohnungsbauprogramm strebt die Bundesregierung eine Verstärkung des sozialen Wohnungsbaues auf 200 000 bis 250 000 Wohnungen jährlich an. Innerhalb des langfristigen Wohnungsbauprogramms bildet neben einem Sozialprogramm und einem Modernisierungsprogramm das Regionalprogramm einen besonderen Schwerpunkt.

Im Regionalprogramm werden jährlich 50 000 Wohnungen vom Bund gefördert. Die Förderungsmittel sind nach den Zielen der Raumordnung und des Städtebaues unter gleichzeitiger Berücksichtigung notwendiger Rationalisierungsmaßnahmen einzusetzen. Gefördert werden vor allem Bauvorhaben in

- — Entwicklungsschwerpunkten in wirtschaftlich schwachen Gebieten oder solchen mit einseitiger Wirtschaftsstruktur (z. B. im Zonenrandgebiet). Insbesondere sollen hierbei die Strukturverbesserungsmaßnahmen des Bundes im Rahmen der „Regionalen Aktionsprogramme" der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" durch flankierende Wohnungsbaumaßnahmen unterstützt werden;
- — Orten mit besonders starker Unterversorgung oder hoher Zuwanderungsquote;
- — städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten.

Das Regionalprogramm verbindet damit in besonderem Maße Zielsetzungen der Wohnungspolitik mit Zielsetzungen der Städtebaupolitik, der regionalen Strukturpolitik und der Raumordnungspolitik.

4.2.4 Städtebauliche Sonderprogramme

Um eine enge Verbindung zwischen den Ergebnissen der städtebaulichen und bautechnischen Forschung und der Baupraxis herzustellen, fördert die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit den Ländern Versuchs- und Vergleichsbauten und Demonstrativmaßnahmen.

Seit 1971 bemüht sich die Bundesregierung um eine Konzentration der laufenden Maßnahmen auf wenige Großvorhaben. Dabei werden raumordnungspolitisch wünschenswerte Standorte, z. B. Entwicklungsschwerpunkte mit schienengebundener Verkehrserschließung im öffentlichen Nahverkehr, die dem Zielsystem des Bundesraumordnungsprogramms entsprechen, in besonderem Maße berücksichtigt. Dadurch können die Voraussetzungen für eine konzentrierte und aufeinander abgestimmte Forschungs- und Untersuchungstätigkeit weiter verbessert und die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung stärker berücksichtigt werden.

Das Programm der Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern wurde im Berichtszeitraum erfolgreich fortgeführt. Nach dem Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes wurden 76 Vorhaben unmittelbar in das 1. Bundesprogramm nach § 72 StBauFG übergeleitet, während 19 Vorhaben für eine gesonderte Weiterführung als Studien und Modellvorhaben ausgewählt wurden. Davon liegen 13 Vorhaben im städtischen Bereich und 6 Vorhaben im ländlichen Bereich. Diese ausgewählten 19 Studien und Modellvorhaben stellen ein begleitendes Forschungsprogramm zum Städtebauförderungsgesetz dar, das in seiner Anwendung dem Bund, den Ländern und den Gemeinden ermöglicht, anhand von konkreten Beispielen Erfahrungen zu sammeln.

Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern

Alsfeld	— Städtisches Sanierungsgebiet
Alzenau	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich
Bremen	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets Rembertiring/Ostertor
Eckernförde	— Städtisches Sanierungsgebiet
Gudensberg	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich
Hamburg St. Pauli-Süd	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets
Hameln	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets — Altstadt
Hillesheim	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich
Bad Honnef	— Städtisches Sanierungs- und Entwicklungsgebiet
Karlsruhe	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets „Im Dörfle" der Stadt Karlsruhe
Kempten	— Städtisches Sanierungsgebiet
Kirn	— Städtisches Sanierungsgebiet

Prioritäten für den Bau von Trinkwassernotbrunnen

In der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

nach dem Wassersicherstellungsgesetz
Stand: April 1970

Priorität I | Priorität II | Priorität III

Entwurf: Bundesminister des Innern
Unterabteilung U I - Wasserwirtschaft

BERLIN

Ruhrgebiet
0 5 10 15 20
Kilometer

Grenze der Bundesrepublik Deutschland
Landesgrenze
Reg.-Bez.-Grenze
Landkreisgrenze
Grenze einer kreisfr. Stadt

0 50 100
Kilometer

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Prioritäten für den Bau von Trinkwassernotbrunnen
in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

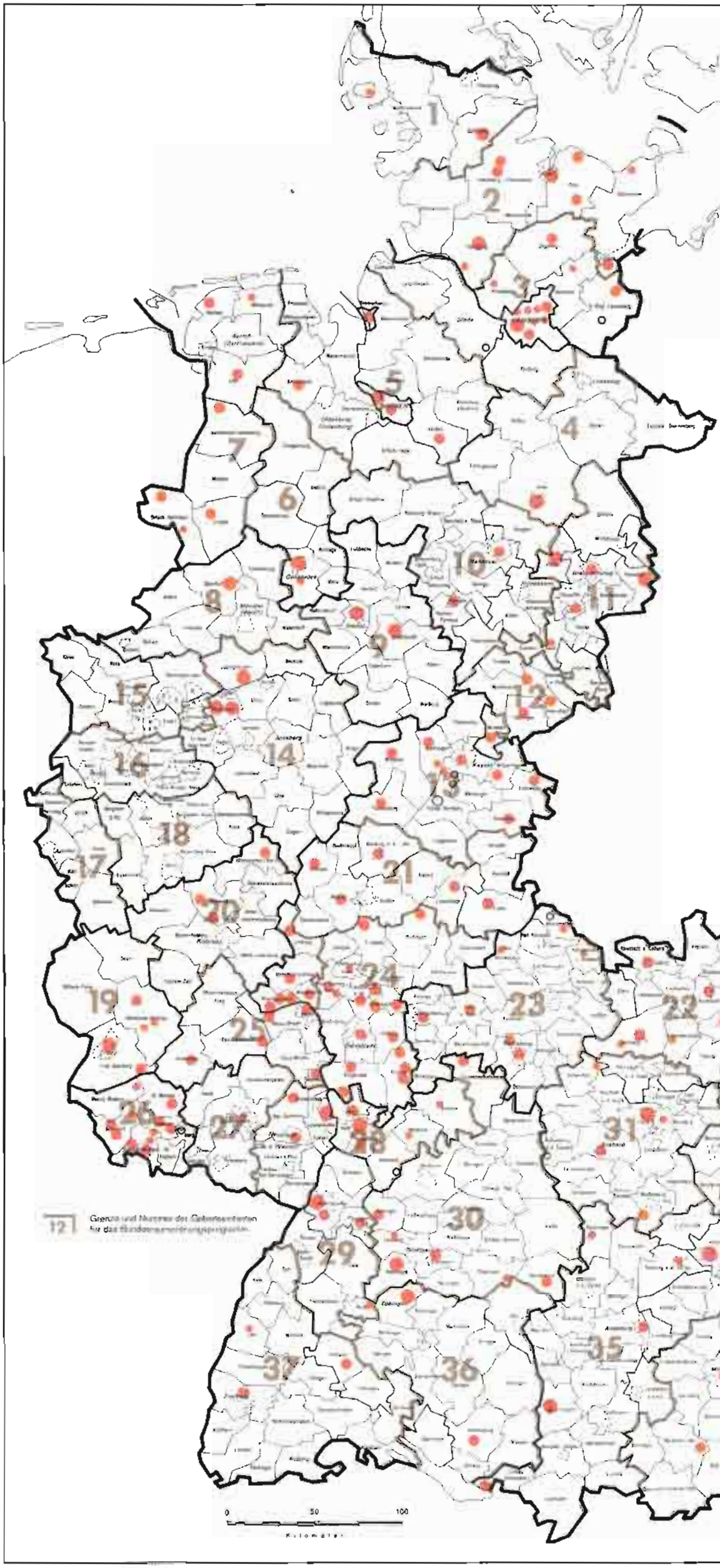
– April 1970 –

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971

- Sanierungsmaßnahmen -

Finanzhilfe des Bundes in DM	Zentralitätsstufen: Klein- und Unterzentren	Zentralitätsstufen: Mittel- und Oberzentren	Keine Zentralität
bis unter 100 000	•	•	○
100 000 „ „ 1 000 000	•	•	○
1 000 000 und mehr	•	•	○

Quelle: Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen



Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes
nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971

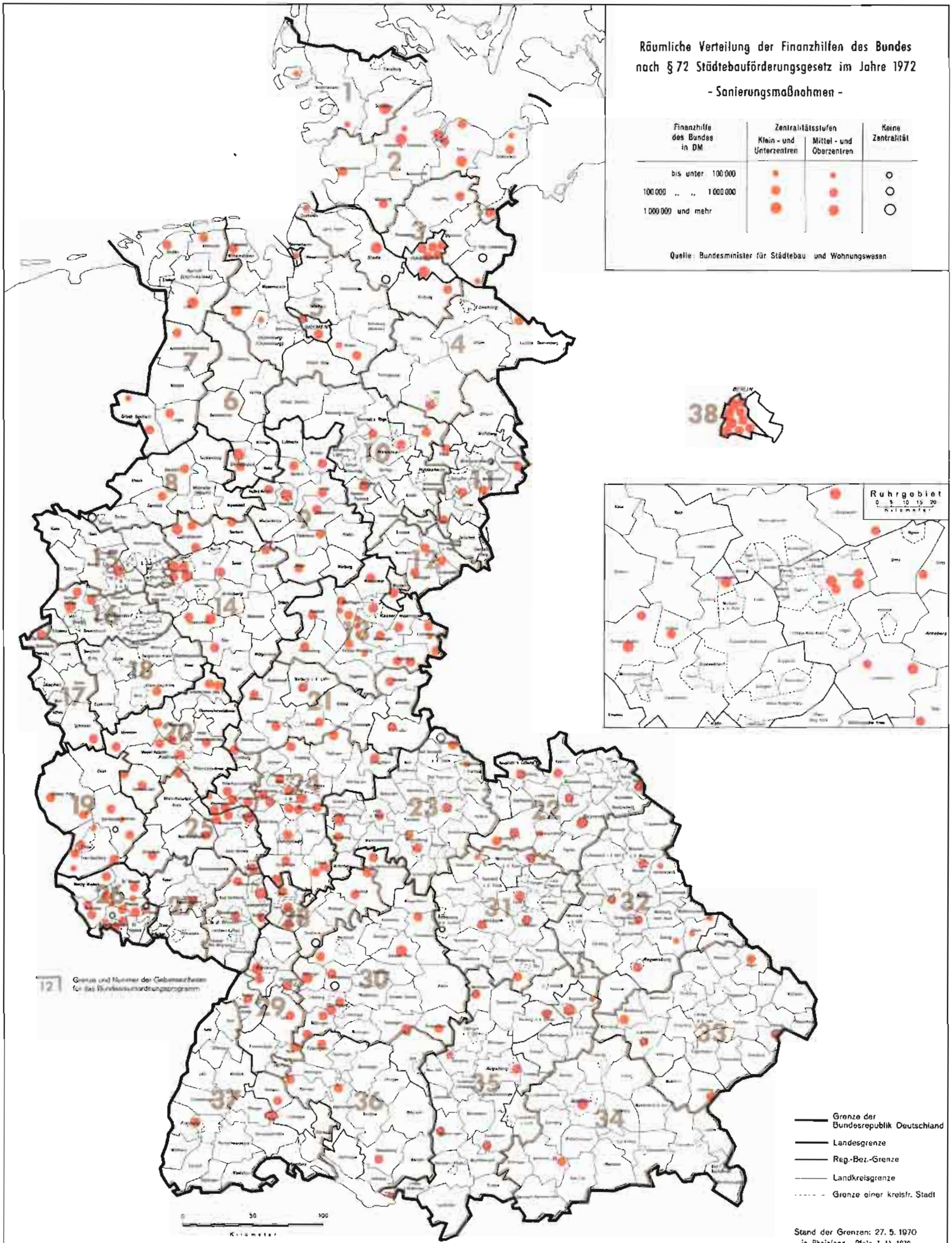
– Sanierungsmaßnahmen –

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972

- Sanierungsmaßnahmen -

Finanzhilfe des Bundes in DM	Zentralitätsstufen: Klein- und Unterzentren	Zentralitätsstufen: Mittel- und Oberzentren	Keine Zentralität
bis unter 100 000	●	●	○
100 000 „ „ 1 000 000	●	●	○
1 000 000 und mehr	●	●	○

Quelle: Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen



Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Raumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes
nach § 72 Stadtebauförderungsgesetz im Jahre 1972

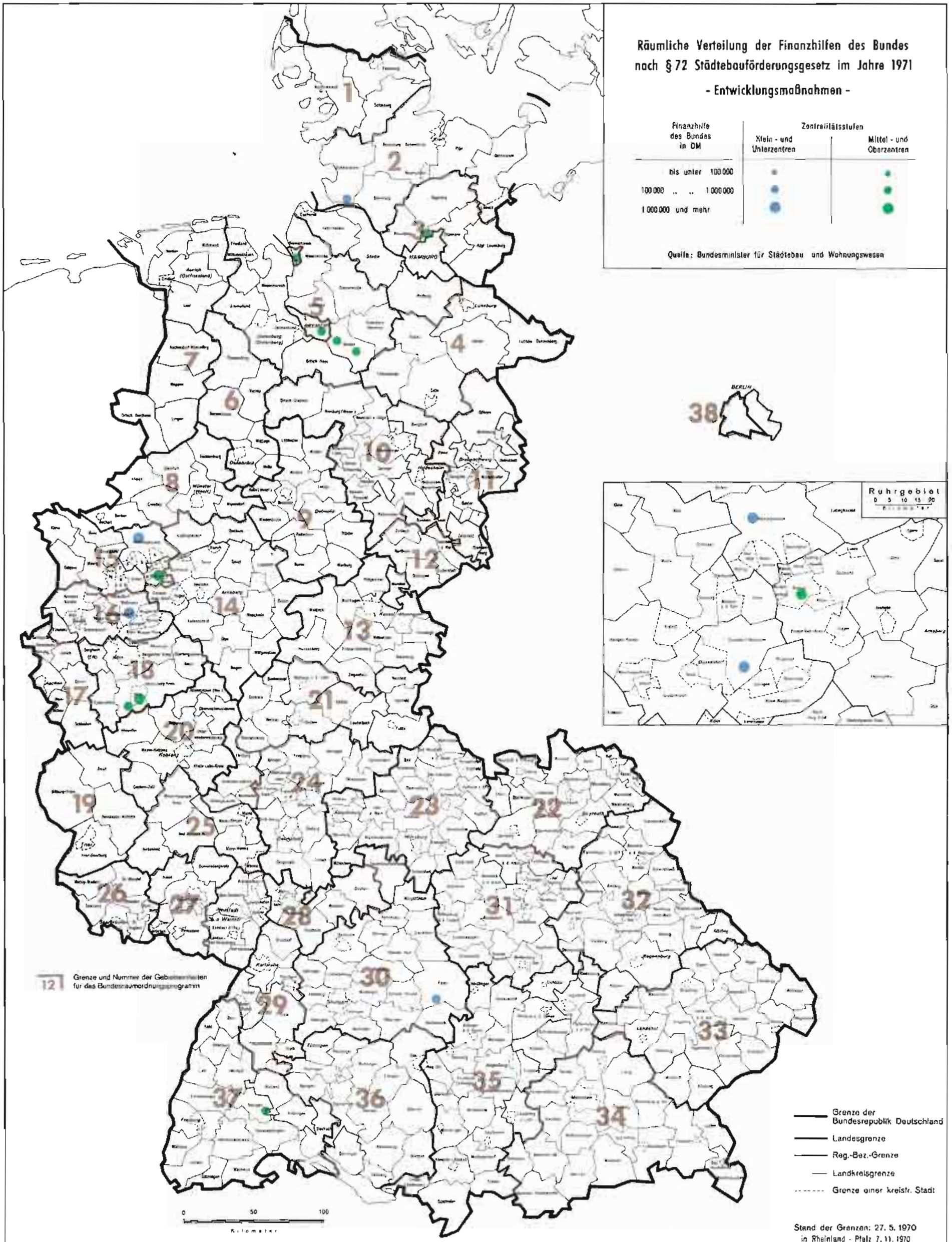
– Sanierungsmaßnahmen –

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971

- Entwicklungsmaßnahmen -

Finanzhilfe des Bundes in DM	Zentralitätsstufen: Klein- und Unterzentren	Zentralitätsstufen: Mittel- und Oberzentren
bis unter 100 000	●	●
100 000 „ „ 1 000 000	●	●
1 000 000 und mehr	●	●

Quelle: Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen



Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes
nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1971

– Entwicklungsmaßnahmen –

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972

- Entwicklungsmaßnahmen -

Finanzhilfe des Bundes in DM	Zentralitätsstufen: Klein- und Unterzentren	Zentralitätsstufen: Mittel- und Oberzentren
bis unter 100 000	●	●
100 000 „ „ 1 000 000	●	●
1 000 000 und mehr	●	●

Quelle: Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen

38 BERLIN

Ruhrgebiet

12 Grenze und Nummer der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm

0 50 100
Kilometer

Grenze der Bundesrepublik Deutschland
Landesgrenze
Reg.-Bez.-Grenze
Landkreisgrenze
Grenze einer kreisfr. Stadt

Stand der Grenzen: 27. 5. 1970
in Rheinland - Pfalz 7. 11. 1970

Kartengrundlage bearbeitet im Institut für Raumordnung

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Räumliche Verteilung der Finanzhilfen des Bundes
nach § 72 Städtebauförderungsgesetz im Jahre 1972

– Entwicklungsmaßnahmen –

Osnabrück	— Städtisches Sanierungsgebiet, Teilabschnitt „Dielinger-Straße"
St. Wendel	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets — Altstadt
Völklingen	— Teilabschnitt des Sanierungsgebiets
Berlin-Wedding	— Blockgebiet im Bereich des Vineta-Platzes
Wildberg	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich
Wilster	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich
Zons b. Dormagen	— Sanierungsgebiet im ländlichen Bereich

Wichtige Anregungen und Erkenntnisse auch für die siedlungsstrukturelle Entwicklung bieten die Bundeswettbewerbe „Bürger, es geht um Deine Gemeinde", „Industrie in der Landschaft" und „Unser Dorf soll schöner werden".

Der Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden", der sowohl auf Landes- wie auch auf Bundesebene in regelmäßigen Abständen stattfindet, wurde von einem „Schönheitswettbewerb" zu einem Wettbewerb in Richtung auf eine sinnvoll geordnete Siedlungstätigkeit fortentwickelt. Im Vordergrund stehen jetzt die Verhinderung der Zersiedlung der Landschaft, die Vermeidung übergroßer Bauerweiterungsgebiete und die kontrollierte und maßvolle Errichtung von Ferien- und Wochenendhausgebieten.

Es lassen sich zahlreiche Beispiele aufzählen, wo diese Randbedingungen für eine zukunftsweisende Siedlungsplanung in hervorragender Weise beachtet und realisiert wurden. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit ist der Teilnehmerkreis an diesem Wettbewerb stetig gewachsen. So waren 1971 bereits ca. 4000 Gemeinden aus dem gesamten Bundesgebiet beteiligt.

Der Wettbewerb „Bürger, es geht um Deine Gemeinde" ist ein echter Planungswettbewerb; hier wurde der Nachweis erbracht, daß eine langfristige Planung nur auf interkommunaler Ebene erfolgreich sein kann.

Der Wettbewerb „Industrie in der Landschaft" wurde bisher zweimal, 1968 und 1971, durchgeführt. Hier zeigen die Erfahrungen, daß bei der Bewertung neben den Kriterien des einzelnen Industriebetriebes auch die Standortqualitäten unter Einbeziehung regionaler Aspekte beurteilt worden sind.

4.3 Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG ist für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten zu sorgen. Damit ergibt sich für die Raumordnungspolitik der Auftrag, die erforderlichen Flächen für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr zu sichern und planerisch zu gestalten. Dieser mit den ökologischen Aufgaben in engem Zusammenhang stehende Auftrag reicht jedoch nicht aus. Wichtiger als diese besonders im Gesetz herausgestellte Aufgabe ist heute die infrastrukturelle Erschließung der für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr ausgewählten Gebiete sowie die Unterhaltung dieser Infrastruktur. Das bedeutet, daß die bisher meist dargestellte enge Verbindung zwischen den Aufgaben „Fremdenverkehr" und „Erholung" und dem Begriff „reizvolle Landschaft" wesentlich erweitert werden muß auf den Aspekt der spezifischen infrastrukturellen Versorgung. Um diese in ausreichendem Umfange zu schaffen und zu erhalten, gibt es jedoch — gerade bei der Naherholung — in der Regel keine genügenden Gegenleistungen der Erholungsuchenden. Daher wird es erforderlich werden, wirksame Systeme für einen Kosten-Ertrags-Ausgleich zu entwickeln, der die Quellgebiete der Besucher an der Trägerschaft der Erholungsgebiete beteiligt.

Raumordnung und Landesplanung werden sich in diesem Zusammenhang deshalb in Zukunft nicht mehr auf die Ausweisung von Erholungsgebieten beschränken können, sie müssen sich vielmehr dem umfassenderen Aspekt der Planung der räumlichen Voraussetzungen für Freizeitgestaltung und Erholung zuwenden. Die Notwendigkeit zum planmäßigen Ausbau einer Erholungsinfrastruktur — dazu zählen Verkehrswege, Parkplätze, öffentliche Verkehrslinien, Wasser- und Energieversorgung, ganz besonders die Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gemeinschafts-, Sport-, Spiel- und Freizeiteinrichtungen, soziale, hygienische und ärztliche Betreuung usw. — erfordert auch hier wegen der dafür nur beschränkt verfügbaren Mittel eine räumliche und infrastrukturelle Schwerpunktbildung. Wesentlicher Gesichtspunkt für die Auswahl der hierfür in Frage kommenden Räume müssen vielmehr ihre raumlichen Erschließungsmöglichkeiten von den Verdichtungsräumen aus sein. Konkrete Zielvorstellungen hierüber sind im Abschnitt „Zielsystem" des Entwurfs zum Bundesraumordnungsprogramm enthalten.

4.3.1 Freizeit und Naherholung

Da in der Bundesrepublik Deutschland ein erheblicher Nachholbedarf für den Ausbau von Naherholungsgebieten und -einrichtungen besteht, müssen Raumordnung und Landesplanung künftig der Planung und dem Ausbau kurzzeitiger Erholungsformen wesentlich größere Bedeutung schenken. Die mit zunehmender Freizeit und steigender Erholungsnachfrage verbundenen Probleme sind in erster Linie innerhalb der Siedlungen oder in deren Nähe zu lösen.

Wichtigste raumordnungspolitische Forderungen für die Freizeit- und Erholungsplanung sind deshalb die Schaffung freizeitgerechter Wohnungen, die Ausweisung ausreichender Erholungsflächen und die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und der Einrichtungen für die verschiedenen Freizeitaktivitäten in der Nähe der Zentren des Bedarfs.

Schnell erreichbare und verkehrsgünstig gelegene Naherholungseinrichtungen müssen vordringlich in räumlicher Nähe der Verdichtungsräume und großer Städte gefördert werden. Darüber hinaus erfordert der spezifische Charakter (z. B. stoßweiser Be-

such am Wochenende) dieser Erholungsform relativ vielfältige Betätigungsmöglichkeiten für die Freizeitwünsche und -bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungs- und Altersgruppen der Erholungssuchenden.

Die erforderlichen Maßnahmen bedürfen vordringlich einer überörtlichen und regionalen Planung, weil sie in der Regel weit über den Rahmen einer Gemeinde oder eines Landkreises hinausgehen.

4.3.2 Fremdenverkehr und Ferienerholung

In den Erholungsgebieten kommt es durch eine oft übermäßige Konzentration von Erholungssuchenden und wegen der Überlagerung mit anderen bestehenden Nutzungen vielfach zu einer Überlastung des Naturhaushaltes und zu einer Beeinträchtigung der Erholungsmöglichkeiten. Diese Überlastung ist aber wieder Folge eines fehlenden Angebots.

Die Planung von Fremdenverkehrsgebieten wird in Zukunft davon ausgehen müssen, daß eine „geordnete" Landschaft, also eine land- und forstwirtschaftlich genutzte und daher „gepflegte" Landschaft nicht ohne weiteres eine ausreichende Basis für eine ökonomisch tragbare Fremdenverkehrs- und Freizeitentwicklung darstellt.

Auch für die Ferienerholung ist es daher notwendig, eine Auswahl entwicklungsfähiger Fremdenverkehrsgebiete (Vorranggebiete für Ferienerholung) festzulegen und bei ihrer Planung und Entwicklung räumliche und sachliche Schwerpunkte zu bestimmen, die dazu beitragen können, Überlastungserscheinungen in anderen Teilräumen durch gleichermaßen attraktive Ausstattung zu mildern. Die für den Fremdenverkehr erforderliche Punktinfrastruktur ist in verkehrsgünstiger und zentraler Lage auszubauen, wobei benachbarte Fremdenverkehrsorte die Planung und den Ausbau ihrer Infrastruktureinrichtungen aufeinander abstimmen sollten.

Schließlich erscheint es unabdingbar, daß durch Kooperation und Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verstärkt überregionale, gegebenenfalls über Ländergrenzen hinweggehende Fremdenverkehrsplanungen erarbeitet und dadurch Überschneidungen vermieden werden.

4.3.3 Freizeitwohnsitze

Der zunehmende Bau von Freizeitwohnsitzen führt zu einer starken Inanspruchnahme von Grund und Boden, vor allem in den Erholungsgebieten, bis hin zur Gefahr der Zersiedlung der Landschaft. Dadurch wird der Erholungswert dieser Landschaften zunehmend beeinträchtigt und die natürliche Leistungsfähigkeit der Landschaft z. B. durch Abwässer stark belastet. Hinzu kommt, daß vielfach die landschaftlich reizvollsten Gebiete (Seeufer, Flußtäler, Waldränder, Höhen) bebaut und damit der Nutzung durch die Allgemeinheit weitgehend entzogen sind.

Ferner wird die Infrastruktur der Gemeinden durch die Errichtung von Freizeitwohnsitzen in starkem Maße belastet. Das Vorhandensein von Freizeitwohnsitzen bedeutet für die Gemeinden zunächst eine Mehrbelastung ihrer Versorgungsanlagen (Wasser- und Stromversorgung, Müllabfuhr, Kanalisation) und ihrer Verkehrsanlagen (Straßen, Parkplätze). Darüber hinaus sind vielfach finanzielle Aufwendungen der Gemeinden für zusätzliche Infrastruktureinrichtungen und für deren Unterhaltung erforderlich. Für viele Gemeinden bedeutet dies eine starke Belastung des Finanzhaushaltes, ohne daß den Gemeinden in jedem Fall eine stärkere zusätzliche Wirtschaftskraft und höhere Einnahmen zufließen, nicht zuletzt wegen der auch für Zweitwohnungen geltenden Grundsteuervergünstigung. Allerdings ist letztere für Wochenendhausgebiete ausgeschlossen, die im Rahmen der Bauleitplanung ausgewiesen sind.

Die Nachfrage nach Freizeitwohnsitzen sollte deshalb im Rahmen der anzustrebenden Raum- und Siedlungsstruktur auf Siedlungen in noch nicht überlasteten oder von einer Überlastung bedrohten Erholungsräumen gelenkt werden. In diesen Siedlungen sind Freizeitwohnsitze möglichst in die vorhandene Bebauung, z. B. in nicht mehr genutzte landwirtschaftliche Gebäude, zu integrieren. Zur optimalen Nutzung der örtlichen Infrastruktur sind zusammenhängende Gebiete für Freizeitwohnsitze, z. B. als Wochenendhausgebiete, im Rahmen eines Bebauungsplanes an regionalplanerisch ausgewählten Standorten auszuweisen.

Die gegenwärtige Fremdenverkehrsstatistik stellt bisher nur in geringem Ausmaß die für die Raumordnung erforderlichen Datengrundlagen bereit. Auch können die bis jetzt vorliegenden empirischen Untersuchungen der Wissenschaft allenfalls erste Ansatzpunkte für die Erfassung der Freizeitbedürfnisse bieten. Es soll daher geprüft werden, inwieweit die Fremdenverkehrs- und Erholungsstatistik verbessert werden kann. Vor allem geht es auch darum, die derzeitigen Erholungsgebiete in der Bundesrepublik Deutschland nach Ausstattung und Belastungsgrad zu erfassen.

5 Wirtschaftsstruktur

5.1 Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik

5.1.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Raumordnungspolitik ist eng mit der Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik verbunden. Gemeinsames Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnung ist es, die Wirtschaftsstruktur zu verbessern und dafür zu sorgen, daß in allen Teilräumen ungenutzte oder schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden. Damit sollen das Wohlstands- und Einkommensniveau in den wirtschafts- und strukturschwachen Gebieten angehoben werden.

Die Wirtschaftsstruktur ist vor allem dadurch zu verbessern, daß zusätzliche und qualitativ höherwertige Arbeitsplätze durch die Ansiedlung neuer oder die Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe in wirtschaftsschwachen und einseitig strukturierten

Gebieten und solchen, die es zu werden drohen, an geeigneten Standorten geschaffen werden und eine größere Vielseitigkeit der regionalen Arbeitsmärkte erreicht wird. Dabei ist es aber auch erforderlich, bei den Standortkriterien für Industriebetriebe ökologische Aspekte zu berücksichtigen, da Aufwendungen für den Umweltschutz die vorhandene Standortgunst erheblich verändern können. Für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur werden im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik Hilfen für gewerbliche Investitionen und für den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur gewährt. Die Bedeutung des Infrastrukturausbaus als Mittel regionaler Wirtschaftsförderung nimmt ständig zu, wobei Maßnahmen, die den Wohn- und Freizeitwert steigern, gegenüber der wirtschaftsnahen Infrastruktur in den Vordergrund treten. Damit setzt die regionale Wirtschaftspolitik als innere Entwicklungspolitik eine regionalisierte Wachstumspolitik in eine qualitative Wohlfahrtspolitik um. Regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik verfolgen dabei gemeinsame Ziele.

Mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (RWG) vom 10. Oktober 1969 hat die regionale Wirtschaftspolitik eine neue rechtliche Basis und ein neues Instrumentarium erhalten. Dabei wurde in § 2 Abs. 1 RWG festgelegt, daß die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen müssen.

In diesem Zusammenhang soll auf einen Unterschied zwischen beiden Aufgabenbereichen hingewiesen werden: die Gemeinschaftsaufgabe bezieht sich speziell auf vier verschiedene Gebietstypen, in denen die Förderinstrumente eingesetzt werden (§ 1 Abs. 2 RWG); die Raumordnungspolitik dagegen hat als räumlichen Bezugsrahmen das gesamte Staatsgebiet mit seinen unterschiedlich strukturierten Teilräumen zum Inhalt.

Am 1. Januar 1972 ist der 1. Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Kraft getreten (Drucksache VI/2451). Der Entwurf der 1. Fortschreibung liegt dem Planungsausschuß zur Beschlußfassung vor. Rund 20 Millionen Menschen leben in den Räumen, die entweder wegen eines Entwicklungsrückstandes oder wegen sich häufender Umstrukturierungsprobleme zu Fördergebieten erklärt wurden. Mit der Gemeinschaftsaufgabe wurde die regionale Wirtschaftspolitik in Deutschland neu organisiert; sie ist jetzt stärker als zuvor durch Dezentralisierung und Kooperation gekennzeichnet.

In die Gemeinschaftsaufgabe wurden die 21 Regionalen Aktionsprogramme übernommen, in denen die Ziele der Förderung, die zu fördernden Maßnahmen und die verfügbaren finanziellen Mittel fixiert sind. Jedes Programm ist auf die spezifischen Probleme der betreffenden Region ausgerichtet. Diese Planung der regionalen Entwicklungspolitik hat eine Laufzeit von 4 Jahren; sie wird jährlich fortgeschrieben unter Berücksichtigung der sich ändernden Verhältnisse, neuer Erkenntnisse und schließlich der eingetretenen Erfolge dieser Politik.

Die räumliche und sachliche Schwerpunktbildung war eine Grundbedingung bei der Aufstellung der 21 Regionalen Aktionsprogramme. Sie erfassen zwar 58 % der Fläche und 33 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland; die Förderung wird jedoch auf 312 Gemeinden konzentriert, die unter den rund 10 000 Kommunen der Fördergebiete als Entwicklungsschwerpunkte ausgewählt wurden.

Die Basis der öffentlichen Förderung stellt die steuerfreie Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz vom 18. August 1969 dar: 10 % der Investitionssumme bei der Errichtung und Erweiterung von Betrieben im Zonenrandgebiet, im Steinkohlenbergbaugebiet Saar und in den durch Rechtsverordnung der Bundesregierung vom 4. September 1969 bestimmten Gebieten; 7,5 % der Investitionssumme bei der grundlegenden Rationalisierung und Umstellung von Betrieben im Zonenrandgebiet. Hinzu treten Investitionszuschüsse aus den Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe. Das gegenwärtig gültige Präferenzsystem sieht danach je nach Art des Schwerpunktortes (A-, B-, C-, D-, E-Schwerpunkt) eine Förderung von 10 % bis 25 % für die Errichtung und Erweiterung gewerblicher Produktionsbetriebe vor sowie für grundlegende Rationalisierung (10 %), Errichtung und Erweiterung von Fremdenverkehrsbetrieben in ausgewiesenen Fremdenverkehrsgebieten (15 %) und Erweiterungsinvestitionen außerhalb von Schwerpunktorten (10 %) im Zonenrandgebiet 15 %. Der Ausbau der Infrastruktur kann ebenfalls mit Investitionszuschüssen gefördert werden. Außerdem sind Bürgschaften als neues regionalpolitisches Förderungsinstrument vorgesehen.

Die Einstufung der jeweiligen Schwerpunktorte in eine bestimmte Förderkategorie führt mitunter zu weitergehenden Forderungen dieser Schwerpunktorte. Die Erfüllung dieser Forderungen wurde aber das entwickelte Präferenzsystem in Frage stellen. Denn mit diesem System soll gerade dem durch politische (Zonenrandgebiet) und ökonomische (geringe Wirtschaftskraft) Faktoren bestimmten Sachverhalt entsprochen werden und somit nach regionalpolitischer Dringlichkeit und Entwicklungsfähigkeit entschieden werden.

Zum anderen wird gefordert, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nicht nur gewerbliche Produktionsbetriebe, sondern auch Betriebe des Dienstleistungsgewerbes mit der Investitionszulage und den Mitteln des Regionalen Förderprogramms der Bundesregierung zu fördern. Nach Meinung des Bundes und der Länder sollen im Hinblick auf die knappen Mittel und die Effizienz der Förderungsmaßnahmen mit der Zulage und den Programmitteln jedoch nur solche Projekte gefördert werden, die einen zusätzlichen dauerhaften Einkommensfluß aus den wirtschaftsstärkeren Gebieten in die schwache Region auszulösen vermögen. Nur dadurch kann die Wirtschaftskraft eines leistungsschwachen Gebietes angehoben werden. Vorhaben, die das vermögen, sind zu fördern. Dagegen entwickelt sich der Dienstleistungsbereich von selbst, sobald eine ausreichende Nachfrage in der Region vorhanden ist. Sein Wachstum hängt vom Lebensstandard bzw. der Kaufkraft

der Region ab, die auf den „basic investments" aufbaut. Hinzu kommt, daß hinter der Formel „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig" im § 1 Abs. 4 Investitionszulagengesetz sich keinesfalls wettbewerbspolitische Abstinenz verbirgt. Im Gegenteil, es sollen nicht durch eine entsprechende Förderung der Ansiedlung großer Dienstleistungsunternehmen Umsatzanteile lediglich zu Lasten des einheimischen Mittelstandes umverteilt werden, ohne daß dadurch die Gesamtnachfrage nach Dienstleistungen in der jeweiligen Region dauerhaft erhöht würde.

Dem Bundesrat liegt eine Rechtsverordnung der Bundesregierung zur Zustimmung vor, durch die die Gebietskulisse des Investitionszulagengesetzes mit den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Übereinstimmung gebracht werden soll.

In den drei Jahren von 1969 bis 1971 konnte ein konjunkturbedingt großes Investitionsvolumen in die Fördergebiete gelenkt werden. Die Statistik der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben weist folgende Gesamtergebnisse auf: Mehr als 2000 Betriebe wurden neu errichtet, darunter fast 100 Betriebe, deren Investitionsvolumen 10 Millionen DM übersteigt, darunter wiederum 15 mit einem Investitionsvolumen von mehr als 100 Millionen DM. Hinzu kommen mehr als 5000 Fälle von Erweiterungen bereits ansässiger Betriebe. Zusammen ergeben die Betriebserrichtungen und Erweiterungen ein Investitionsvolumen von 19 Mrd. DM, wobei rund 300 000 neue Arbeitsplätze entstanden.

Im Planungszeitraum von 1972 bis 1975 sollen in den Fördergebieten insgesamt rd. 460 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rd. 240 000 bestehende Arbeitsplätze gesichert werden.

Trotz dieser Erfolge darf jedoch nicht verkannt werden, daß die Auswahl der Entwicklungsschwerpunkte sich als eine schwierige Aufgabe erwiesen hat, da es bisher keine eindeutige Antwort auf die Frage gibt, wie viele solcher Schwerpunktgemeinden überhaupt entwickelt werden sollten.

Auch die Mindestgröße ist nach wie vor umstritten. In Frage kommt nur ein Ort, der in seinem Einzugsbereich über so viele Arbeitskräfte verfügt, daß mehrere gewerbliche Betriebe von unterschiedlicher Größe und Branchenzugehörigkeit existieren können. Eine solche Mischung setzt das Arbeitsplatzrisiko herab und bietet den Arbeitnehmern einen breiten Fächer beruflicher Möglichkeiten. Es entstehen Agglomerationsvorteile, und für die Gemeinden stehen die Kosten der Infrastruktur in einem tragbaren Verhältnis zu der erreichbaren Steigerung der Wirtschaftskraft. Tatsächlich ist das Antizipieren künftiger Entwicklungen bei der Bereitstellung von Infrastruktur überhaupt nur zu rechtfertigen, wenn man alle Bemühungen auf wenige zukunftsträchtige Schwerpunkte konzentriert. Da eine solche antizipatorische Infrastrukturpolitik ihrerseits Voraussetzung für befriedigende Erfolge in der regionalen Entwicklungspolitik ist, erweist sich das Schwerpunktkonzept als Schlüssel für eine Lösung zahlreicher Regionalprobleme.

Die Frage, ob und in welchem Umfange die 312 gewerblichen Schwerpunktorte regionalwirtschaftliche Erfordernisse befriedigend abdecken, setzt zu ihrer endgültigen Beantwortung die Lösung zahlreicher Probleme voraus. So ist es Aufgabe der Erfolgskontrolle, die Standorte, die von der Wirtschaft nicht akzeptiert werden, festzustellen und — wenn auch weitere gezielte Versuche fehlschlagen — nach angemessener Frist zu eliminieren. Nur so können Fehlinvestitionen bei der Infrastruktur vermieden werden.

Bei der eigentlichen Erfolgskontrolle soll zunächst zwischen den Zielgrößen und den tatsächlich geförderten Arbeitsplätzen verglichen werden. Sind die Arbeitsplatzziele erreicht, kommen die Gebiete und Orte in den „Wartestand": Die Förderung gewerblicher Investitionen wird eingestellt, die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur geht vorerst weiter. Die Endkontrolle soll dann feststellen, ob ein Fördergebiet künftig im gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß ohne Förderung mithalten kann. Reichen nämlich die heranreifenden Kapazitäten aus, um ein ermitteltes Arbeitsplatzdefizit auszugleichen, würde jeder weitere Investitionsanreiz eine künstliche Verknappung der Arbeitskräfte bewirken und damit die normale Expansion der ansässigen Betriebe beeinträchtigen. Auch liegt es im Interesse der in dieser Beziehung saturierten Gemeinden, wenn sie das bei der Industrieförderung eingesparte Geld zusätzlich für den Ausbau der Infrastruktur erhalten und damit den erzielten Erfolg weiter absichern können.

Es ist anzunehmen, daß bei der Fortsetzung der positiven Entwicklung eine größere Zahl von Gemeinden auf der derzeitig gültigen Liste der Schwerpunkte gestrichen werden kann, die noch Hilfen für die gewerbliche Expansion benötigen. Hinzu kommen sicherlich einige erfolglose Schwerpunkte, die das Ergebnis einer suboptimalen Auswahl waren. Im gleichen Maße, wie auf diese Weise die Zahl der verbleibenden Förderungsorte geringer wird, steigt die Chance, daß die Entwicklungsschwerpunkte auch binnen kurzem bei der Werbung um neue standortsuchende Unternehmungen erfolgreich sein werden. Damit wird das Ziel einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Fördergebieten zunehmend verwirklicht.

Wird dieses angestrebte Ziel erreicht, so ergeben sich neue Perspektiven. Ein stabiles Gerüst, bestehend aus Entwicklungsschwerpunkten und anderen geeigneten zentralen Orten in erreichbarer Nähe, ist die Voraussetzung für die dauerhafte Entwicklung des ländlichen Raumes. In diesen zentralen Orten vereinen sich vielseitige berufliche Möglichkeiten bei befriedigender Versorgungslage mit einem vergleichsweise hohen Wohn- und Freizeitwert.

Gelingt es, die natürlichen Vorteile der ländlichen Räume mit der Möglichkeit zu kombinieren, die Vorzüge der Urbanität zu genießen, so steht einer Umkehrung der großräumigen Wanderungstendenzen zugunsten der Fördergebiete nichts mehr im Wege.

Regionale Förderungsprogramme des Bundes und der Länder

Stand Ende 1970

(Ausschnitt)

Überwiegende Art der Förderung

(1) Förderung der Infrastruktur allgemein und der gewerblichen Wirtschaft durch den Bund
(Räume der Regionalen Aktionsprogramme einschl. Bundesausbaugebiete)

(2) Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch den Bund

(3) Förderung spezieller Zweige der gewerblichen Wirtschaft durch das Land

(4) Förderung der Infrastruktur allgemein durch das Land

(5) Förderung spezieller Infrastrukturbereiche durch das Land

(6) Förderung des Fremdenverkehrs und des Erholungswesens durch das Land

(7) Förderung der Landwirtschaft durch den Bund

(8) Förderung der Landwirtschaft durch das Land

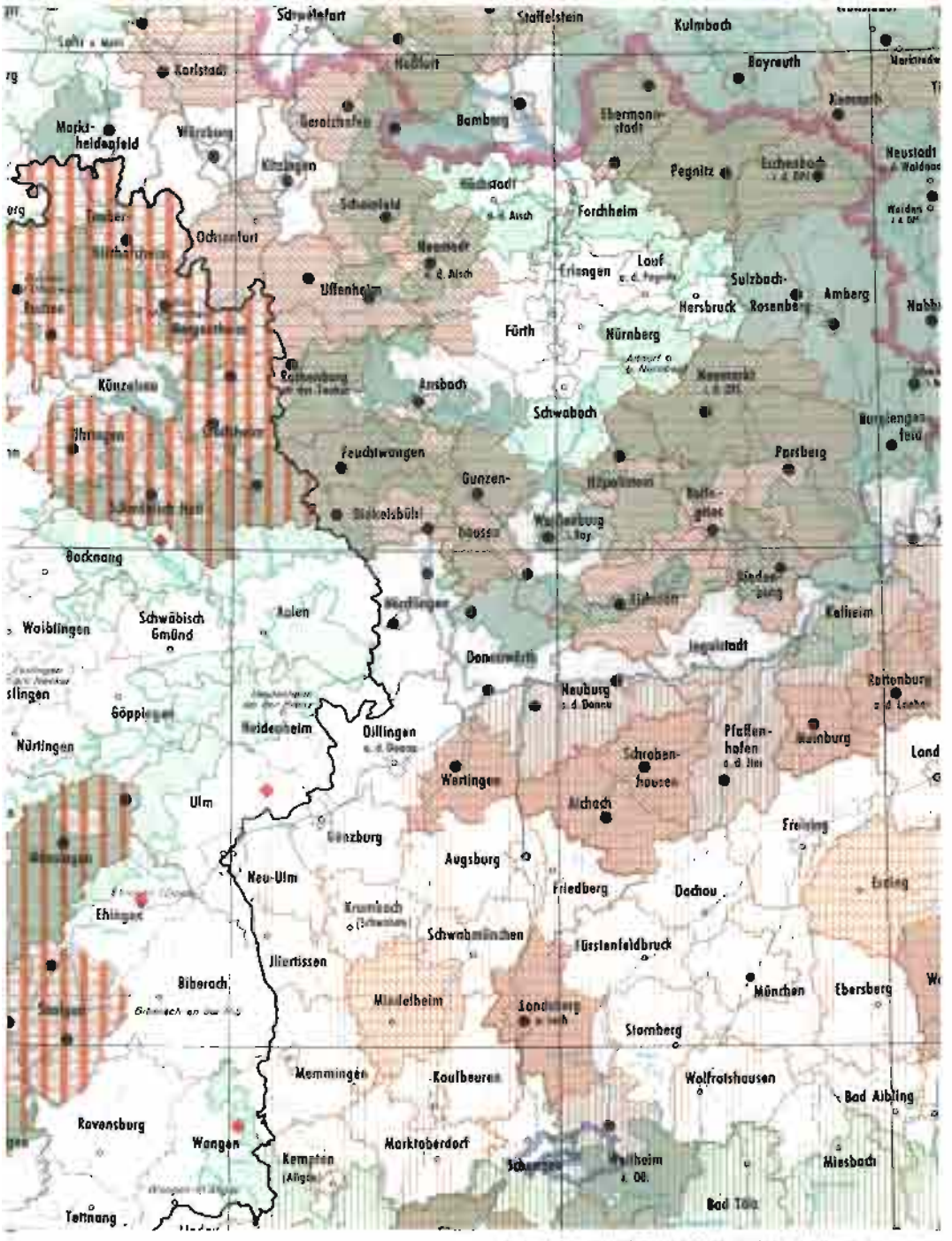
(9) Grenze des Zonenrandgebietes
Grenze des 15 km- bzw. 20 km-Streifens entlang der Demarkationslinie (nur in Hessen)

(10) Bundesausbauorte und Schwerpunkte der Regionalen Aktionsprogramme

(11) Förderung bestimmter Orte durch das Land
(nur kartiert, wenn diese Orte nicht durch bereits dargestellte Programme erfaßt sind)

Bearbeitet im Institut für Raumordnung

Maßstab 1:1500000



Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Deutscher Bundestag — 6. Wahlperiode
Drucksache VI/3793

In naher Zukunft sollen folgende Probleme gelöst werden:

— Neuabgrenzung der Fördergebiete,

— Erfolgskontrolle und Entwicklung eines quantifizierten Zielsystems.

Für eine Neuabgrenzung der Fördergebiete liegen gegenwärtig noch keine eindeutigen wissenschaftlichen Methoden auf der Basis des verfügbaren statistischen Materials vor. Es müssen Kriterien gefunden werden, mit deren Hilfe festgestellt werden kann, ob die Wirschaftskraft in bestimmten Gebieten erheblich unter den Bundesdurchschnitt abzusinken droht, und es sind Kriterien zu finden für Gebiete, in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfange eingetreten sind; schließlich sollen auch Kriterien für solche Gebiete gefunden werden, in denen Wirtschaftszweige vom Strukturwandel so bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang absehbar sind. Ein erster Versuch einer Neuabgrenzung hat noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt.

Mit Sicherheit wird die Entwicklung von brauchbaren und allgemein anerkannten Methoden zur Abgrenzung der Fördergebiete noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Es standen zunächst zwei Abgrenzungsverfahren zur Diskussion: einmal eine von der Ministerkonferenz für Raumordnung entwickelte Methode und zum anderen die Faktorenanalyse.

Bei einem Symposium mit fuhrenden deutschen Regionalwissenschaftlern am 14. Januar 1971 wurde deutlich, daß keines der beiden Verfahren als eindeutig besser angesehen werden kann.

Der Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe hat dazu in seinem Beschluß über den ersten Rahmenplan am 29. Juni 1971 festgestellt: „Der Planungsausschuß ist der Auffassung, daß eine Neuabgrenzung der Fördergebiete dringend erforderlich ist. Er wiederholt seinen Auftrag an den Unterausschuß, die Arbeiten für eine Neuabgrenzung so schnell wie möglich, spätestens jedoch bis zum 1. Januar 1975 herbeizuführen.

Bei der Neuabgrenzung soll der Unterausschuß folgende Gesichtspunkte beachten:

— Da die Landkreise als räumlicher Bezugsrahmen wenig geeignet sind, sollen sie nach Möglichkeit durch Verflechtungsbereiche für gewerbliche Schwerpunktorte ersetzt werden. Als Grundlage wird ein entsprechender Vorschlag der Ministerkonferenz für Raumordnung dienen können, der gegenwärtig erarbeitet wird.

— Bei der Auswahl der gewerblichen Schwerpunktorte sollen u. a. die Größe des Verflechtungsbereichs, die Beurteilung der Entwicklungsmöglichkeiten, die räumliche Erschließung, die Wirtschaftskraft und die Entwicklungsvorhaben in anderen Bereichen berücksichtigt werden.

— Die Verflechtungsbereiche sollen daraufhin überprüft werden, ob sie die Voraussetzungen der in § 1 Abs. 2 RWG festgelegten vier Gebietskategorien erfüllen.

— Das Verhältnis, in dem ländliche und industrielle Problemgebiete zueinander stehen sollen, ist festzulegen.

— Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sollen Fremdenverkehrsgebiete festgelegt werden."

Der Planungsausschuß hat ein entsprechendes Forschungsprogramm eingeleitet, das demnächst zu ersten Abgrenzungsvorschlägen führen wird. Diese Untersuchungen sollen der Ermittlung der Gebietseinheiten dienen, die der Abgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe zugrunde gelegt werden können, der Aufstellung sektoraler Prognosen bezüglich des Arbeitsplatzangebotes in diesen Gebietseinheiten sowie der Ermittlung von Arbeitsplatzbilanzen für diese Gebietseinheiten unter Einbeziehung der Prognosen der Nachfrage nach Arbeitsplätzen.

An der Entwicklung einer einheitlichen Zielfixierung und Erfolgskontrolle wird gegenwärtig im Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe gearbeitet. Es gilt, die global feststellbaren Förderungserfolge den einzelnen Gebieten zuzuordnen. Für die Erfolgskontrolle soll ein quantifiziertes Zielsystem entwickelt werden. Es soll von den Zielen: möglichst hohes Einkommen, sichere Dauerarbeitsplätze, ausreichende Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen, Nähe zu Erholungsgebieten und möglichst geringe Umweltschäden ausgehen und besonders auf die quantitativen Zielgrößen: höhere Einkommen und Zahl von neuzuschaffenden Arbeitsplätzen abstellen. Dafür sollen einheitliche quantitative Maßstäbe für die Ermittlung von Arbeitsplatzdefiziten erarbeitet werden.

Erste Arbeitspapiere über die Erfolgskontrolle im Bereich der regionalen Strukturpolitik und die Entwicklung eines quantifizierten Zielsystems werden im Unterausschuß der Gemeinschaftsaufgabe sowie mit Regionalwissenschaftlern bereits diskutiert. Entsprechende Forschungsvorhaben zur Ermittlung von Gebietseinheiten, Aufstellung von Arbeitsplatzangebotsprognosen, Arbeitsplatzbilanzen werden vergeben. Die Vergabe weiterer Forschungsaufträge zur Frage der Abgrenzung verschiedener Zielgrößen steht bevor. Mit ersten Ergebnissen der wissenschaftlichen Analyse ist in Kürze zu rechnen.

Diese Forschungsvorhaben sollen die Schwierigkeiten beseitigen helfen, die sich aus der nach wie vor unbefriedigenden Datenlage der Regionalstatistik ergeben. Zugleich ist die Verbesserung der Regionalstatistik selbst unumgänglich (vgl. auch Abschnitt III 7.2).

5.1.2 Raumordnungspolitische Konsequenzen für die regionale Wirtschaftspolitik

Die Standortwahl der gewerblichen Wirtschaft wird in zunehmendem Maße von der Infrastrukturausstattung des betreffenden Raumes sowie dem dort vorhandenen Wohn-, Freizeit- und Bildungswert und in Zukunft weniger von unmittelbaren Investitionsanreizen beeinflußt. Die Maßstäbe, mit denen z. Z. noch ein wirtschaftliches Zurückbleiben ermit-

teilt wird, wie z. B. das Bruttoinlandsprodukt oder die Industriedichte (Industriebeschäftigte je 1000 Einwohner), müssen die heute zunehmend an Bedeutung gewinnenden qualitativen Faktoren von Gebieten oder Standorten (Bildungsangebot, Freizeitwert und dgl.) einbeziehen. Auch erscheint es erforderlich, die zu erwartenden Änderungen der Industriestruktur stärker als bisher bereits bei der Formulierung der Ziele zu berücksichtigen. Das erfordert eine Verbesserung des prognostischen Instrumentariums. Schließlich wird das heute politisch relevante Problembewußtsein für die qualitativen Ansprüche an die Umwelt zwangsläufig zu einer Umorientierung einzelner Zielvorstellungen führen. Ein umfassendes Forschungsprogramm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" soll sich diesen und anderen Fragen widmen.

Nicht die gleichmäßige Verteilung von gewerblichen Betrieben auf den Raum, sondern vielmehr die Konzentration der Förderungsmaßnahmen auf Schwerpunkte und die Freihaltung bestimmter Gebiete von Industrieansiedlungen andererseits wird die regionalpolitischen Ziele bestimmen.

Eine Veränderung der Erwerbsstruktur durch die Neuansiedlung von größeren Industriebetrieben, vor allem in ländlichen Räumen, hat im Regelfall — wenn auch mit einer Phasenverschiebung von mehreren Jahren — Änderungen in der Siedlungsstruktur und damit auch erhöhte quantitative und sodann qualitative Anforderungen an die Versorgung (Wohnungsbau, Infrastruktur) zur Folge. Um Engpässe zu vermeiden und damit auch den Erfolg der Industrieansiedlung zu wahren, müssen daher die Aufgabenbereiche regionale Strukturpolitik, Wohnungs- und Städtebau sowie darüber hinausgehender Infrastrukturausbau synchron so geplant, finanziert und durchgeführt werden, daß die vorhandenen Interdependenzen erfaßt und damit Engpässe von vornherein vermieden werden. Das erfordert ein langfristiges Konzept auch vom Bund und eine Beschränkung auf geeignete Schwerpunkte. Das Bundesraumordnungsprogramm soll zu einer noch engeren Verflechtung der Aufgaben Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik — wie sie das ROG und das Gemeinschaftsaufgabengesetz vorschreiben — beitragen.

5.2 Raumordnung und Agrarstruktur

Zur Erleichterung und Förderung des Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft wird ein Bündel von gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen eingesetzt, die sich im wesentlichen in vier Schwerpunktbereiche untergliedern lassen:

— Eine Verbesserung des Bildungs- und Ausbildungsangebots auf dem Lande, die dafür sorgt, daß der Grundsatz der Chancengleichheit auch in den ländlichen Räumen gilt (vgl. Abschnitt III.6.1) Dabei kommt vor allem der verbesserten Ausbildungsförderung und den großzügigen Umschulungsregelungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz besondere Bedeutung zu.

— Ein weit gespanntes Netz sozialpolitischer Maßnahmen sichert den Strukturwandel in sozialer Hinsicht ab. Gerade weil dieser Strukturwandel für den einzelnen nicht immer ohne soziale Härten bewältigt werden kann, hat die Bundesregierung die soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Familien in den letzten Jahren entscheidend vorangetrieben. Die Maßnahmen reichen von der Krankenversicherung, einer verbesserten Unfallversicherung bis zur Erhöhung des Altersgeldes und der Landabgaberente.

— Eine intensive regionale Wirtschaftsförderung, die stärker als bisher auch mit der Agrarstrukturpolitik koordiniert wird, hat von 1969 bis Ende 1971 zur Schaffung von rd. 300 000 außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen geführt. Durch die Konzentrierung der Förderung auf Schwerpunktorte wird gleichzeitig die Infrastruktur der entsprechenden Gebiete nachhaltig verbessert. Die Landwirtschaft hat zu einer gleichmäßigen regionalen Wirtschaftsentwicklung wesentlich beigetragen, indem sie in wirtschaftlich schwach strukturierten Räumen die notwendigen Arbeitskräfte bereitgestellt hat.

— Das einzelbetriebliche Förderungsprogramm bietet den Inhabern entwicklungsfähiger Betriebe gezielte investive Maßnahmen. Neben den Hilfen für die entwicklungsfähigen Betriebe enthält das Programm Überbrückungshilfen; damit wird den Landwirten nichtentwicklungsfähiger Betriebe die Möglichkeit gegeben, ihren Betrieb bis zum Rentenalter weiterzuführen. Darüber hinaus sind für die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden Sozialmaßnahmen vorgesehen. Dieses geschlossene Konzept, das zunächst in landwirtschaftlichen Kreisen skeptisch beurteilt wurde, hat sich inzwischen als erfolgreich erwiesen. Gleichwohl ist es der laufenden Kontrolle unterworfen; es wird weiterhin verbessert werden, um eine wirksame Hilfe für den landwirtschaftlichen Strukturwandel zu sein.

Die Verbesserung der Agrarstruktur wird vom 1. Januar 1973 an gemeinschaftlich von Bund und Ländern nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3. September 1969 (GemAgrG) finanziert. Der vorgesehene Planungsausschuß hat sich im Februar 1971 konstituiert. Er hat in erster Linie die Förderungsgrundsätze (§ 5 Abs. 2 GemAgrG) und die räumlichen und sachlichen Schwerpunkte (§ 2 Abs. 2 Satz 1 GemAgrG) zu erarbeiten. Angesichts der Vielfalt der zu fördernden Maßnahmen hat sich in den zuständigen Gremien eine intensive Abstimmung von Bund und Ländern entwickelt. Bund und Länder haben einen Katalog von Maßnahmen erarbeitet, der in den Rahmenplan aufgenommen werden soll. Der Bund trägt einen Anteil von 60 % der Kosten für die einzelnen Maßnahmen (70 % beim Küstenschutz). Der 1. Rahmenplan 1973 umfaßt ein Finanzvolumen von rd. 2 Mrd. DM. Davon entfallen rund 90 % auf Maßnahmen für die Wasserwirtschaft, für den Küstenschutz, für die Flurbereinigung, für Marktstrukturverbesserungen

und für die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Im Rahmen des Gesamtvolumens haben die Länder ihren Bedarf an Erstattungen durch den Bund angemeldet. Diese Einzelanmeldungen sind Bestandteil des Rahmenplanes.

Die räumliche Schwerpunktbildung wird unter den Aspekten der Raumordnung und Landesplanung für besonders dringlich erachtet. Für die Festlegung räumlicher Schwerpunkte kommen aber nicht nur der ländliche Raum, sondern in begründeten Einzelfällen auch die Randzonen der Verdichtungsräume in Betracht.

5.2.1 Agrarstrukturelle Vorplanung und Flurbereinigung

So wie sich in zunehmendem Maße die Erkenntnis durchsetzt, daß Erfolge nur zu erzielen sind, wenn Maßnahmen der Agrarpolitik und der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik koordiniert eingesetzt werden, ergibt sich die Notwendigkeit, daß bereits auf der Planungsebene die verschiedenen Interessenlagen zur Erreichung einzel- und gesamtwirtschaftlich optimaler Lösungen abgestimmt werden. Eine agrarstrukturelle Vorplanung im ländlichen Raum muß daher die Wechselbeziehungen zwischen der Landwirtschaft einerseits und der Gesamtwirtschaft des Nahbereichs und des Gebietes andererseits sehen und unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Verhältnisse, der gewerblichen Wirtschaft, des sozialen Status der Bevölkerung und der Landschaftspflege Grundlage für alle Entwicklungsmaßnahmen sein.

Die agrarstrukturelle Vorplanung ist durch das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" zum Bestandteil dieser Gemeinschaftsaufgabe gemacht worden. Sie ist ferner Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Um den vielschichtigen Forderungen gerecht zu werden, die an die agrarstrukturelle Vorplanung im ländlichen Raum gestellt werden, sind „Grundsätze zur Förderung der agrarstrukturellen Vorplanung als Entwicklungsplanung im ländlichen Raum" erarbeitet worden, die zwar erst mit der Durchführung des ersten Rahmenplanes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ab 1. Januar 1973 für die Länder verbindlich werden, die jedoch bereits jetzt von den Ländern bei der Durchführung der agrarstrukturellen Vorplanung weitgehend zugrunde gelegt werden.

Für die Schwerpunktgebiete, für die Entwicklungsmaßnahmen erforderlich und durchführbar erscheinen, werden die Grundlagen für die Durchführung der vorgeschlagenen Entwicklungsmaßnahmen erarbeitet und diese als projektbezogene Fachplanung vertieft. Diese reichen von der Aufstellung allgemeiner Grundsätze i. S. des § 38 des Flurbereinigungsgesetzes über vertiefte Untersuchungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, Landschaftspläne etc. bis zu Kosten-Nutzen-Berechnungen für einzelne agrarstrukturelle Entwicklungsmaßnahmen.

Die agrarstrukturelle Vorplanung zielt u. a. darauf ab

- die land- und forstwirtschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen in einem Planungsraum in enger Verknüpfung mit den Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten der mannigfachen anderen Bereiche zu untersuchen und eine in höchstmöglichem Maße koordinierte Planung zu gewährleisten,
- ihre Fortschreibung zu ermöglichen und
- bei eventueller Durchführung von Maßnahmen ein optimales Verhältnis zwischen den mit der Durchführung verbundenen Kosten und dem damit zu erzielenden Nutzen zu erreichen.

Im Jahre 1970 hat der Bund wie im Vorjahre die Vorplanung mit 50 % der Kosten (3,5 Millionen DM) gefördert. Davon entfielen 1 399 506 DM auf Vorhaben, die im Jahre 1970 neu in Angriff genommen wurden.

1971 wurden für die Vorplanung 3,2 Millionen DM Bundesmittel bereitgestellt.

Der Flurbereinigung, die ursprünglich in erster Linie der Verbesserung der Agrarstruktur durch Grundstückszusammenlegung, Wirtschaftswegebau und Gewässerausbau diente, kommt inzwischen als Maßnahme zur integrierenden Neuordnung des ländlichen Raumes eine besondere Bedeutung zu. Hierzu zählen Maßnahmen der Dorfentwicklung und -erneuerung, der Ansiedlung von Industrie sowie Planungen überörtlicher und überregionaler Verkehrsträger. Des weiteren fällt der Flurbereinigung mehr und mehr die Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zu.

5.2.2 Landwirtschaftliche Regionalprogramme

Seit den 50er Jahren werden von Bund und Ländern gemeinsam landwirtschaftliche Regionalprogramme durchgeführt. Es handelt sich dabei um großräumige Landesentwicklungsvorhaben in wirtschaftsschwachen, durch ungünstige Standortbedingungen gekennzeichneten und besonders durch die natürlichen Verhältnisse belasteten Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland. Mit diesen Programmen wurde erstmals der Versuch unternommen, für die räumlich unterschiedlichen Verhältnisse Zielvorstellungen und entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung der Nachteile und zur Entwicklung dieser Teilräume festzulegen und durchzuführen. Unter Berücksichtigung des eingetretenen gesamtwirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Strukturwandels sind diese Regionalprogramme hinsichtlich ihres Ziel- und Maßnahmekatalogs fortlaufend überprüft und geändert worden.

Die wichtigste Aufgabe der Regionalprogramme ist darin zu sehen, das natürliche und wirtschaftliche Potential bisher wenig entwickelter Gebiete zu mobilisieren. Ausgangspunkt ist vornehmlich die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft und damit eine gezielte Förderung des Strukturwandels in diesem Bereich. Zu ergänzen ist, daß mit der Durchführung dieser Maßnahmen in den Programmgebieten vielfach erst die Voraussetzungen für die wirt-

schaftliche und soziale Entwicklung dieser Gebiete geschaffen werden. Das zeigt sich z. B. deutlich an den Maßnahmen, die auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes in den Programmgebieten durchgeführt werden. Dieses Instrument zur integrierenden Neuordnung des ländlichen Raumes schafft wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung der Siedlungen bzw. der Nahbereiche. Das gilt auch für die Entwicklungsvorhaben von überörtlicher und überregionaler Bedeutung, so vor allem hinsichtlich der Ausweisung von Flächen für Infrastruktureinrichtungen und Industrieansiedlungen sowie für Maßnahmen im Verkehrsbereich. Die seit längerer Zeit durchgeführten und noch laufenden landwirtschaftlichen Regionalprogramme zeichnen sich in der Mehrzahl durch einen relativ hohen Anteil der öffentlichen Förderungsmittel für Maßnahmen im Bereich der Flurbereinigung aus.

Mit den landwirtschaftlichen Regionalprogrammen wird somit nicht nur der Strukturwandel in der Landwirtschaft gefördert; darüber hinaus gehen von den vielfältigen Maßnahmen Initialzündungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Teilräume aus. Die Erschließungsinvestitionen haben vielfältige Multiplikatorwirkungen zur Folge. Das zeigt sich darin, daß die Funktionskraft der Aktionsräume mit der verbesserten Produktivität der Landwirtschaft, der Verbesserung der Infrastruktur und der positiven Entwicklung der Gewerbe- und Dienstleistungsbereiche erhöht werden konnte und weiter erhöht wird.

Gleichwohl ist es erforderlich, daß im Rahmen der raumstrukturellen Aufgabenteilung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichem Raum die Förderung der Erschließungs- und der Entwicklungsvorhaben verstärkt auf die jeweiligen Funktionen des Raumes abgestellt wird. Das bedeutet gleichzeitig, daß auch künftig in diesen — wie auch in den noch zu schaffenden — landwirtschaftlichen Regionalprogrammgebieten vielfältige Aufgaben einer Lösung bedürfen. Diesem Erfordernis trägt insbesondere auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Rechnung, indem sie eine Strukturpolitik durch die Bildung von räumlichen und sachlichen Schwerpunkten vorsieht, bei der räumliche Besonderheiten stärker berücksichtigt werden.

Das landwirtschaftliche Regionalprogramm *Küstenplan* wird seit 1955 in den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen durchgeführt. Der Küstenplan hat zur Aufgabe, die durch Deiche geschützten Niederungsgebiete (Marschen) im Tidebereich der Nordsee — rd. 1 Million ha, davon 960 000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche — durch umfassende Maßnahmen, wie Entwässerung einschließlich natürlicher und künstlicher Vorflutbeschaffung (Schöpfwerke), Bewässerung, landbautechnische und forstliche Vorhaben, so zu entwikkeln, daß langfristig den landwirtschaftlichen Betrieben dieser Gebiete eine rentable Wirtschaftsführung ermöglicht wird.

Für die seit 1955 durchgeführten Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 1,23 Mrd. DM wurden bis einschließlich 1971 vom Bund 717 Millionen DM und von den vier Küstenländern 277 Millionen DM aufgewendet.

Die bisher durchgeführten, im wesentlichen landeskulturellen Maßnahmen zeigen, daß der Strukturwandel in der Landwirtschaft in Teilen des Programmgebietes erfolgreich unterstützt werden konnte. Nicht zuletzt wurde dadurch eine weitgehende Abwanderung aus diesem Gebiet verhindert. Gehemmt wurde bisher aber diese Entwicklung durch das Fehlen ausreichender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Durch die Ansiedlung einiger größerer Industriebetriebe, so an der Unterweser und im Stader Raum, werden die Umstrukturierungsbemühungen des Bundes und der beteiligten Länder im landwirtschaftlichen Bereich unterstützt und lassen damit eine schnellere Realisierung der agrarpolitischen Zielsetzungen erwarten.

Das im Nordwesten Schleswig-Holsteins seit 1953 durchgeführte *Programm Nord* umfaßt ein Gebiet von 550 000 ha. Die Hauptaufgaben — auch in absehbarer Zukunft — liegen bei

— der Verbesserung der Produktionsbedingungen der Landwirtschaft,

— der Verbesserung der Infrastruktur als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung,

— der Entwicklung von Erholungsgebieten und damit zusammenhängend

— bei der Schaffung eines landschaftlichen Gleichgewichts durch Windschutzanlagen, Aufforstung und Begrünung.

Ein besonderes Problem im Programmgebiet stellen die im großen Umfang anfallenden Grenzertragsböden dar. Im Naturraum Geest sind allein von 443 000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche 80 640 ha als ertragsarme Böden nach der Reichsbodenschätzung anzusehen. Wiederum 10 000 ha sind leistungsschwache Moorböden und 4000 ha Geestböden weisen Alluvialhorizonte (Ortstein) auf.

Es kann davon ausgegangen werden, daß in einer ersten Phase geringwertiges Grünland mit einem Umfang von ca. 30 000 ha aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden wird, wovon mindestens 12 000 ha aufgeforstet werden.

Bis einschließlich 1971 betrugen die Gesamtinvestitionen im Gebiet des Programms Nord etwa 1 028,5 Millionen DM, davon gewährte der Bund bis zu diesem Zeitpunkt Zuschüsse von insgesamt 444 Millionen DM.

Das *Emslandprogramm* wurde mit der Gründung der Emsland GmbH im Jahre 1951 begonnen. Der Schwerpunkt der Aufgaben zur Entwicklung dieses ca. 800 000 ha großen Gebietes lag bisher bei wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen. Neben dem Ausbau der Flüsse, der Entwässerung und Vorflutbeschaffung wie auch der landbautechnischen Maßnahmen sind besonders im Bereich der Infrastruktur zentrale Trinkwasserversorgungsanlagen, Kläranlagen und Kanalisationen und der Wegebau gefördert worden. Nicht zuletzt

werden diese Maßnahmen in diesem Gebiet ergänzt durch eine gezielte Wirtschaftsförderung im Rahmen der regionalen Aktionsprogramme; für die Industriegeländeerschließung werden im Emslandprogramm entsprechende Mittel bereitgestellt. Zu den Zielen des Programms gehört außerdem die Förderung der Fremdenverkehrsinfrastruktur, wie die Entwicklung von Erholungsgebieten, die Lösung von Aufgaben im Bereich der Landschaftspflege mit Maßnahmen zur Schaffung von Windschutzanlagen und der Aufforstung von Grenzertragsböden.

Die bisher durchgeführten Maßnahmen im Rahmen des Emslandprogramms haben wesentlich zur Verbesserung der agrar- und wirtschaftsstrukturellen Verhältnisse des Gebiets beigetragen. Aber immer noch werden die 5 bis 20 ha großen landwirtschaftlichen Betriebe in der überwiegenden Zahl hauptberuflich bewirtschaftet, so daß auch in Zukunft der erforderliche Strukturwandel im Bereich der Landwirtschaft einer Förderung bedarf. Nicht zuletzt deshalb ist für die erfolgreiche Fortführung des Programms eine enge Abstimmung mit den Maßnahmen des regionalen Aktionsprogramms von besonderer Bedeutung.

Von 1951 bis einschließlich 1971 betrugen die Bundeszuschüsse in diesem Gebiet 603 Millionen DM bei einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 1 235 Millionen DM.

Die mit dem Regionalprogramm *Alpenplan* seit 1955 verfolgten Ziele haben nicht nur Auswirkungen auf die Entwicklung des unmittelbar betroffenen Gebiets. Sie wirken sich vielmehr auch auf die Siedlungsgebiete an den großen Wasserläufen aus. Denn ohne den ausreichenden Schutz der Talniederungen gegen Hochwasser, Muren und Lawinen wären das Bergland und die Gebiete an den Wasserläufen als Wirtschafts- und Erholungsgebiete nicht weiter entwicklungsfähig. Industrialisierung und die Entwicklung des Fremdenverkehrs werden so erst ermöglicht. Besonders wichtig ist dabei die Schaffung ausreichender Versorgungseinrichtungen für Trink- und Brauchwasser wie auch die schadlose Ableitung der Abwässer.

Diese Forderungen an die Wasserwirtschaft lassen sich in Südbayern nur durch großräumige Lösungen erfüllen. Zur Behebung der wasserwirtschaftlichen Strukturmängel sowie zur Erhaltung des Programmgebietes für den Fremdenverkehr sieht der Alpenplan vor:

— die Sanierung der Niederschlagsgebiete der Wildbäche im Alpen- und Alpenvorland verstärkt fortzuführen, um dem stetigen Anwachsen der Hochwasser- und Geschiebefrachten aus dem Gebirge Einhalt zu gebieten;

— Hochwasserschutzbauten an den Wasserläufen einschließlich der Donau zu errichten, um die Siedlungen zu schützen und neues Siedlungsland bereitzustellen;

— die Tiefenerosionen einiger südbayerischer Flüsse zu unterbinden, um die wertvollen Talniederungen und die Grundwasservorräte zu schützen;

— Talsperren und Rückhaltebecken zum Hochwasserrückhalt und zur Niedrigwasseraufhöhung zu errichten;

— die Wasserversorgung in den von der Umstrukturierung betroffenen ländlichen Gebieten sicherzustellen;

— die Abwasseranlagen für den im Bergland zu fördernden Fremdenverkehr und neue Arbeitsplätze zu errichten;

— ein Wirtschaftswegenetz anzulegen und — soweit erforderlich — die Bodenentwässerung durchzuführen.

Von den Gesamtaufwendungen bis einschließlich 1971 in Höhe von rd. 414 Millionen DM betrug der Anteil des Bundes rd. 168 Millionen DM.

5.2.3 Von Natur benachteiligte Gebiete

Die seit über einem Jahrzehnt durchgeführten Förderungen in den von Natur benachteiligten Gebieten sollen die natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere in Höhenlagen, verbessern. Dabei geht es vor allem darum, diese nach einheitlichen Kriterien abgegrenzten Gebiete im Bereich der Flurbereinigung, Aussiedlung und Aufstockung, des Wirtschaftswegebaus, der Wasserwirtschaft, Abwasserversorgung und Abwasserbeseitigung etc. verstärkt zu fördern.

Die Abgrenzung der als benachteiligt anzusehenden Gebiete erfolgt generell gemeindeweise, wobei in Ausnahmefällen z. B. bei Gemeinden am Gebirgsrand nur die benachteiligten Gemeindeteile bei der Abgrenzung berücksichtigt werden.

Bis einschließlich 1971 wurden für die von Natur benachteiligten Gebiete 1 061,6 Millionen DM Bundesmittel zur Verstärkung bereitgestellt.

In Zukunft wir es bei der Fortführung der Förderung dieser Gebiete bzw. bei der Schaffung landwirtschaftlicher Regionalprogramme für diese Gebiete darauf ankommen, funktionsbedingte Kriterien für die Abgrenzung der Gebiete anzuwenden. Das bedeutet, daß vorrangig die Funktionen der in Frage kommenden Teilräume des Bundesgebiets festzulegen sind, auf die dann die Förderung vorrangig abzustellen sein wird.

5.2.4 Sonderprogramme zur wirtschaftlichen Umstrukturierung kleinbäuerlicher Gebiete

Die mit den Sonderprogrammen „Östlicher Oberpfälzer Wald" und „Westeifel-Mosel/Saar" in Angriff genommene Umstrukturierung kleinbäuerlicher Gebiete wird in enger Verbindung mit den entsprechenden „Regionalen Aktionsprogrammen" durchgeführt. Bis einschließlich 1971 wurden aus den Mitteln für die von Natur benachteiligten Gebiete für die beiden Sonderprogramme insgesamt 69,35 Millionen DM Bundesmittel bereitgestellt. Auf das Sonderprogramm „Östlicher Oberpfälzer Wald" entfielen davon 31,75 Millionen DM, auf das Programmgebiet „Westeifel-Mosel/Saar" 37,60 Millionen DM.

Neben den bereitgestellten Bundesmitteln werden von den in Frage kommenden Ländern zur zusätz-

lichen Förderung landwirtschaftlicher Maßnahmen — wie Anpassungshilfen im Produktions- und Vermarktungsbereich — Landesmittel in den Sonderprogrammgebieten zur Verfügung gestellt.

6 Infrastruktur

6.1 Verbessserung der Bildungsinfrastruktur für ländliche Räume

Im Zwischenbericht zum Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (V. Entwurf) werden Schwerpunkte für eine Verbesserung der Bildungsinfrastruktur für ländliche Räume im Elementar- und Primarbereich sowie im Bereich der Berufsbildung gesetzt.

Die Versorgung mit Kindergarten- und Vorschuleinrichtungen soll vorrangig verbessert, in der Grundschule sollen mindestens einzügige, nach Jahrgangsklassen gegliederte Systeme geschaffen werden.

Die Entwicklung der Hauptschule zu einer weiterführenden Schule, die Zusammenfassung in mehrzügige Systeme — z. B. Mittelpunktschulen — und der Ausbau des Schülertransports sind bereits weitgehend vollzogene Schritte zur Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten in ländlichen Räumen. Weitere Maßnahmen mit besonderer Bedeutung auch für die regionale Bildungsplanung sind die verstärkte Einrichtung von Aufbauklassen, die auch Hauptschülern den Weg zur Hochschule eröffnen, und die Zusammenfassung verschiedener Schulformen in Schulzentren oder ihre Integration in Gesamtschulen.

Der Ausbau überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen — möglichst in Verbindung mit Schulzentren — soll dazu beitragen, daß die regionalen Ungleichheiten beruflicher Bildung vermindert werden und damit die Chancengleichheit in der Berufsausbildung auch in ländlichen Räumen verbessert wird.

Im Bereich der außerschulischen Jugendbildung sowie der Weiterbildung sollen die Platzkapazitäten der Bildungsstätten im ländlichen Raum erweitert werden. Auch die ländlichen Heimvolkshochschulen und die Landjugendakademien sind den Anforderungen entsprechend auszubauen.

Darüber hinaus wird der verstärkte Einsatz von Medienprogrammen in Form von kombinierten Fernseh- und Kassetten-Selbstlernprogrammen im Bereich der Weiterbildung Vorteile für die ländlichen Räume bringen.

Bei der Schaffung eines leistungsfähigen Bibliotheksnetzes im Verbund aller Bibliotheken sollen ländliche Räume insbesondere durch den Einsatz von Fahrbibliotheken berücksichtigt werden.

6.2 Ausbau und Neubau von Hochschulen

Mit dem 1. und dem 2. Rahmenplan für den Hochschulbau gemäß § 5 HBFG haben Bund und Länder zum ersten Male ein in sich geschlossenes Konzept für die Förderung des Hochschulbaues in den Jahren 1972 bis 1976 vorgelegt.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen" umfaßt gegenwärtig 160 Hochschulen: Universitäten und Technische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen, Fach- und Kunsthochschulen. Durch eine Änderung des Grundgesetzes ist die Mitwirkung des Bundes an der Planung des Hochschulbaues auf alle Hochschularten ausgedehnt worden. Der Gesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, daß Hochschulen mit verschiedener Aufgabenstellung in einen Funktionszusammenhang gebracht werden müssen, in dem die Bildung von Schwerpunkten durch eine überregionale Planung stärker gefördert wird.

Für die Raumordnung, insbesondere aber für die Landes- und Regionalplanung, sind die räumlichen Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen beim Ausbau und Neubau von Hochschulen von besonderem Interesse. Bei der Planung der Vorhaben kommt neben hochschulökonomischen und funktionalen Kriterien insbesondere den sozio-ökonomischen und raumstrukturellen Faktoren eine besondere Bedeutung zu. Die Hochschulrahmenpläne machen deutlich, daß bei der Standortbestimmung für neue Hochschulen auch die Belange der Raumordnung und Landesplanung, die sich insbesondere aus den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen ergeben, berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 5.6 des 1. Rahmenplanes und Ziff. 2.3.6 des 2. Rahmenplanes). Dies setzt voraus, daß entsprechend konkrete, operationale Angaben in den genannten Programmen und Plänen vorgegeben und die Auswirkungen von Hochschuleinrichtungen auf die Raumstruktur sowie deren wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung und Wechselwirkung näher untersucht werden.

So sind der Größe einer Hochschule räumliche und funktionale Grenzen gesetzt. Die Möglichkeiten zum Ausbau werden wesentlich durch die Grundstücksverhältnisse, das Siedlungsgefüge, die Einrichtungen der Infrastruktur sowie deren künftige Entwicklung am Hochschulort bestimmt. Die Zahl der Studenten muß in einem angemessenen Verhältnis zu Größe und Einwohnerzahl des Hochschulortes sowie seines engeren Verflechtungsbereiches stehen. Nicht zuletzt findet aber auch die Ausbaumöglichkeit einer Hochschule ihre Grenzen in ihrer Funktionsfähigkeit. Der Ausbau von Hochschulen sollte deshalb den örtlichen Gegegebenheiten angepaßt werden. Nach den bisher vorliegenden Untersuchungen sollen Gesamthochschulen in Städten bis zu 200 000 Einwohnern für nicht mehr als 8000 bis 15 000, in größeren Städten für maximal 20 000 Studenten ausgebaut werden. In den Zentren des großen Andrangs sollte die Zahl der Studenten einer Gesamthochschule auf 25 000 begrenzt werden.

Die Begrenzung der Studentenzahlen einer Gesamthochschule dient deren Funktionsfähigkeit sowie der des gesamten Siedlungsgefüges am Hochschulort. Zugleich wird damit aber auch die Entwicklung der zu ihrer Entlastung neu zu gründenden Hochschulen gefördert.

Der ermittelte Fehlbedarf an Studienplätzen ist eine wichtige Voraussetzung für den raschen Ausbau und

Neubau von Hochschulen, auch an neuen Standorten. Dabei sollten die erforderlichen finanziellen Mittel möglichst konzentriert und abgestimmt mit den Zielen anderer Fachplanungen eingesetzt werden.

Die Entwicklung bisher hochschulferner Räume sollte bei Vorliegen entsprechender bildungspolitischer und raumordnerischer Voraussetzungen — vor allem wenn eine ausreichende Zahl an Hochschulberechtigten in dem entsprechenden Einzugsbereich vorhanden oder zu erwarten ist — gefördert werden. Die damit verbundene Erhöhung des Angebots an Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Arbeitskräfte dient auch den Zielen der Raumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung, in bisher weniger entwickelten Räumen qualifizierte Arbeitsplätze bereitzustellen.

Zur Ermittlung von Gebieten, die nicht ausreichend mit Hochschuleinrichtungen versorgt sind, müssen weitere Untersuchungen über die Bevölkerungsdichte, die zu erwartenden Absolventen der Sekundarstufe II, den relativen Hochschulbesuch und das jetzige Wanderungsverhalten zu entfern gelegenen Hochschulen vorgenommen werden.

Als Anhaltspunkte über die künftige Bevölkerungsentwicklung in einem Raum für die Gründung einer neuen Hochschule und als wesentliche Kriterien für die Bestimmung eines neuen Hochschulstandortes sind Daten über das allgemeine regionale Wachstum sowie die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in diesem Raum erforderlich. Erst auf der Grundlage dieser Daten kann beurteilt werden, ob die für die Errichtung einer Hochschule erforderlichen Voraussetzungen bereits vorhanden sind oder rechtzeitig erfüllt werden können. Nachteilige raum- und siedlungsstrukturelle Auswirkungen des Gesamthochschulkonzepts sind zu vermeiden, indem die raumordnerischen Belange rechtzeitig bekanntgemacht und mit der Hochschulplanung abgestimmt werden.

Der Wissenschaftsrat, in dem die Bundesregierung vertreten ist, gibt zu Hochschulgründungen Empfehlungen ab. Die Entscheidung obliegt dann dem jeweils betroffenen Bundesland. Dieses sollte dann, wenn der Einzugsbereich bestehender oder geplanter Hochschulen über die Landesgrenzen hinausgeht, den Ausbau oder Neubau einer Hochschule mit den betroffenen Nachbarländern auf allen Planungsebenen vorbereiten und abstimmen.

6.3 Sicherung einer leistungsfähigen Krankenhausversorgung

Am 1. Juli 1972 wurde das Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze verkündet. Dieses Gesetz ist für die weitere Entwicklung der Krankenhausversorgung zu einem bedarfsgerecht gegliederten System leistungsfähiger Krankenhäuser von entscheidender Bedeutung. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Den in die Krankenhausbedarfsplanung der Länder aufgenommenen Krankenhäusern werden die Investitionskosten voll aus öffentlichen Mitteln gewährt. Die Deckung der Selbstkosten bei sparsamer Wirtschaftsführung wird gewährleistet.

In die Förderung können nach den Planungen von Bund und Ländern mehr als 500 000 planmäßige Krankenhausbetten einbezogen werden. Damit werden zusammen mit den Planbetten in Hochschulkliniken fast 550 000 Krankenhausbetten aufgrund der gesetzlichen Neuregelung von der öffentlichen Hand finanziert. 1973 werden die öffentlichen Mittel für Krankenhäuser von 1,3 auf 2,7 Mrd. DM, also um mehr als das Doppelte steigen. Davon werden vom Bund erstmals 900 Millionen DM übernommen.

Die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für eine leistungsfähige Krankenhausversorgung muß durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Für die Forschung zur Rationalisierung von Krankenhausbau und -betrieb stehen 1972 und 1973 fast 5 Millionen DM zur Verfügung. Erforderlich ist weiterhin eine sachgerechte Abgrenzung der Aufgaben von Krankenhäusern und den übrigen Trägern der gesundheitlichen Versorgung z. B. der niedergelassenen Ärzteschaft, Rehabilitations- und Pflegeeinrichtungen.

6.4 Verkehr

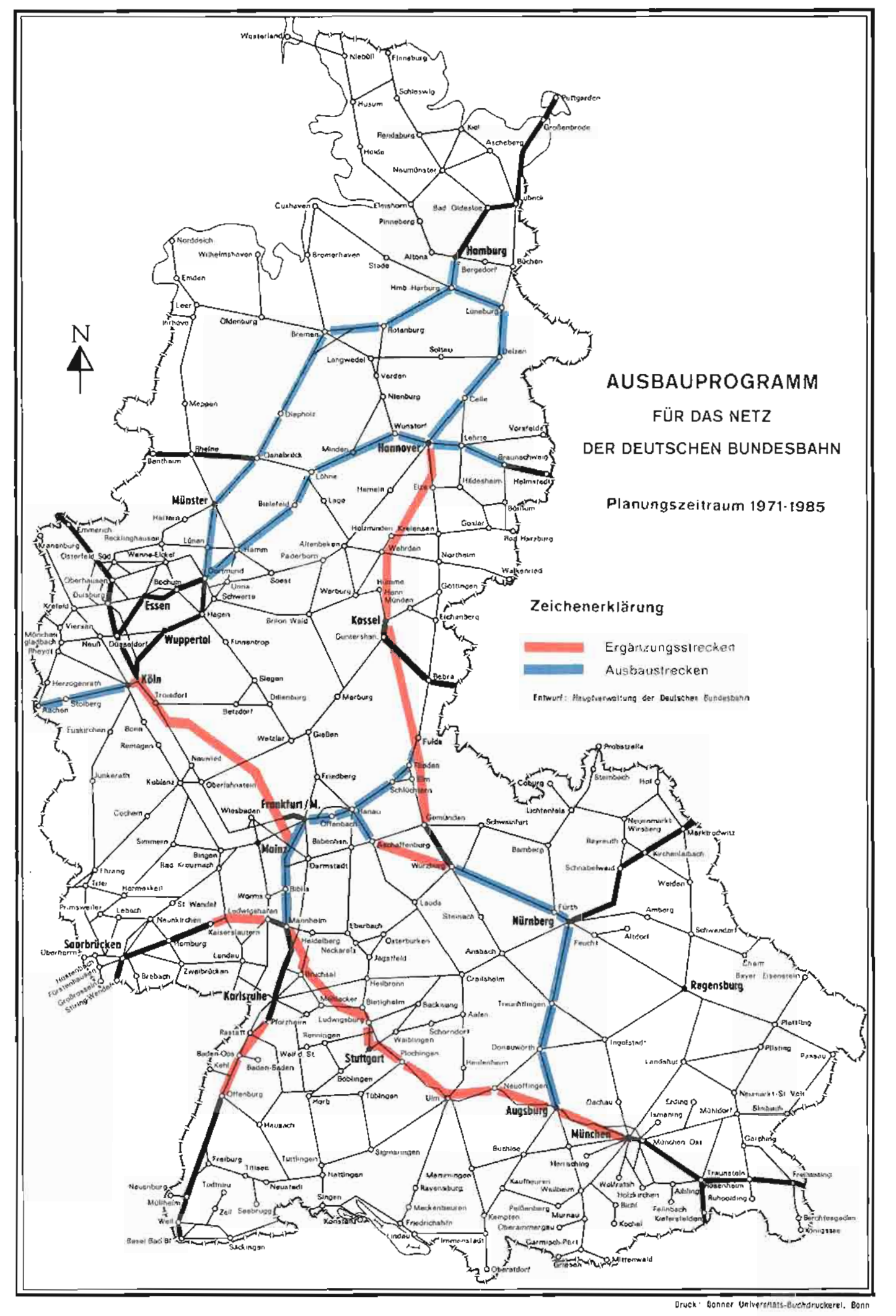
Raumwirksame Planungen und Maßnahmen im Bereich des Verkehrs erfolgen im allgemeinen langfristig. Um Wiederholungen gegenüber den früheren Raumordnungsberichten zu vermeiden, enthält die folgende Darstellung

- Schwerpunkte, die sich in dem Berichtszeitraum neu ergeben haben,
- die Fortschreibung wesentlicher Entwicklungen, die bereits in früheren Berichtszeiträumen eingeleitet worden sind.

Anknüpfend an die bisherige positive Entwicklung, auf die bereits im Raumordnungsbericht 1970 hingewiesen worden ist, konnten im Berichtszeitraum die Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Verkehrsplanung noch wirkungsvoller koordiniert werden. Dies wurde dadurch erleichtert, daß von der Bundesregierung gleichzeitig sowohl ein Bundesraumordnungsprogramm als auch ein Bundesverkehrswegeplan erarbeitet werden und auf diese Weise insbesondere die Zielsysteme beider Pläne eng aufeinander abgestimmt werden können.

Die Arbeiten am Bundesverkehrswegeplan, die auf einen Auftrag des Deutschen Bundestages an den Bundesminister für Verkehr zurückgehen, wurden im Berichtszeitraum mit Nachdruck vorangetrieben. Einen ersten Bericht über den Bundesverkehrswegeplan wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Sommer 1973 vorlegen. Bei den Arbeiten werden in weitem Umfange auch die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt.

Der Bundesverkehrswegeplan wird in zwei Arbeitsstufen erstellt. Zunächst ist die Koordinierung der verschiedenen Planungen von Schiene, Straße, Wasserstraße und Luftverkehr unter Beachtung der



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Rohrfernleitungen vorgesehen. In weiteren Arbeitsschritten wird danach die Integration aller Verkehrswegeplanungen zu einem umfassenden Programm angestrebt.

Die Koordinierung setzt die Aufstellung vergleichbarer langfristiger Pläne für alle Verkehrszweige voraus:

- Für die Straße wird zunächst vom Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 bis 1985 ausgegangen.
- Für die Schiene wird bei diesen Arbeiten zunächst das von der Deutschen Bundesbahn für ihr Netz aufgestellte Ausbauprogramm zugrunde gelegt.
- Für die Luftfahrt und die Wasserstraßen ist die Aufstellung von Plänen auf der Basis einheitlicher Grundlagen eingeleitet worden.

Ebenso wie dies bereits beim Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 bis 1985 geschehen ist, werden sich die Planungen bei Eisenbahn, Wasserstraße und Luftfahrt auf Vorausschätzungen der Verkehrsnachfrage stützen, die in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Forschungsinstituten einheitlich für alle Verkehrszweige erarbeitet worden sind. Die Planungen gründen sich auf ein einheitliches Zielsystem; dabei werden auch die Ziele des Bundesraumordnungsprogramms berücksichtigt.

Neben der Abstimmung aller Planungen auf einheitliche Planungsziele, Nachfrageprognosen und vergleichbare Kapazitätsmaße werden auch Investitionsvorhaben für neue Verkehrstechnologien eingehend geprüft. Zugleich sollen Erfahrungen über komplexe und umfassende Planungsansätze für die weiteren Arbeiten gewonnen werden. Diese zum Teil bereits vorliegenden Arbeiten haben den Zweck, für den nächsten Arbeitsschritt der Integration Hilfen für die Entscheidung zu schaffen, welche Ausbaumaßnahmen — mit dem Ziel einer gesamtwirtschaftlich und raumordnerisch sinnvollen Verkehrsbedienung — unbedingt notwendig sind.

Die Bedeutung, die einer möglichst engen Koordinierung der Arbeiten am Bundesraumordnungsprogramm und am Bundesverkehrswegeplan zukommt, wird durch folgenden vom Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung am 15. Juni 1972 gebilligten Beschluß des Ausschusses für Verkehrsfragen vom 18./19. Mai 1972 unterstrichen:

„Der Ausschuß für Verkehrsfragen der Ministerkonferenz für Raumordnung hat von dem gegenwärtigen Stand der Verkehrswegeplanung des Bundes einschließlich des Ausbauprogramms der Deutschen Bundesbahn sowie von den für die Achsen

Köln–Frankfurt

Hannover–Kassel–Gemünden (Main)

Mannheim–Stuttgart–Ulm

eingeleiteten Korridoruntersuchungen Kenntnis genommen. Er ist der Auffassung, daß die dabei gewonnenen Erkenntnisse und die zu erwartenden Ergebnisse auch für Raumordnung und Landesplanung von Bedeutung sind.

Der Ausschuß legt deshalb Wert auf eine möglichst enge und frühzeitige Abstimmung zwischen den Arbeiten an der Bundesverkehrswegeplanung und an dem Bundesraumordnungsprogramm; dies gilt auch für die beiden Planungen zugrunde zu legenden prognostischen Daten.

Der Ausschuß vertritt darüber hinaus den Standpunkt, daß auch die raumordnerischen Programme und Pläne im Sinne des § 5 ROG ebenso wie die Generalverkehrspläne der Länder und entsprechende kommunale Pläne bei diesen Planungen des Bundes berücksichtigt werden sollten."

6.4.1 Eisenbahnen

Die Deutsche Bundesbahn hat, zugleich als Beitrag zu dem Bundesverkehrswegeplan, die von ihr für notwendig erachteten Ausbaumaßnahmen in Form eines „Ausbauprogramms für das Netz der Deutschen Bundesbahn" vorgelegt (vgl. Karte S. 105). Das Programm wird von den Bundesressorts noch geprüft, insbesondere im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung.

Dieses Ausbauprogramm orientiert sich an der allgemeinen gesellschaftspolitischen Entwicklung mit einem stetig wachsenden Verkehrsbedürfnis, das gekennzeichnet ist durch steigende Verkehrsmengen und der Forderung nach kurzen Transportzeiten, häufigen Transportmöglichkeiten, zuverlässiger Bedienung bei höchstem Komfort und angemessenem Entgelt. Das Programm berücksichtigt die raumordnerischen Zielsetzungen ebenso wie die internationalen Verkehrsverflechtungen. Es ist schließlich auf eine weitgehende Integration der Eisenbahn mit den anderen Verkehrsmitteln ausgerichtet.

Das Ausbauprogramm enthält zwei Gruppen von Maßnahmen. Die eine Gruppe der Infrastrukturmaßnahmen beinhaltet einen umfassenden Ausbau des heutigen Eisenbahnnetzes mit neuen Ergänzungsstrecken und der Verbesserung vorhandener Strekken. Diese Ausbaumaßnahmen beschränken sich auf das Netz der Hauptstrecken für den Fernverkehr und auf die Nahverkehrsverbindungen in den Verdichtungsräumen. Die zweite Gruppe umfaßt Vorhaben, die eine Fortsetzung bereits seit längerem laufender Modernisierungsprogramme darstellen. Als wichtigste sind hier die weitere Elektrifizierung des Streckennetzes, die Umstellung auf die neue Signaltechnik, die Verstärkung des Oberbaues, der Ausbau der Güterzugbildungsbahnhöfe und die Ausweitung der Anlagen für den kombinierten Verkehr zu nennen (vgl. hierzu Karte „Umschlagplätze für den Containerverkehr", S. 107).

Mit den geplanten Ergänzungsstrecken möchte die Deutsche Bundesbahn die nach ihrer Auffassung dringend notwendigen Kapazitätsausweitungen in denjenigen Streckenbereichen schaffen, die heute ausgesprochene Leistungsengpässe darstellen. Die neuen Strecken sollen, für hohe Geschwindigkeiten bis 300 km/h und mit verkürzter Linienführung trassiert, wesentliche Beschleunigungen in der Beförderung von Reisenden und Gütern ermöglichen. Sie sollen ferner zu einer besseren Verkehrserschließung beitragen und schließlich als Teilabschnitte in

Umschlagplätze für den Containerverkehr

Stand: 31. Dezember 1971

- Seehafen – Terminal
- Großumschlagplatz (Binnenland-Terminal)
- Container-Umschlagbahnhof

Entwurf: Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

ein europäisches Eisenbahn-Schnellfahrnetz integriert werden.

Neben diesen neuen Strecken sieht das Programm den Ausbau von bestehenden Strecken vor, die insbesondere qualitätsmäßig, vor allem in bezug auf die Geschwindigkeiten, bisher nicht die Erfordernisse einer modernen Verkehrsbedienung erfüllen. Dabei handelt es sich vornehmlich um Linienverbesserungen, durch die Mängel der heutigen Trassen, die einer Erhöhung der Geschwindigkeiten entgegenstehen, beseitigt werden.

Strecken, die von 1970 bis 1. Juni 1972 auf elektrischen Zugbetrieb umgestellt wurden:

Strecke	Streckenlänge (km)	Zeitpunkt
Hannover-Linden–Haste	35	31. Mai 1970
Mering–Geltendorf	21	7. September 1970
München Ost–Erding	35	7. September 1970
Frankfurt West–Friedrichsdorf	24	15. September 1970
Rödelheim–Kronberg	9	15. September 1970
Osterfeld Süd–Herne/Wanne-Eickel mit Verbindungsstrecken	35	27. September 1970
Hohenbudberg–Baerl–Oberhausen West	42	1. Dezember 1970
Dortmund–Holzwickede	15	11. Dezember 1970
Hamm/Unna–Kassel	216	11. Dezember 1970
Hannover–Altenbeken	92	23. Mai 1971
Holzkirchen–Rosenheim	37	23. Mai 1971
München Ost–Deisenhofen	13	23. Mai 1971
Frankfurt-Höchst–Niedernhausen	23	26. September 1971
München-Giesing–Kreuzstraße	28	26. September 1971
Gemünden–Bamberg	110	26. September 1971
Schorndorf–Aalen	46	26. September 1971
Flughafenbahn Frankfurt	7	16. März 1972
Tunnelstrecke der S-Bahn München	4	28. April 1972
Aalen–Donauwörth	69	28. Mai 1972
Völklingen–Saarhölzbach	39	28. Mai 1972
Münster–Rheine	35	28. Mai 1972
Renningen–Böblingen	14	28. Mai 1972
Würzburg–Waigolshausen	24	28. Mai 1972
Ansbach–Nürnberg	49	28. Mai 1972

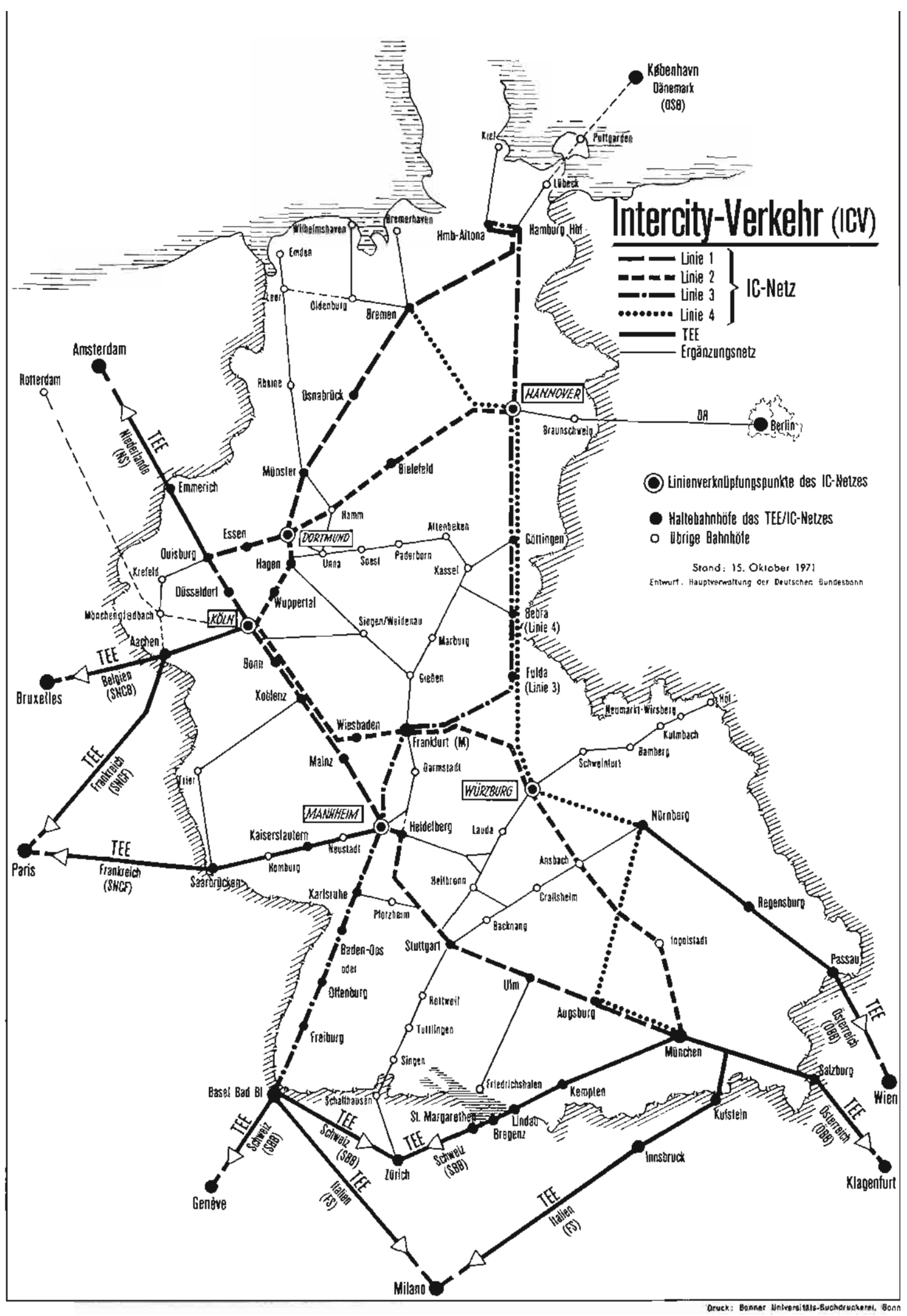
Nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn würde sie nach dem Bau der Ergänzungsstrecken und nach dem vorgesehenen Streckenausbau über ein leistungsfähiges, auch für hohe Geschwindigkeiten geeignetes Netz der wichtigsten und stark belasteten Hauptbahnen verfügen, das Verbesserungen in den Reisezeiten des nationalen und internationalen Verkehrs erlauben wird. So würden weitere schnelle Intercity-Verbindungen zwischen den Hauptwirtschaftsräumen der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stehen, die es ermöglichen, bei Hin- und Rückfahrt am gleichen Tage geschäftliche Aufgaben und Besuche mit ausreichender Aufenthaltszeit am Zielort zu erledigen (vgl. Karte „Intercity-Verkehr", S. 109). Dieses Netz würde darüber hinaus so leistungsfähig werden, daß im Zusammenhang mit einer Ausweitung der Güterzugbildungskapazität in den Rangierbahnhöfen die anlagemäßigen Voraussetzungen für kurze und zuverlässige Beförderungszeiten im Güterverkehr geschaffen würden.

Analog zu der Ausweitung des Fernstreckennetzes dient der Ausbau der S-Bahnnetze dazu, die dichten Verkehrsströme des Nahverkehrs zu erfassen. Aufgenommen sind in das Ausbauprogramm der Deutschen Bundesbahn Verdichtungsräume, in denen nach dem Verkehrsaufkommen eine Verkehrsbedienung durch eine leistungsfähige S-Bahn sinnvoll ist. Diese Nahverkehrsvorhaben nehmen in dem Programm insofern eine Sonderstellung ein, als sie bereits Teile koordinierter und — wie im Falle des Hamburger Verkehrsverbundes — sogar integrierter Verkehrswegeplanungen sind.

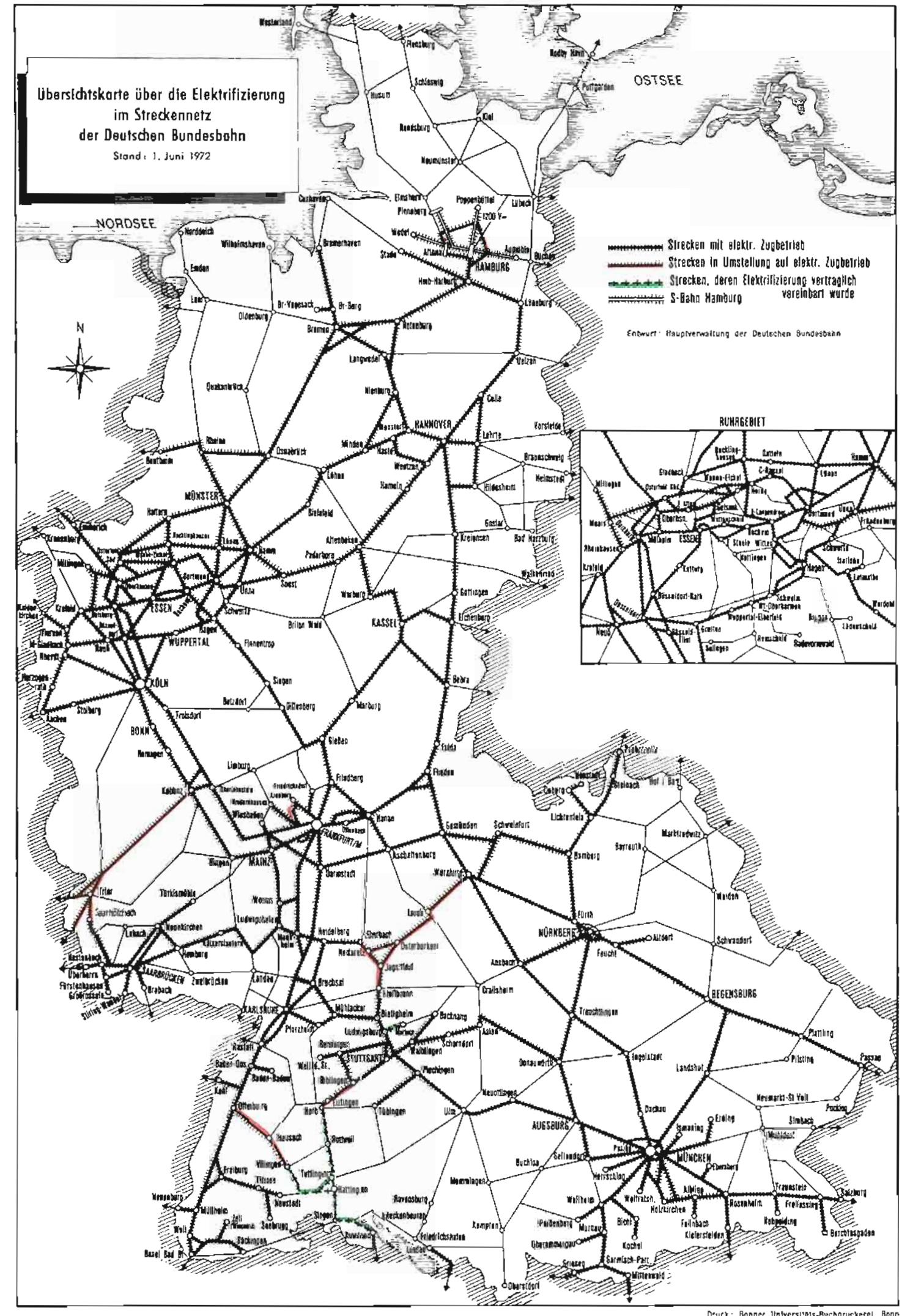
Die zur weiteren Elektrifizierung des Streckennetzes der Deutschen Bundesbahn durchgeführten und geplanten wesentlichen Maßnahmen ergeben sich aus den Tabellen auf dieser Seite; die Karte „Elektrifizierung im Streckennetz der Deutschen Bundesbahn", S. 110, gibt einen Gesamtüberblick über den Stand am 1. Juni 1972.

Strecken in Umstellung auf elektrischen Zugbetrieb:

Strecke	Streckenlänge (km)
Heidelberg–Heilbronn	78
Frankfurt-Höchst–Bad Soden–Limesstadt	13
Hamburg Hbf–Hamburg-Eidelstedt	24
Coburg–Neustadt	15
Saarhölzbach–Koblenz mit Anschlußstrecken	205
Osnabrück–Bentheim	72
Jagstfeld/Neckarelz–Würzburg	140
Böblingen–Horb	41
Offenburg–Villingen	86



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Im Rahmen des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung für die Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs wurde für die Jahre 1969 bis 1972 ein Betrag von 1 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. 80 % hiervon werden als verlorener Zuschuß und 20 % als Darlehen gegeben. Insgesamt wurden so rd. 2600 Vorhaben mitfinanziert.

Die für diese Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel entfallen zu etwa:

— 53 % auf Infrastrukturmaßnahmen zur Belebung des Gleisanschlußverkehrs;

— 20 % auf Erschließungsmaßnahmen der Städte und Gemeinden zur Anbindung von Unternehmen, die einen Gleisanschluß benötigen;

— 27 % auf Beschaffung von Anlagen und Fahrzeugen zur Teilnahme am kombinierten Verkehr.

Für Zwecke der Forschung und Entwicklung im Bereich des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs konnten mehr als 10 Millionen DM bereitgestellt werden.

6.4.2 Bundesfernstraßen

Am 30. Juni 1971 wurde das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 verkündet (BGBl. I 1971, S. 873), dem der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen — in drei Dringlichkeitsstufen gegliedert — als Anlage beigefügt ist.

Einzelheiten der Bedarfsermittlung sowie der Dringlichkeitsreihung und der dabei berücksichtigten raumordnerischen Gesichtspunkte sind bereits in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 ausgeführt worden.

Nach § 5 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 stellt der Bundesminister für Verkehr als Rahmen für die jährlichen Haushaltspläne nach Maßgabe des Bedarfsplanes und der verfügbaren finanziellen Mittel für den Zeitraum von 1971 bis 1985 drei Fünfjahrespläne auf, die die Straßenbauprojekte im einzelnen enthalten.

Nach dem vorliegenden ersten Fünfjahresplan sollen bis zum Jahre 1975 rd. 1900 km Bundesautobahnen neugebaut und rd. 1500 km Bundesstraßen neu- bzw. grundlegend ausgebaut werden. Damit werden rd. 20 % des im Bedarfsplan ausgewiesenen Fernstraßenbedarfs erfüllt.

Bei der Auswahl der Straßenabschnitte, die nahezu ausschließlich am Beginn des ersten Fünfjahresplanes in Bau waren bzw. die 1. Dringlichkeitsstufe aufweisen, wurden ähnliche Maßstäbe angelegt wie bei der Aufstellung des Bedarfsplanes. Jedoch mußten begonnene Baumaßnahmen des 3. Vierjahresplanes (1967 bis 1970), u. a. im Vorfeld der großen Städte sowie auf Entlastungsstrecken für einige stark belastete Fernstrecken, fortgesetzt werden. Auch erforderten die Olympischen Spiele 1972, daß einige Baumaßnahmen in den Räumen München und Kiel vorzeitig durchgeführt wurden.

Der zunehmenden Bedeutung der wirtschaftlichen Integration in Europa wird durch den Neu- und Ausbau wichtiger Verbindungsstrecken zum benachbarten Ausland entsprochen.

Schwerpunkte des Bundesautobahn-Neubaues im 1. Fünfjahresplan (1971 bis 1975)

Bundesautobahn-Neubaustrecke	im 1. Fünfjahresplan (1971 bis 1975)		
	Gesamtlänge	fertig	in Bau
		— in Kilometern —	
1	2	3	4
Hamburg–Flensburg mit Abzweig nach Kiel	204	132	—
Cloppenburg–Wilhelmshaven	89	17	64
Wermelskirchen–Bottrop	51	—	43
Niederländische Grenze–Bad Oeynhausen	133	48	26
Krefeld–Ludwigshafen	378	245	35
Duisburg–Dortmund (Emscherschnellweg)	82	35	32
Duisburg–Venlo	43	28	—
Düsseldorf–Dortmund	90	3	68
Aachen–Düsseldorf	56	33	23
Kassel–Ruhrgebiet	150	130	—
Dortmund–Gießen (Sauerlandlinie)	188	82	—
Köln–Olpe	61	17	34
Gießen–Aschaffenburg	69	—	69
Bad Homburg–Darmstadt	47	19	28
Würzburg–Heilbronn	83	83	—
Heilbronn–Nürnberg	153	37	34
Nürnberg–Pfreimd	80	17	24
Regensburg–Pfreimd	58	15	12
Nürnberg–Regensburg	101	27	—
Autobahnring München (Ostteil)	31	31	—
München Ost–Rosenheim	46	—	46
München–Lindau	192	21	35
Ulm–Kempten	97	44	53
Stuttgart–Singen	153	79	40

Die Tabellen auf dieser Seite und S. 112 zeigen die wichtigsten Bundesautobahn-Neubaustrecken, die bis zum Jahre 1975 fertiggestellt bzw. in Angriff genommen werden sollen.

Zur Verbesserung der regionalen Verkehrserschließung sind zahlreiche Maßnahmen insbesondere im Zonenrandgebiet und in anderen Fördergebieten vorgesehen.

Als regional bedeutsame Beispiele für den Neu- bzw. Ausbau von Bundesstraßen seien genannt:

Neubau der B 503 mit Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal bei Kiel-Holtenau,

Teilortsumgehung Horn-Billstedt im Zuge der B 5, Ausbau und Verlegung der B 74 in Bremen-Nord,

Westumgehung Braunschweig im Zuge der B 4, Osttangente Berlin,

Neubau der B 7 zwischen Düsseldorf und Mönchengladbach,

Südtangente Koblenz (Verbindungsspange B 49–B 327),

Südumgehung Frankfurt-Höchst nebst Kelsterbacher Spange,

Neubau der B 10 zwischen Stuttgart und Ulm,

Neubau der B 17 zwischen Augsburg und Landsberg.

Maßnahmen des Bundesautobahn-Neubaues im 1. Fünfjahresplan (1971 bis 1975), die überwiegend im Zonenrandgebiet und in anderen Fördergebieten vorgesehen sind

Bundesautobahn-Neubaustrecke	im 1. Fünfjahresplan (1971 bis 1975)		
	Gesamtlänge	fertig	in Bau
	— in Kilometern —		
1	2	3	4
Hamburg–Flensburg mit Abzweig nach Kiel	204	132	—
Bremen–Cuxhaven	108	49	33
Kassel–Ruhrgebiet	150	130	—
Koblenz–Trier–luxemburgische Grenze	124	19	25
Kassel–Marburg	86	11	51
Trier–Saarbrücken	82	53	29
Trier–Landstuhl	52	23	12
Nürnberg–Pfreimd	80	17	24
Regensburg–Pfreimd	58	15	12
Nürnberg–Regensburg	101	27	—

Nach dem vorerwähnten Gesetz berichtet der Bundesminister für Verkehr dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaues nach dem Stand vom 31. Dezember des Vorjahres. Der erste Bericht für das Jahr 1971 liegt dem Deutschen Bundestag vor (Drucksache VI/3512); er weist aus, daß 367,2 km Bundesautobahnen im Jahre 1971 fertiggestellt und dem Verkehr übergeben wurde. Die Bundesautobahnen wurden damit von 4460,6 km (Stand 31. Dezember 1970) auf 4827,8 km (Stand 31. Dezember 1971) verlängert. Hinzu kommen noch rd. 380 km 4spurige Bundesstraßen, die zu Bundesautobahnen aufgestuft werden. Die wichtigsten im Jahre 1971 fertiggestellten Autobahnteilstücke sind nachfolgend aufgeführt.

Die Sauerlandlinie konnte durchgehend dem Verkehr übergeben werden. Damit ist eine bedeutende zusätzliche Verbindung zwischen den Wirtschaftsgebieten an Rhein und Ruhr sowie an Rhein, Main und Neckar geschaffen worden, die die Autobahn Köln–Frankfurt wirksam entlastet.

Teilstrecken der Linie Krefeld–Ludwigshafen (Rheinlinie) von insgesamt 23,9 km Länge wurden für den Verkehr freigegeben.

Von der Autobahn-Neubaustrecke Kassel–Ruhrgebiet wurden 16,8 km dem Verkehr übergeben, eine Strecke von 100 km befindet sich in Bau. Durch diese Autobahn wird das Zonenrandgebiet verkehrlich besser an die Hauptwirtschaftsräume des Bundesgebietes angebunden.

Von der Linie Hamburg–Flensburg und Dreieck Neumünster–Kiel wurden insgesamt 35 km fertiggestellt.

6.4.3 Bundeswasserstraßen

Das weitmaschige, hauptsächlich von der gewerblichen Schiffahrt benutzte Wasserstraßennetz des Bundes umfaßt rd. 3500 km (vgl. Karte „Bundeswasserstraßen" S. 113). Seine Bedeutung liegt auf folgenden Gebieten:

— Verkehr,

— Hochwasserschutz und Vorflut,

— Wasserwirtschaft,

— Elektrizitätserzeugung,

— Erholung und Freizeitgestaltung.

Beim weiteren Ausbau der Bundeswasserstraßen sind diese Funktionen zu berücksichtigen.

Auf dem Gebiet des Verkehrs dient die Vertiefung der Seeschiffahrtsstraßen, insbesondere der Zufahrten zu den großen deutschen Seehäfen, der Anpassung an die gestiegenen Seeschiffsgrößen und sichert der Bundesrepublik Deutschland leistungsfähige, direkte Zugänge zu den Weltmeeren.

Das Hauptnetz der Binnenschiffahrt dient vorwiegend dem Massengutverkehr und verbindet die Schwerpunkte von Produktion und Verbrauch miteinander und mit den Seehäfen. Es bildet gleichzeitig den wichtigsten Teil des westeuropäischen Wasserstraßennetzes.

Das Ziel der Investitionsplanungen für dieses Hauptnetz besteht in der Anpassung an folgende Entwicklungen auf dem Gebiet der Schiffsgrößen und Betriebsformen:

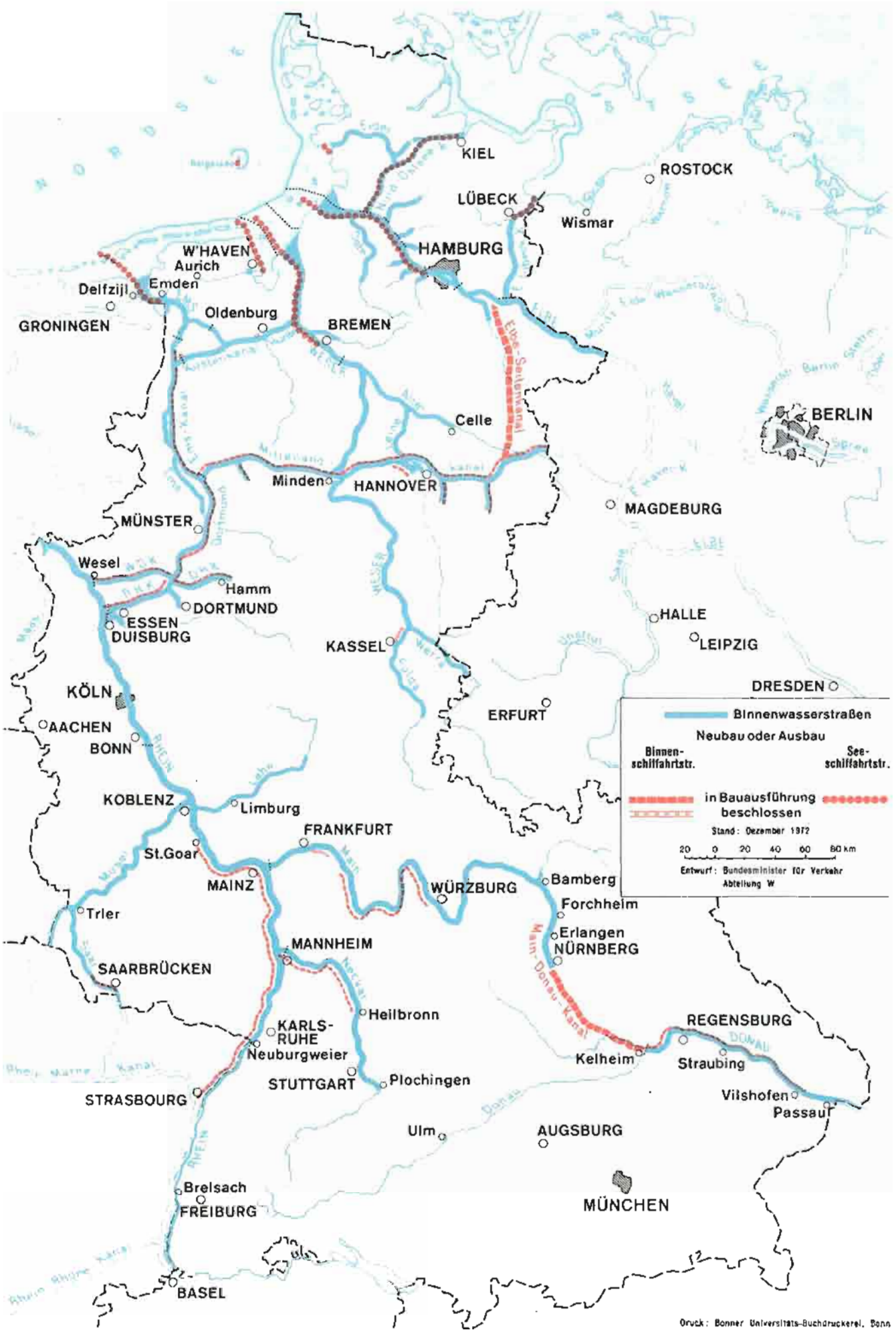
— Vergrößerung der durchschnittlichen Binnenschiffsgröße von heute rd. 700 t auf 1100 bis 1200 t in 1985,

— Erhöhung des Anteils der Schubschiffahrt von rd. 7 % 1971 auf 25 % bis 35 % in 1985,

— Einführung der Kontinuefahrt auf allen Hauptverbindungen.

Die beiden Neubaustrecken Elbe-Seitenkanal und Main-Donau-Kanal stellen wichtige Netzergänzun-

BUNDESWASSERSTRASSEN



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

gen dar, deren raumordnungspolitische Auswirkungen besonders von den betroffenen Ländern hoch eingeschätzt werden.

Im Vordergrund haben im Berichtszeitraum die Forderungen des Saarlandes und des Landes Rheinland-Pfalz gestanden, durch den Bau einer Wasserstraße vom Saarland zum Rhein die Standortbedingungen für das Saarland und die Westpfalz entscheidend zu verbessern.

Aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung vom 11. Februar 1969 wird als erstes Teilstück die Saar von Saarbrücken bis Dillingen ausgebaut. Diese Maßnahme ist vor allem zum Schutz vor Hochwasser erforderlich.

Die Bundesregierung hat aufgrund ihrer Verpflichtung nach der am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen Bundeshaushaltsordnung eine umfassende Nutzen-Kosten-Untersuchung des geplanten Wasserstraßenanschlusses durchführen lassen, um dem Deutschen Bundestag die der gesamten Volkswirtschaft voraussichtlich entstehenden Kosten und Erträge der beiden Projektalternativen angeben zu können. Die Untersuchung wurde von einer Arbeitsgemeinschaft aus drei unabhängigen Instituten durchgeführt und Ende 1971 vorgelegt.

Das Ergebnis der Untersuchung ist für die beiden Alternativen, Ausbau der Saar oder Saar-Pfalz-Rhein-Kanal, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht negativ. Die Kosten für die Projekte übersteigen die von den Gutachtern geschätzten Nutzen.

Eine abschließende Entscheidung der Bundesregierung zur Frage eines Wasserstraßenanschlusses für das Saarland ist noch nicht ergangen.

6.4.4 Luftverkehr

Der interkontinentale und innereuropäische Luftverkehr hat gegenüber den anderen Verkehrsarten besonders hohe Zuwachsraten aufzuweisen. Dies macht umfangreiche Investitionen zur Erweiterung der bestehenden Abfertigungsanlagen und der Start- und Landebahnen erforderlich. Entsprechend seiner Zuständigkeit beteiligt sich der Bund an dem Ausbau und Neubau von Flughäfen interkontinentaler und überregionaler Bedeutung wie Frankfurt/Main, Köln–Bonn und Hamburg-Kaltenkirchen.

Die Genehmigung zur Anlegung bzw. wesentlichen Erweiterung von Flughäfen und anderen Flugplätzen erteilen die Länder. Sie haben dabei u. a. zu prüfen, ob das geplante Vorhaben die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaues sowie des Umweltschutzes angemessen berücksichtigt. Gerade die Neuanlage von Flughäfen und wesentliche Erweiterungen der Start- bzw. Landebahnsysteme stoßen nicht selten auf erhebliche Widerstände der lärmgefährdeten Bevölkerung.

Im Zusammenhang mit der starken Verkehrszunahme stellt sich bei großen Flughäfen auch die Frage ihres Anschlusses an die Schiene. Der Flughafen Frankfurt/Main hat bereits einen Schienenanschluß erhalten.

Der Flugverkehr in der Bundesrepublik Deutschland steht in Konkurrenz zu dem schnellen Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn. Der Bundesminister für Verkehr hat zur Beurteilung von Investitionen im Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn und im Luftverkehr der Bundesrepublik bis 1980 eine Kosten-Nutzen-Analyse durch drei namhafte Institute erarbeiten lassen, die Anfang 1972 vorgelegt wurde. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß der Personenfernverkehr, soweit er nicht auf Straßen durchgeführt wird, künftig durch einen Ausbau des Schienennetzes mit geringerem Aufwand abgewickelt werden kann als durch einen Ausbau des regionalen Luftverkehrs. Eine Auswertung der Studie durch die Bundesregierung steht noch aus.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat sich in ihrer Entschließung vom 16. Juni 1971 „Raumordnung und Regionalluftverkehr" unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten mit der Standortwahl von Regionalflugplätzen und dem Betrieb des Regionalluftverkehrs befaßt (vgl. Anhang S. 142). Sie ist der Auffassung, daß schnelle Verkehrsverbindungen eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Strukturen in allen Teilräumen des Bundesgebietes bilden. Um das Bundesgebiet auch durch den Luftverkehr intensiver zu erschließen, hält sie es deshalb für geboten, über die vorhandenen Verkehrsflughäfen hinaus weitere, für den Regionalluftverkehr geeignete Flugplätze zu schaffen. Die Erwägungen der Ministerkonferenz für Raumordnung beziehen sich im einzelnen auf

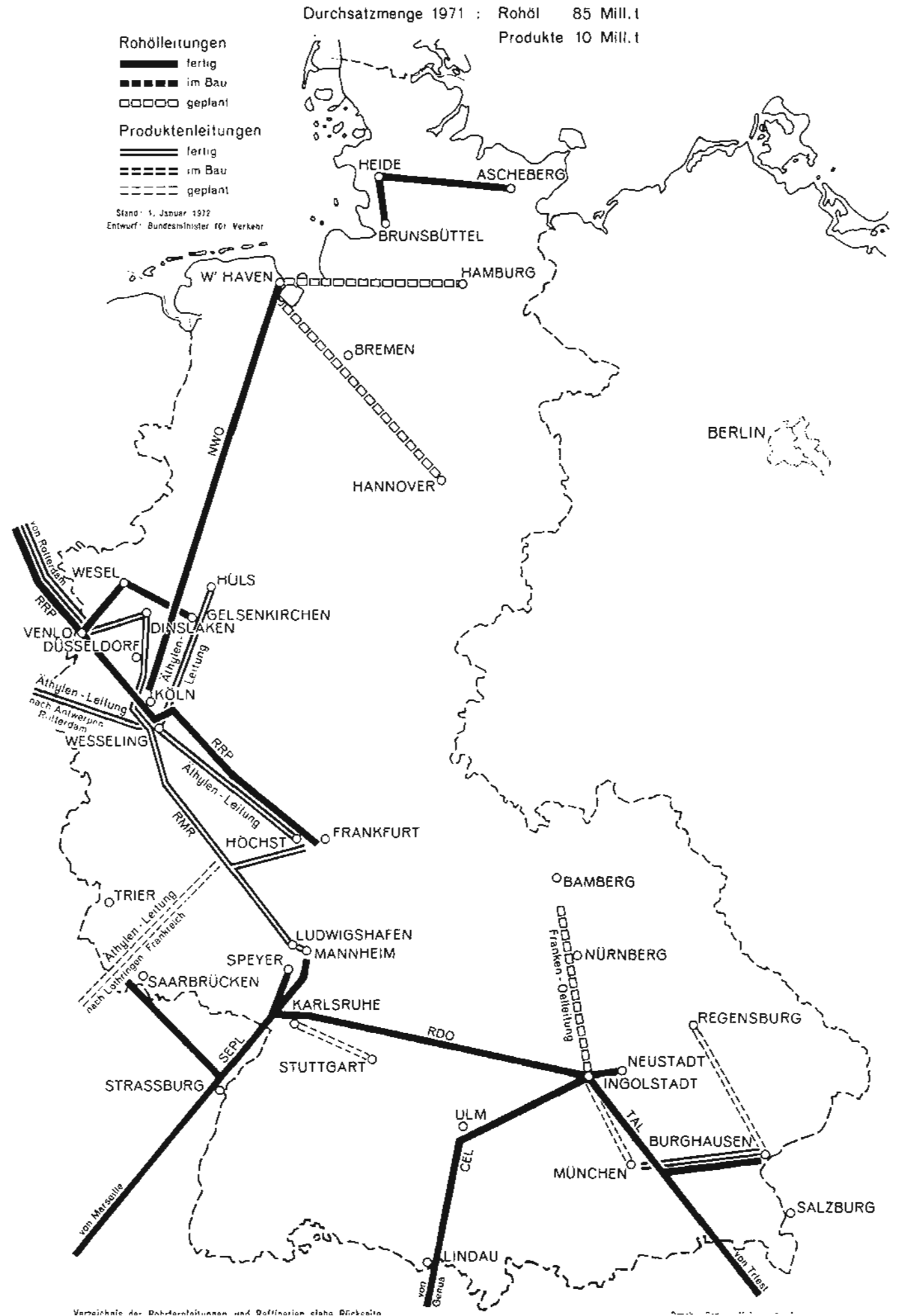
- die raumordnungspolitische Bedeutung des Regionalluftverkehrs, insbesondere für die Verbesserung der Standortbedingungen zurückgebliebener Gebiete,
- die Konzentration der Regionalflugplätze,
- die Abstimmung der räumlichen Erfordernisse für Flugplätze mit der baulichen Entwicklung in der Umgebung der Flugplätze,
- das Freihalten der Lärmzonen von ungeeigneter Bebauung,
- die Einrichtungen der Flugsicherung,
- die Schaffung einer Trägerorganisation für den Regionalluftverkehr im Bundesgebiet.

Bei einem weiteren Ausbau des Regionalluftverkehrs werden die Ergebnisse der Untersuchungen, die für die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans durchgeführt werden, ebenso wie die Erfordernisse der Sicherung des Flugverkehrs zu berücksichtigen sein.

6.4.5 Rohrfernleitungen

Auf die raumordnerische Bedeutung der Rohrfernleitungen ist bereits in den Raumordnungsberichten 1963 (Drucksache IV/1492, S. 57) und 1966 (Drucksache V/1155, S. 43 und 45) hingewiesen worden. Als modernes und kostengünstiges Transportmittel für Mineralöle, Produkte und Erdgas bieten sie auch aus der Sicht der Raumordnung Vorteile, weil sie wenig Flächen beanspruchen, keine Luftverunreini-

Rohrfernleitungen für Mineralöl in der Bundesrepublik Deutschland



Verzeichnis der Rohrfernleitungen und Raffinerien siehe Rückseite

Import-Rohöl-Fernleitungen und angeschlossene Raffinerien in der Bundesrepublik Deutschland

Stand Ende 1971

Gesellschaft und eingetragenes Kapital	Streckenführung	Zusammensetzung der Finanzierungsgruppen	in v. H.	Angeschlossene Raffinerien in der BR Deutschland	Durchmesser mm (LW)	Kapazität Anfangs- in Mio t	Kapazität End- in Mio t	Länge km	Pumpstationen	Inbetriebnahme	Anfangsinvestitionen Mio DM	Länder	Durchsatz Mio t 1971 (einschl. Spesen)	Bemerkungen
Deutsche Texaco AG Hamburg Kapital: 357 Mio DM	Brunsbüttelkoog-Hemmingstedt	Deutsche Texaco AG	100,0	Deutsche Texaco, Heide/Holst.	250	2	2,8	31,5	1	1959	6,5	BR Deutschland	2,9 einschl. dtsch. Rohöl	
Nord-West-Oelleitung G.m.b.H. (NWO), Wilhelmshaven Kapital: 65 Mio DM	Wilhelmshaven-Wesseling	Esso A.G. BP A.G. Erdöl-Raff. Duisb. (ERD) VEBA-Chemie A.G Union Rheinische Braunkohlen Kraft. A.Q.	25,1 25,1 10,5 25,1 14,2	Esso, Köln BP, Dinslaken ERD, Duisburg VEBA, Gelsenkirchen Union, Wesseling Wintershall, Lingen	710 im Bau Z. Rohrstrang: 1 020	9 20	24,6 55	384 + 6 für Lingen 244	4 1 (5)	Ende 1968 Ende 1972	299 (Ende 1968) 260	BR Deutschland BR Deutschland	22,1 einschl. dtsch. Rohöl —	Anschluß Brägbern Erdölauslieferungs-GmbH (EAG), Lingen für deutsches Rohöl im Bau
N.V. Rotterdam-Rijn Pijpleiding Mij DEN HAAG (RRP) Kapital: 36 Mio hfl	Rotterdam-Venlo Venlo-Wesel Venlo-Wesseling Wesseling-Raunheim	Shell Petr. N.V. Den Haag Gelsenberg-Rotterdam Mij. N.V. Mobil Oil N.V. Rotterd. Texaco Operations Europe Ltd., Brüssel Chevron Oil Europe Inc., New York	40,0 20,0 20,0 10,0 10,0	Shell, Godorf (Gelsenberg, Gk) Union, Wesseling Calltex, Raunheim	910 610 610	8,5	36	479 Rotterdam-Raunheim	6	Juli 1960	150	Niederlande BR Deutschland	18,5	Länge in der Bundesrepublik: 305 km (davon Venlo-Goor-Wesseling 104 km Venlo-Wesel 46 km Wesseling-Raunheim 150 km)
Gelsenberg A.G., Essen Kapital: 485 Mio DM	Wesel-Gelsenkirchen	Gelsenberg	100,0	Gelsenberg, Gelsenkirchen	384	6	—	44	1	Nov. 1957	21,5	BR Deutschland	6,8	
Soc. du Pipe-Line Sud-Européen, Paris (SEPL) Kapital: 187,5 Mio F	Lavéra-Karlsruhe-Jockgrim	Standard Oil Shell, Française Shell Petr. N.V. BP, Franc. BP, London Mobil Oil Deutschland Mobil, Franc. Petrofina Brüssel CFP CFR Astar Elf-Union Deutsche Texaco AG SPITP (Gelsenberg) VEBA-Chemie A.G. Wintershall A.G.	24,91 10,16 10,16 3,56 3,56 3,60 1,38 0,89 6,67 6,67 3,53 10,00 4,00 3,17 3,87 3,87	Esso, Karlsruhe Oberrh. Mineralölwerke, Karlsruhe Mobil Oil, Wörth (Erdölraff. Mannh. Elf, Speyer Saarland Raff., Klarenthal)	864	13	35	782 Lavéra-Karlsruhe	7 (+8)	Ende 1962	480 (Lavéra-Karlsruhe)	Frankreich BR Deutschland	14,7	Länge in der Bundesrepublik: ca. 24 km Stammkapital u. Beteiligungen Anfang 1972 geändert.
Elf Mineralöl GmbH, Düsseldorf Kapital: 80 Mio DM	Jockgrim-Speyer	Elf Mineralöl GmbH, Düsseldorf	100,0	Elf Mineralöl GmbH, Raffinerie Speyer*)	400	2	6	33	1	Anfang 1965	7,9	BR Deutschland	2,5	*) ab 8. 2. 1972 Erdöl-Raffinerie Speyer Elf-Gelsenberg oHG
Erdöl-Raffinerie Mannheim GmbH Kapital: 60 Mio DM	Jockgrim-Mannheim	Wintershall A.G. Deutsche Marathon Petroleum GmbH	60,0 40,0	Erdöl-Raffinerie Mannheim GmbH, Mannheim	400	2	6	59	1	Frühjahr 1964	16,3	BR Deutschland	3,3	
Soc. de l'Oléoduc de la Sarre S.a.r.l	Straßburg-Oberhoffen sur Moder-Klarenthal	Saarbergwerke A.G. CFP Astar Elf-Union Sté. Chimiques des Charbonnages	50,0 20,0 10,0 10,0 10,0	Saarland Raffinerie GmbH, Klarenthal	400	2	6	105	1	1967	30	Frankreich BR Deutschland	2,2	Länge in der Bundesrepublik 8 km
Italien: Soc. Italiana per l'Oleodotto Transalpino SpA., Triest Kapital: 9,8 Mrd. Lire Österreich: Transalpine Oelleitung in Österreich, Innsbruck Kapital: 5,0 Mio öS BR Deutschland: Deutsche Transalpine Oelleitung G.m.b.H., München Kapital: 38 Mio DM *)	Triest-Ingolstadt	(am deutschen Teil) Esso A.G. Deutsche Shell A.G. BP A.G. Mobil Oil A.G. Agip A.G. Deutsche Marathon Petroleum GmbH Gelsenberg A.G. Deutsche Texaco AG VEBA-Chemie A.G Sopi Mineralölpr. GmbH Texaco Raff. GmbH Wintershall A.G. Deutsche Total Tribt.	20,0 15,0 11,0 11,0 10,0 7,0 6,0 3,0 3,0 3,0 6,0 3,0 2,0	Esso, Ingolstadt Shell, Ingolstadt E. R. Neustadt/D. BP, Vohburg (Deutsche Marathon, Burghausen, Oberrh. Mineralölwerke, Esso, Karlsruhe, E.R. Mannheim, Mobil Oil, Wörth)	1 000	26	54	464 Triest-Ingolstadt	7	Oktober 1967	816 (Triest-Ingolstadt)	Italien Österreich BR Deutschland	21,4	Länge in der Bundesrepublik: 159 km *) Kapital ab 1972 68 Mio DM nach Übernahme der ROO
Rhein-Donau-Oelleitung G.m.b.H., Karlsruhe (ROO) Kapital: 30 Mio DM *)	Ingolstadt-Jockgrim-Karlsruhe	Esso A.G. Deutsche Shell A.G. BP A.G. Mobil Oil A.G. Agip A.G. Deutsche Marathon Petroleum GmbH Gelsenberg A.G. Deutsche Texaco AG VEBA-Chemie A.G Sopi Mineralölpr. GmbH Texaco Raff. GmbH Wintershall A.G. Deutsche Total Tribt.	20,0 15,0 11,0 11,0 10,0 7,0 6,0 3,0 3,0 3,0 6,0 3,0 2,0	E. R. Mannheim Esso, Karlsruhe Oberrh. Mineralölwerke, Karlsruhe Mobil Oil, Wörth	660	9	21	298	2 (+3)	Ende 1963 Umkehr Dez. 1967	160 (Ende 1968)	BR Deutschland	8,7 (im „Tal"-Durchsatz enthalten)	*) ab 1972 der im Besitz „Deutsche Transalpine Oelleitung G.m.b.H."
Deutsche Marathon Petroleum GmbH, München	Steinhöring-Burghausen	Deutsche Marathon Petroleum GmbH	100,0	Deutsche Marathon Burghausen	324	3,2		62	1	Mitte 1967	20 (einschl. Prod. Pipeline)	BR Deutschland	2,6	
ENI-Rohrleitung CEL (in der BRD Südpetrol A.G., München) Kapital: 45 Mio DM	Lindau-Altheim Altheim-Ingolstadt	ENI (in der BRD: Südpetrol AG, München)	100,0	Erdölraffinerie Ingolstadt A.G. Anschlüsse an Esso, Ingolstadt Shell, Ingolstadt BP, Vohburg	ital. 650–810 Lindau-Altheim 559 Altheim-Ingolstadt 457	8	10	850 Genua-Ingolstadt	8 (+3)	1966	Total 700 davon: Genua-Ingolstadt 510 deutsches Teilstück 126	Italien Schweiz Österreich BR Deutschland	7,6	Länge in der Bundesrepublik: 227 km
Erdölraffinerie Franken GmbH, München	Ingolstadt-Eggolsheim	noch unbestimmt		Erdölraffinerie Franken GmbH, Eggolsheim	392	3,8		115	1			BR Deutschland	—	geplant
Norddeutsche Oelleitungsgesellschaft mbH (NDO)	Wilhelmshaven-Hamburg	Esso BP	50,0 50,0	Esso, Hamburg BP, Hamburg				140				BR Deutschland	—	geplant

aus:
Jahresbericht 1971 des Mineralölwirtschaftsverbandes e. V., Hamburg

gungen und Geräusche verursachen sowie eine weitgehende Angleichung der Energiepreise in den einzelnen Teilräumen bewirken und damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abgelegener Gebiete beitragen.

Die Tabelle auf Seite 116 gibt eine Übersicht über Import-Rohöl-Fernleitungen und angeschlossene Raffinerien in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand von Ende 1971.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat mit ihrer Entschließung vom 16. Juni 1971 „Raumordnung und Rohrfernleitungen" zu den raumordnerischen Fragen des Baues und Ausbaues von Rohrfernleitungen Stellung genommen (vgl. Anhang S. 143). Es kam ihr darauf an, bisher unzureichend definierte Sachzusammenhänge in ein für die Praxis der Planungsbehörden, aber auch für die Eigentümer und Betreiber von Rohrfernleitungen verwendbares System zu bringen.

Die Entschließung enthält raumordnungspolitische Empfehlungen im Hinblick auf

- die möglichst frühzeitige Beteiligung der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen bei der Planung von Rohrfernleitungen,
- die Kenntnis der Mindestvoraussetzungen für Anschlüsse an Rohrfernleitungen,
- die Trassierung von Rohrfernleitungen im Verlaufe von Entwicklungsachsen bzw. -bändern,
- die Inanspruchnahme der Schutzstreifen für mehrere Leitungen,
- das Freihalten von Korridoren für Rohrfernleitungen in voraussichtlich zukünftig dicht besiedelten Gebieten,
- die Trassierung von Rohrfernleitungen in schwächer besiedelten Gebieten,
- den Abstand der Rohrfernleitungen von vorhandenen und geplanten Siedlungsbereichen.

6.4.6 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Wie im Raumordnungsbericht 1970 bereits angekündigt, trat am 1. Januar 1971 das „Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)" in Kraft und löste damit die seit 1967 gültigen „Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden" ab. Das Gesetz übernahm im wesentlichen die Förderungstatbestände der Richtlinien und änderte auch die Förderungsvoraussetzungen nur unwesentlich. Bedeutsam aus der Sicht der Raumordnung war insbesondere die Herabsetzung der Bagatellgrenze von 500 000 DM auf 200 000 DM. Dadurch wurde die Möglichkeit eröffnet, mehr Mittel als bisher außerhalb der Verdichtungsräume einzusetzen. Eine Finanzverstärkung brachte das Gesetz nicht. Diese trat erst zum 1. März 1972 durch das Verkehrsfinanzgesetz 1971 ein. Statt bisher 3 Pf/l Mineralölsteuer stehen jetzt für die Zwecke des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes 6 Pf/l zur Verfügung. Von diesen 6 Pf werden lediglich die für die Mineralölsteuerrückerstattung für im öffentlichen Liniendienst eingesetzte Omnibusse, soweit diese nicht von der Deutschen Bundesbahn oder der Deutschen Bundespost betrieben werden, erforderlichen Mittel abgezogen. Neben der Finanzverstärkung brachte das Verkehrsfinanzgesetz eine Änderung des Bundesanteils an den Einzelvorhaben. Anstelle von bisher bis zu 50 % (bzw. 60 % für das Zonenrandgebiet) können jetzt bis zu 60 % (bzw. 75 % für das Zonenrandgebiet) Finanzhilfen in Anspruch genommen werden. Der Schlüssel, nach dem die für kommunale Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel auf die Länder verteilt werden, wurde zugunsten der Zonenrandländer so abgeändert, daß die höhere Förderungsquote für Vorhaben im Zonenrandgebiet berücksichtigt wird. Die Erweiterung des Förderungskatalogs um Betriebshöfe und zentrale Werkstätten soll ebenfalls dazu dienen, den Räumen außerhalb der Verdichtungsräume einen größeren Anteil an den Finanzhilfen zu sichern.

In den Jahren 1967 bis 1970 standen aus dem Mineralölsteueraufkommen für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden rd. 3,3 Mrd. DM zur Verfügung. Davon erhielt der kommunale Straßenbau rd. 2 Mrd. DM, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) rd. 1,28 Mrd. DM; hinzu kommen noch 180 Millionen DM an Darlehensfinanzierung für Vorhaben des ÖPNV.

Im Jahre 1970 wurden für den kommunalen Straßenbau rd. 500 Millionen DM in Anspruch genommen, die sich mit rd. 280 Millionen DM auf 1297 Kleinvorhaben und mit 220 Millionen DM auf 217 Großvorhaben (Vorhaben über 2,5 Millionen DM Finanzhilfe) verteilen.

200 Millionen DM (rd. 40 %) flossen in Maßnahmen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden und rd. 300 Millionen DM (60 %) in Maßnahmen der Großstädte und der übrigen kreisfreien Gemeinden. Damit haben zwar die Städte erneut einen größeren Anteil an Finanzhilfen erhalten. Wenn man aber bedenkt, daß gerade in kleinen Gemeinden schon mit geringen Mitteln die Verkehrsverhältnisse ganz nachhaltig verbessert werden können, so ist der Anteil der Landkreise und Gemeinden an dem Mittelaufkommen doch bemerkenswert.

Die Mittel für den kommunalen Straßenbau wurden 1970 wie folgt verwendet:

- Hauptverkehrsstraßen und verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz — 457 Millionen DM,
- verkehrswichtige zwischenörtliche Straßen in zurückgebliebenen Gebieten — 24 Millionen DM,
- verkehrswichtige zwischenörtliche Straßen im Zonenrandgebiet — 17 Millionen DM,
- Straßen im Zusammenhang mit der Stillegung von Eisenbahnstrecken — 2 Millionen DM.

Bei dem Bau oder Ausbau von Verkehrswegen des ÖPNV wurden, wie in den vergangenen Jahren, auch 1970 die Mittel auf verhältnismäßig wenige Vorhaben des schienengebundenen ÖPNV konzentriert; der größte Anteil davon entfiel auf die U- und S-Bahnen.

96 % der Mittel sind in 40 Großvorhaben geflossen. Darin sind 12 Vorhaben der Deutschen Bundesbahn enthalten, die mit rd. 200 Millionen DM gefördert wurden. Hierbei handelt es sich ausschließlich um S-Bahnen und Nahverkehrsvorhaben in den Verdichtungsräumen Hamburg, Hannover, München, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr-Wupper/Süd, Ruhr (Kerngebiet) und Stuttgart.

Der Anteil der Kleinvorhaben (Finanzhilfe des Bundes bis 2,5 Millionen DM je Einzelvorhaben) blieb mit einem Anteil von 4 % gegenüber den Vorjahren nahezu konstant. Mit den Mitteln wurden vor allem zentrale Omnibusbahnhöfe inner- und außerhalb von Verdichtungsräumen sowie Straßenbahnen auf eigenem Bahnkörper gefördert.

Der Bundesminister für Verkehr hatte Anfang 1971 ein Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs entwickelt, um den anhaltenden Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten in diesem Bereich entgegenzuwirken. Schwerpunkte dieses Konzepts waren zum einen die Verstärkung der Investitionshilfen für den Ausbau der Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehrs, zum anderen eine gesetzliche Regelung für den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten. Die Verstärkung der Investitionshilfen wurde bereits durch das schon erwähnte Verkehrsfinanzgesetz 1971 verwirklicht. Die Regelung für den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Belastungen wird dagegen durch die derzeitige Haushaltslage bei Bund, Ländern und Gemeinden erschwert. Weitere Vorschläge des Konzepts betreffen flankierende Maßnahmen im Bereich des Individualverkehrs, wie z. B. Abbau der Verkehrsspitzen (vgl. den Appell des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GA) zum Abbau der Verkehrsspitzen, Anhang S. 191) sowie die Schaffung der rechtlichen Möglichkeiten, um — jeweils entsprechend den örtlichen Verhältnissen — Parkuhrgebühren zu erhöhen und zu staffeln.

Zur Verbesserung der Bedienung im öffentlichen Personennahverkehr war, wie bereits im Raumordnungsbericht 1970 dargelegt, das Personenbeförderungsgesetz novelliert worden.

Im Zusammenhang damit hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, bis zum 20. Juni 1971 einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Diesen Bericht vom 28. Juni 1971 (Drucksache VI/2386) hat der Deutsche Bundestag in der 148. Sitzung am 4. November 1971 zur Kenntnis genommen. Da die Bundesregierung selbst ausgeführt hatte, daß nach knapp zwei Jahren der Erfolg der vom Gesetzgeber gewählten Regelung noch nicht endgültig beurteilt werden könne, hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, zum 31. Dezember 1973 einen weiteren Bericht vorzulegen. In dem Bericht der Bundesregierung vom 28. Juni 1971 heißt es zusammenfassend:

> „Die Zusammenarbeit der Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs hat zwar wegen der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage der Unternehmen nur einen begrenzten Beitrag zur Lösung der schwierigen Nahverkehrsverhältnisse leisten können. Die Zusammenarbeit hat jedoch seit dem Frühjahr 1969 zugenommen. Sie hat zu einer Verbesserung des Leistungsangebots an den Verkehrsnutzer geführt.
>
> Es kann erwartet werden, daß sich die Entwicklung der Zusammenarbeit fortsetzen wird. Hierfür sprechen nicht nur die Erfahrungen der beiden vergangenen Jahre, sondern auch die überwiegend erst vor kurzem in Kraft getretenen Grundsatzabkommen der Verkehrsträger sowie die zahlreichen, zum Teil weit fortgeschrittenen Pläne zur Gründung neuer und Erweiterung bestehender Zusammenschlüsse."

Ein Schritt in dieser Richtung wurde mit dem weiteren Ausbau der „Omnibus-Verkehrsgemeinschaft-Bahn/Post" getan.

6.5 Energieversorgung

6.5.1 Raumstrukturelle Wirkungen der Energieversorgungspolitik

Die Energiewirtschaft ist für die Raumordnung von größter Bedeutung. Einmal vermag die Versorgungswirtschaft als Teilbereich der Infrastruktur den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß bestimmter Gebiete in Gang zu setzen, zu sichern und zu stärken, zum anderen setzt die Energiewirtschaft der Raumordnungspolitik bestimmte Daten. So ist z. B. durch die strukturell verringerte Bedeutung der Steinkohle innerhalb der Energieversorgung im Ruhrgebiet ein schwieriges raumstrukturelles Problem entstanden.

Für die regionale Entwicklung ist der Aufbau von Systemen zur ausreichenden, gesicherten und preisgünstigen Versorgung mit Energie ebenso wichtig wie alle übrigen Infrastruktureinrichtungen. Dabei muß raumorientierte Energiepolitik Hand in Hand gehen mit den anderen Teilbereichen der Raumordnung, mit Siedlungsstrukturpolitik, Verkehrspolitik etc.

Im Katalog der Ziele der Raumordnung ist festgestellt: Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG sind „die verkehrs- und versorgungsmäßige Aufschließung, die Bedienung mit Verkehrs- und Versorgungsleistungen und die angestrebte Entwicklung miteinander in Einklang zu bringen". In Erkenntnis der Abhängigkeit der angestrebten regionalen Entwicklung von der versorgungsmäßigen Aufschließung wurde die Förderung der Versorgung wirtschafts- und strukturschwacher Gebiete auch im 1. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sowie im Zonenrandförderungsgesetz vorgesehen.

Die Energieversorgung gehört zu den elementaren Notwendigkeiten angemessener Lebensverhältnisse;

dies wird im steigenden Energieverbrauch insgesamt und im wachsenden Anteil der Haushalte am Endenergieverbrauch deutlich. Eine Angleichung der Bedingungen für die Energieversorgung ist geeignet, regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen zu vermindern.

Die versorgungsmäßige Aufschließung zu entwikkelnder Gebiete sollte möglichst an vorhandene Versorgungssysteme anknüpfen. Dabei wird es darauf ankommen, die kostengünstigsten Möglichkeiten zu finden.

Besondere Bedeutung bei der Versorgung der Bevölkerung einzelner Gebiete kommt der leitungsgebundenen Energie, vor allem elektrischem Strom und Gas zu. Der Anteil dieser Energiearten am Endenergieverbrauch steigt schnell. Dabei spielen die kontinuierliche Erhöhung des Lebensstandards und Preiserwägungen ebenso eine Rolle wie die Tendenz zum bequemen, einfach zu handhabenden und auch umweltfreundlichen Energieträger.

Während es bei Elektrizität in der Bundesrepublik Deutschland keine unversorgten Gebiete gibt, ist es bei Gas anders. Bei der Gasversorgung und auch bei den Ölpipelines heben sich die Verdichtungsräume durch ein engeres Verbundsystem deutlich von den ländlichen Räumen ab. Die Energieversorgung vor allem strukturschwacher Gebiete könnte besonders durch den Anschluß an die großen Erdgasversorgungsströme verbessert werden. Die Bundesregierung prüft daher, ob und in welchem Umfang eine solche Entwicklung gefördert werden sollte und könnte.

Zur Frage der Bedeutung der Rohrfernleitungen für die Raumordnung wird auf Abschnitt III 6.4.5 verwiesen.

6.5.2 Versorgung mit Kohle

In den vergangenen Jahren hat sich der Umstrukturierungsprozeß in der Primärenergieversorgung vor allem in einem erheblichen Rückgang des Steinkohleanteils ausgewirkt (54 % im Jahre 1962 auf 27 % im Jahre 1971).

Gleichwohl besitzt die Kohle für die Sicherung der Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland und der reviernäheren Räume nach wie vor hohe Bedeutung und leistet einen Beitrag zu einem vielfältigen Energieangebot. Dies gilt insbesondere für die Stahlwirtschaft und die Elektrizitätswirtschaft.

6.5.3 Mineralölversorgung

Die Entwicklung in der Mineralölversorgung für Zwecke der Stromerzeugung ist zwar von anhaltender stark steigender Tendenz gekennzeichnet, aber von der Situation auf dem Weltmarkt abhängig. Nicht zu beseitigende Unsicherheitsfaktoren sind u. a. die geringe Eigenproduktion und steigende Forderungen der produzierenden Länder. Rohölleitungen wirken zwar preisnivellierend, aber prinzipiell nicht so standortbildend wie andere Energieversorgungsleitungen wie z. B. Elektrizitäts- oder Erdgasleitungen. Nur an den Kopfstationen der Pipelines (Anlandehäfen der Rohöle) und an den Entnahmestellen (Raffinerien) ergeben sich räumliche Schwerpunktbildungen. Und nur wenige Häfen haben eine ausreichende Wassertiefe für Groß- und Supertanker, die kostengünstiger sind. Daher konzentriert sich die Rohölanfuhr für Westeuropa z. Z. auf die fünf Häfen Wilhelmshaven, Rotterdam, Genua, Lavéra und Triest. Diese Häfen wurden Ausgangspunkte von großen Pipelines. Wegen der geplanten Zwischenhäfen im Tiefwasser (Südwest-Irland, französische Atlantikhäfen) könnte die Entwicklung dahin führen, daß neue Pipelines zu anderen Hafenplätzen und Raffinerien entstehen. Häfen wie Bremen und Emden und selbst Hamburg erreichen von der Wassertiefe her Kapazitätsgrenzen. Dies hat zur Folge, daß hier der Bau von Vorhäfen oder von Rohölleitungen zu anderen Häfen mit größerer Wassertiefe erwogen wird.

Der Bau von Pipelines und Raffinerieschwerpunkten wurde bisher hauptsächlich am Konsum orientiert. Bevorzugte Standorte waren daher die Verdichtungsräume. Die Pipelines, die in solche Gebiete führen, verstärken dort die vorhandene Wirtschafts- und Bevölkerungskonzentration.

Die einzige beachtliche Ausnahme ist bisher, durch besondere Initiative des Freistaates Bayern, der Raffineriestandort Ingolstadt zwischen den Schwerpunkten München und Nürnberg. Der Standort ist nicht konsum-, sondern verkehrsorientiert. Die Anziehungskraft der Raffinerien auf Betriebe mit Verbrauch oder Verarbeitung von Mineralölprodukten, vor allem Chemie, ist dort erkennbar.

In Ludwigshafen, Frankfurt-Höchst und Burghausen war die bestehende chemische Industrie ursächlich für den Bau und die Ausgestaltung der Raffinerien.

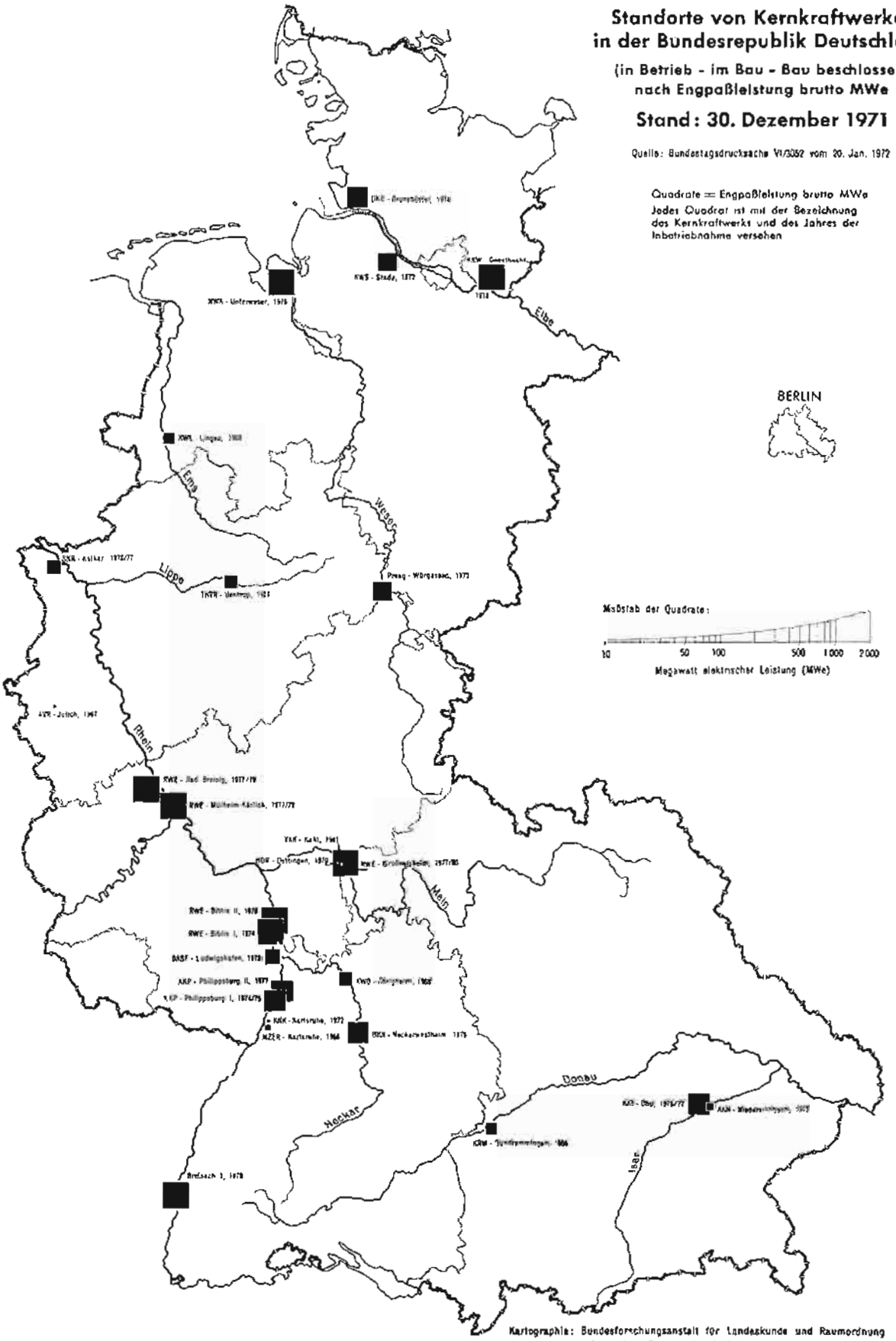
An anderen Standorten (z. B. Speyer) verlief die Entwicklung umgekehrt: die Raffinerien zogen petrochemische Betriebe an.

Baden-Württemberg (speziell das Oberrheingebiet) und Bayern rechnen damit, daß das reichliche und billige Angebot ihrer Raffinerien Betriebe anzieht, die viel Energie verbrauchen, und daß zugleich die Konkurrenzfähigkeit bestehender Industrien verbessert wird.

Die bisher an den Kohlevorkommen des Rhein-Ruhr-Gebietes und des Saarlandes orientierten wärmeintensiveren Industrien sind z. T. bereits auf Ölfeuerung umgestellt worden. Daß Mineralöl in der Bundesrepublik Deutschland jetzt zu ziemlich einheitlichen Preisen angeboten wird, ist darauf zurückzuführen, daß das Bundesgebiet jetzt annähernd gleichmäßig mit Raffinerien ausgestattet ist. Die Nivellierung des Kostengefälles bewirkt auch hier eine industrielle Deglomeration.

Die Raffinerieballungen an der Küste (sog. „Nordbasis") werden durch den Ausbau der Pipelines und die neuen Raffineriestandorte dezentralisiert [1]). Es entstehen binnenländische Verbrauchsschwerpunkte. Durch den Rohrleitungstransport können auch bisher nicht preiswert zu versorgende Regionen erschlossen werden.

[1]) Anteil der Küstenraffinerien an der deutschen Mineralölversorgung: 1939 über 74 % (allein in Hamburg 60 %), 1967 16 %


Standorte von Kernkraftwerken
in der Bundesrepublik Deutschland
(in Betrieb - im Bau - Bau beschlossen)
nach Engpaßleistung brutto MWe
Stand: 30. Dezember 1971
Quelle: Bundestagsdrucksache VI/3052 vom 20. Jan. 1972
Quadrate = Engpaßleistung brutto MWe
Jedes Quadrat ist mit der Bezeichnung
des Kernkraftwerks und des Jahres der
Inbetriebnahme versehen
BERLIN
Maßstab der Quadrate:
10
50
100
500
1000
2000
Megawatt elektrischer Leistung (MWe)
Ems
Weser
Elbe
Lippe
Rhein
Main
Neckar
Donau
Isar
Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland
— in Betrieb — im Bau — Bau geplant — mit Angaben über die Kondensator-Kühlung — Stand: Dezember 1971 —

Flußgebiet	Kraftwerk	Engpaßleistung brutto MWe	Inbetriebnahme Jahr	Kühlverfahren		
				Frischwasserkühlung	Kombination von Frischwasser mit Rückkühlung oder Ablaufkühlung	Rückkühlung
Donau	KRB-Gundremmingen	250	1966	×		
Isar	KKn-Niederaichbach	106	1972	×		
	KKI-Ohu	900	1976/77	×		
Rhein	Breisach [1]	1 300	1978		×	
	MZFR-Karlsruhe	57	1965			×
	KNK-Karlsruhe	20	1972			×
	KKP-Philippsburg I	900	1974/75		×	
	KKP-Philippsburg II	900	1977		×	
	BASF-Ludwigshafen [1]	410	1978		×	
	RWE-Biblis I	1 200	1974		×	
	RWE-Biblis II	1 300	1976		×	
	RWE-Mülheim-Kärlich [1]	1 300	1977/79			×
	RWE-Bad Breisig [1]	1 300	1977/79		×	
	AVR Jülich	15	1967			×
	SNR-Kalkar	326	1976/77		×	
Neckar	GKN-Neckarwestheim	805	1976		×	
	KWO-Obrigheim	345	1968	×		
Main	VAK-Kahl	16	1961	×		
	RWE-Dettingen	25	1970	×		
	HDR-Großwelzheim [1]	1 300	1977/80		×	
Lippe	AVR-Schmehausen	300	1976			×
Ems	KWL-Lingen	254	1968		×	
Weser	KKW-Würgassen	670	1972		×	
	KKW-Unterweser	1 300	1976	×		
Elbe	HEW-Krümmel	1 300	1976	×		
	KKS-Stade	662	1972	×		
	KKB-Brunsbüttel	805	1974	×		

[1] geplant

6.5.4 Gasversorgung

In der öffentlichen Gasversorgung ist eine günstige Absatzentwicklung deutlich erkennbar. Insbesondere ist der Erdgasanteil am gesamten Primärenergieverbrauch gestiegen. Zu der inländischen Förderung kommen Erdgasimporte z. Z. überwiegend aus den Niederlanden. Von 1973 an kommen sie auch aus der UdSSR; davon ist der überwiegende Teil für Bayern vorgesehen. Ein entsprechender Ausbau des Verbundsystems ist notwendig.

Seit Beginn der Umstellung auf Erdgas im Jahre 1965 wurden bis 1970 rd. 3,8 Mrd. DM in das Gasrohrnetz investiert. Dadurch wurde der mit Erdgas versorgte Teil des Bundesgebiets entsprechend größer. Der Ausbau der öffentlichen Gasversorgung hat wesentlich zur Senkung der Energietransportkosten in Gebieten mit Randlage beigetragen.

Die dadurch bewirkte Nivellierung in den Abstufungen der Standortqualitäten begünstigt auch eine Auflockerung von Industrie- und Gewerbeballungen:

— An das Erdgas-Verbundnetz angeschlossene Regionen bieten Standortvorteile für die (Groß-) Industrie, so z. B. Aluminium- und Chemiewerke in Schleswig-Holstein und für wärmeintensive Industrien in Bayern und Rheinland-Pfalz.

— Die Nivellierung des Kostenniveaus erleichtert Standortverlagerungen, die raumordnerisch erwünscht sind (z. B. Industrieverlagerung zum Zweck räumlichen Ausgleichs der Siedlungs- und Erwerbsstruktur).

Die öffentliche Gasversorgung trägt ferner wesentlich bei zur Luftverbesserung in dichtbesiedelten Industriezentren und zur Reinhaltung der Luft in Wohngebieten.

6.5.5 Elektrizitätsversorgung

Der Stromverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland ist zwischen 1960 und 1969 von 104 318 Millionen kWh auf 202 161 Millionen kWh gestiegen und hat sich damit nahezu verdoppelt. 1969 entfielen 124 651 Millionen kWh auf die Industrie.

Wenn auch der Stromverbrauchsanteil der privaten Haushalte derzeit nur knapp die Hälfte des Anteils der industriellen Verbraucher ausmacht, so sind doch seine jährlichen Zuwachsraten höher als die der Industrie.

Es ist notwendig, schon jetzt entsprechende Kraftwerke zu planen und auszubauen, deren Kapazität weitaus größer sein muß als bisher üblich.

Der Trend von den kleineren regionalen Kraftwerken zu Großanlagen, die als überregionale Versorger auftreten, bedeutet zweifellos einen Konzentrationsprozeß. Gerade in der Versorgungswirtschaft können die Aufgabe der eigenen Erzeugung und der Zusammenschluß zu größeren Einheiten Preisvorteile bringen.

Das trotz stärkerer Investitionskosten preiswertere Angebot von Strom aus Kernkraftwerken führt bei weiter steigendem Energiebedarf zum Bau neuer Kernkraftwerke.

Ausführungen über die Bedeutung von Kernkraftwerken für die Raumordnung, die Standortfaktoren und die Folgerungen und Maßnahmen der Raumordnung sind in einer Stellungnahme des Hauptausschusses der MKRO vom 16. Juni 1971 (vgl. Anhang S. 152) zusammengefaßt.

Abgesehen von der Notwendigkeit, den Einsatz von Kernenergie zur Schließung zu erwartender Versorgungslücken zu verstärken, können auch Kernkraftwerke im Einzelfall standortverbessernde Wirkungen zeigen. Kernkraftwerke zeichnen sich durch größere Standortunabhängigkeit aus. Dennoch sind eine günstige Lage zum elektrischen Verbundnetz und die Verfügbarkeit ausreichender Kühlmöglichkeiten, ein ausreichender Sicherheitsabstand zu Siedlungsschwerpunkten und eine entsprechende Entfernung von Flughäfen und Verteidigungsanlagen wichtige Voraussetzungen. Kernkraftwerke mit niedrigeren Stromerzeugungskosten können in der Nähe gelegene Abnehmer mit großem elektrischem Leistungsbedarf und hoher Benutzungsdauer preisgünstig beliefern und bieten damit Anreize für Neuansiedlung, speziell von stromintensiven Großverbrauchern. Ein gleiches gilt für Wärmegroßverbraucher.

Wenn die Energiegewinnung aus Kernkraftwerken bisher nicht den ursprünglich in sie gesetzten Erwartungen entsprach, so liegt dies u. a. an dem schwierigen Genehmigungsverfahren, den damit verbundenen zahlreichen Einsprüchen und der langen Bauzeit. Dem Problem der Kühlung wird künftig eine noch größere Bedeutung zukommen, da die Grenze der Belastbarkeit des Flußwassers in einigen Gebieten nach Einzelberechnungen schon erreicht ist. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als für Atomstrom ein wachsender Bedarf besteht, der bei zunehmender wissenschaftlicher Erkenntnis und technischem Fortschritt bald auch unabhängiger vom Uranweltmarkt gedeckt werden kann (z. B. Schneller Brüter, Kalkar).

7 Bereitstellung von Erkenntnis- und Arbeitshilfen

Zur Lösung der Aufgaben der Raumordnungspolitik des Bundes, die schwerpunktartig im Bundesraumordnungsprogramm zusammengefaßt und koordiniert sind, wird ein umfassendes Informationssystem benötigt. Dieses Informationssystem enthält sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse als auch aktualpolitische Ergebnisse. Die außergewöhnlich große Vielschichtigkeit des Informationsbedarfs der Raumordnungspolitik hat eine Zweiteilung dieses Informationssystems in numerische und in nichtnumerische Information zur Folge, wobei sich die nichtnumerische Information wiederum in zwei Bereiche, in die kartographische und in die textliche Information, gliedert.

Die Bundesregierung hat nach Erlaß des Raumordnungsgesetzes 1965 mit dem Aufbau dieses raum-

Die Gaswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West)

Bearbeitet im Referat Gaswirtschaft
des Bundesmin. f. Wirtschaft u. Finanzen (W)

Stand: Ende 1972

- Erd- oder Erdölgasfeld
- Kokerei
- Mineralölraffinerie
- Spaltanlage im Ferngasnetz
- Ortsgaswerk mit Erzeugung
- Ortsgaswerk mit Erzeugung und Bezug
- Ortsgaswerk mit Bezug
- Untergrundspeicher für hergestelltes Gas
- Untergrundspeicher für Naturgas
- Zwischenverdichterstation im Ferngasnetz

Ferngasleitungen

	für hergestelltes Gas	für Naturgas
bestehend		
im Bau oder geplant		

- Grenze der Bundesrepublik Deutschland
- Landesgrenze

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, B

Die Gaswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

– Ende 1972 –

ordnungspolitischen Informationssystems begonnen (s. Raumordnungsbericht 1968, Abschnitt II/15, 16 und Raumordnungsbericht 1970 Abschnitt I/4).

7.1 Forschungspolitik auf dem Gebiet der Raumordnung

Eine wesentliche Voraussetzung für den Aufbau eines raumordnungspolitischen Informationssystems im Sinne einer Fachinformationsbank ist die umfassende und rechtzeitige Bereitstellung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten verschiedene Maßnahmen getroffen:

- Koordinierung der wissenschaftlichen Belange der Raumordnung zwischen den Bundesressorts im Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung und zwischen Bund und Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung;
- Absprachen mit den wissenschaftlichen Institutionen inner- und außerhalb der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland über Forschungsbelange der Raumordnung;
- Herausgabe einer Dokumentation der laufenden und nicht im Buchhandel veröffentlichten Forschungsarbeiten auf den Gebieten der Raumforschung, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung durch das Institut für Raumordnung in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, um unerwünschte Doppelarbeit zu vermeiden. Bisher sind 6 Hefte erschienen.
- Aufstellung von jährlichen Forschungsprogrammen in den Instituten der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung sowie im Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster;
- Vergabe von Forschungsaufträgen aus Bundesmitteln nach jährlichen Forschungsprogrammen.

Inzwischen ist ein Erkenntnisstand erreicht worden, der die Aufstellung eines umfassenden mittelfristigen Forschungsprogramms für die wissenschaftlichen Belange der Raumordnung ermöglicht. Im Rahmen dieses Programms, das zur Zeit vom Bundesminister des Innern erarbeitet wird, sollen die wissenschaftlichen Ergebnisse erbracht werden, die für die anstehenden Aufgaben der Raumordnungspolitik notwendig sind.

In diesem Programm werden die Beratungsergebnisse der Arbeitsgruppe „Wissenschaft und Raumordnung" des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern berücksichtigt. Die Arbeitsgruppe hat Empfehlungen zur Forschungstätigkeit für die Belange der Bundesraumordnung erarbeitet und Lücken im gegenwärtigen Wissensstand aufgezeigt.

Entsprechend der raumordnungspolitischen Zielsetzung umfaßt das Programm 7 Forschungsschwerpunkte:

- Weitere Konkretisierung des Zielsystems des Bundesraumordnungsprogramms sowie Erarbeitung von Lösungs- und Handlungsalternativen zur Durchsetzung dieses Zielsystems;
- Verbesserung der Information über ökologische, sozio-ökonomische, demographische und infrastrukturelle (auch grenzüberschreitende) Aspekte;
- Verbesserung der Entwicklungsanalysen, Prognosemethoden und Langfristmethoden sowie Zielprojektionen insbesondere für das Bundesraumordnungsprogramm;
- Verbesserung der Informationsmittel für die Raumordnung, insbesondere für das Bundesraumordnungsprogramm (interner und externer Informationsfluß sowie Öffentlichkeitswirkung der vom Bundesraumordnungsprogramm veranlaßten Maßnahmen);
- Verbesserung der Arbeitsmittel auf dem Gebiet der Raumordnung, insbesondere Entwicklung von Bewertungsmaßstäben und Erforschungsmethoden sowie Abstimmung und Präzisierung der Terminologie;
- Prognosen über die Wirkung angestrebter Maßnahmen der Raumordnung, insbesondere des Bundesraumordnungsprogramms;
- Koordinierung und Wirkungskontrolle der Maßnahmen des Bundesraumordnungsprogramms.

7.2 Verbesserung der Regionalstatistik

Auf die Bedeutung der Regionalstatistik für die Erarbeitung von Regionalprognosen und als Hilfsmittel bei der Vorbereitung raumordnungspolitischer Entscheidungen hat die Bundesregierung bereits in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 hingewiesen. Sie hat dabei auch die Unterstützung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung hervorgehoben, die in den Entschließungen vom 8. Februar 1968 über die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung bei der Volkszählung 1970 sowie vom 16. April 1970 über die Verbesserung der regionalstatistischen Informationen wichtige Leitlinien für den Ausbau der Regionalstatistik formuliert hat.

Verschiedene Maßnahmen, die auf dieser Grundlage zur Verbesserung der Regionalstatistik in die Wege geleitet wurden, sind im Raumordnungsbericht 1970 erwähnt. Bei ihrer Realisierung konnten seither weitere Fortschritte erzielt werden.

Aufbauend auf der umfassenden Feststellung der Anforderungen an das regionalstatistische Programm — unter anderem aufgrund der Behandlung der Regionalstatistik als Zentralthema auf der Tagung des Statistischen Beirats im Mai 1970 und der sich anschließenden Erörterungen mit den wichtigsten Bedarfsträgern — wurde den Maßnahmen zur besseren Auswertung und Darbietung des vorhandenen statistischen Materials besondere Beachtung geschenkt. Daneben wurden die Bemühungen um den weiteren Ausbau des regionalstatistischen Instrumentariums verstärkt.

Als umfassendstes neues Projekt mit weitreichenden Auswirkungen auf die Regionalstatistik ist der Auf-

bau des Statistischen Datenbanksystems des Bundes und der Länder als Teil des automatisierten Informationssystems der öffentlichen Verwaltung zu nennen. Als erstes Teilprogramm wurde vom Statistischen Bundesamt in enger Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern und den Konsumenten der Statistik ein regionalstatistisches Minimalprogramm der Statistischen Datenbank erarbeitet, das bundeseinheitlich erfüllt werden soll. Dieses Programm wird einen Gesamtüberblick über die gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur und Entwicklung kleiner Regionen ermöglichen und unter Ausnutzung der technischen Möglichkeiten der Datenbanken Unterlagen für Untersuchungen über Teilprobleme liefern, vor allem auf denjenigen Gebieten, in denen die öffentliche Hand unmittelbar tätig wird. Bevorzugt aufgenommen wurden Daten, bei denen anzunehmen ist, daß sie häufig, von verschiedenen Benutzern und in wechselnder Kombination benötigt werden.

Das regionalstatistische Minimalprogramm enthält Angaben über Tatbestände und Merkmale, für die ein gemeinsamer Bedarf aller in der Raumplanung (auf allen Ebenen), der räumlich orientierten Fachplanung und der Regionalforschung tätigen Stellen besteht. Darüber hinausgehende Spezialbedürfnisse des Bundes bzw. der Länder sollen jeweils in den Datenbanken dieser Stellen berücksichtigt werden.

Mit der Datenaufnahme für die Statistische Datenbank des Bundes ist inzwischen im Statistischen Bundesamt begonnen worden. Bei einigen Statistischen Landesämtern sind regionalstatistische Daten bereits abrufbereit. In absehbarer Zeit werden somit für das Bundesgebiet wichtige Regionaldaten aus den Großzählungen um das Jahr 1970, aber auch aus laufenden Statistiken (z. B. aus der Bevölkerungsfortschreibung, der Fortschreibung des Wohnungsbestandes, der Industrie- und Bauberichterstattung u. ä.) in den Statistischen Datenbanken zur Verfügung stehen.

Im Zusammenhang mit den Arbeiten am regionalstatistischen Programm der Statistischen Datenbanken wurden zusätzliche Aufbereitungen von Gemeindedaten aufgrund bereits vorhandener Gemeindesignierungen im Material verschiedener laufender Statistiken in die Wege geleitet. Betroffen sind folgende Statistiken: die jährliche Sonderaufbereitung des monatlichen Industrieberichts (einschl. Industriebericht für Kleinbetriebe), die Investitionserhebungen in der Industrie, im Produzierenden Handwerk und im Bauhauptgewerbe, die Totalerhebung im Bauhauptgewerbe, die Bautätigkeitsstatistiken, die Statistik der Straßenverkehrsunfälle. Die zusätzliche Aufbereitung nach Gemeinden soll sich auch auf die Krankenhausstatistik, die Statistik der Gemeindestraßen, die Gewerbesteuermeßbetragsstatistik, die Lohnsteuerstatistik (Steuersoll), die Einkommensteuerstatistik, die Vermögensteuerstatistik (Steuersoll) und die Umsatzsteuerstatistik erstrecken.

Fortgeführt wurden auch die Überlegungen, für welche nichtadministrativen Raumeinheiten statistisches Material bereitgestellt werden soll und kann. Dabei stehen nicht nur die Ergebnisse von Totalerhebungen zur Diskussion; es wird vielmehr auch daran gedacht, Repräsentativerhebungen so anzulegen, daß zumindest für größere nicht administrative Raumeinheiten Informationen gewonnen werden können.

An Veröffentlichungen über ausgewählte nichtadministrative Raumeinheiten liegt aus der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968 ein Sonderheft über ausgewählte Strukturdaten nach Stadtregionen vor. Für weitere Großzählungen in den Jahren 1968 bis 1971 — insbesondere für die Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung 1970 sowie für die Landwirtschaftszählung 1971 — sind ebenfalls Veröffentlichungen für nicht-administrative Raumeinheiten vorgesehen bzw. bereits erschienen.

Auch für einige laufende Statistiken wurden bereits entsprechende Veröffentlichungen herausgegeben. Erwähnt seien die Sonderbeiträge über die Verteilung des Bauhauptgewerbes und der Bautätigkeit auf Kreise und nicht administrative Raumeinheiten 1970 sowie der Nachweis von Wanderungen für Kreise in Bundesausbaugebieten bzw. im Zonenrandgebiet. Weitere Veröffentlichungen sind in Vorbereitung.

Die nicht administrativen Raumeinheiten setzen sich in der Regel aus Verwaltungseinheiten, d. h. Gemeinden oder Kreisen, zusammen. Nachteilig macht sich bei der Verwendung von Verwaltungseinheiten die unterschiedliche Größe und Struktur der Gemeinden bemerkbar. Außerdem ändert sich gegenwärtig die Verwaltungsstruktur durch die in mehreren Bundesländern nach unterschiedlichen Gesichtspunkten durchgeführten Gebiets- und Verwaltungsreformen. Deshalb gewinnen die Überlegungen über eine Bereitstellung von Material auch für Gemeindeteile an Gewicht. Eine Möglichkeit bietet das bei der Gebäude- und Wohnungszählung 1968 und im Zählungswerk 1970 angewandte Straße-Hausnummer-Ordnungssystem. Geprüft wird auch die Möglichkeit der Anwendung regionaler Verschlüsselungs- und Gliederungssysteme in Form von Rastern, Planquadraten, Koordinaten usw. Hierbei sind Systeme kleinster Gebietseinheiten vorzuziehen, die von Verwaltungsgrenzen unabhängig, aber in sie einpaßbar sind, keinen übermäßigen Arbeitsaufwand verursachen und computergerecht sind.

Neben den erwähnten Verbesserungen in der Bereitstellung vorhandener regionalstatistischer Daten sind Bemühungen im Gang, die Regionalstatistik weiterzuentwickeln und auszubauen. Schwerpunkte der zusätzlich gewünschten Darstellungen in der Regionalstatistik sind die Gebiete

- Infrastruktur,
- Wirtschaftsstruktur (insbesondere Dienstleistungsbereich),
- Einkommen und Verbrauch,
- Volkwirtschaftliche Gesamtrechnungen (einschl. Input-Output-Tabellen).

Darüber hinaus zeichnet sich ein zusätzlicher Bedarf an Informationen über Verflechtungen und Einzugsbereiche ab.

Bei der angestrebten Realisierung dieser Wünsche ergibt sich eine Reihe von Schwierigkeiten. So ist die Abgrenzung des Bereichs „Infrastruktur" bisher noch nicht präzise genug, um daraus einen befriedigenden Katalog der zu erfassenden Tatbestände zu entwickeln. Die Verbesserung der Dienstleistungsstatistiken stößt bereits auf Bundesebene durch die große Zahl kleiner Betriebe in diesem Bereich und den schnellen Wechsel in den Betrieben auf große Schwierigkeiten.

Ein vollständiges Kontenschema der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen läßt sich nur für ein geschlossenes Wirtschaftsgebiet, d. h. die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes aufstellen, nicht aber für Teilräume. Zahlreiche Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wie unverteilte Gewinne, indirekte Steuern, Finanzierungsströme usw. lassen sich nicht Teilräumen zuordnen. Die Aufstellung von Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der gewünschten Aufgliederung scheitert ferner daran, daß das für kleine regionale Einheiten vorhandene statistische Grundmaterial trotz laufender Verbesserungen hierfür bei weitem nicht ausreicht und die dafür notwendige Arbeitskapazität bei den Statistischen Ämtern nicht verfügbar ist. Darüber hinaus lassen sich einige erforderliche Daten für kleine räumliche Einheiten statistisch überhaupt nicht sinnvoll zuordnen. Wenn auch eine geschlossene Darstellung der Einkommen und des Verbrauchs der Bevölkerung in tiefer regionaler Gliederung nicht möglich sein wird, so sind Bestrebungen im Gang, wenigstens ausgewählte Indikatoren für wichtige Tatbestände bereitzustellen. Eine Verbesserung dieser statistischen Nachweisungen wird allerdings nur schätzweise zu erreichen sein. Das Statistische Bundesamt bemüht sich in diesem Zusammenhang, Schätzmethoden zu entwickeln, um Lücken in den Ergebnissen statistischer Erhebungen zu schließen. Dabei ist abzusehen, daß die Informationen nicht durch eine einzelne Statistik bereitgestellt werden können, sondern allenfalls durch Kombination von Angaben aus verschiedenen statistischen Quellen.

Auch unter weiteren Gesichtspunkten sind dem Ausbau der Regionalstatistik Grenzen gesetzt. So verursachen Totalerhebungen — als wesentlichste Quelle für Regionalangaben — erhebliche Kosten und organisatorische Schwierigkeiten. Die Forderungen nach tiefer regionaler Gliederung konkurrieren außerdem in einer Reihe von Fällen mit anderen Anforderungen. Das gilt insbesondere für die Konjunkturindikatoren, bei denen es in erster Linie auf schnelle Bereitstellung der Ergebnisse ankommt. Häufig sind auch die Möglichkeiten der Befragten für eine weitgehende regionale Aufgliederung von Ergebnissen beschränkt. Teilweise ist das Frageprogramm von Statistiken so kompliziert (z. B. der Einkommens- und Verbrauchsstichproben), daß nur ein begrenzter Kreis von Befragten für seine Beantwortung in Frage kommt. Schließlich ist auf die statistischen Geheimhaltungsbestimmungen hinzuweisen, die einem detaillierten Nachweis des Zahlenmaterials entgegenstehen.

Eine aussichtsreiche Möglichkeit, zusätzliches regionalstatistisches Material bereitzustellen, zeichnet sich durch die Bestrebungen zur Automatisierung von Verwaltungsvorgängen ab. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die relativ weit fortgeschrittenen Arbeiten am Aufbau einer laufenden Beschäftigtenstatistik in ausreichender wirtschaftssystematischer und regionaler Tiefengliederung hinzuweisen, die durch Umstellung des Einzugsverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die elektronische Datenverarbeitung ermöglicht wird. Der Aussagewert dieser Statistik wird u. a. davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Beschäftigten in einer mit den verschiedenen Bereichsstatistiken vergleichbaren Weise auf Wirtschaftsbereiche zuzuordnen. Zu erwähnen sind ferner die Pläne zur Einrichtung und Führung von Einwohnerregistern durch den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung, die Automatisierung der Steuerverwaltung, die entsprechenden Pläne für die Hochschul- und Schulverwaltung, das Grundstückswesen usw.

Es wird allerdings noch einige Zeit dauern, bis diese Register einsatzbereit sind. In der gegenwärtig laufenden Vorbereitungsphase haben die Statistischen Ämter vor allem darauf zu achten, daß die Belange der verschiedenen Konsumenten der Statistik bei der Einrichtung der Register und der statistischen Aufbereitung der in ihnen enthaltenen Angaben ausreichend berücksichtigt werden und daß der Inhalt der Register und der auf ihnen beruhenden Statistiken so weit wie möglich untereinander und mit statistischen Erhebungen koordiniert wird.

Weitere regionalstatistische Angaben können aus einigen neuen statistischen Vorhaben anfallen, deren Inhalt sich inzwischen klarer abzeichnet. Es ist geplant, bei den repräsentativen Einzelhandelsstatistiken durch eine regionale Aufgliederung der total erfaßten großen Unternehmen und durch Kombination der Ergebnisse mit den Angaben für die kleineren Einzelhandelsunternehmen aus der Umsatzsteuerstatistik in zweijährigen Abständen die Einzelhandelsumsätze gemeindeweise zu ermitteln. Angestrebt wird ferner eine Statistik, die auch die regionalen Verflechtungen im Personenverkehr nachweisen soll. Weitere Regionalangaben — u. a. über Infrastruktureinrichtungen — werden voraussichtlich im Zusammenhang mit den geplanten Statistiken für den Umweltschutz anfallen. Auch die Hochschulstatistik kann bestimmte Angaben mit regionalem Aussagewert liefern. In Erwägung gezogen wird ferner eine Wohnungszählung 1975, die auch bevölkerungsstatistische Grunddaten sowie Angaben über Arbeitsstätten und Pendler erbringen soll. Damit würde der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. April 1970 zum Ausbau der regionalstatistischen Informationen Rechnung getragen. Solche Totalzählungen in längerfristigen Abständen werden auch in Zukunft zur Kontrolle der Vollständigkeit von Registern unentbehrlich sein.

Eine Reihe fehlender Daten kann allerdings nicht über Erhebungen, sondern nur durch kombinierende Schätzungen gewonnen werden. Dabei ist an Schätz-

methoden zu denken, wie sie bereits bei den Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts für Kreise angewandt werden. Als weitere Verfahren bieten sich die schätzungsweise Fortschreibung von Angaben für kleinere Regionen mit Zeitreihen für größere Regionen oder die schätzungsweise Aufteilung der Ergebnisse für größere Regionen auf kleinere Regionen an. Für die Regionalschätzungen sollen bundeseinheitliche Methoden entwickelt werden.

7.3 Verbesserung der kartographischen Information

Die kartographischen Entwurfs-, Zeichen- und Druckarbeiten nahmen bei herkömmlichen Verfahren so viel Zeit in Anspruch, daß die Karten bei ihrer Fertigstellung oft schon veraltet waren. Für die Raumordnungspolitik, die auf aktuelle Informationen angewiesen ist, stellten sie deshalb oft kein ausreichendes Hilfsmittel dar. Die Möglichkeit, Karten nunmehr mit Hilfe elektronisch gesteuerter Zeichengeräte in kurzer Zeit herzustellen, wurde daher, insbesondere im Bereich der Raumordnung, gefördert.

Auf Initiative des Bundesministers des Innern führte das Institut für Landeskunde in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zusammen mit einer auf dem Gebiete der EDV tätigen Firma einen ersten Versuch zur Herstellung thematischer Karten einschließlich der Druckvorlagen über automatisch gesteuerte Zeichengeräte durch. Die für diesen Versuch eingesetzte Gerätekonfiguration erwies sich jedoch für eine Serienproduktion von thematischen Karten als nicht geeignet. Deshalb hat das Institut für Landeskunde auf dem Wege über eine Systemanalyse eine andere Gerätekonfiguration ermittelt, die für die Lösung der gestellten Aufgaben aus zwei Gründen besser geeignet ist: Zum einen sind die einzelnen Elemente der Anlage, insbesondere im Speicherbereich, austauschbar, so daß auch aufbereitete Daten und Programme anderer Institutionen in der EDV-Anlage verwendet werden können; zum anderen sind auch die bei diesem EDV-Anlagentyp anwendbaren Maschinensprachen und -programme bei häufig vertretenen Anlagen anderer Hersteller anwendbar und damit außerordentlich vielseitig. Die Möglichkeit des Austauschs von Erfahrungen und von Spezialprogrammen ist dadurch auch auf internationaler Ebene gewährleistet. Es ist vorgesehen, daß mit diesen Geräten demnächst thematische Karten zur Schnellinformation (SYMAP) erzeugt sowie farbige thematische Karten über die EDV-Anlage hergestellt werden.

7.4 Verbesserung der textlichen Information

Zur Verbesserung der textlichen Information hat 1966 der Bundesminister des Innern das Institut für Raumordnung in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung beauftragt, eine zentrale Dokumentationsstelle für die Gebiete Raumforschung, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung einzurichten (s. Raumordnungsbericht 1968, Abschnitt II/15). Für die vorgesehene Verwendung einer EDV-Anlage in dieser zentralen Dokumentationsstelle fehlte zunächst ein Fachthesaurus, d. h. ein vollständiges Verzeichnis der in den genannten Gebieten üblichen Fachausdrücke und ihrer Synonyme. Ein solcher Begriffskatalog wurde für den Bereich Raumordnung vom Institut für Raumordnung bis 1971 erarbeitet und vom Institut für Dokumentationswesen bezuschußt. Der vorliegende Fachthesaurus dient der wissenschaftlich exakten Schrifttumsklassifikation und gewährleistet eine Dokumentation nach einheitlichen Gesichtspunkten. Auf der Grundlage des Fachthesaurus und des inzwischen ebenfalls vorliegenden bundeseinheitlichen Datenerfassungskatalogs begann 1972 die Aufnahme von Schrifttum aus den Gebieten Raumforschung, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung auf peripheren und somit entsprechend dem jeweiligen Untersuchungsthema auswechselbaren Datenträgern. Zugleich wird ein den Anforderungen angepaßtes Maschinenprogramm vorbereitet.

Die geplante Entwicklung einer maschinellen Dokumentation von Textinformationen sieht zwei Phasen vor:

— Einrichtung einer konventionellen Quellen- bzw. Titeldokumentation, die teilweise mit wertungsneutralen Referaten und Inhaltsdokumentationen versehen wird. Durch das Schlagwortketten-Prinzip wird die Auswahl getroffen. Ein Vorläufer dieser Dokumentation ist das vom Institut für Raumordnung herausgegebene „Referateblatt für Raumordnung". Bisher sind 13 Hefte erschienen.

— Ausweitung der ersten Dokumentationsphase zu einem Informationssystem des gewerteten Inhalts des Schrifttums, der unter wissenschaftlichen und fachpolitischen Aspekten gewertet wird. Das Informationssystem soll Grundlage für die sogenannte inhaltliche Berichterstattung werden.

Die erste Phase der Dokumentation kann erst beginnen, wenn ein Maschinenprogramm entwickelt und das erforderliche Schrifttum auf auswechselbaren Datenträgern gespeichert ist. Der Beginn der ersten Dokumentationsphase ist für 1974/75 vorgesehen, und zwar mit

— der Herausgabe von periodisch erscheinenden Bibliographien mit Registern,

— der Erledigung von unregelmäßig kurzfristigen Auftragsarbeiten (Sonderbibliographien),

— der Schaffung der Möglichkeit eines kurzfristig-direkten Zugriffs.

In der zweiten Dokumentationsphase wird eine inhaltliche Auswertung und Bewertung des Schrifttums angestrebt. Die mit ihren Inhalten gekennzeichneten Dokumente werden maschinell nach speziellen Themenbereichen vorgeordnet und können so dem Benutzer als Grundlage eigener, weitergehender Berichte und Bewertungen dienen. Das Ergebnis soll zu gegebener Zeit in die Bundesdatenbank für den Bereich Raumordnung aufgenommen werden.

ABSCHNITT IV

Internationale Zusammenarbeit

Im internationalen Bereich war die Raumordnungspolitik der Bundesregierung im Berichtszeitraum darauf gerichtet, auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes (§ 1 Abs. 3) die Zusammenarbeit mit dem Ausland, insbesondere mit den Nachbarstaaten, und die Mitarbeit in internationalen Organisationen weiter auszubauen und zu vertiefen.

1 Bilaterale Zusammenarbeit

1.1 Niederlande

Mit der niederländischen Regierung besteht seit Jahren ein enger Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Raumordnung. Die seit 1967 bestehende deutsch-niederländische Raumordnungskommission, die sich aus einer Haupt- und zwei Unterkommissionen Nord und Süd zusammensetzt, hat sich im Berichtszeitraum mit Grundsatzfragen sowie mit grenzüberschreitenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen befaßt, regionale Entwicklungspläne abgestimmt und fachplanerische Vorhaben raumordnerisch geprüft. Im Dezember 1971 hat sie den Regierungen beider Staaten eine Empfehlung für eine Überprüfung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen im deutsch-niederländischen Grenzraum unterbreitet. Darin vertritt die Kommission die Auffassung, daß die beteiligten Regierungen dem räumlich und zeitlich aufeinander abzustimmenden Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrswege in den für die betreffenden Gebiete bestehenden nationalen Aufbauplänen besondere Dringlichkeit einräumen sollten. Die bisherige, sehr positiv zu bewertende Zusammenarbeit mit den Niederlanden soll durch einen Vertrag entsprechend dem Abkommen mit Belgien geregelt werden.

Die Unterkommissionen Nord und Süd haben die Bestandsaufnahme des beiderseitigen Grenzraumes fortgesetzt, die die Grundlage für die Erarbeitung gemeinsamer Zielvorstellungen bildet. Eine besondere Arbeitsgruppe befaßt sich mit der Aufstellung eines gemeinsamen Zentrale-Orte-Programms für das Grenzgebiet, eine weitere mit der Harmonisierung der kartographischen Methoden und der Statistiken. Die Unterkommission Süd hat sich mit den Vorarbeiten für die Einrichtung eines deutsch-niederländischen Naturparks Maas-Schwalm-Nette befaßt. Mit dem Abschluß eines Abkommens über diesen grenzüberschreitenden Park kann voraussichtlich 1973 gerechnet werden.

1.2 Belgien

Der Bundesminister des Innern und der belgische Minister für öffentliche Arbeiten haben im Auftrage ihrer Regierungen am 3. Februar 1971 ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung in einer deutsch-belgischen Raumordnungskommission unterzeichnet. Die Kommission, die im März 1971 gebildet wurde, ist inzwischen mehrfach zusammengetreten und hat sich mit einer Reihe aktueller grenzüberschreitender Planungen und Maßnahmen befaßt. Eine besondere Arbeitsgruppe wurde für die Harmonisierung der kartographischen Methoden bei der gemeinsamen Raumbestandsaufnahme eingerichtet, die ihre Arbeit mit den Ergebnissen der entsprechenden deutsch-niederländischen Arbeitsgruppe abstimmt.

Im Rahmen dieses Abkommens wurde ebenfalls am 3. Februar 1972 zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Königreich Belgien ein Abkommen über die Einrichtung eines deutsch-belgischen Naturparks Nordeifel/Schneifel/Hohes Venn-Eifel abgeschlossen. Dieses Abkommen sieht die Bildung einer Naturparkkommission vor, in der Vertreter der Bundesregierung als ständige Mitglieder mitwirken. Der deutsch-belgische Naturpark ist nach dem deutsch-luxemburgischen Naturpark (1964) der zweite intereuropäische Naturpark.

1.3 Frankreich und Luxemburg

In der deutsch-französisch-luxemburgischen Regierungskommission wurde für den Grenzraum Saarland/Südwestteil Rheinland-Pfalz/Lothringen/Luxemburg 1971 eine Arbeitsgruppe für Raumordnung eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es

- einen Informations- und Erfahrungsaustausch über die gemeinsam interessierenden Raumordnungsfragen durchzuführen,
- einen Katalog aller grenzüberschreitenden Raumordnungsfragen, die sich für eine gemeinsame Beratung anbieten, zu erstellen,
- der Regierungskommission Vorschläge zu unterbreiten, wie die Raumordnungspläne und Maßnahmen der Raumordnung im Grenzgebiet zeitlich und räumlich aufeinander abgestimmt werden sollten.

Der Bundesminister des Innern und sein für die Raumordnung in Frankreich zuständiger Kollege sind wiederholt zusammengekommen, um Fragen der Raumordnung von gemeinsamem Interesse zu erörtern. Sie haben eine engere bilaterale Zusammen-

arbeit vereinbart. Zu diesem Zweck finden von Zeit zu Zeit Besprechungen auf Abteilungsleiterebene über beide Länder betreffende aktuelle Probleme der Raumordnung statt. Die Minister stimmen in der Auffassung überein, daß die Fragen der Raumordnungspolitik innerhalb der Gemeinschaft intensiviert werden und hierzu der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft die notwendigen Initiativen ergreifen sollte.

Über die trilaterale Zusammenarbeit im Grenzraum Saarland/Südwestteil Rheinland-Pfalz/Lothringen/Luxemburg hinaus finden mit Luxemburg auch bilaterale Besprechungen über gemeinsam interessierende Fragen auf dem Gebiete der Raumordnung statt.

Auf Beschluß der Kommission für den deutsch-luxemburgischen Naturpark, der Vertreter des Großherzogtums Luxemburg und des Landes Rheinland-Pfalz angehören, wurde für das Gebiet des gemeinsamen Naturparks ein Landschafts- und Entwicklungsplan erstellt. Dieser Plan bildet die Grundlage für den weiteren Ausbau des Naturparks. Er wurde am 10. Juli 1972 in Clervaux der Öffentlichkeit übergeben.

1.4 Schweiz

Mit der Schweiz konnten im Frühjahr 1972 Kontakte wegen einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung aufgenommen werden, nachdem der Eidgenössische Bund durch Verfassungsänderung eine Rahmenkompetenz auf dem Gebiete der Raumplanung erhalten hat und ein Bundesdelegierter für die Raumordnung ernannt worden ist. Die Zusammenarbeit mit der Schweiz auf Regierungsebene ist vor allem bei der Lösung der Raumordnungsprobleme im Bodenseegebiet und im Baseler Raum wichtig. Dabei werden sich die Regierungen auf die bereits im regionalen und kommunalen Bereich tätigen Planungsstellen und Institutionen (z. B. Bodenseekonferenz, Regio Bodensee, Regio Basiliensis) stützen können.

1.5 Österreich

Auch mit der österreichischen Bundesregierung konnten bereits Kontakte aufgenommen werden, nachdem auch dort der Bund Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Raumplanung erhalten hat. Wie mit der Schweiz, so soll auch die Zusammenarbeit mit Österreich in die Bildung einer bilateralen Raumordnungskommission einmünden.

Im regionalplanerischen Bereich besteht bereits eine Zusammenarbeit mit Österreich.

1.6 Tschechoslowakei

Die Bundesregierung ist bereit, auf dem Gebiete der Raumordnung und des Umweltschutzes auch mit der Regierung der ČSSR zusammenzuarbeiten. Hier wäre vor allem die Regelung grenznaher Probleme wichtig. Darüber hinaus würden eine Zusammenarbeit und ein Erfahrungsaustausch in Fachbereichen, z. B. des Natur- und Landschaftsschutzes und der Touristik, für beide Seiten von Nutzen sein.

1.7 Dänemark

Mit dem Nachbarland Dänemark beschränkt sich die raumordnerische Zusammenarbeit im Grenzgebiet auf die Landes- und Regionalebene.

* * *

Die Bundesregierung ist bereit, über ihre Nachbarländer hinaus auch mit anderen Staaten, mit denen keine gemeinsamen Grenzen bestehen, auf dem Gebiete der Raumordnung zusammenzuarbeiten. Dies geschieht bereits mit Großbritannien, Norwegen und den Vereinigten Staaten, insbesondere im Wege des gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausches sowie durch Studienreisen.

Die bilaterale Zusammenarbeit, die die Bundesregierung mit ihren Nachbarstaaten und auch mit anderen Ländern pflegt und vertieft, ist ein wichtiger Baustein und eine unentbehrliche Grundlage für eine multilaterale und europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung, entsprechend den Empfehlungen der Ersten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz in Bonn.

2 Multilaterale Zusammenarbeit

2.1 Europäische Gemeinschaften

2.1.1 Regionalpolitik

Die Erste Europäische Raumordnungsministerkonferenz 1970 in Bonn hat festgestellt, daß der industrielle Konzentrationsprozeß und die Verstädterung fortschreiten und diese zu einer Schädigung der natürlichen Umwelt, zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen und zu ernsten Gefahren für den Menschen führen können, wenn es nicht gelingt, die weitere Entwicklung durch eine langfristige Konzeption für die Raumordnung in Europa in geordnete Bahnen zu lenken. Es ist bisher nicht möglich gewesen, ein besseres Gleichgewicht im EWG-Raum zwischen den hochentwickelten Zentralregionen und den anderen Gebieten herbeizuführen. In Anbetracht dieser Entwicklung hält die Bundesregierung es für notwendig, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ihre Raumordnungspolitik miteinander abstimmen und die Raumordnung innerhalb der Gemeinschaft intensiviert und ihr ein größeres politisches Gewicht als bisher beigemessen wird. Das Bundesraumordnungsprogramm wird der Bundesregierung eine solide Ausgangsbasis für entsprechende Verhandlungen geben.

Nach der Präambel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft soll die harmonische Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten durch eine Verringerung des Abstandes zwischen den einzelnen Gebieten und des Rückstandes der weniger begünstigten Gebiete gefördert werden. In den vergangenen Jahren ist es nicht gelungen, das bestehende wirtschaftliche und soziale Ungleichgewicht zwischen den hochindustria-

lisierten Ballungsräumen im Nordwesten der Gemeinschaft und den struktur- und wirtschaftsschwachen Randgebieten zu verringern. Diese regionale Unausgewogenheit der Gemeinschaft, die sich in den letzten Jahren noch verstärkt haben dürfte, erschwert die schrittweise Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion. In Anbetracht dieser Tatsache hält die Bundesregierung es für erforderlich, daß zu den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Maßnahmen auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik treten.

Die Gemeinschaft hat entsprechende Grundsatzbeschlüsse im Rahmen folgender Entschließungen gefaßt:

— das Dritte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in den Jahren 1971 bis 1975;

— die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 22. März 1971 und

— die Entschließung des Rates vom 21. Mai 1971 über die Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Das Dritte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, das der Rat im Februar 1971 verabschiedet hat, stellt fest, daß „eine ausgewogene Entwicklung der Gemeinschaft neben der Verantwortung der Mitgliedstaaten eine Verantwortung der Gemeinschaft für eine Reihe regionaler Probleme von gemeinsamem Interesse" erfordert. Dabei sind vorrangig zu behandeln:

— die Probleme im Zusammenhang mit dem erheblichen Rückstand bestimmter wenig entwickelter Randgebiete;

— die Schwierigkeiten, die sich unmittelbar aus der Integration der Gemeinschaft ergeben könnten (z. B. Grenzgebiete);

— die regionalen Auswirkungen der wichtigsten gemeinsamen Politiken, insbesondere der gemeinsamen Agrarpolitik, die mit der Regionalpolitik abgestimmt werden müsse, welche ihrerseits darauf abzielt, wirtschaftlich gesunde Aktivitäten in den von der Entwicklung der Landwirtschaft betroffenen Regionen zu fördern;

— die Probleme, die sich aus Veränderungen ergeben, welche sich insbesondere als Folge der rückläufigen Entwicklung eines dominierenden Wirtschaftszweiges in bestimmten Gebieten spürbar auf das wirtschaftliche Potential dieser Gebiete auswirken.

In der Entschließung vom 22. März 1971 bekunden der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ihren politischen Willen, die Wirtschafts- und Währungsunion nach einem am 1. Januar 1971 beginnenden Stufenplan zu schaffen. Um die Endphase zu erreichen, sieht die Entschließung für die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion u. a. vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission über die erforderlichen Maßnahmen für einen ersten Schritt zu einer Lösung der vorrangigen Fragen befinden und hier die im Dritten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik enthaltenen Angaben berücksichtigen wird, um durch Maßnahmen im regionalen und strukturellen Bereich die Spannungen zu verringern, die die endgültige Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in Frage stellen könnten. Dabei stattet er insbesondere auch die Gemeinschaft im Rahmen der geltenden Verträge mit den geeigneten Mitteln aus.

In der Ratsentschließung über die Neuausrichtung der gemeinsamen Agrapolitik vom 21. Mai 1971 wird u. a. das Erfordernis betont, daß schnelle Fortschritte in der Entwicklung anderer Politiken der Gemeinschaft erzielt werden, und zwar insbesondere in der Wirtschafts- und Währungsunion, der Regionalpolitik und der Sozialpolitik. Weiterhin kam der Rat überein, daß die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft ein System zur Förderung der Regionalentwicklung einführen, das die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem in solchen Gebieten begünstigt, in denen landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung in starkem Umfang freigesetzt wird.

Aufgrund dieser Zielsetzung hat die Gemeinschaft zunächst eine Harmonisierung der Regionalförderung der Mitgliedstaaten in Angriff genommen. Ein erster Schritt wurde mit der Entschließung vom 20. Oktober 1971 über die allgemeinen Beihilferegelungen mit regionaler Zielsetzung getan. Kernstück der Regelung, die nur für die Zentralgebiete und nicht für die Randgebiete der Gemeinschaft — also nicht für Berlin und das Zonenrandgebiet — gilt, ist die Festlegung eines Förderhöchstsatzes von netto 20 % der jeweiligen Investition und die Verpflichtung, alle Beihilferegelungen transparent zu gestalten.

Die Kommission hat im Mai 1971 in einer Mitteilung zu regionalpolitischen Maßnahmen darauf hingewiesen, daß es auf der Ebene der Gemeinschaft zunächst darauf ankomme, in strukturschwachen Agrargebieten schrittweise

— von einer vorwiegend agrarischen Wirtschaftsstruktur zu einer stärker diversifizierten modernen Wirtschaft überzugehen;

— durch den Übergang landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in die Industrie und in den tertiären Bereich eine bessere Nutzung der Produktionsfaktoren und besonders des Faktors Arbeit anzustreben;

— Die Möglichkeit zu schaffen, der Erwerbsbevölkerung in einer wirtschaftlich gesunden und auf die regionalen Verhältnisse zugeschnittenen Tätigkeit eine lohnende Beschäftigung zu bieten und ihr gleichzeitig zu erlauben, in ihrer Region zu verbleiben;

— die erforderliche Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens herbeizuführen, um den Lebensstandard und die Lebensbedingungen der Bevölkerung dieser Gebiete an das Niveau in den besser entwickelten Gebieten anzunähern.

Nach dem im Zusammenhang mit der Mitteilung im Mai 1971 vorgelegten Vorschlag der Komission für eine Verordnung des Rates über eine Finanzierung

von regionalpolitischen Vorhaben durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, sollen jährlich 50 Millionen Rechnungseinheiten (RE) während 5 Jahren für die Schaffung von Arbeitsplätzen für ehemalige Landwirte aufgewendet werden.

Der ebenfalls im Mai 1971 vorgelegte Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über einen Regionalfonds (50 Millionen RE jährlich) sieht die Gewährung von Zinszuschüssen aus regionalpolitischen Gründen für gewerbliche und infrastrukturelle Investitionen vor.

Die Bundesregierung hat bereits auf der Ratstagung am 20. Oktober 1971 den Vorschlag der Kommission, Mittel des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft für regionalpolitische Zwecke in strukturschwachen Agrargebieten der Gemeinschaft zu verwenden, unterstützt. Nach ihrer Ansicht soll es sich dabei nur um Mittel handeln, die im Rahmen des Plafond der Abteilung Ausrichtung zur Verfügung stehen, soweit diese nicht für Agrarstrukturmaßnahmen benötigt werden.

Zur Frage des Regionalfonds hat die Bundesregierung schon am 20. Oktober 1971 den Standpunkt vertreten, daß die Modalitäten einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik noch in der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion festgelegt, die erforderlichen finanziellen Mittel aber erst bei Übergang in die zweite Stufe im allgemeinen Haushalt der Gemeinschaft bereitgestellt werden sollten.

Inzwischen haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten am 21. März 1972 beschlossen, daß

— der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abt. Ausrichtung, ab 1972 für Maßnahmen regionaler Entwicklung benutzt werden kann,

— ein Regionalfonds geschaffen oder „ein anderes System von für die Regionalentwicklung geeigneten Gemeinschaftsmitteln eingesetzt wird".

Für einen späteren Regionalfonds sollte ebenso wie für die regionalpolitische Verwendung von Agrarfondsmitteln eine Regelung gefunden werden, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, diese Mittel unter Berücksichtigung ihrer regionalen Fördersysteme im Rahmen gemeinschaftlicher Richtlinien nach gemeinschaftlichen Kriterien und unter gemeinschaftlicher Kontrolle zu verwenden.

2.1.2 Europäische Investitionsbank (EIB)

Nach Artikel 130 EWG-Vertrag ist es die Aufgabe der EIB, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen. Sie kann durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften die Finanzierung u. a. folgender Vorhaben erleichtern:

— Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete;

— Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten.

Seit ihrem Bestehen hat die Bank Darlehen- und Garantieverträge von über 2,3 Mrd. RE unterzeichnet. Dem steht ein Anleihevolumen von fast 1,5 Mrd. RE gegenüber. In den Jahren 1970/72 hat sie Darlehen und Garantien in Höhe von insgesamt rd. 800 Millionen RE vergeben. Allein für ein Olefin-Werk in Münchsmünster (Bayern), das von besonderer Bedeutung für die regionale Entwicklung ist, hat sie die Bürgschaft für ein Darlehen in Höhe von 60 Millionen DM übernommen.

Rund dreiviertel der bisher innerhalb der Gemeinschaft gewährten EIB-Darlehen kamen den unterentwickelten Gebieten zugute. Unter den Empfangsländern steht Italien, an das rund die Hälfte der bisher innerhalb der Gemeinschaft von der EIB vergebenden Mittel gingen, an der Spitze, gefolgt von Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland.

2.1.3 Agrarpolitik

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat im April 1972 die Richtlinien zur Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik über die

— Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe,

— Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Flächen für Zwecke der Strukturverbesserung,

— sozio-ökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen

beschlossen.

Diese Richtlinien basieren auf der Entschließung des Rates vom Mai 1971. Sie sollen bei bestimmten Maßnahmen eine Agrarstrukturpolitik in der Gemeinschaft nach gleichen Grundsätzen ermöglichen, die aus Mitteln der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft gemeinsam finanziert werden. Der Fonds wird sich zu 25 % an der Finanzierung beteiligen und die entsprechenden Erstattungen an den Mitgliedstaat leisten.

Die Maßnahmen, die in Brüssel beschlossen worden sind, werden im Grundsatz in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit Jahren durchgeführt. In einigen Punkten müssen die Maßnahmen jedoch an die in Brüssel beschlossenen Richtlinien angepaßt werden und erfahren so gewisse Abänderungen.

Die Richtlinien heben hervor, daß die Unterschiede in den Ursachen, in der Art und in der Bedeutung der Strukturprobleme in der Landwirtschaft regional unterschiedliche Lösungen erforderlich machen können. Dabei müssen diese Lösungen zur wirtschaftlichen und sozialen Gesamtentwicklung des betreffenden Gebietes beitragen. Die Mitgliedstaaten sollen auf der Grundlage einer gemeinschaftlichen Konzeption und gemeinschaftlicher Kriterien

die Maßnahmen selbst durchführen und bestimmen, in welchem Maße diese Aktionen in bestimmten Gebieten verstärkt oder auf gewisse Gebiete konzentriert werden sollen.

Von raumordnungspolitischer Bedeutung ist ferner, daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollen, besondere Beihilfen für bestimmte Gebiete zu gewähren, in denen die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte nicht gewährleistet ist und in denen die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung für die notwendige Erhaltung der Landschaft unbedingt erforderlich ist.

Mit Hilfe der Maßnahmen, die in der Richtlinie zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Flächen für Zwecke der Strukturverbesserung vorgesehen sind, soll in erster Linie die Bildung moderner landwirtschaftlicher Betriebe unterstützt werden. Sie sind damit vorrangig Maßnahmen zur Förderung der Bodenmobilität.

Darüber hinaus ist aber auch vorgesehen, die Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit durch Beihilfen zu unterstützen, wenn das Land der landwirtschaftlichen Nutzung dauernd entzogen wird und zur Aufforstung, für Zwecke der Erholung und Volksgesundheit oder für die Schaffung von erforderlichen Infrastruktureinrichtungen verwendet wird.

Schließlich soll mit den in der Richtlinie über die sozio-ökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen vorgesehenen Maßnahmen der Strukturwandel im ländlichen Raum unterstützt werden. Dabei sollen insbesondere die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß der landwirtschaftlichen Bevölkerung Informationen über die Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer sozio-ökonomischen Situation gegeben werden können. Diese Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die Unterrichtung und Beratung der Interessenten im Hinblick auf eine Fortsetzung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bei entwicklungsfähigen Betrieben, auf die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit oder die endgültige Einstellung der Erwerbstätigkeit bei nichtentwicklungsfähigen Betrieben.

Die Mittel für agrarstrukturelle Maßnahmen, die aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL fließen, sind seit Beginn der gemeinsamen Agrarfinanzierung nach oben begrenzt. Seit dem 1. Juli 1967 ist der Plafond auf 285 Millionen RE (1043 Millionen DM)/Jahr festgelegt. Seit dem Bestehen des Fonds sind bisher in den Bewilligungsabschnitten (Tranchen I bis VII) 589 Anträge mit einem Zuschuß von 641,4 Millionen DM in die Bundesrepublik Deutschland bewilligt worden.

Zur Analyse der Lage sowie der strukturellen und sozialökonomischen Entwicklung der Landwirtschaft in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft in Verbindung mit der Lage und Entwicklung in den übrigen Wirtschaftsbereichen wird von der Kommission eine Studie „Lage sowie strukturelle und sozialökonomische Entwicklung der Landwirtschaft in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft" durchgeführt. Ziel der Studie ist es, zu einer besseren Kenntnis der Grunddaten zu gelangen und dadurch die Probleme der verschiedenen Regionen, insbesondere unter agrarpolitischen Aspekten, besser abgrenzen zu können.

2.1.4 Verkehrspolitik

Im September 1971 hat die Kommission dem Rat eine Mitteilung über die Organisation des Verkehrsmarktes unterbreitet, die auch dem Europäischen Parlament vorgelegt wurde. Das Hauptziel dieser Mitteilung besteht darin, eine politische Aussprache zwischen der Kommission und dem Rat herbeizuführen, die Gründe für die Verzögerung in bestimmten Bereichen der gemeinsamen Verkehrspolitik aufzuzeigen und einen Meinungsaustausch über die zu ergreifenden Initiativen zu veranstalten, mit denen die gegenwärtige Stagnation überwunden werden kann. Die Kommission hat auch Lösungsvorschläge für die zur Zeit schwebenden Probleme vorgelegt.

Die Bundesregierung unterstützt auf dem Gebiete der Verkehrspolitik die Bemühungen der Kommission, ein ausgewogenes langfristiges Programm bei der Liberalisierung der Verkehrsbedingungen wie auch der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen aufzustellen.

2.1.5 Forschungspolitik

Im Auftrage der Kommission hat die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiete der wissenschaftlichen und technischen Forschung (Aigrain-Gruppe) in mehreren kleinen Experten-Arbeitskreisen die Möglichkeiten einer europäischen Zusammenarbeit u. a. auf dem Forschungsgebiet „Raumordnung" untersucht. Für dieses Forschungsgebiet hat eine Konzipierungsgruppe „Urbanistik-Siedlungsstrukturen", der auch ein Vertreter des Bundes als Sachverständiger angehörte, Themenvorschläge für die Aufnahme in ein Gesamtforschungsprogramm der Gemeinschaft erarbeitet. Eine Entscheidung hierüber ist bisher nicht getroffen worden.

Generell ist es das Ziel der Kommission, auf dem Gebiete der Forschung und Entwicklung im Rahmen der Gemeinschaft schrittweise eine gemeinsame Forschungspolitik zu entwickeln und zu verwirklichen. Der erste Schritt dazu wird sein, durch praktische Maßnahmen eine Annäherung der nationalen Zielsetzungen und eine intensive Zusammenarbeit anzustreben.

2.1.6 Die regionale Entwicklung in der Gemeinschaft

Entscheidungen über Art, Umfang und Methoden einer Politik, die auf die Bildung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes ausgerichtet ist, machen eine genaue Kenntnis der Ausgangssituation und der Entwicklungstendenzen in den einzelnen Teilräumen dieses Gebietes erforderlich. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat zu diesem Zweck Untersuchungen angestellt und diese im Jahre 1971

unter dem Titel „Die regionale Entwicklung in der Gemeinschaft — Analytische Bilanz —" veröffentlicht. Darin werden u. a. die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung auf der Basis einer Einteilung des Gesamtraumes der Europäischen Gemeinschaften in 100 „Basisregionen" (Bundesrepublik Deutschland: 38 Basisregionen, nämlich 38 Regierungsbezirke bzw. Stadtstaaten, vor Durchführung der Gebiets- und Verwaltungsreformen) behandelt.

Eine der wesentlichen Feststellungen dieser Untersuchungen ist die, daß in den beiden Zeiträumen 1950 bis 1960 und 1960 bis 1968 dieser Analyse die Gesamtbevölkerung in allen Mitgliedstaaten zugenommen hat, allerdings bei recht unterschiedlichen Zuwachsraten. Dabei war jedoch in der ersten Periode 1950 bis 1960 in einer ganzen Reihe von Basisregionen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Frankreich und Italien trotz der beträchtlichen globalen Bevölkerungszunahme die Bevölkerungsentwicklung noch rückläufig, während sich im zweiten Berichtszeitraum 1960 bis 1968 die Bevölkerung nur noch in 3 Basisregionen in Italien und in West-Berlin vermindert hat.

Zu etwas abweichenden Ergebnissen über die Entwicklung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung in Mitteleuropa haben Untersuchungen geführt, die von der Europäischen Kommunalkonferenz (European Conference of Local Authorities) in Zusammenarbeit mit dem Europarat durchgeführt wurden. Ihre Ergebnisse sind in der Karte „Veränderung der Bevölkerungsdichte in Mitteleuropa (Ausschnitt) zwischen 1960 und 1970", S. 133, ausgewiesen.

Nach dieser Untersuchung hat sich die Bevölkerungszahl von 1960 bis 1970 in der Bundesrepublik Deutschland in zwei Regionen (Hamburg und Berlin [West]), in Belgien in einer Region (Westflandern), in Frankreich in elf Départements und in Italien (von 1961 bis 1970) in 26 Provinzen vermindert, während im Durchschnitt aller Regionen eine erhebliche Zunahme der Bevölkerungszahl stattgefunden hat. Da sich jedoch diese Untersuchung auf einen größeren geographischen Raum bezieht, zum andern Unterschiede des Bezugszeitraumes (im Prinzip 1960 bis 1970) bestehen und teilweise auch andere räumliche Einheiten (z. B. in Frankreich) vorliegen, sind ihre Ergebnisse nur bedingt mit denjenigen der vorgenannten EWG-Untersuchung vergleichbar.

Was die regionale Entwicklung der Beschäftigung betrifft, so läßt sich aus der vorgenannten EWG-Untersuchung feststellen, daß zu Beginn des Berichtszeitraumes im Jahre 1950 der Agrarsektor noch mit 28,9 % an der Gesamtbeschäftigung im Bereich der Gemeinschaft beteiligt war. Dieser globale Anteil ist bis zum Jahre 1968 auf 14,5 % gesunken und hat sich damit fast genau halbiert. Dabei ist es besonders bemerkenswert, daß in einigen Basisregionen, nicht nur in Italien, sondern auch in Frankreich und in einem Fall auch in der Bundesrepublik Deutschland, der Anteil des Agrarsektors im Jahre 1950 noch über 50 % lag, in Italien in fünf Basisregionen über 60 % und in einer Basisregion sogar über 70 %. Demgegenüber gab es im Jahre 1968 in der Gemeinschaft keine Basisregion mehr mit einem über 50 % liegenden Anteil des Agrarsektors an der Gesamtbeschäftigung und nur vier Basisregionen (alle vier in Italien) mit einem Anteil von über 40 %.

Der Anteil des sekundären Sektors (in der hier vorgenommenen Abgrenzung: Bergbau, Energie- und Wasserwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe) an der Gesamtbeschäftigung hat sich dagegen in den Ländern der Gemeinschaft nur verhältnismäßig geringfügig verändert. Lediglich in Italien hat mit einer Erhöhung von 29,5 % im Jahre 1951 auf 40,8 % im Jahre 1968 eine relativ starke Veränderung stattgefunden.

2.2 Europarat

Auf der Ersten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz vom 9. bis 11. September 1970 in Bonn, über die bereits ausführlicher im Raumordnungsbericht 1970 berichtet wurde, haben die Minister beschlossen, die begonnene Arbeit fortzusetzen und in angemessener Zeit eine zweite Ministerkonferenz abzuhalten.

Mit der Durchführung der in Bonn von den Ministern gefaßten Entschließung ist der Ausschuß der Hohen Beamten (Raumordnung) beim Europarat beauftragt worden. Er ist gleichzeitig auch mit der Vorbereitung der nächsten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz betraut, die auf Einladung der französischen Regierung Ende Mai 1973 in La Grande Motte (Südfrankreich) stattfinden wird.

Auf den Sitzungen im Juni 1971 in Straßburg und im Dezember 1971 in Lille hat sich der Ausschuß insbesondere mit der Themenvorbereitung für die nächste Ministerkonferenz befaßt. Die Minister werden über die drei folgenden Hauptthemen beraten:

— Raumordnungspolitik und Kommunikationspolitik,

— Europa im Jahre 2000,

— technische Zusammenarbeit auf dem Gebiete der europäischen Raumordnung.

Zur Vorbereitung der drei Konferenzthemen wurden ad hoc-Arbeitsgruppen eingesetzt. Angesichts der Vielschichtigkeit der auf der Bonner Konferenz behandelten Probleme beschlossen die Minister, im Rahmen der Erarbeitung der technischen Grundlagen für eine europäische Zusammenarbeit folgenden Aufgaben (Artikel 43 der Entschließung) den Vorrang zu geben:

— *Zusammenarbeit auf dem Gebiete der langfristigen Prognose:*

Hierüber fand im September 1971 in Arc-et-Senans/Frankreich ein mehrtägiges europäisches Kolloquium statt; auf die Ergebnisse dieses Kolloquiums kann sich die Arbeitsgruppe stützen, die das zweite Konferenzthema vorbereitet.

— *Harmonisierung der kartographischen Methoden, der Statistiken und der Terminologie:*

Eine Arbeitsgruppe „Raumordnung und Kartographie" trat auf Einladung der Bundesregie-

Veränderung der Bevölkerungsdichte in Mitteleuropa (Ausschnitt) zwischen 1960 und 1970

Zunahme

- 3,0 und mehr
- 2,5 bis unter 3,0
- 2,0 bis unter 2,5
- 1,5 bis unter 2,0
- 1,0 bis unter 1,5
- 0,5 bis unter 1,0
- 0,0 bis unter 0,5

Abnahme

- 0,0 bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 1,0
- 1,0 und mehr

0 50 100 200 300 400 500 km

Grundkarte: Verkleinerter Ausschnitt der Map of Regions and Intermediate Administrative Units in Member States of the Council of Europe, Stand 1971. Bearbeitet von I. & F. Kormoss, Konferenz für Raumordnung in Nordwesteuropa.

Statistische Bearbeitung: I. & F. Kormoss. Quellen siehe umseitig.

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Statistische Quellen:

Andorra: IGDA,1965; IGDA,1972. – **Belgien:** Institut National de Statistique, Annuaire statistique de poche, 1971, S.17–18; Institut National de Statistique, Annuaire statistique de la Belgique, Bd.81, 1960, S.26–27. – **Dänemark:** IGDA, 1972, S.141; IGDA, 1965, S.126. – **Bundesrepublik Deutschland:** Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1971, S.25 ff; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S.39 ff. – **Frankreich:** Direction des Journaux Officiels, Récensement de 1968, Population de la France, Départements, Arrondissements, Cantons et Communes, Tab.5, S.1152–1155. – **Großbritannien:** IGDA, 1969, S.177–180; IGDA, 1963, S.149–151. – **Irland (Rep.):** IGDA, 1972; IGDA, 1965. – **Italien:** IGDA, 1972, S.61 ff; IGDA, 1962, S.50 ff. – **Liechtenstein:** IGDA, 1972; IGDA, 1963. – **Luxemburg:** siehe Belgien. – **San Marino:** IGDA, 1972; IGDA, 1965. – **Niederlande:** Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1971, Tab.3; Statistical Year Book of the Netherlands 1961–1962, S.9, Tab.8. – **Norwegen:** IGDA, 1972; IGDA, 1962. – **Österreich:** Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, 1971, S.13 ff, Tab.2.05. – **Schweden:** Statistika Centralbyrån, Statistik Årsbok for Sverige, 1970, S.29, Tab.10. – **Schweiz:** Eidgenössisches Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1971, S.13; Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1961, S.10. – **Spanien:** Instituto Nacional de Estadistica, Anuario estadistico, 1968, Kap.II– Tafel 1.1.1.1, S.483/84; IGDA, 1972.

IGDA = Instituto Geografico de Agostini, Novara – Calendario Atlante de Agostini

rung Mitte November 1971 in Bonn zu einer zweitägigen Sitzung zusammen. An ihr nahmen Vertreter von 13 europäischen Staaten sowie mehrere in- und ausländische Sachverständige teil. Es wurde ein umfangreiches Arbeitsprogramm aufgestellt. Eine zweite Sitzung dieser Arbeitsgruppe hat Ende April 1972 in Enschede (Niederlande) stattgefunden. In zwei Arbeitskreisen wurden Fragen der Harmonisierung der Terminologie und der Statistik für die Zwecke der Raumordnung beraten.

— *Zusammenarbeit in den Grenzgebieten, insbesondere bei der zeitlichen und räumlichen Abstimmung der Pläne und Maßnahmen der Raumordnung:*

Angesichts der steigenden Notwendigkeit einer Zusammenarbeit in den Grenzregionen fand aufgrund einer Entschließung der Beratenden Versammlung des Europarates (Entschließung 472/1971) Ende Juni 1972 in Straßburg ein Europäisches Symposium der Grenzregionen statt mit dem Ziel einer Prüfung der bereits bestehenden Zusammenarbeit in den Grenzregionen, der dabei aufgetretenen Schwierigkeiten sowie der Maßnahmen, die geeignet wären, die Zusammenarbeit der Regional- und Gemeindebehörden entlang der nationalen Grenzen in Europa zu erleichtern.

Die Ergebnisse des Symposiums sollen der Zweiten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz nutzbar gemacht werden.

Als Teilprogramm der Sitzungen des Ausschusses der Hohen Beamten (Raumordnung) finden regelmäßig Bereisungen europäischer Grenzgebiete statt, um die Raumordnungspraxis kennenzulernen.

So wurden bereits das deutsch-französische Grenzgebiet Breisgau–Mittelelsaß und der belgisch-französische Grenzraum Lille–Roubaix–Tournai besucht.

2.3 Europäisches Forschungsinstitut für Raumordnung und Stadtplanung (Den Haag)

Dieses 1970 gegründete Forschungsinstitut, das vom Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen gefördert wird, sieht seine Aufgabe insbesondere darin,

— wissenschaftliche unabhängige interdisziplinäre Forschung zu betreiben,

— mitzuwirken bei der Aufstellung und Koordinierung von multinationalen Forschungsprogrammen,

— in Verbindung damit vergleichbare Analysen durchzuführen,

— mitzuwirken bei der Ausbildung und Fortbildung von Personen, die sich mit der Stadt- und Raumforschung sowie der Entwicklung in Europa befassen,

— Informationen über Stadt- und Raumforschung und die Entwicklung in Europa in Verbindung mit den Ergebnissen seiner eigenen Arbeiten zu verbreiten.

Das Institut will die Regierungen auf dem Gebiete der Raum- und Stadtforschung sowie Entwicklungsplanung unterstützen und diese Arbeiten durch Kooperation fördern. Es beabsichtigt deshalb eng mit der Europäischen Raumordnungsminister-Konferenz und mit der Konferenz für Raumordnung in Nordwesteuropa zusammenzuarbeiten; letztere befaßt sich insbesondere mit dem Studium von Raumordnungsproblemen in nordwesteuropäischen Grenzgebieten.

2.4 Internationale Zusammenarbeit bei der Umweltgestaltung im Rahmen der Raumordnung

Die Erhaltung und Entwicklung einer ökologisch leistungsfähigen natürlichen Umwelt hat nicht nur Konsequenzen im nationalen Bereich. Viele Umweltbelastungen lassen sich nur in internationaler Zusammenarbeit abbauen, weil sie an den Grenzen nicht halt machen und sich die Anforderungen sowie Maßnahmen in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickeln. Die durch menschliche Eingriffe hervorgerufenen Änderungen in der Biosphäre haben noch gar nicht abzusehende Folgen für die gesamte Menschheit. Es ist daher sehr wichtig, daß die Staaten ihre Erfahrungen austauschen und ihre Forschungs- und Entwicklungsprogramme international abstimmen.

Die Bundesregierung wird sich noch stärker als bisher an der wachsenden internationalen Zusammenarbeit in allen Bereichen der Umweltpolitik beteiligen.

Soweit eine enge Verflechtung von Raumordnung und Umweltschutz bei internationalen Regierungsorganisationen berührt wird, ist folgendes hervorzuheben:

2.4.1 Europäische Gemeinschaften

Die Kommission hat Mitte 1971 eine Erste Mitteilung über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes vorgelegt, die eine Darstellung der Umweltprobleme aus der Sicht der Gemeinschaft sowie ein Allgemeines Aktionsprogramm und Vorschläge für vorrangige Aktionen enthält. Bei den Konsultationen hierzu hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, daß es im Rahmen der Gemeinschaft einer umfassenden Koordination auf der Grundlage einer langfristig ausgerichteten Gesamtkonzeption der Umweltpolitik bedarf.

Aufgrund der Konsultationsergebnisse hat die Kommission die Erste Mitteilung überarbeitet und dem Rat eine Neufassung als Vorschlag eines Umweltschutzprogrammes vorgelegt. In dieser Neufassung ist auch dem Verhältnis von Raumordnung und natürlicher Umwelt besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Insbesondere wird betont, daß die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes sowie die Forderung nach gesunden Umweltverhältnissen nicht ohne Einfluß auf die

Standortwahl für Betriebe und Wohnsiedlungen bleiben kann.

Beabsichtigt ist, in Ergänzung der seit 1970 laufenden Untersuchungen über die Probleme der Stadt- und Raumplanung eine spezifische Untersuchung der Verstädterungsprobleme in Angriff zu nehmen.

2.4.2 Vereinte Nationen (UN)

Nach mehrjähriger Vorbereitung fand im Juni 1972 in Stockholm die erste Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt statt, bei der von den Regierungsvertretern die Umweltprobleme der gesamten Menschheit in weltweitem Rahmen erörtert wurden.

Die große Bedeutung der Konferenz liegt vor allem in dem politischen Stellenwert, den der Umweltschutz durch sie international erhielt, und in der breiteren Erkenntnis, daß Lösungen der globalen Umweltprobleme nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit zu erreichen sind. Die Konferenz hat eine Reihe von Empfehlungen an die UN-Vollversammlung gerichtet, von denen für die Raumordnung die bedeutendsten sind:

— Deklaration über die Umwelt des Menschen; in ihr ist als Grundsatz u. a. die umfassende Raumplanung als wichtiges Instrument zur Abwägung der Entwicklungsvorhaben mit Schutz und Verbesserung der Umwelt genannt;

— Programm für nationale und vor allem internationale Aktionen; Schaffung eines weltweiten Überwachungssystems zur Erfassung und Bewertung weltweiter Umweltbelastungen; Berücksichtigung ökologischer Auswirkungen bei raumbedeutsamen Maßnahmen der Entwicklungshilfe; Beachtung der Umweltgestaltung bei Planung der Siedlungsstruktur;

— Schaffung eines zentralen Gremiums der UN zur Durchführung weltweiter Umweltprogramme und zur Koordinierung der umweltbezogenen Programme und Aktionen der UN-Sonderorganisationen;

— Einrichtung eines freiwilligen Umweltfonds der UN, aus dem zentrale Umweltaktivitäten der UN finanziert werden sollen.

Die Bundesregierung hat ihre Bereitschaft erklärt, sich allen notwendigen internationalen Vereinbarungen anzuschließen, die Mitarbeit im internationalen Rahmen noch zu verstärken und technische wie methodische Erkenntnisse aus Umweltschutz und ökologisch ausgerichteter Planung zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse dieser Konferenz und die anlaufenden Aktionen werden in der Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg verbesserte Möglichkeiten für eine ausgewogenere räumliche Entwicklung bieten.

Im April 1971 hat die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE) in Prag ein Symposium über Umweltbedingungen und ihren Einfluß auf die Gesellschaft veranstaltet, an dem die Bundesregierung teilgenommen hat. Ihr Beitrag umfaßte u. a. einen Bericht über die Probleme in Verdichtungsräumen.

Eine Arbeitsgruppe der ECE (Unterausschuß Stadterneuerung und Planung) befaßt sich über die Fragen der Stadterneuerung und Stadtentwicklung hinaus zunehmend auch mit Fragen der Raumordnung und der Raumforschung, z. B. der Verstädterung, der Planung und Entwicklung ländlicher Gebiete, von Erholungsgebieten, zentralen Orten u. a. m.

2.4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD widmet sich in vier Arbeits- und Studiengruppen eingehend auch den Fragen des Umweltschutzes. Eine dieser Fachgruppen befaßt sich mit den Umweltbedingungen in der Stadt.

2.4.4 Umwelt-Ausschuß der NATO (Ausschuß für Aufgaben der modernen Gesellschaft — CCMS)

Die Bemühungen des CCMS, mit allen praktischen Mitteln den Meinungs- und Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten über Umweltfragen und Verbesserung der Umweltbedingungen zu fördern, werden mit gutem Erfolg fortgesetzt. Insbesondere wurde ein Erfahrungsaustausch und eine Studie über Umweltprobleme im Rahmen regionaler Planungen in Angriff genommen.

ANHANG

Seite

1. Rechtliche Grundlage der Landesplanung in den Ländern 138
2. Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 142
3. Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung 149
4. Zustimmende Kenntnisnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung 152
5. Empfehlungen des Beirats für Raumordnung 154
6. Appell des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zum Abbau der Verkehrsspitzen 191

Anhang 1

Rechtliche Grundlagen der Landesplanung in den Ländern

Baden-Württemberg

Landesplanungsgesetz vom 19. Dezember 1962 (Ges.Bl. 1963 S. 1), geändert durch das Zweite Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) vom 26. Juli 1971 (Ges.Bl. 1971 S. 336);

Bekanntmachung des Innenministeriums über die Anerkennung von regionalen Planungsgemeinschaften vom 31. Oktober 1963 (GABl. S. 646) mit Ergänzung vom 12. Januar 1966 (GABl. S. 19) und vom 10. August 1966 (GABl. S. 509);

Verordnung des Innenministeriums über die Aufwandsentschädigung und den Reisekostenersatz für die ehrenamtlichen Mitglieder des Landesplanungsrats und seiner Ausschüsse vom 21. November 1963 (Ges.Bl. S. 198);

Geschäftsordnung des Landesplanungsrats beim Innenministerium vom 24. November 1964 (nicht veröffentlicht); Bekanntmachung des Innenministeriums über die Einrichtung einer Planungssammlung (Raumordnungskataster) bei den Regierungspräsidien vom 21. Juni 1956 (GABl. S. 417);

Gemeinsamer Erlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, des Innenministeriums und des Kultusministeriums über die Erhaltung des Waldes vom 9. Februar 1967 (GABl. S. 153);

Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 25. Juli 1969 (Ges.Bl. S. 151).

Bayern

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch das Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen vom 19. Februar 1971 (GVBl. S. 65);

Verordnung über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirats und der Bezirksplanungsbeiräte vom 6. Juli 1970 (GVBl. S. 281), geändert durch Verordnung vom 24. November 1970 (GVBl. S. 541);

Verordnung über die Entschädigung der als Sachverständige berufenen Mitglieder des Landesplanungsbeirats und der Bezirksplanungsbeiräte vom 16. März 1971 (GVBl. S. 109);

Durchführung von Raumordnungsverfahren, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24. November 1971 (LUMBl. S. 17);

Mitteilungspflicht, Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 11. Juni 1958 (WVMBl. S. 70);

Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landesplanung und des Naturschutzes, Gemeinsame Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 19. Dezember 1960 (WVBl. S. 223);

Zusammenarbeit der Landesplanungs- und Straßenbaubehörden, Gemeinsame Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 12. April 1961 (WVMBl. S. 45), ergänzt durch Gemeinsame Entschließung vom 22. Juni 1967 (WVMBl. S. 123);

Berücksichtigung der Interessen der Landesplanung bei Maßnahmen der Flurbereinigung, Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 18. April 1961 (WVMBl. S. 52), geändert durch Entschließung vom 7. Juni 1961 (WVMBl. S. 61) und durch Entschließung vom 28. Februar 1967 (WVMBl. S. 29);

Vorplanung im ländlichen Nahbereich, Gemeinsame Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 7. September 1967 (WVMBl. S. 167);

Arbeitsprogramme der Regierungen und der Flurbereinigungsämter (Koordinierung der Planungen und Maßnahmen), Gemeinsame Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 5. Oktober 1967 (WVMBl. S. 197);

Schießstätten des Bundes und des Freistaates Bayern, Gemeinsame Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 1. Februar 1968 (WVMBl. S. 47);

Zusammenarbeit der Landesplanungs- und Wasserwirtschaftsbehörden, Gemeinsame Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 12. Februar 1968 (WVMBl. S. 48).

Hessen

Landesplanungsgesetz vom 4. Juli 1962 (GVBl. I S. 311) in der Fassung vom 1. Juni 1970 (GVBl. I S. 360);

Landesraumordnungsprogramm gem. § 1 Abs. 2 Ziff. 1 Landesplanungsgesetz, durch Gesetz festgestellt am 18. März 1970 (GVBl. I S. 265);

Landesentwicklungsplan gem. § 1 Abs. 2 Ziff. 2 Landesplanungsgesetz, von der Landesregierung vorläufig festgestellt am 10. Juni 1970, herausgegeben vom Hessischen Ministerpräsidenten, Wiesbaden 1970, endgültig festgestellt am 29. April 1971 (Staatsanzeiger S. 1041);

Erste Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (Landesplanungsbeirat und regionale Planungsbeiräte) vom 22. Mai 1963 (GVBl. I S. 72);

Zweite Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (Abgeltung der Kosten für die erstmalige Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne) vom 6. Dezember 1967 (GVBl. I S. 199);

Geschäftsordnung des Landesplanungsbeirats, Bekanntmachung des Ministers des Innern vom 20. Januar 1964 (Staatsanzeiger S. 194);

Hinweise der Staatskanzlei — oberste Landesplanungsbehörde — für die Bildung von regionalen Planungs-

gemeinschaften gem. § 4 Abs. 1 und 4 Landesplanungsgesetz, Erlaß vom 3. Juni 1970 — III A 1 — 93 d 02/07 258/70 — (nicht veröffentlicht);

Runderlaß zur Bildung und Arbeit der Koordinierungsausschüsse gem. Hessisches Landesraumordnungsprogramm Teil B Abschnitt 2 vom 12. Mai 1971 (Staatsanzeiger S. 929);

Richtlinien für die Erstellung eines Raumordnungsberichtes gem. Hessisches Landesraumprogramm Teil B Abschnitt 8 vom 8. März 1972 — III B 3 — 93 d 02/07 — 197/72 — (Veröffentlichung vorgesehen);

Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 22. Juli 1969 (GVBl. I S. 129);

Verwaltungsabkommen über Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung im Grenzbereich der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1965 (Staatsanzeiger S. 688).

Niedersachsen

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 30. März 1966 (Nds. GVBl. S. 69); RdErl. d. Nds. MdI vom 17. August 1961 — III/6 — 381.741 —: Arbeiten der Landesplanung; hier: Monatliche Meldungen;

RdErl. d. Nds. MdI vom 10. Juli 1962 (Nds. MBl. S. 657): Anträge auf Bereitstellung von Haushaltsmitteln für allgemeine Planungsarbeiten der Landesplanungsbehörden; RdErl. d. Nds. MdI vom 3. Juni 1965 (Nds. MBl. S. 704): Gewährung von Landeszuschüssen zu den Kosten der Aufstellung von Regionalplänen (überörtlichen Planungen);

Bek. d. Nds. MdI vom 20. Juni 1966 (Nds. MBl. S. 672): Geschäftsordnung für den Landesplanungsbeirat beim Nieders. Minister des Innern;

RdErl. d. Nds. MdI vom 20. Juni 1966 (Nds. MBl. S. 673): Geschäftsordnung für die Landesplanungsbeiräte bei den Regierungspräsidenten (Präsidenten der Nieders. Verwaltungsbezirke);

RdErl. d. Nds. MdI vom 22. September 1966 (Nds. MBl. S. 942): Raumordnungsverfahren nach § 15 NROG;

RdErl. d. Nds. MdI vom 22. September 1966 (Nds. MBl. S. 944): Landesplanerisches Rahmenprogramm nach § 17 NROG;

RdErl. d. Nds. MdI vom 20. Dezember 1967 (Nds. MBl. 1968, S. 93): Raumordnungskataster nach § 13 NROG;

RdErl. d. Nds. MdI vom 26. Januar 1968 (Nds. MBl. S. 176): Landesplanerischer Einspruch nach § 16 NROG;

RdErl. d. Nds. MdI vom 16. Januar 1969 (Nds. MBl. S. 141): Raumordnungsverfahren nach § 15 NROG; hier: Beteiligung der Oberfinanzdirektion bei der Planung von Bundesfernstraßen;

Bek. d. Nds. MdI vom 19. März 1969 (Nds. MBl. S. 270): Auslegung des Nieders. Landes-Raumordnungsprogramms; Gem. RdErl. d. Nds. MfELuF, MdI und des MfWuV vom 16. April 1969 (Nds. MBl. S. 419): Zuständige Landesbehörden nach dem Bundeswasserstraßengesetz;

RdErl. d. Nds. MdI vom 31. März 1969 (Nds. MBl. S. 348): Durchführung des Raumordnungsgesetzes im Geschäftsbereich des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen;

RdErl. d. Nds. MdI vom 8. April 1969 (Nds. MBl. S. 381): Durchführung des Raumordnungsgesetzes im Bereich des Bundesministers für Verteidigung;

Bek. d. Nds. MdI vom 5. Februar 1971 (Nds. MBl. S. 169): Auslegung des Landes-Raumordnungsprogramms — 1. Änderung —;

RdErl. d. Nds. MdI vom 2. September 1971 (Nds. MBl. S. 1190): Durchführung des Raumordnungsgesetzes im Geschäftsbereich des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen;

Bek. d. Nds. MdI vom 18. April 1972 (Nds. MBl. S. 713): Auslegung der Raumordnungsprogramme für die Regierungsbezirke/Verwaltungsbezirke Aurich, Stade, Braunschweig und Oldenburg.

Nordrhein-Westfalen

Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 (GV.NW. S. 229), in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 30. Mai 1972 (GV.NW. S. 141);

Erste Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 25. September 1962 (GV.NW. S. 548) i. d. F. der VO vom 18. Februar 1964 (GV.NW. S. 33);

Zweite Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 30. Juli 1963 (GV.NW. S. 265);

Dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 16. Februar 1965 (GV.NW. S. 39);

Verwaltungsvorschriften zum Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1964, Rd.Erl. vom 23. Juli 1965 (MBl.NW. S. 922);

Genehmigungsbedürftige Anlagen; hier: Mitteilungspflicht nach § 26 LaplaG, Rd.Erl. vom 18. August 1965 (MBl.NW. S. 1168);

Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 (PrGS.NW. S. 29 / SGV.NW. S. 2021);

Satzung und Beitragsordnung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen vom 6. Dezember 1963, Bekanntmachung vom 29. März 1965 (MBl.NW. S. 465);

Satzung und Beitragsordnung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland vom 10. März 1965, Bekanntmachung vom 29. März 1965 (MBl.NW. S. 462);

Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950 (GV.NW. S. 71) mit Änderung vom 5. Januar 1952 (GV.NW. S. 9);

Gesetz über die Errichtung einer Gemeinschaftskasse im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950 (GV.NW. S. 73);

Verordnung über die Berufung der nichtbeamteten Mitglieder des Braunkohlenausschusses vom 21. November 1950 (GV.NW. S. 193);

Gesetz zur kommunalen Neugliederung des Raumes Bonn vom 10. Juni 1969 (GV.NW. S. 236); hier: Bildung eines Sonderplanungsausschusses gem. § 21 des Gesetzes;

Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen vom 14. Dezember 1971 (GV.NW. S. 413); hier: Bildung eines Sonderplanungsausschusses gemäß § 41 des Gesetzes.

Rheinland-Pfalz

Landesgesetz über Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz — LPlG —) vom 14. Juni 1966 (GVBl. S. 177);

Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes für Raumordnung und Landesplanung vom 5. April 1968 (GVBl. S. 47);

Erste Landesverordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (1. DVO-LPlG zuständige Behörde nach § 21) vom 19. April 1967 (GVBl. S. 136);

Zweite Landesverordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (2. DVO-LPlG Planungsgemeinschaften) vom 19. April 1967 (GVBl. S. 136);

Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen (Regionengesetz — LRegG —) vom 16. März 1967 (GVBl. S. 68);

Erste Landesverordnung über die Anpassung der Regionen (1. LVO-LRegG) vom 17. Mai 1969 (GVBl. S. 125); Zweite Landesverordnung über die Anpassung der Regionen (2. LVO-LRegG) vom 6. Juni 1972 (GVBl. S. 205); Landesgesetz über den Abschluß eines Staatsvertrags zwischen dem Lande Rheinland-Pfalz und dem Großherzogtum Luxemburg über die Errichtung eines gemeinsamen Naturparks vom 4. Februar 1965 (GVBl. S. 15);

Landesgesetz über den Abschluß eines Staatsvertrags zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 10. Juli 1969 (GVBl. S. 139);

Verwaltungsabkommen über Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung im Grenzbereich der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1965 (MinBl. Sp. 669);

Verwaltungsabkommen zwischen der Regierung des Königreichs Belgien, der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit zur Errichtung und Ausgestaltung eines Naturparks in den Gebieten Nordeifel/Schneifel/Hohes Venn-Eifel vom 3. Februar 1971 (Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz vom 24. April 1972 S. 241);

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 15. März 1967 (MinBl. Sp. 335) betr. Landesplanerische Stellungnahme zur Bauleitplanung der Gemeinden gem. § 20 LPlG;

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 15. Januar 1968 (MinBl. Sp. 181) betr. Landesplanerische Stellungnahme zur Bauleitplanung der Gemeinden gem. § 20 LPlG;

Gemeinsamer Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — und des Ministeriums für Unterricht und Kultus — Oberste Naturschutzbehörde — betr. Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landesplanung und des Naturschutzes vom 15. April 1965 (MinBl. Sp. 415); Gemeinsamer Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde —, des Ministeriums für Finanzen und Wiederaufbau und des Ministeriums für Unterricht und Kultus — Oberste Naturschutzbehörde — vom 31. März 1967 (MinBl. Sp. 427) betr. Planung und Ausweisung von Wochenendhausgebieten;

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 26. Mai 1967 (MinBl. Sp. 589) betr. Mustersatzung für Planungsgemeinschaften;

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 1. Juni 1967 (MinBl. Sp. 627) betr. Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Planungstechniker-Lehrlinge im Landesplanungsdienst;

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 2. Oktober 1967 betr. zuständige Aufsichtsbehörde gem. § 16 Abs. 8 S. 2 LPlG und Verwaltungsverfahren gem. § 14 Abs. 3 LPlG (MinBl. Sp. 975);

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 1. September 1969 (MinBl. Sp. 686) betr. Zuschüsse für die Erarbeitung von regionalen Raumordnungsplänen und von Nahbereichsuntersuchungen;

Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — vom 20. Mai 1970 (MinBl. Sp. 353) betr. Mitteilungs- und Auskunftspflicht gem. § 22 LPlG;

Gemeinsamer Runderlaß der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — und des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz — Oberste Forstbehörde — vom 29. Januar 1971 betr. Zusammenarbeit von Landesplanung und Forsteinrichtung, insbesondere Kartierung der Waldfunktionen (MinBl. Sp. 181);

Gemeinsamer Runderlaß der Staatskanzlei, des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz und des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr betr. Koordinierung besonders raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Flurbereinigungsverfahren vom 29. April 1971 (MinBl. Sp. 507).

Saarland

Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 27. Mai 1964 (Amtsbl. S. 525, Ber. S. 621);

Gemeinsamer Erlaß des Ministers für Öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau und des Ministers des Innern betreffend Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 3 BBauG) vom 15. Juni 1962 (Amtsbl. S. 439);

Verordnung zur Bestimmung der zentralen Orte und ihrer Versorgungsbereiche für den kommunalen Finanzausgleich vom 17. November 1970 (Amtsbl. S. 886), geändert durch Verordnung vom 21. Dezember 1971 (Amtsbl. S. 849).

Schleswig-Holstein

Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 13. April 1971 (GVOBl. Schl.-H. S. 152);

Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze) vom 13. April 1971 (GVOBl. Schl.-H. S. 157);

Organisationserlaß des Ministerpräsidenten über die Wahrnehmung von Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1971 (Amtsbl. Schl.-H. S. 448); Organisationserlaß der Landesregierung über die Ständige interministerielle Raumordnungskonferenz (IROK) für das Land Schleswig-Holstein — Erlaß des Ministerpräsidenten vom 14. Juni 1971 (Amtsbl. Schl.-H. S. 450);

Anzeigen über die beabsichtigte Aufstellung von Bauleitplänen nach § 16 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes — Gemeinsamer Runderlaß des Ministerpräsidenten — Landesplanungsbehörde — und des Innenministers vom 24. März 1972 (Amtsbl. Schl.-H. S. 335);

Sprachgebrauch im Aufgabenbereich der Landesplanung, Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 1. September 1964 (Amtsbl. Schl.-H. S. 439), geändert durch Bekanntmachung vom 22. April 1969 (Amtsbl. Schl-H. S. 225).

Gemeinsame Landesplanung der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein

Feststellung der Entschließungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein über die Entwicklung im Hamburg-Umland (veröffentlicht in Heft 3 und im Sonderdruck 1971 der Schriftenreihe „Landesplanung in Schleswig-Holstein") als Raumordnungsplan gemäß § 9 Abs. 3 des Landesplanungsgesetzes vom

5. Juli 1961 (GVOBl. Schl.-H. S. 119), Runderlaß des Ministerpräsidenten vom 12. November 1963 (Amtsbl. Schl.-H. S. 587);

Entschließung des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein zur Verwirklichung der gemeinsamen Planungen im Randgebiet um Hamburg vom 29. Februar 1960 in der Fassung vom 20. Februar 1970 sowie die Richtlinien über die Vergabe von Mitteln aus dem Förderungsfonds für das Hamburg-Randgebiet (veröffentlicht in Heft 3 und im Sonderdruck 1971 der Schriftenreihe „Landesplanung in Schleswig-Holstein" sowie in der Dokumentation „Raumordnung an der Niederelbe — Methoden und Ziele" 1968);

Beschluß des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein vom 13. September 1963 über die Aufgabenerweiterung und Änderung der Organisation des Gemeinsamen Landesplanungsrates (veröffentlicht in Heft 4 S. 68 der Schriftenreihe „Landesplanung in Schleswig-Holstein").

Gemeinsame Landesplanung der Länder Hamburg und Niedersachsen

Bek. d. Nds. MdI vom 10. September 1969 (Nds. MBl. S. 880): 1. Empfehlung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen zur räumlichen Entwicklung i. d. F. vom 8. Mai 1969 (mit Zustimmung des Hamburger Senats und des Nieders. Landesministeriums);

Bek. d. Nds. MdI vom 9. Juli 1971 (Nds. MBl. S. 759): 2. Empfehlung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen vom 24. November 1961 i. d. F. vom 13. Mai 1971 (mit Zustimmung des Hamburger Senats und des Nieders. Landesministeriums).

Gemeinsame Landesplanung der Länder Bremen und Niedersachsen

Bek. d. Nds. MdI vom 11. August 1970 (Nds. MBl. S. 849): Empfehlung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen zur räumlichen Entwicklung des Planungsraumes vom 29. Mai 1970 (mit Zustimmung des Bremer Senats und des Nieders. Landesministeriums);

Bek. d. Nds. MdI vom 11. August 1970 (Nds. MBl. S. 851): Empfehlung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen vom 29. Mai 1970 (mit Zustimmung des Bremer Senats und des Nieders. Landesministeriums);

Bek. d. Nds. MdI vom 15. Oktober 1970 (Nds. MBl. S. 1305): Richtlinie der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen zum Ausbau des Erholungsgebietes Osterholz-Wesermünder Geest vom 29. Mai 1970;

Bek. d. Nds. MdI vom 15. Oktober 1970 (Nds. MBl. S. 1306): Richtlinie der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen zum Ausbau des Erholungsgebietes Wildeshauser Geest.

Gemeinsame Landesplanung der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz

Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 3. März 1969, (veröffentlicht in Baden-Württemberg: Ges.Bl. S. 151; Hessen: GVBl. I S. 130; Rheinland-Pfalz: GVBl. S. 139); Satzung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, Körperschaft des öffentlichen Rechts (veröffentlicht in Baden-Württemberg: StAnz. 1970 Nr. 38 S. 6; in Hessen: StAnz. 1970 S. 1352).

Gemeinsame Landesplanung der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz

Verwaltungsabkommen über Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung im Grenzbereich der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1965 (Hess. StAnz. S. 688; MinBl. Rheinland-Pfalz Sp. 669).

Anhang 2
Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung

a) Raumordnung und Regionalluftverkehr
(16. Juni 1971)

Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß schnelle, den wirtschaftlichen Erfordernissen ebenso wie den privaten Reisebedürfnissen dienende Verkehrsverbindungen eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Strukturen in allen Teilräumen des Bundesgebietes bilden. Um das Bundesgebiet auch durch den Luftverkehr intensiver zu erschließen, hält sie es deshalb für geboten, über die vorhandenen Verkehrsflughäfen hinaus weitere, für den Regionalluftverkehr geeignete Flugplätze zu schaffen. Ohne den Bau oder Ausbau solcher Flugplätze würde in Zukunft die steigende Nachfrage nach Leistungen im Luftverkehr kaum befriedigt werden können. Regionalluftverkehr soll als öffentlich und regelmäßig durchgeführter Fluglinienverkehr betrieben werden. Als eigenständiger Verkehr soll er Gebiete miteinander verbinden, die bisher nicht in das innerdeutsche Fluglinniennetz einbezogen sind. Im Anschlußverkehr soll er diese Gebiete über die regionalen Flugplätze mit den großen Flughäfen verbinden, um den Zugang zu den kontinentalen und interkontinentalen Verbindungen zu verbessern und zu beschleunigen. Ferner erscheinen direkte grenzüberschreitende Verbindungen im Regionalluftverkehr wünschenswert.

Der Regionalluftverkehr unterscheidet sich vom übrigen Fluglinienverkehr dadurch, daß er in der Regel mit kleinerem, deswegen aber nicht weniger modernem Fluggerät über kürzere Entfernungen abgewickelt wird. Er soll den erdgebundenen Verkehr nicht ersetzen, sondern ergänzen und einen nicht unerheblichen Zeitvorsprung gegenüber den übrigen Verkehrsmitteln bringen. Deshalb ist er mit den Verkehrssystemen auf Schiene und Straße möglichst frühzeitig abzustimmen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt, bei der Standortwahl von Flugplätzen und dem Betrieb des Regionalluftverkehrs die folgenden raumordnungspolitischen Erwägungen zu beachten:

1. Die Einrichtung von Regionalluftverkehrsverbindungen kann die Bemühungen um eine sinnvolle Raumordnung nachhaltig unterstützen. Der Regionalluftverkehr kann insbesondere auch die Verbindung verkehrsferner Gebiete mit den großen Verdichtungsräumen und die Standortbedingungen zurückgebliebener Gebiete verbessern. Die Zunahme der an regionalen Flugverbindungen interessierten Wirtschaftsunternehmen unterstreicht die Bedeutung dieser Verbesserung bei der Standortwahl in verkehrsfernen und zurückgebliebenen Gebieten.
2. Trotz des oft verständlichen Wunsches vieler Städte und Gemeinden, in das Regionalluftverkehrsnetz einbezogen zu werden, muß eine Konzentration der Regionalflugplätze auf Schwerpunkte angestrebt werden. Diese Konzentration ist unter Gesichtspunkten der Raumordnung vor allem deshalb notwendig, weil die ständig fortschreitende Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten eine planmäßige Bündelung der regionalen und überregionalen Infrastruktur erfordert.
3. Eine solche Konzentration der Regionalflugplätze ist darüber hinaus zur Vermeidung übermäßiger Lärmbeeinträchtigungen größerer Gebiete, aus Gründen der Sicherheit des Luftverkehrs sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und einer möglichst geringen Inanspruchnahme von Grund und Boden geboten.
4. Nur eine Beschränkung auf relativ wenige Flugplätze gewährleistet, daß diese auch regelmäßig angeflogen werden. Das wiederum ist Voraussetzung für die erwünschte Wirkung des Flugplatzes als Mittel zur Strukturverbesserung. Ein im Linienverkehr bedienter Flugplatz sollte in der Regel innerhalb einer Entfernung von 50 km erreichbar sein; die Entfernung kann größer sein, wenn sie innerhalb einer Pkw-Stunde zurückgelegt werden kann.
5. Die Raumordnung hat die Aufgabe, die langfristigen raumbedeutsamen Entwicklungen aufzuzeigen, um so die Standortentscheidungen vorzubereiten. Sie muß den Flächenbedarf bestehender und geplanter Flugplätze sowie die sonstigen für die Sicherheit des Luftverkehrs notwendigen räumlichen Erfordernisse mit der baulichen Entwicklung in der Umgebung der Flugplätze so abstimmen, daß sowohl die Sicherheit der Luftfahrt als auch ein ausreichender Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen des Flugbetriebes gewährleistet ist. Daher müssen die für die Raumordnung zuständigen Stellen frühzeitig Kenntnis von den voraussichtlichen Bereichen größerer Lärmbelästigung erhalten.
6. Über den bundesgesetzlich vorgesehenen Schutz gegen Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen hinaus sieht es die Ministerkonferenz für Raum-

ordnung als notwendig an, daß die Freihaltung der Zonen größerer Lärmbelästigung von ungeeigneter Bebauung auch für Regionalflugplätze in der Form sichergestellt wird, die nach dem jeweiligen Landesrecht möglich ist; hierbei ist die vorauszusehende Endkapazität des Flugplatzes zugrunde zu legen.

7. Um die auch für den Regionalluftverkehr wichtigen Grundsätze der Sicherheit, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gewährleisten zu können, sollten alle Regionalflugplätze die Durchführung eines Schlechtwetterflugbetriebes ermöglichen. Ein Regionalflugplatz sollte daher die für einen Verkehrsflughafen notwendigen Einrichtungen der Flugsicherung erhalten.
8. Es sollte für den Regionalluftverkehr im Bundesgebiet eine Trägerorganisation angestrebt werden, die sicherstellt, daß wirtschaftliche Erträge und Risiken der einzelnen Linien intern ausgeglichen werden.

b) Raumordnung und Rohrfernleitungen

(16. Juni 1971)

Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß Rohrfernleitungen zum Transport von Gas, Wasser, Mineralöl und anderen Gütern besonders geeignet sind, weil

- in Gebieten, die an Rohrfernleitungen angeschlossen sind, die Entwicklungsbedingungen und damit die Voraussetzungen für die Verwirklichung raumordnerischer, landesplanerischer und strukturpolitischer Aufgaben verbessert werden können,
- ein Teil des wachsenden Verkehrsaufkommens bei gleichzeitiger Entlastung der vorhandenen Fernverkehrswege, insbesondere des Straßennetzes, in eine andere Ebene verlagert wird,
- Beeinträchtigungen und Gefahren für die Umwelt bei raumordnerisch sinnvoller Leitungsführung und technisch einwandfreier Gestaltung vermindert werden.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt deshalb, beim Bau oder Ausbau von Rohrfernleitungen die folgenden raumordnungspolitischen Erwägungen zu beachten:

1. Die Planung von Rohrfernleitungen erfordert wegen der davon berührten vielfältigen Interessen eine möglichst frühzeitige Beteiligung der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen. Für die Trassierung und Dimensionierung sollen außer den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit die fachplanerischen Belange sowie die weiteren Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt werden.
2. Für die landesplanerische Beurteilung ist die Kenntnis der Mindestvoraussetzungen für Anschlüsse an eine Rohrfernleitung wie Bevölkerungszahlen und -dichte, Wirtschaftsstruktur, Abnahmequoten wichtig.
3. Rohrfernleitungen sollen nach Möglichkeit im Verlaufe von Entwicklungsachsen bzw. -bändern trassiert werden. Soweit dies raumordnerisch und fachplanerisch erwünscht ist, soll darauf hingewirkt werden, daß
   - die in Frage kommenden Betreiber bzw. Eigentümer gleichartiger Rohrfernleitungen eine gemeinsame Leitung erstellen,
   - die dafür geeigneten Rohrfernleitungen parallel geführt oder gebündelt werden.
4. Im Hinblick auf den Flächenbedarf und die damit verbundene Einschränkung anderer Nutzungen entspricht ein Fernleitungsprojekt in der Regel dann den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung, wenn der Betreiber sein Einverständnis für eine Inanspruchnahme der Schutzstreifen für weitere Leitungen und im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren seine Anschlußbereitschaft erklärt. In diesem Fall liegt das Projekt regelmäßig im öffentlichen Interesse und erfüllt damit eine der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Grundstücksenteignungen.
5. In Gebieten, in denen das Zusammenwachsen und die Ausdehnung von Siedlungen oder die voraussehbare Verdichtung der Bebauung eine spätere Leitungsführung erschweren würde, sollen Korridore für Rohrfernleitungen freigehalten werden, wenn in diesem Raum der Bau von Rohrfernleitungen zu erwarten oder wünschenswert ist.
6. In schwächer besiedelten, nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu entwickelnden Gebieten sollen geeignete Rohrfernleitungen so trassiert werden, daß zentrae Orte (vorwiegend Ober- und Mittelzentren) und Entwicklungsschwerpunkte günstig angeschlossen werden können.
7. Rohrfernleitungen sollen so trassiert werden, daß sie in ausreichendem Abstand von vorhandenen oder geplanten Siedlungsbereichen verlaufen. Damit soll sowohl dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung als auch einer eventuell erforderlichen Erweiterung der Siedlungsbereiche Rechnung getragen werden.

c) Raumordnung und Umweltschutz

(15. Juni 1972)

1. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hält es für notwendig, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen noch stärker als bisher berücksichtigt werden. Wirtschaftliches Wachstum und das Streben nach höherem Lebensstandard dürfen nicht allein die Maßstäbe für unsere gesellschaftliche Entwicklung sein; Wirtschaftswachstum und Wohlstand können ohnehin auf lange Sicht nur in einer gesunden Umwelt gewährleistet werden.

2. Elementare Lebensbedürfnisse, notwendige Verbesserungen der Infrastruktur, selbst Maßnahmen zum Schutz der Umwelt werden auch künftig Eingriffe in den Naturhaushalt und in die Landschaft unabweisbar machen. Um so wichtiger ist es, daß der Umweltschutz in der Gesetzgebung, beim Gesetzesvollzug, bei Planungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand und bei der Aufstellung der öffentlichen Haushalte stärker als bisher berücksichtigt wird. Hierfür bieten die Umweltprogramme und -berichte von Bund und Ländern Grundlagen.

I. Aufgaben und Möglichkeiten der Raumordnung und Landesplanung

3. Zur Sicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen des Menschen einschließlich der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ist eine zweckmäßige Ordnung und Gestaltung des Raumes unerläßlich. Raumordnung schafft somit wichtige Voraussetzungen für einen wirksamen Umweltschutz.

4. Auch zur Erfüllung dieser Aufgabe haben Raumordnung und Landesplanung in langfristiger Vorausschau überörtliche und überfachliche Entwicklungsziele festzulegen und dabei alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf diese Ziele zu koordinieren. Die Raumordnungsprogramme und -pläne der Länder sowie das in Vorbereitung befindliche Bundesraumordnungsprogramm setzen den Rahmen für alle raumbedeutsamen fachlichen Planungen und Maßnahmen und erleichtern durch ihre Bindungswirkungen auch den Umweltschutz.

5. Der zusätzliche Aufbau eines ebenfalls raumbezogenen überfachlichen Planungssystems nur für den Bereich des Umweltschutzes widerspräche dem Raumordnungsgesetz, wonach für jeden Planungsraum sinnvollerweise nur *eine* übergeordnete und zusammenfassende verbindliche Planung möglich ist. Deshalb müssen — auch um eine Zersplitterung der Kräfte, unterschiedliche Zielfestlegungen und damit Nachteile für den Umweltschutz zu vermeiden — die raumbedeutsamen Aspekte der Umweltfachplanungen in das Planungssystem der Raumordnung einbezogen werden, wo alle Ansprüche an den Raum gegeneinander abzuwägen sind. Nur so kann der umfassende Koordinierungsauftrag des Raumordnungsgesetzes (§ 4 ROG) auch zur Sicherung oder Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Umweltschutz erfüllt werden.

II. Ziele der Raumordnung und Landesplanung zum Umweltschutz

6. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden in Programmen und Plänen festgelegt; für den Umweltschutz sind vor allem folgende Zielvorstellungen von Bedeutung:

7. — Geordnete Verdichtung der Siedlungsentwicklung; dadurch sollen besonders die Zersiedlung der Landschaft vermieden, ökologische Ausgleichsräume für die Regeneration des Naturhaushaltes und Räume für die Erholung erhalten werden;

8. — Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume und ihrer Randgebiete; ihre Umweltbedingungen können verbessert und Überlastungen verringert oder vermieden werden, wenn durch den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten im Zuge von Entwicklungsachsen einer ringförmigen Ausbreitung des Verdichtungsraumes entgegengewirkt wird und zwischen den Entwicklungsachsen Freiräume erhalten bleiben;

9. — Ausbau von zentralen Orten in den ländlichen Räumen; durch schwerpunktmäßige Zusammenfassung von Dienstleistungseinrichtungen sowie von Wohn- und Arbeitsstätten sollen die Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen verbessert und einer unerwünschten Abwanderung in überlastete Räume entgegengewirkt werden;

10. — Funktionsgerechte Zuordnung von Wohnstätten, Arbeitsstätten, Infrastruktureinrichtungen und Freiflächen; dadurch lassen sich Einwirkungen durch Lärm und Luftverunreinigung verringern und durch Entstehen ökologisch nicht mehr funktionsfähiger Räume oft vermeiden; durch Ausrichtung der Wohn- und Arbeitsstätten auf den bedarfsgerecht auszubauenden öffentlichen Personennahverkehr können Umweltbelastungen durch den Individualverkehr verringert werden;

11. — Sicherung von Erholungsgebieten und Ausbau von Freizeit- und Erholungseinrichtungen innerhalb und vor allem in der Nähe von Verdichtungsräumen für die Tages- und Wochenenderholung;

12. — Ausweisung von Bereichen, in denen belästigende Anlagen und Einrichtungen in Betracht kommen können.

13. Bei Zielkonflikten muß dem Umweltschutz dann Vorrang eingeräumt werden, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet ist. Wirtschaftliche Gesichtspunkte dürfen vor denen des Umweltschutzes keinen Vorrang haben, wenn Umweltbelastungen durch technische Lösungen oder Maßnahmen der Landschaftspflege, bei einem anderen Standort oder bei einer anderen Trasse mit zumutbarem Mehraufwand vermieden werden können. Dies kann aber auch bedeuten, daß in Gebieten, in denen unzumutbare Umweltbedingungen nicht verbessert oder vermieden werden können, Nutzungsbeschränkungen und Begrenzungen des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums in Kauf genommen werden müssen.

III. Forderungen zur besseren Durchsetzbarkeit des Umweltschutzes

14. — Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind nach Maßgabe des Rechts der Raumordnung für die öffentlichen Stellen bindend. Die Verwirklichung dieser Grundsätze und Ziele für den Bereich des Umweltschutzes erfordert eine konsequente Anwendung aller dafür in Betracht kommenden Rechtsvorschriften. Darüber hinaus ist es erforderlich, insbesondere den folgenden Forderungen noch Rechnung zu tragen:

15. — Die Neuordnung des Bodenrechts soll Flächennutzungen erleichtern, die den Anliegen des Umweltschutzes entsprechen.

16. — Um Naturhaushalt und Landschaft besser zu schützen, sollten Abgrabungen und Aufschüttungen im Außenbereich der Regelung des Bundesbaugesetzes über Vorhaben im Außenbereich unterstellt werden. Durch Ergänzung bergrechtlicher oder anderer Regelungen für Abgrabungen und Aufschüttungen muß sichergestellt werden, daß Vorhaben verhindert werden können, wenn Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder andere öffentliche Belange dies erfordern; Bedingungen und Auflagen, insbesondere um spätere Rekultivierungen zu sichern, müssen möglich sein.

17. — Der immer wieder angestrebten Lockerung des § 35 des Bundesbaugesetzes wird entschieden entgegengetreten.

18. — Die Pflege des Waldes muß sichergestellt werden; nachteilige Eingriffe in den Bestand von Wäldern mit besonderer Wohlfahrtswirkung müssen auf das Unvermeidbare beschränkt werden, insbesondere in Verdichtungsräumen und ihren Randzonen, in Erholungsräumen, in Wasserschutz- und Quellschutzgebieten und in erosionsgefährdeten Gebieten.

19. — Den Belangen von Freizeit und Erholung ist stärker Rechnung zu tragen. Der freie Zugang zu Seen, Flußufern und Wäldern muß in angemessenem Umfang ermöglicht werden. Der Gesetzgeber muß sicherstellen, daß die raumbezogenen Zielsetzungen der Landschaftsplanung in die Programme und Pläne der Raumordnung integriert werden, weil darin die konkurrierenden Ansprüche an den Raum abzustimmen und zusammenfassend darzustellen sind.

20. — Es sind ergänzende Regelungen erforderlich, die eine Sicherung der für künftige Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Wasserabfluß notwendigen Flächen ermöglichen.

21. — Bei Umweltbeeinträchtigungen und -gefährdungen sollte das Verursacherprinzip eingeführt werden, weil es auch zur Verwirklichung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung wesentlich beiträgt.

IV. Zusammenwirken der Raumordnung und Landesplanung mit anderen Stellen

22. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hält eine enge Zusammenarbeit mit den Fachgremien, die sich mit Fragen des Umweltschutzes auf der Bund-Länderebene befassen, für erforderlich.

23. Eine wesentliche Voraussetzung für die konkrete Festlegung von raumordnerischen Zielen für den Umweltschutz sowie für die Erfüllung des Koordinierungsauftrages der Raumordnung sind regional gegliederte Daten über die derzeitigen und künftigen Umweltbelastungen sowie über die zu erwartenden Anforderungen an die Umwelt. Auf ihrer Grundlage lassen sich Entscheidungskriterien erarbeiten, die die Abwägung der verschiedenen Ansprüche an den Raum erleichtern helfen.

24. Die Bemühungen der Raumordnung und Landesplanung zum Schutz der Umwelt können nur erfolgreich sein, wenn alle für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zuständigen öffentlichen und privaten Stellen auch in Zukunft mitwirken. Die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg ist zu verstärken.

d) Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland

(15. Juni 1972)

1. Die Raumordnung und Landesplanung in Bund und Ländern verfolgt das Ziel einer gegliederten Siedlungsstruktur. Gliederungselemente sind insbesondere die zentralen Orte (Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gemäß § 2 Abs. 1, Ziff. 3 ROG) und Entwicklungsachsen.

2. Die zentralen Orte und ihre Verflechtungsbereiche sind durch eine Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968 (vgl. Raumordnungsbericht 1968, Drucksache V/3958, S. 149) bundeseinheitlich definiert. Danach wird zwischen 4 Stufen von zentralen Orten unterschieden:

Oberzentren

Mittelzentren

Unterzentren

Kleinzentren

Die Länder haben danach entsprechende zentrale Orte im Rahmen der Landesplanung (Landesentwicklungspläne und -programme gemäß § 5 Abs. 1 ROG) und im Rahmen der Regionalplanung weitgehend festgelegt.

3. Gebietsabgrenzungen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 3 ROG sind bisher z. T., Abgrenzungen für sektorale Maßnahmen des Bundes und der Länder sind in der Regel, soweit ein größerer räumlicher Bezugsrahmen als der der Gemeinde erforderlich war, auf der Basis von Land- und Stadtkreisabgrenzungen erfolgt, ohne daß die sozioökonomischen Verflechtungen der zentrale Orte mit ihrem Umland hinreichend berücksichtigt werden konnten. Dies lag vor allem daran, daß bisher eine bundeseinheitliche Abgrenzung der Verflechtungsbereiche unter Berücksichtigung sozioökonomischer Verflechtungen nicht vorlag.

Die Abgrenzung von Gebieten auf der Basis von Kreisgrenzen hat vor allem den Nachteil, daß die oft unterschiedlichen strukturellen Bedingungen innerhalb eines Landkreises zu für Vergleichszwecke ungeeigneten statistischen Durchschnittswerten führen.

Für die vorgenannten 4 Stufen von zentralen Orten hat die Ministerkonferenz für Raumordnung 3 Kategorien von Verflechtungsbereichen festgelegt. Für Gebietsabgrenzungen kommt den Verflechtungsbereichen mittlerer Stufe besondere Bedeutung zu.

Diesen Verflechtungsbereichen vergleichbar sind diejenigen sozioökonomischen Raumeinheiten, die zwar keinen oder keinen wesentlichen über eine Gemeindegrenze hinausgehenden Betreuungsbereich haben, die jedoch — veranlaßt etwa durch Zusammenlegung im Zuge der Verwaltungsreform — für einen nach Einwohnerzahl und Fläche den Verflechtungsbereichen ähnlichen Raum eine entsprechende Versorgungsaufgabe besitzen.

4. Im Hinblick auf eine möglichst vollständige und gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen des Bundesgebietes sind innerhalb dieser Verflechtungsbereiche die zentralen Orte mittlerer Stufe, denen eine über die Grundversorgung hinausgehende Versorgungsaufgabe für die Bevölkerung des Verflechtungsbereiches [1]) zugedacht ist, besonders wichtig.

5. Damit die zentralen Orte mittlerer Stufe ihre Funktion erfüllen können, müssen sie über eine gewisse Mindestausstattung verfügen; diese ist vordringlich, zumindest aber innerhalb eines Jahrzehnts, zu schaffen. Für die Mindestausstattung werden wesentliche Punkte in dem folgenden Katalog aufgezeigt, der nur die über die Grundversorgung hinausgehende anzustrebende Ausstattung einbezieht. Je nach der zu versorgenden Einwohnerzahl müssen die Einrichtungen entsprechend dimensioniert oder mehrfach vorhanden sein.

6. Für die Auslastung der Einrichtungen des zentralen Ortes ist eine bestimmte Größenordnung des Verflechtungsbereiches erforderlich. Diese Einrichtungen müssen in zumutbarer Entfernung erreichbar sein.

- Im allgemeinen soll die Einwohnerrichtzahl des Verflechtungsbereiches möglichst etwa 40 000 und mehr betragen. In dünn besiedelten Gebieten sollte die Mindesteinwohnerzahl eines Verflechtungsbereiches 20 000 erreichen.
- Als zumutbare Entfernung im Verflechtungsbereich zum zentralen Ort mittlerer Stufe wird die 1-Stunden-Grenze bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel (einschließlich Wegzeiten von bzw. zu entsprechenden Haltepunkten) angesehen.
- Der wesensmäßig für zentrale Orte notwendige Betreuungsbereich soll bei zentralen Orten mittlerer Stufe, die nicht zugleich Oberzentren sind, in der Regel etwa ebensoviel oder mehr Einwohner als der zentrale Ort mittlerer Stufe selbst aufweisen. In verdichteten Gebieten gibt es Gemeinden, die zwar keinen derartigen Verflechtungsbereich besitzen, jedoch in Größenordnung und Ausstattung mit zentralen Orten mittlerer Stufe weitgehend vergleichbar sind (Selbstver-

[1]) Als Verflechtungsbereiche werden hier aus Vereinfachungsgründen lediglich die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte mittlerer Stufe bezeichnet. Die Verflechtungsbereiche für andere Kategorien zentraler Orte werden dadurch nicht berührt.

sorgungsorte). Um die Chancen der Funktionsteilung auszunutzen, sollen ihre Ausstattung und planerische Gestaltung mit den benachbarten Zentren und vergleichbaren Orten abgestimmt werden.

7. Bei der Einrichtung von Verwaltungsdienststellen sollen die in Betracht kommenden zentralen Orte mittlerer Stufe berücksichtigt werden.

Zentrale Orte mittlerer Stufe sollen in der Regel auch Standorte für die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze sein. In besonderen Fällen können dafür andere geeignete Standorte in Frage kommen.

8. Eine Übereinstimmung von Grenzen der Verflechtungsbereiche mit den Grenzen der Gebietseinheiten für das Bundesraumordnungsprogramm ist wünschenswert, kann aber erst im Rahmen der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms voll realisiert werden.

9. Die jetzt vorgenommene Abgrenzung der Verflechtungsbereiche ist nur als eine vorläufige Abgrenzung anzusehen, weil sich insbesondere durch den Fortgang der Verwaltungsgebietsreform in den Ländern, aber auch durch die strukturellen Entwicklungen Änderungen ergeben können, die jetzt noch nicht vorhersehbar sind.

10. Die Verflechtungsbereiche sollten sowohl als räumlicher Bezugsrahmen für die Abgrenzung der nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zu fördernden Gebiete dienen (vgl. Drucksache VI/2451, S. 8), als auch bei anderen raumwirksamen Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder berücksichtigt werden.

Dies erfordert eine Aufbereitung der Regionalstatistik in der räumlichen Gliederung der Verflechtungsbereiche.

Katalog
für die anzustrebende Ausstattung
von zentralen Orten mittlerer Stufe

1. Bildungseinrichtungen:

a) Zur allgemeinen Hochschulreife führende Schule mit mehreren Ausbildungsgängen;

b) Schule zur Erfüllung der Berufsschulpflicht mit mehreren Ausbildungsgängen und sonstige berufsbildende Schulen;

c) Sonderschule für Lernbehinderte;

d) Einrichtungen der differenzierten Erwachsenenbildung/Volkshochschule;

e) Öffentliche Bücherei mit Leseraum (je Einwohner etwa 1 Band).

2. Gesundheitswesen:

a) Krankenhaus für Akutkranke mit drei Fachabteilungen

— Chirurgie,

— Innere Medizin,

— Gynäkologie

(in einwohnerschwachen Verflechtungsbereichen 2 Fachabteilungen) mit etwa 6 Betten auf 1000 Einwohner;

b) Fachärzte verschiedener Sparten.

3. Sport:

a) Größere Sportanlage mit einer Hauptkampfbahn für Feldspiele und Leichtathletik (400-m-Bahn) sowie Nebenanlagen;

b) Sporthalle mit mindestens 27 × 45 m;

c) Hallenbad mit Mehrzweckbecken (10 × 25 m);

d) Freibad mit beheizbarem Becken (21 × 50 m);

e) Spezialsportanlagen (z. B. Tennisplätze).

4. Handel — Banken:

a) Vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, z. B. größeres, städtebaulich integriertes Einkaufszentrum; Kauf- oder Warenhaus bzw. Fachgeschäfte mit vergleichbarem Angebot;

b) Großhandelszentrum;

c) Vielschichtiges handwerkliches Dienstleistungsangebot für den gehobenen Bedarf;

d) Mehrere größere Kreditinstitute.

5. Verkehr:

a) Direkter Anschluß an das Bundesfernstraßennetz;

b) Anbindung an das Eisenbahnnetz; nach Möglichkeit sollte jeder zentrale Ort mittlerer Stufe Eilzugstation sein.

e) Berücksichtigung der Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost in der Regional- und Bauleitplanung

(15. Juni 1972)

I.

Die Deutsche Bundespost unterhält für den Fernmeldeverkehr und für das Fernsehen ein dichtes Richtfunknetz, das sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckt und weiter ausgebaut werden muß. Für die Funkübertragung müssen hohe Frequenzen verwendet werden, die sich wie Lichtquellen gradlinig ausbreiten. Hierzu werden Antennen benutzt, die scharfgebündelte und genau ausgerichtete Funkstrahlen auf die Antenne der Gegenseite aussenden. Wegen der Erdkrümmung müssen bei größeren Entfernungen etwa alle 50 km Relaisstationen eingefügt werden, welche die empfangenen Funksignale

verstärkt wieder abstrahlen. Wie bei einer Nachrichtenübermittlung durch Lichtblinkzeichen muß der Raum zwischen Sender und Empfänger frei von Hindernissen sein. Andernfalls können sich Funkschatten ergeben, welche die Ausbreitung der Funkstrahlen verhindern. Dies bedeutet im Regelfall keine völlige Freihaltung von Bebauung, sondern nur eine Einschränkung der Bauhöhe.

Wegen ihrer Wellenausbreitung ist für eine Richtfunkverbindung nicht nur die Lichtlinie wichtig, sondern auch eine um die Lichtlinie durch ein Rotationsellipsoid begrenzte Zone (die sogenannte Fresnelzone), die frei von Hindernissen zu halten ist. Der Schutzbereich einer solchen Zone beträgt etwa 100 m beiderseitig der Lichtlinie zwischen zwei Richtfunkstellen.

II.

Aufgrund dieser technischen Gegebenheiten sind die Richtfunkverbindungen als in besonderem Maße schutzbedürftige Einrichtungen anzusehen. Sie sind wegen ihrer Versorgungsfunktion raumbedeutsam und von überörtlicher Bedeutung.

1. Es ist daher erforderlich, die betroffenen Planungsträger, insbesondere die Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung, frühzeitig und umfassend über die Planung von Richtfunkverbindungen zu unterrichten. Nur bei ausreichender Kenntnis der bestehenden und geplanten Richtfunkverbindungen ist es möglich, bei der Aufstellung von Regionalplänen und von Bauleitplänen sowie bei der planerischen Beurteilung von Einzelbaumaßnahmen die Belange der Deutschen Bundespost und der Planungsträger ausreichend abzuwägen und miteinander abzustimmen.

   Der Deutschen Bundespost wird daher empfohlen, die vorhandenen und geplanten Richtfunkverbindungen den obersten Landesplanungsbehörden bekanntzugeben. Diese werden in geeigneter Weise dafür Sorge tragen, daß insbesondere die Gemeinden bei der Vorbereitung ihrer Bauleitplanung möglichst frühzeitig über die bestehenden und geplanten Richtfunkverbindungen in dem Plangebiet unterrichtet werden.

2. Den obersten Landesbehörden wird empfohlen, in ihren Programmen oder Plänen festzulegen, daß insbesondere bei der Darstellung von Siedlungsbereichen die Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost gebührend zu berücksichtigen sind.

3. Es wird empfohlen, im Rahmen der von den einzelnen Landesplanungsgesetzen eröffneten Möglichkeiten die Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost in die Regionalpläne mit dem Hinweis aufzunehmen, daß sich die Gemeinden um eine Abstimmung mit der Deutschen Bundespost bemühen. Dabei ist es den Trägern der Regionalplanung unbenommen, im Rahmen der landesrechtlich gegebenen Möglichkeiten die Richtfunkstellen und Richtfunkstrecken der Deutschen Bundespost auch als Ziele der Raumordnung und Landesplanung in ihren Raumordnungsplänen darzustellen.

III.

Soweit in den einzelnen Ländern ein Verzeichnis aller raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen geführt wird, die für landesplanerische Entscheidungen von Bedeutung sind (Raumordnungskataster o. ä.), sollen die Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost in dieses Raumordnungskataster aufgenommen werden.

Anhang 3
Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung:

Raumordnung und Landschaftsordnung
(16. Juni 1971)

Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes künftig der Landschaftspflege im weiteren Sinne wachsende Bedeutung zukommt. Die Aktualität der anstehenden Sachfragen, die in den Grundsätzen des § 2 Abs. 1 ROG zum Ausdruck kommt und die auch bei der Beratung der Raumordnungsberichte der Bundesregierung im Bundestag erörtert worden ist, läßt es zweckmäßig erscheinen, festzustellen, welcher Beitrag aus der Sicht der Raumordnung von dem betreffenden Fachbereich Landschaftspflege erwartet wird.

1. Begriffliche Klärung

Für die Zusammenfassung der drei Teilbereiche „Natur- und Landschaftsschutz", „Landschaftspflege" und „Städtebauliche Grünordnung" wird z. Z. aus Kreisen dieser Fachbereiche der Oberbegriff „Landespflege" vorgeschlagen. Darüber hinaus stehen noch weitere Begriffe in der Diskussion wie „Landschaftsordnung", „Landschaftspflege", „Freiraumplanung".

Die Ministerkonferenz für Raumordnung verwendet im folgenden zur Kennzeichnung der Teilbereiche den Oberbegriff „Landschaftsordnung". Hiermit wird verdeutlicht, daß sich der Sachbereich auf alle Aspekte der Landschaft einschließlich der städtebaulichen Grünordnung erstreckt, aber auch zum Ausdruck gebracht, daß sich die Aufgaben nicht auf eine „Pflege" der Natur beschränken, sondern auch — und mit Schwerpunkt — das Gestalten einbeziehen. Zugleich wird mit dem Oberbegriff „Landschaftsordnung" das Verhältnis zur Raumordnung zutreffender angegeben, nämlich als landschaftsbezogener Fachbereich, der innerhalb der überörtlichen Gesamtplanung mit zu erfassen ist.

2. Der Beitrag der Landschaftsordnung zur Raumordnung

Nach der Generalklausel des § 1 ROG sind bei der Entwicklung der räumlichen Struktur des Bundesgebietes u. a. „die natürlichen Gegebenheiten zu beachten". In den Grundsätzen der Raumordnung (insbesondere § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG) wird hervorgehoben, daß dafür Sorge zu tragen ist, einen ökologisch leistungsfähigen Naturhaushalt als Lebensgrundlage der Bevölkerung zu erhalten, zu pflegen und zu gestalten, um gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Dabei kommt der Erhaltung bzw. Schaffung und pfleglichen Nutzung der Landschaftselemente, die sich z. U. auf Klima und Wasserhaushalt wesentlich auswirken, wie Wald, andere Vegetationsformen und Gewässer, besondere Bedeutung zu. Die natürlichen Elemente der Kulturlandschaft sind so zu gestalten, daß sie dem Wohlbefinden der Menschen und ihrer Erholung bestmöglich dienen.

Bei Eingriffen in die Landschaft müssen noch mehr als bislang durch vorherige Untersuchungen die Auswirkungen auf den Naturhaushalt analysiert und mit zur Planungs- und Entscheidungsgrundlage gemacht werden. Ziel dabei ist, Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auf das unvermeidbare Maß zu beschränken. Die Grenzen der Belastbarkeit des Naturhaushaltes oder einzelner seiner Faktoren dürfen auch bei unvermeidbaren Eingriffen nicht überschritten werden. Durch landschaftsordnerische Maßnahmen sind soweit wie möglich Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auszugleichen und seine Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Damit auch in Fällen, in denen vor Einleitung raumbeanspruchender Maßnahmen Detailuntersuchungen über die Folgen für den Naturhaushalt nicht möglich sind, die Belange der Landschaftsordnung in dem notwendigen Umfang berücksichtigt werden können, sind landschaftsökologische Richtwerte beschleunigt unter Einschaltung der Wissenschaft zu erarbeiten.

Zum Schutz der Menschen vor Umweltschäden, zur Gesunderhaltung und Erholung der Menschen ist die Landschaft, vor allem in ihren Elementen Gewässer, Pflanzendecke, Oberflächenform und Geländeklima, so zu gestalten, daß sie die für ihre Erholungswirksamkeit erforderliche biologische und optische Vielfalt aufweist. In der Nachbarschaft großer Siedlungsbereiche oder zentraler Orte ist die Sicherung, Erschließung und Ausstattung geeigneter Landschaftsräume und Wälder von besonderer Bedeutung für die Naherholung.

Die Aufgaben der Landschaftsordnung, das natürliche Potential der Landschaft den Ansprüchen der Gesellschaft entsprechend zu schützen, zu pflegen und zu verbessern, sind in Verdichtungsräumen ebenso wie in ländlichen Gebieten zu erfüllen:

— In ländlichen Gebieten löst der Umstrukturierungsprozeß der Landwirtschaft zahlreiche Probleme für die Landschaftsordnung aus. Einerseits wächst ständig der Umfang der Flächen, die aus standörtlichen, strukturellen oder sozialen Gründen aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden. So erschweren nicht mehr bewirtschaftete Flächen u. a. die Bewirtschaftung benachbarter Nutzflächen; sie mindern zumeist auch die Er-

holungseignung der Landschaft. Die Maßnahmen der Landschaftsordnung sollen hierbei darauf gerichtet sein, die Weiterbewirtschaftung und Gestaltung der Kulturlandschaft in dem für ihre ökologischen und Erholungsfunktionen erforderlichen Ausmaß zu steuern. Andererseits hat die fortschreitende Rationalisierung der Produktion auf den in landwirtschaftlicher Nutzung verbleibenden Böden ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild. Landschaftsordnerische Maßnahmen sollen in diesen Bereichen auf die für die Sicherung der Erträge und der ökologischen Funktionen notwendige Landschaftsstruktur abzielen.

— Für Verdichtungsgebiete und zentrale Orte liegt die Bedeutung landschaftsordnerischer Maßnahmen darin, unter Ausnutzung der landschaftlichen Gegebenheiten eine systematische Durchgrünnung der Siedlungsbereiche zu erzielen. Damit soll vor allem ein enger Zusammenhang zwischen der umgebenden Landschaft und den innerörtlichen Grünflächen erreicht werden. Ihre Funktionen hygienischer Art — gegen Lärm und Luftverunreinigung —, als gliederndes Element — zur Trennung, Verbindung oder Erschließung von Baugebieten — und für Erholung, Spiel und Sport können auf diese Weise verstärkt in der städtebaulichen Gestaltung eingesetzt werden. Je intensiver ein Siedlungsraum baulich genutzt wird, desto wichtiger ist ein räumlich und funktionell geordnetes System von Grünflächen — soweit möglich, auch von Wasserflächen — für das Wohlbefinden seiner Bewohner.

— In den nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ausgewiesenen Erholungsräumen sind alle landschaftsordnerischen Maßnahmen darauf auszurichten, daß diese Gebiete die ihnen zugedachten Funktionen (Kurzzeiterholung, Ferienerholung) erfüllen können. Die Erholungsfunktion ist meist nur eine von mehreren Nutzungsmöglichkeiten, die sich innerhalb eines Raumes überlagern.

3. Die Form der Zusammenarbeit zwischen Raumordung und Landschaftsordnung

Aufgabe der Raumordnung ist es, zwischen den Anforderungen, die an einen leistungsfähigen Naturhaushalt gestellt werden, und den vielfältigen Ansprüchen der modernen Zivilisation, die den natürlichen Bestand und die Struktur des Naturhaushalts negativ beeinflussen können, einen sachgerechten Ausgleich zu finden. Dieser wird dadurch angestrebt, daß aus einer überfachlichen Gesamtschau unter Anwendung der Raumordnungsgrundsätze die raumbedeutsamen Planungen in Raumordnungsprogrammen und -plänen für den jeweiligen Planungsraum zu einer integrierten Planungskonzeption zusammengefaßt werden.

Um in diesen Programmen und Plänen den vielfältigen ökologischen Anliegen entsprechen zu können, ist eine verstärkte koordinierende Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich Landschaftsordnung und der überfachlichen Landesplanung erforderlich. Da den Erfordernissen der Landschaftsordnung nicht immer in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann, bedarf es einer sachgerechten Abwägung aller raumbedeutsamen Anforderungen aus überfachlicher Sicht.

In der Regel vollzieht sich diese in den Raumordnungsprogrammen und -plänen, in denen die langfristigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt werden. Für die damit befaßten Behörden, Körperschaften und sonstigen Stellen ist es von Nutzen, daß ihnen bei Arbeitsbeginn die für die Sicherung und Gestaltung eines leistungsfähigen Naturhaushalts notwendigen Grunddaten und Maßnahmen mitgeteilt werden. Wenn in Form einer gutachtlichen Stellungnahme die Belange der Landschaftsordnung bekanntgegeben werden, wird es möglich sein, sie bei der Aufstellung einer landesplanerischen Gesamtkonzeption in Abstimmung mit allen anderen raumbedeutsamen Maßnahmen zu berücksichtigen. Ein geeignetes Instrument dazu sind die Landschaftsrahmenpläne oder Landschaftspläne. In ihnen können insbesondere die zu schützenden Landschaftsteile, vorgesehene Grünzüge, die regional bedeutsam sind, sowie landschaftsordnerische Maßnahmen zum Schutz vor oder zur Behebung von Landschaftsschäden (z. B. Immissionen, Bodenerosion, ungeordneter Rohstoffabbau) und zur Sicherung oder Verbesserung des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ausgewiesen werden. Diese Pläne kommen auch dann noch in Betracht, wenn ein Raumordnungsprogramm oder -plan bereits aufgestellt worden ist. Damit können die sich aus der Gesamtkonzeption ergebenden Auswirkungen für die Erhaltung, Pflege und Gestaltung des Naturhaushaltes vertiefend dargestellt werden.

Landschaftspläne, die im Zusammenhang mit vorbereitenden Bauleitplänen (Flächennutzungspläne), insbesondere mit gemeinsamen Flächennutzungsplänen i. S. des § 3 BBauG, ausgearbeitet und mit ihrem Inhalt in diese übernommen werden und damit an ihren Rechtswirkungen teilnehmen, sollen bei der Aufstellung der Raumordnungsprogramme oder -pläne berücksichtigt werden.

4. Bindungswirkung

Die sachliche Verknüpfung der Landschafts- und Landschaftsrahmenpläne mit den Raumordnungsprogrammen und -plänen liegt auch im Interesse der Landschaftsordnung. Gesetzlich ist für Landschafts- und Landschaftsrahmenpläne allein keine Bindungswirkung gegeben. Als integrierte Bestandteile von Raumordnungsprogrammen und -plänen nehmen sie jedoch an deren Bindungswirkung teil; denn aus diesen rechtswirksamen Programmen und Plänen, bei denen es sich auch um räumliche oder sachliche Teilprogramme und Teilpläne handeln kann (§ 5 Abs. 1 ROG), ergeben sich die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie sind von den in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 5 Abs. 4 ROG zu beachten.

Auch für förmliche Verfahren, insbesondere Raumordnungsverfahren oder raumplanerische Verfahren, ist es von Bedeutung, die Fachvorstellungen der Landschaftsordnung zu kennen; denn in diesen Verfahren werden für Einzelvorhaben die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung ermittelt, wie sie sich aus der Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze (§ 2 ROG)sowie der rechtswirksamen Programme und Pläne ergeben.

Eine solche Zusammenarbeit wird nach Auffassung der Ministerkonferenz für Raumordnung bewirken, daß den landschaftsordnerischen Anliegen im Rahmen der in Bund und Ländern geltenden Gesetze optimal Rechnung getragen wird.

Anhang 4

Zustimmende Kenntnisnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung:

Stellungnahme des Hauptausschusses zur Standortbestimmung von Kernkraftwerken

(16. Juni 1971)

An dem ständigen Anstieg des Energieverbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland wird die elektrische Energie einen wachsenden Anteil haben. Es wird erwartet, daß die derzeitige Kraftwerkskapazität von rd. 50 000 Megawatt (MW) sich bis zum Jahre 1980 etwa verdoppeln und bis zum Jahre 2000 auf schätzungsweise 300 000 MW ansteigen wird. An dieser Kraftwerksleistung wird die Kernenergie aufgrund ihrer Wettbewerbsüberlegenheit gegenüber den herkömmlichen Energieträgern in immer größerem Umfange beteiligt sein. Nach neuesten Schätzungen werden in der Bundesrepublik im Jahre 1980 etwa 20 000 MW-Leistung in Kernkraftwerken installiert sein. Nach 1980 dürften neue Kraftwerke vorwiegend als Kernkraftwerke gebaut werden.

Die sich aus dieser Entwicklung auf dem Gebiet der Energieerzeugung ankündigenden Fragen sind für die Raumordnung, nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf den Schutz der Umwelt und der Bevölkerung vor schädlichen Auswirkungen, von großer Tragweite.

Der Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, daß bei der Standortbestimmung von Kernkraftwerken von folgenden Erwägungen ausgegangen werden sollte:

I. Bedeutung von Kernkraftwerken aus der Sicht der Raumordnung

1. Die elektrizitätswirtschaftliche Erschließung ist für die strukturelle Entwicklung von Wirtschaftsräumen von erheblicher Bedeutung. Als Faktor der raumwirtschaftlichen Standortorientierung kommt ihr, ebenso wie dem Verkehrswesen und der Wasserwirtschaft, maßgebliche Bedeutung zu.
2. Kernkraftwerke mit niedrigen Stromerzeugungskosten können in der Nähe gelegene Abnehmer mit großem elektrischen Leistungsbedarf und hoher Benutzungsdauer preisgünstig beliefern und bieten damit Anreize für die Neuansiedlung stromintensiver Großverbraucher; dies gilt jedoch nicht für andere Betriebe mit geringerer Benutzungsdauer und Leistung, die nur zu den Strompreisen vergleichbarer Abnehmer des jeweiligen Versorgungsunternehmens beliefert werden können. Ferner kommen Kernkraftwerke auch als Lieferanten von Prozeßwärme für Wärmegroßverbraucher (Chemie und Metallurgie) in Betracht. Infolgedessen können Kernkraftwerke über die Stromerzeugung hinausgehende preisgünstige Energielieferungen bewirken, sofern entsprechende Industrieunternehmen in unmittelbarer Nähe vorhanden sind oder sich unter Berücksichtigung eines jeweils festzulegenden Sicherheitsabstandes ansiedeln.
3. In welchem Umfang darüber hinaus schwach strukturierten Gebieten durch Errichtung von Kernkraftwerken ein Impuls gegeben werden kann, hängt davon ab, inwieweit diese Gebiete die in einem Kraftwerk erzeugte Energie abnehmen können, da eine Fortleitung der Energie zusätzliche Kosten und Energieverluste verursacht. Der Anreiz niedriger Strompreise darf nicht überschätzt werden, weil die Kosten der elektrischen Energie in der verarbeitenden Industrie im Durchschnitt nur 1,5 % des Umsatzes betragen. Lediglich einige stromintensive Zweige der Grundstoffindustrie und der Großchemie kommen auf wesentlich höhere Anteile.
4. Für den Betrieb von Kernkraftwerken sind verhältnismäßig wenig Arbeitsplätze erforderlich. Dementsprechend besteht nur ein geringer Folgebedarf an Infrastruktureinrichtungen (Wohnungen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, Einrichtungen des Sozialwesens usw.). Insofern gehen von Kernkraftwerken unmittelbar — anders als von personalintensiven Unternehmen und Einrichtungen — nur relativ geringe strukturverbessernde Impulse aus.

II. Standortfaktoren

1. Kernkraftwerke können heute in der Regel erst mit einer Blockleistung ab 600 MW wirtschaftlich betrieben werden. Für diese großen Leistungen besteht Bedarf vor allem an Verbrauchsschwerpunkten. Bei Anlagen, die vorwiegend oder ausschließlich der Erzeugung von Prozeßwärme dienen, können unter Umständen auch Einheiten geringerer Leistung bereits wirtschaftlich arbeiten.

   Da Kernkraftwerke standortmäßig nicht an Vorkommen von Bodenschätzen oder günstigen Transportmöglichkeiten für den Brennstoff gebunden sind, kann das Kriterium der verbrauchsnahen Orientierung und damit der Einsparung von Energietransportkosten im Rahmen der Standortwahl stärker berücksichtigt werden als bei konventionellen Kraftwerken. Anlagen zur Heiz- oder Prozeßwärme kommen aus technischen Gründen ohnehin nur in der Nähe des Verbraucherortes in Betracht.

Ein weiterer wichtiger Standortfaktor ist die günstige Lage zum elektrischen Verbundnetz. Im Hinblick auf die Größe der Blockleistung ist ein Anschluß an das im Ausbau befindliche 380 kV-Netz erforderlich. Hierdurch kann auch bei etwaigen Ausfällen eines Kernkraftwerkes die Reserveleistung aus dem Verbundnetz zur Verfügung gestellt werden. Standorte in der Nähe eines vorhandenen oder in absehbarer Zeit zur Verfügung stehenden Knotenpunktes im 380 kV-Netz werden sich daher kostensparend auswirken.

2. Die Frage des Schutzes der Bevölkerung gegen schädliche Auswirkung ist für die raumordnerische Beurteilung eines Standortes von besonderer Bedeutung. Die Ausweisung eines Sicherheitsabstandes zwischen Kernkraftwerken und bebauten Gebieten aufgrund der Anforderungen durch die dafür zuständigen Stellen hat raumstrukturelle Folgen, die bei der Standortwahl eines Kernkraftwerkes zu berücksichtigen sind.

   Ferner ist darauf zu achten, daß Kernkraftwerke nicht in der Nähe von wichtigen Verteidigungsanlagen und Flugplätzen sowie Anlagen liegen, die bei Unglücksfällen eine Beschädigung der Sicherheitsanlagen des Kernkraftwerkes verursachen könnten.

3. Beim Bau und Betrieb von Kernkraftwerken sind, wie auch bei anderen Kraftwerken, die ökologischen Belange der Landschaft zu berücksichtigen. Bei nicht vermeidbaren Eingriffen in den Landschaftshaushalt sind Maßnahmen der Landschaftsordnung erforderlich.

4. Von erheblicher Bedeutung ist die Verfügbarkeit von Kühlwasser. Kernkraftwerke benötigen heute noch mehr Kühlwasser als gleichgroße Kraftwerke konventioneller Bauart. Wegen des hohen Kühlwasserbedarfs und der technischen und wirtschaftlichen Vorteile der Frischwasserkühlung werden Kraftwerke, sofern keine anderen Gesichtspunkte überwiegen, vorzugsweise an größeren Gewässern errichtet. Rückkühlverfahren erlauben es jedoch — wenngleich unter höheren Kosten für die Stromerzeugung —, auch Standorte abseits größerer Gewässer zu wählen bzw. die Wärmeabführung zu reduzieren, wenn die Frischwassermengen nicht ausreichen oder durch die Einleitung größerer Kühlwassermengen ein Gewässer geschädigt werden könnte.

   Bei der Ableitung des entnommenen Kühlwassers ist die Belastbarkeit des Gewässers durch Wärme und radioaktive Stoffe zu berücksichtigen, wobei die thermische Belastung der Gewässer besonders gefährlich ist. Sie bringt eine Gefährdung des biologischen Gleichgewichts in den Gewässern und damit ihrer Selbstreinigungskraft mit sich, die vermieden werden muß. Maßgeblich für die Belastbarkeit des Gewässers ist nicht die Einleitung durch das einzelne Kraftwerk, sondern die Summe sämtlicher Belastungen.

   Es wird sich empfehlen, Vorfluterlastpläne und Richtlinien für die thermische Emission in die Gewässer aus industriellen Anlagen sowie zum Zwecke des Gesundheitsschutzes vor schädlichen Stoffen aufzustellen, wie sie z. B. für den Rhein bereits vorbereitet werden.

5. Die meteorologischen Verhältnisse sollen eine gute Durchlüftung der Landschaft gewährleisten; die Einflüsse von Inversionswetterlagen dürfen nur gering sein. Kernkraftwerke sollten nicht in der Hauptwindrichtung großer Siedlungsgebiete errichtet werden. Allerdings sollte auch nicht verkannt werden, daß Kernkraftwerke beim Betrieb nur kontrollierte und für die Bevölkerung ungefährliche Mengen von Radioaktivität abgeben, im Gegensatz zu konventionellen Kraftwerken, die die Umwelt mit mehr oder weniger großen Mengen Schwefeldioxid und Kolendioxid belasten.

III. Folgerungen und Maßnahmen der Raumordnung

1. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß sich die besonderen Probleme der Standortbestimmung von Kernkraftwerken gegenüber konventionellen Kraftwerken oder sonstigen emittierenden Industrieanlagen bei den Fragen des Schutzes der Bevölkerung gegen Einwirkungen durch möglicherweise freigesetzte radioaktive Stoffe sowie der Belastbarkeit der Gewässer durch radioaktive Abwässer stellen. Damit eine Verstärkung dieser Problematik bei Standorthäufung von Kernkraftwerken vermieden wird, sind vor der Festlegung des Standortes für eine einzelne Anlage die Anliegen des größeren Raumes zu beachten.

2. Mit der Einleitung des Kühlwassers in Gewässer sind in der Regel Probleme verbunden, die über den regionalen Rahmen hinausgehen. In solchen Fällen ist eine Erörterung zwischen den beteiligten Bundesländern, evtl. auch zwischen Bund und Ländern und/oder Nachbarstaaten, notwendig.

3. Im Hinblick auf die sich abzeichnende energiewirtschaftliche Entwicklung sollte bei der Aufstellung von Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung auf die zunehmende Bedeutung von Kernkraftwerken Bedacht genommen werden.

4. In welchem Umfang spezifische raumplanerische Maßnahmen bei Genehmigung der einzelnen Kernkraftwerke durchzuführen sind, läßt sich nur anhand des einzelnen Falles beurteilen. Die Entscheidung hierüber obliegt den im Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Landesplanungsbehörden.

5. Es ist nicht zu verkennen, daß die Auswirkungen der Kernkraftwerke noch nicht genügend erkannt sind. Deshalb sollte die Forschung sich stärker als bisher den unmittelbaren und mittelbaren Folgen von Kernkraftwerken annehmen und insbesondere versuchen, die technischen Einrichtungen so zu gestalten, daß schädliche Auswirkungen auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden.

Anhang 5
Empfehlungen des Beirats für Raumordnung:

a) Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland

(28. Oktober 1971)

Gliederung

1 Aufgaben des räumlichen Zielsystems

2 Die großräumigen Entwicklungsfaktoren
2.1 Die Bedeutung der Städte
2.2 Die wirtschaftlichen Determinanten der großräumigen Entwicklung

3 Bestimmungsfaktoren der Siedlungsstruktur-Entwicklung
3.1 Abwägen der Vor- und Nachteile der Verdichtung
3.2 Versorgung der Bevölkerung
3.3 Stabile Arbeitsmärkte
3.4 Persönliche Entfaltungsmöglichkeiten
3.5 Verdichtung als Voraussetzung für leistungsfähige Nahschnellverkehrssysteme
3.6 Ökologische Gesichtspunkte
3.7 Fernverkehr
3.8 Zusammenfassung

4 Kategorien der kleinräumigen Strukturentwicklung
4.1 Die Strukturkategorien
4.2 Verdichtungsschwerpunkte
4.3 Entwicklungsschwerpunkte
4.4 Verdichtungsachsen
4.5 Entwicklungsachsen
4.6 Nahbereichszentren
4.7 Erholungsgebiete
4.8 Freiräume

1 Aufgaben des räumlichen Zielsystems

Die Erarbeitung eines Zielsystems für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland dient der Erfüllung von zweierlei Aufgaben. Von unmittelbarer Bedeutung ist das Zielsystem für die räumliche, sachliche und zeitliche Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowohl der verschiedenen Bundesministerien untereinander als auch des Bundes mit den Ländern. Andererseits ist die Erarbeitung eines räumlichen Zielsystems von Bedeutung für die Abstimmung, Prüfung und ggf. Korrektur verschiedener konkurrierender politischer Zielsetzungen, insbesondere aus den Bereichen der Raumordnungs-, der Wirtschafts- und der Sozialpolitik. Insofern tritt der Prozeßcharakter des räumlichen Zielsystems in den Vordergrund und verdeutlicht die Notwendigkeit ständiger Überprüfung und Anpassung.

Der Charakter des räumlichen Zielsystems ist durch seine Aufgaben und durch den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik bestimmt. Daraus ergibt sich insbesondere, daß es sich hier nicht um eine Vorwegnahme landesplanerischer Aufgaben der Länder und nicht um die Festlegung bestimmter Maßnahmen handeln kann. Vielmehr steht die Erarbeitung und Abstimmung von Kriterien für bestimmte, aus der Sicht des Bundes relevante räumliche Kategorien und ggf. für entsprechende Instrumente zur Förderung der gewünschten räumlichen Entwicklung im Vordergrund.

2 Die großräumigen Entwicklungsfaktoren

2.1 Die Bedeutung der Städte

Der beherrschende Faktor der absehbaren Entwicklung der räumlichen Struktur ist in der zunehmenden Bedeutung und Attraktivität städtischer Lebensformen zu sehen, die den Menschen sowohl die Befriedigung immer differenzierterer Bedürfnisse als auch die Trennung von privatem und gesellschaftlichem Leben ermöglichen und zugleich für die meisten Bereiche der Wirtschaft die günstigsten Voraussetzungen für die optimale Kombination der Produktionsfaktoren und damit auch für stabiles wirtschaftliches Wachstum bieten. Schon in der Vergangenheit ist die gestaltende Kraft dieser in allen Industriestaaten zu beobachtenden, sich beschleunigenden Tendenz immer stärker fühlbar geworden. Im Raumordnungsgesetz wird die Förderung der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten ausdrücklich betont. In Zukunft wird dieser Entwicklung noch mehr Aufmerksamkeit und verstärkte Unterstützung zuteil werden müssen. Das Angebot solcher „städtischer" Lebensverhältnisse für möglichst alle Menschen in der Bundesrepublik Deutschland schafft die Voraussetzungen für die erstrebten gleichen Entfaltungsmöglichkeiten und für die langfristige Sicherung ausgeglichener ökologischer Verhältnisse. Den Gründen für die Förderung des Verdichtungsprozesses wird bei der Darlegung der Konsequenzen für die Siedlungsstrukturentwicklung im einzelnen noch nachzugehen sein. Für die großräumige Entwicklung in der Bundesrepublik bedeutet die aus dem Zug zu stärkerer Verdichtung — bei der absehbaren nur langsamen Bevölkerungszunahme — folgende verhältnismäßig geringe Zahl langfristig entwicklungsfähiger Verdichtungsschwerpunkte, daß deren Festlegung im einzelnen unter dem Gesichtspunkt der möglichst weitgehenden Abdeckung aller Teilräume des Bundesgebietes erfolgen muß. In den Teilräumen, die heute noch keinen Verdichtungsschwerpunkt aufweisen, für die aber ein solcher notwendig und — insbesondere unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme — realisierbar erscheint, sind heute schon alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen der vorhandenen städtischen Ansatzpunkte zu der notwendigen Entwicklung zu bringen.

2.2 Die wirtschaftlichen Determinanten der großräumigen Entwicklung

Von erheblicher Bedeutung für die großräumige Entwicklung und insbesondere für die Möglichkeiten ihrer Beeinflussung sind auch die zu erwartenden strukturellen Veränderungen im Bereich der Wirtschaft. Der anhaltende Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft und die Umstrukturierung dieses Bereichs, die weiter zunehmende Bedeutung der Dienstleistungszweige, im produzierenden Gewerbe die Zunahme der standortunabhängigen Bereiche einerseits und die verstärkte Küsten- und/oder Energieorientierung vieler standortabhängiger Bereiche andererseits sowie der organisatorisch und technisch bedingte Trend zu größeren Betriebs- und Unternehmenseinheiten stellen gewichtige Gesichtspunkte für die Formulierung eines realistischen Zielsystems der räumlichen Strukturen dar. Diese Tendenzen vermindern die Entwicklungsaussichten der meisten kleineren Standorte außerhalb der Verdichtungsgebiete; sie erhöhen zugleich den Gestaltungsspielraum für die großräumige Raumordnungspolitik und ermöglichen grundsätzlich auch größere Entwicklungen außerhalb der bisherigen Verdichtungsgebiete. Die mit der zunehmenden transportkostendefinierten Standortunabhängigkeit einhergehende Bedeutungszunahme der allgemeinen Standortbedingungen („Wohnwert") und der Kommunikationsmöglichkeiten wiederum ist ein gewichtiges Argument für die Entwicklung eines Netzes von Verdichtungsschwerpunkten.

3 Bestimmungsfaktoren der Siedlungsstruktur-Entwicklung

3.1 Abwägen der Vor- und Nachteile der Verdichtung

Die großräumig wirksame, aber auch die Siedlungsstruktur im einzelnen gestaltende und zu fördernde Tendenz zunehmender räumlicher Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten soll hier insoweit im einzelnen dargestellt werden, als die Begründung der

Förderungsnotwendigkeit und die konkrete Ausgestaltung bestimmter Siedlungsstrukturen dies erfordern. Dabei ist klar, daß weder eine euphorische Bejahung noch eine auf die Gegenüberstellung Stadt-Land hinauslaufende grundsätzlich negative Beurteilung städtischer Lebensformen den Ausgangspunkt für die notwendigen Überlegungen und präzisen Planungen darstellen kann. Nur die nüchterne Analyse der verschiedenen Gesichtspunkte, ein sorgfältiges Abwägen der Vorteile größerer Verdichtung und der Möglichkeiten zur Einschränkung von unerwünschten Verdichtungsfolgen kann die Grundlagen für realistische und realisierbare Programmplanungen abgeben.

Dabei ist unter Verdichtung immer funktionsgerechte Verdichtung zu verstehen, die auch die Verbesserung der räumlichen Zuordnung verschiedener Funktionsbereiche einschließt und nicht notwendigerweise Verdichtung im städtebaulichen Sinn (Erhöhung der Nutzung pro Flächeneinheit) bedeutet.

3.2 Versorgung der Bevölkerung

Einer der beiden Hauptgründe für die zu fördernde Verdichtungstendenz ist in den städtischen Zentren in aller Regel an besten befriedigten und grundsätzlich — unter den gegebenen Ressourcen-Restriktionen — an besten zu befriedigenden Versorgungsbedürfnissen der Bevölkerung zu sehen. Dies gilt sowohl für die meisten der öffentlicherseits zur Verfügung zu stellenden Einrichtungen der sog. Punkt-Infrastruktur (Verwaltungen, Gerichte, Schulen, kulturelle Einrichtungen) als auch für den überwiegenden Teil der nur im privaten Bereich zu befriedigenden Dienstleistungswünsche der Bevölkerung. Je größer die Bevölkerungsbasis eines Verdichtungsschwerpunktes und je höher die Verdichtung, desto eher kann mit der Ausprägung einer Vielzahl spezialisierter Angebote gerechnet werden, desto höher ist auch diese Komponente des Wohnwerts eines solchen Verdichtungsschwerpunktes anzusetzen.

3.3 Stabile Arbeitsmärkte

Der zweite Hauptgrund für die Förderung des Verdichtungsprozesses ist in der entscheidenden Bedeutung langfristig stabiler regionaler Arbeitsmärkte zu sehen. Als stabil sind dabei solche Arbeitsmärkte zu bezeichnen, die groß genug sind, um eine sektorale Differenzierung der Betriebe zu ermöglichen und damit die Gefahr zu verringern, daß Rückentwicklungen oder gar Krisen einzelner Branchen zu sehr durchschlagen. Große Arbeitsmärkte bieten auch der überwiegenden Mehrzahl ihrer Arbeitskräfte genügend Wahl- und Wechselmöglichkeiten, um nicht jeden Betriebswechsel automatisch auch zu räumlicher Mobilität (Fernpendeln oder Umzug) führen zu lassen. Berufspendeln über kürzere Entfernungen, vor allem innerhalb der Einzugsbereiche von Verdichtungsschwerpunkten, wird weiterhin von Bedeutung sein.

Dem Gesichtspunkt der soweit wie möglich differenzierten Struktur des Arbeitsplatzangebotes kommt insofern besondere Bedeutung zu, als einerseits heute das „Vererben" von Berufen nicht nur nicht mehr die Regel, sondern zur Ausnahme geworden ist, andererseits die individuelle Bereitschaft zu häufigerem Tätigkeitswechsel immer mehr zu einer Voraussetzung für stabile wirtschaftliche Entwicklung bei sich beschleunigendem Strukturwandel wird. Dabei reicht es nicht aus, genügend Ausbildungskapazitäten für möglichst viele verschiedene Berufe (Berufstätigkeiten) zu schaffen (Schulen, Lehrlingsstellen). Der regionale Arbeitsmarkt sollte in allen gängigen Tätigkeiten neben Arbeitsplätzen für Auszubildende oder gerade fertig Ausgebildete genügend Aufstiegsmöglichkeiten und zumindest einige alternative Arbeitsstätten (Unternehmen, zumindest verschiedene Betriebe gleicher oder ähnlicher Produktionsbereiche) bieten. Die Größenordnung von in diesem Sinne stabilen Arbeitsmärkten kann beim jetzigen Stand der Kenntnisse nur grob geschätzt werden. Weitgehende Einigkeit besteht lediglich darüber, daß die Untergrenze kaum unter 20 000 Arbeitsplätzen liegen dürfte, eher erheblich darüber. Im übrigen gilt auch hier wieder, daß die individuellen Nutzungs- bzw. Ausschöpfungsmöglichkeiten um so größer sind, je stärker die Arbeitsstätten räumlich konzentriert sind und je transparenter damit die Arbeitsmarktlage ist. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gelingt erfahrungsgemäß am wirksamsten durch Ansiedlung neuer oder Erweiterung bestehender Industriebetriebe. Dabei setzt Industrieansiedlung verfügbares Industriegelände voraus, das ausreichend erschlossen, d. h. an das örtliche und überörtliche Verkehrs- und Versorgungsnetz angebunden ist. Derartige Erschließungsmaßnahmen fordern von der öffentlichen Hand erhebliche Vorleistungen, die ebenfalls erst ab einem gewissen Verdichtungsgrad tragbar und sinnvoll erscheinen.

Daß der aus diesem Grunde anzustrebenden möglichst hohen Verdichtung in den meisten Bereichen des produzierenden Gewerbes der säkulare Trend wachsender Flächenansprüche (aus technischen und organisatorischen Gründen) entgegensteht, unterstreicht die Notwendigkeit, die Planungen und Maßnahmen für diesen Bereich in engem Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Siedlungsstruktur zu sehen.

3.4 Persönliche Entfaltungsmöglichkeiten

Ein den beiden genannten Gesichtspunkten gemeinsamer, noch für viele weitere Bereiche des sozialen Lebens geltender Aspekt ist in den in den Verdichtungsschwerpunkten bestehenden besseren Möglichkeiten zugleich anonymerer und den individuellen Ansprüchen besser entsprechender persönlicher Entfaltung im sozialen Kontakt und in der Freizeitgestaltung zu sehen. Manches deutet darauf hin, daß dies ein sehr wesentlicher und langfristig wirkender Bestimmungsgrund der Siedlungsentwicklung ist.

3.5 Verdichtung als Voraussetzung für leistungsfähige Nahschnellverkehrssysteme

Während die bisher genannten Gesichtspunkte oder Gründe für die Förderung der Urbanisierungstendenz exogener Art waren, d. h. durch objektiv feststellbare Entwicklungen oder durch sich ändernde gesellschaftliche Verhaltensweisen zu erklären sind,

ist nun ein ebenso gewichtiger endogener Grund für die Verdichtungsförderung anzuführen: erst Verdichtung ermöglicht Verdichtung. Am deutlichsten und unmittelbar verständlich wird diese Aussage am Beispiel des Personennahverkehrs. Soll es wirklich zu Erscheinungen räumlich verdichteten gesellschaftlichen Lebens, d. h. der Konzentration vieler und vor allem vieler verschiedener Arten von Aktivitäten auf relativ engem Raum kommen, so muß der Personennahverkehr effizienter als bisher organisiert werden. Der private Pkw, darin sind sich Verkehrsfachleute und Städtebauer einig, ist zur Bewältigung dieser Aufgabe innerhalb der Verdichtungsgebiete nicht geeignet. Erforderlich sind dort schnellere, raumsparendere und „umweltfreundlichere" Verkehrssysteme. Sicher ist, daß solche Verkehrssysteme — und das gilt schon für die heutigen Vorläufer der zu erwartenden Lösungen (die traditionellen S- und U-Bahnen) — nur dann rentabel betrieben werden können, wenn eine hohe Verdichtung von Wohn- und/oder Arbeitsstätten im engen Einzugsbereich (Fußgängerentfernung) der Haltepunkte gegeben ist, die schnelle Zugfolgen und damit optimalen Service ermöglicht.

3.6 Ökologische Gesichtspunkte

In ähnlicher Weise ist aus ökologischen Erwägungen die Forderung nach konsequenter Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zu begründen. Da ein weiteres unkontrollierbares Auswuchern der vorhandenen Siedlungen in ihr Umland eine ernsthafte Gefahr für die ökologischen Verhältnisse (Wasser- und Lufthaushalt, Kleinklima) darstellen würde und daher generell nicht mehr in Frage kommt, ist eine gewisse stärkere Verdichtung sowieso unausweichlich. Je höher aber der Grad der Verdichtung, desto größere ökologische Ausgleichsbedürfnisse (z. B. auch bequem und schnell erreichbare Tages- und Naherholungsgebiete, Sportstätten usw.) müssen befriedigt werden. Hierfür bietet eine dem Achsen-Schwerpunkt-Prinzip folgende, prinzipiell die Verdichtung anstrebende Landschaftsstruktur die besten Voraussetzungen. Je mehr sich die Wohn- und Arbeitsstätten in Schwerpunkten bzw. auf Verdichtungsachsen konzentrieren, desto leichter und schneller sind im Durchschnitt die benachbarten, von Bebauung frei zu haltenden Erholungsräume zu erreichen. Hier wird auch deutlich, daß das gelegentlich mit Nachdruck vorgebrachte Argument, es gäbe noch genug — teilweise von Entleerung bedrohte — Freiräume in der Bundesrepublik Deutschland, so daß kein Grund für eine Beschränkung der bisherigen Ausdehnungstendenzen der Verdichtungsgebiete gegeben sei, nicht zutrifft. Denn es geht nicht allgemein um freie Flächen, sondern sehr viel spezieller um von den Wohngebieten gut und schnell (innerhalb bestimmter Maximalzeiten) erreichbare Freiräume. Nur eine achsenförmige Ausdehnung der Verdichtungsschwerpunkte kann die Erhaltung von der Erholung und anderen ökologisch notwendigen Funktionen dienenden Freiräumen in unmittelbarer Nähe der Verdichtungsschwerpunkte bzw. der Verdichtungsbänder gewährleisten. Es muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß dieser Gesichtspunkt auch angesichts der zunehmenden Freizeit mit Sicherheit noch an Bedeutung zunehmen wird.

3.7 Fernverkehr

Schließlich spricht für die konsequente Förderung der Verdichtung auch die damit möglich werdende bessere und effizientere Ausgestaltung des Personen- und Güterfernverkehrs. Das rationellste Transportmittel für den Fernverkehr (in den Dimensionen der Bundesrepublik Deutschland) wird auf lange Zeit die Eisenbahn bleiben, zumal sie auch unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes erhebliche Vorteile aufzuweisen hat. Die bisher bestehenden relativen Vorzüge des Straßenverkehrs — Schnelligkeit und Bequemlichkeit (im Sinne direkter Verbindungen) — wird die Eisenbahn jedenfalls auf allen Hauptstrecken im Laufe der nächsten 10 Jahre wieder wettmachen können. Daß dies keine Utopie ist, hat die Entwicklung der Bundesbahn schon in den letzten Jahren gezeigt. Da jedoch ein Teil der Verdichtungsschwerpunkte außerhalb der Verdichtungsräume wegen seiner peripheren oder aus anderen Gründen verkehrsmäßig ungünstigen Lage nicht in das schnelle Intercitynetz wird einbezogen werden können, muß der Entwicklung von wenigstens annähernd entsprechenden Alternativen (Autobahnanschluß, Luftverkehrsmöglichkeiten) zur vollen verkehrsmäßigen Erschließung dieser Schwerpunkte in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit zuteil werden.

3.8 Zusammenfassung

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß bei nüchterner Analyse der Ausgangslage und der absehbaren Entwicklung die meisten Argumente für eine systematische und konsequente Förderung des Verdichtungsprozesses sprechen. Die Raumordnungspolitik wird in diesem Sinne — ohne der Illusion eines Allheilmittels anheimfallen — die raumwirksamen Maßnahmen und Planungen der öffentlichen Hand zu koordinieren haben. Dies bedeutet nicht, daß es außerhalb der im nächsten Abschnitt im einzelnen zu begründenden Siedlungskategorien gar keine weitere Entwicklung gibt. Es muß aber gewährleistet sein, daß die Landes- und Regionalplanung bei der geordneten Weiterentwicklung kleinerer Orte außerhalb der Schwerpunkte und der Achsen die Übereinstimmung mit den übergeordneten Raumordnungszielen beachtet. Dies ist um so wichtiger, als erfahrungsgemäß die vielfach automatisch anfallenden Folgekosten den Handlungsspielraum für die Durchsetzung der für vordringlich gehaltenen Zielsetzungen beeinträchtigen.

4 Kategorien der kleinräumigen Strukturentwicklung

4.1 Die Strukturkategorien

Aus den bisherigen allgemeinen Überlegungen folgt, daß für die Abstimmung der raumwirksamen Planungen und Maßnahmen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland, also auch in den oft noch als „ländlich" bezeichneten Gebieten, von den funktional begründeten Strukturkategorien „Ver-

dichtungsschwerpunkte" und „Verdichtungsachsen" bzw. den bei noch nicht ausreichendem Ausbaustand entsprechenden „Entwicklungsschwerpunkten" und „Entwicklungsachsen", jeweils unter Berücksichtigung ihrer Einzugsbereiche, auszugehen ist. Die gelegentlich notwendige besondere Berücksichtigung der (bestehenden) Verdichtungsräume — im Sinne der durch die Ministerkonferenz für Raumordnung vorgenommenen Abgrenzungen — widerspricht diesem Grundsatz nicht, da es sich hierbei nur um Ansätze zur Einbeziehung der inneren funktionalen Struktur größerer Bevölkerungskonzentrationen handelt. Eine gewisse Ausnahme stellt demgegenüber die gesonderte Behandlung und Ausweisung von (Fern-) Erholungsgebieten dar, da eine starre Anwendung des Schwerpunkt-Achsen-Prinzips in solchen Gebieten nicht zweckmäßig erscheint, ja in Einzelfällen deren spezielle Funktionen beeinträchtigen könnte.

4.2 Verdichtungsschwerpunkte

Die Verdichtungsschwerpunkte — teilweise eingebettet in ein System von Verdichtungsachsen — stellen die entscheidende Strukturkategorie für die Festlegung eines konkreten längerfristigen räumlichen Zielsystems für die Bundesrepublik Deutschland dar. Als Verdichtungsschwerpunkte werden alle jene Orte bezeichnet, in denen im Sinne der bisherigen grundsätzlichen Ausführungen urbanes Leben in all seinen konstitutiven Ausprägungen möglich sein soll [1]).

Als entscheidendes Kriterium ist die insbesondere aus Versorgungsgesichtspunkten erforderliche bzw. anzustrebende Mindestbevölkerung von etwa 40 000 Einwohnern im Verflechtungsbereich anzusehen. Im Einzelfall kann insbesondere aus Gründen der gegebenen Siedlungsstruktur ein Unterschreiten dieses Schwellenwertes in Betracht kommen; jedoch gefährdet ein erhebliches Abweichen die Erfüllung der Funktionen des Verdichtungsschwerpunktes.

Innerhalb des Verflechtungsbereiches muß ein Schwerpunkt mit hinreichender Bevölkerungsdichte vorhanden sein oder ausgebaut werden können, der aufgrund seiner Ausstattung die Mehrzahl der Lebensbedürfnisse erfüllt; in besonders gelagerten Fällen ist auch Funktionsteilung denkbar. Der Verflechtungsbereich selbst ist durch maximal eine halbe Stunde Wegeaufwand zum Verdichtungsschwerpunkt bestimmt, was je nach Topographie und nach den normalerweise zu benutzenden Verkehrsmitteln tatsächlich unterschiedliche Einzugsbereiche ergibt. Die Verdichtungsschwerpunkte liegen sowohl in den alten Verdichtungsgebieten, in denen der Abgrenzung des Einzugsbereichs öffentliche Verkehrsmittel zugrunde zu legen sind, als auch in den anderen Teilräumen, für die über das „normale" Verkehrsmittel nichts Generelles ausgesagt werden kann, da dies entscheidend davon abhängt, ob der Verdichtungsschwerpunkt Teil einer Verdichtungsachse ist und dementsprechend über ein leistungsfähiges öffentliches Nahverkehrssystem verfügt, oder ob es sich um einzelne Verdichtungsschwerpunkte handelt, deren Einzugsbereich im wesentlichen durch den Pkw und vielleicht teilweise durch Busverbindungen erschlossen wird. Hinzuweisen ist darauf, daß auch im Bereich der Landwirtschaft erkennbare Tendenzen des Zuges in Siedlungskerne (Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten) für eine solche Konzentration auf größere Verdichtungsschwerpunkte sprechen. Als Verdichtungsschwerpunkte sind auch diejenigen Städte anzusehen, die aufgrund von schon laufenden Maßnahmen innerhalb der nächsten Jahre die zu fordernden Kriterien erfüllen werden. Einige der großen Verdichtungsschwerpunkte erfüllen im übrigen zugleich Funktionen von Oberzentren.

4.3 Entwicklungsschwerpunkte

Orte, die im längerfristigen Zielsystem der räumlichen Entwicklung als Verdichtungsschwerpunkte vorgesehen sind, aber noch nicht über die geforderten Voraussetzungen bzw. Mindestausstattungen verfügen, werden als Entwicklungsschwerpunkte bezeichnet und sollen besonders gefördert werden. Da die Entwicklungsmaßnahmen nur bei schwerpunktmäßigem gebündeltem Einsatz Aussicht auf die erhofften Wirkungen versprechen, und da die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht ausreichen, um alle Entwicklungsschwerpunkte gleichzeitig zu fördern, ist eine weitere Unterscheidung in Entwicklungsschwerpunkte im Ausbaustadium und Entwicklungsschwerpunkte im Vorbereitungsstadium erforderlich. Als Entwicklungsschwerpunkte im Ausbaustadium werden dabei diejenigen der vorgesehenen späteren Verdichtungsschwerpunkte bezeichnet, deren Ausbau zunächst unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und der sich nur langsam vermehrenden Bevölkerung schwerpunktmäßig durchgeführt werden soll.

Entsprechend werden als Entwicklungsschwerpunkte im Vorbereitungsstadium diejenigen langfristig erstrebten Verdichtungsschwerpunkte bezeichnet, deren Ausbau wegen der knappen Mittel erst in einem späteren Zeitraum durchgeführt werden kann und soll und in denen zunächst nur sichernde und planende Maßnahmen zur Gewährleistung einer späteren Entwicklung nötig sind. Die Entscheidung über die Einstufung der erst noch zu entwickelnden Verdichtungsschwerpunkte als Entwicklungsschwerpunkte im Ausbaustadium oder Entwicklungsschwerpunkte im Vorbereitungsstadium ist eine vordringliche Aufgabe der Landesplanung, wobei sowohl die Entwicklungsziele als auch die vorhandenen Ansatzpunkte wichtige Gesichtspunkte darstellen.

4.4 Verdichtungsachsen

Verdichtungsachsen stellen das zweite Hauptstrukturelement für das räumliche Zielsystem dar. Sie kennzeichnen die angestrebte innere Struktur der Verdichtungsgebiete, da sie wegen ihrer achsenförmigen Anlage die optimalen Voraussetzungen für die Anlage und den Betrieb von hochleistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrssystemen bieten und damit auch dem nicht in unmittelbarer

[1]) Als Anlage 1 zu dieser Empfehlung wird der Entwurf eines Katalogs ausgewählter Ausstattungsmerkmale vorgelegt, der von der Arbeitsgruppe als sinnvolle Diskussionsgrundlage angesehen wird.

Nähe der Verdichtungsschwerpunkte lebenden Teil der Bevölkerung die schnelle Erreichbarkeit aller Einrichtungen der Punktinfrastruktur und der übrigen Dienstleistungseinrichtungen für den gehobenen Bedarf gewährleisten. Die Anlage und Ausstattung der Verdichtungsachsen ist daher entscheidend von den notwendigen Voraussetzungen für solche (nach heutiger Kenntnis) in aller Regel schienengebundene Verkehrssysteme bestimmt. Geht man davon aus, daß hierfür mindestens etwa 6 bis 8 Haltepunkte mit jeweils 10 000 bis 15 000 Einwohnern im Fußgängereinzugsbereich erforderlich sind und daß an mindestens zwei, nicht mehr als höchstens 20 Kilometer auseinanderliegenden Haltepunkten die für Verdichtungsschwerpunkte zu fordernden Einrichtungen der Punktinfrastruktur und der gehobenen Dienstleistungen vorhanden sein sollen, so ergibt sich für ein Verdichtungsband eine Mindestbevölkerung von etwa 80 000 bis 100 000 Einwohnern im Einzugsbereich der Haltepunkte. Wichtig ist auch, daß innerhalb der Verdichtungsachsen der Fern- und Durchgangsverkehr vom Nahverkehr (auf Schiene und Straße) möglichst getrennt wird, um die innere Verkehrsbedienung möglichst optimal zu gestalten.

Aber nicht nur die innere Struktur der bestehenden Verdichtungsgebiete soll durch den Ausbau von — in den größeren Verdichtungsgebieten sich netzartig kreuzenden — Verdichtungsachsen geordnet sein oder werden, sondern auch und vor allem die weitere Entwicklung dieser Gebiete wie auch bestehender einzelner Verdichtungsschwerpunkte soll so gelenkt werden, daß das Ziel funktionsfähiger Verdichtungsachsen erreicht wird. Dabei sollte die Planung neuer Verdichtungsachsen in aller Regel den bestehenden oder neu zu schaffenden Verkehrsverbindungen (Straße und Schiene) zwischen den Verdichtungsgebieten bzw. Verdichtungsschwerpunkten folgen, um eine möglichst gute Anbindung an das interregionale Verkehrssystem und damit die Voraussetzungen für den optimalen interregionalen Leistungsaustausch zu gewährleisten. Solche Verdichtungsachsen lassen eine doppelte Wirkung erwarten: Sie werden ebenso zur Stärkung der inneren Funktionsfähigkeit und damit der Attraktivität der bestehenden Verdichtungsgebiete wie zur Erschließung und funktionalen Integration der umliegenden Räume beitragen und damit den Abbau des heute mehr psychologisch begründeten als noch tatsächlich bestehenden Gegensatzes „Stadt-Land" fördern.

4.5 Entwicklungsachsen

Solange Teile von Verdichtungsgebieten oder deren vorgesehene Erweiterungen, die als Verdichtungsachsen geplant sind, noch nicht über die erforderliche Bevölkerung oder die notwendige infrastrukturelle Ausstattung — insbesondere ein funktionsfähiges Nahschnellverkehrssystem — verfügen, werden sie als Entwicklungsachsen bezeichnet und sollen besonders gefördert werden. Wie bei den Entwicklungsschwerpunkten ist auch hier wegen der beschränkten Ressourcen, vor allem auch wegen der in der nur langsamen Bevölkerungszunahme liegenden Beschränkungen, die Unterscheidung von Entwicklungsachsen im Ausbaustadium und Entwicklungsachsen im Vorbereitungsstadium zweckmäßig. Entwicklungsachsen im Ausbaustadium bezeichnen dabei wieder diejenigen Teilräume, in denen innerhalb absehbarer Zeit mit dem Abschluß des Ausbaus zu einer voll funktionsfähigen Verdichtungsachse zu rechnen ist, während die Entwicklungsachsen im Vorbereitungsstadium die für den folgenden Zeitraum zum Ausbau in Frage kommenden und gegebenenfalls durch planende und vorbereitende Maßnahmen (z. B. Freihaltung von Trassen für den Nahverkehr auf Schiene und Straße) zu sichernde spätere Verdichtungsachsen bezeichnen.

4.6 Nahbereichszentren

Die Verdichtungs- und Entwicklungsschwerpunkte werden ergänzt durch kleinere Nahbereichszentren mit den Einrichtungen des einfachen täglichen Bedarfs. In den Verdichtungsgebieten kommen dafür in erster Linie Zentren in Anlehnung an die Haltepunkte der Nahschnellverkehrssysteme sowie sonstige bestehende Nachbarschaftszentren infrage. In den Einzugsbereichen der Verdichtungs- und Entwicklungsschwerpunkte bzw. -achsen sollte ihre Festlegung und ihr Ausbau unter dem Gesichtspunkt der bestmöglichen Ergänzung der Achsen-Schwerpunkt-Struktur erfolgen.

4.7 Erholungsgebiete

Der Bedarf an Freizeit- und Erholungsgebieten wird, darauf ist schon hingewiesen worden, in absehbarer Zeit erheblich zunehmen. Dabei ist nicht nur an die eigentliche Urlaubserholung zu denken, sondern auch an die zur Bewältigung des kommenden Bildungsurlaubs notwendigen Kapazitäten. Die Abgrenzung von Räumen für Freizeit und Tourismus darf nicht nur im Negativverfahren erfolgen und jene Gebiete einbeziehen, die für eine anderweitige Nutzung aus raumwirtschaftlichen Gründen ausscheiden, sondern hat alle sachspezifischen Anforderungen (einschließlich der Möglichkeiten landwirtschaftlicher Nutzung) zu beachten. Dabei sind aus der nüchternen Gegenüberstellung von gegebener Struktur, tatsächlichem Angebot, wahrscheinlicher Nachfrage und langfristigen Tendenzen die Entwicklungschancen und -richtungen abzuleiten. Voraussetzung aller Investitionsmaßnahmen muß schon deshalb eine sorgsame Struktur-, Angebots- und Nachfrageanalyse sein, weil mehr als bisher zwischengebietliche Konkurrenzsituationen beachtet werden müssen. Auch für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr sind Ausbau- und Entwicklungsmaßnahmen planvoll auf Schwerpunktgebiete (mit Schwerpunktgemeinden) und Schwerpunktformen zu begrenzen. Da im Bundesgebiet nicht überall gleiche Standortvoraussetzungen gegeben sind, und auch der europäische Maßstab beachtet werden muß, ist in weiten Bereichen nicht dem Hauptурlaub, sondern dem entfernungsempfindlichen Zweit- und Kurzurlaub Vorrang einzuräumen. Entwicklungsmaßnahmen in Erholungsgebieten, die auf ganzjährige Nutzung abzielen, sind vorrangig zu fördern. Dies ist deshalb angeraten, weil touristische Entwicklungsmaßnahmen besonders aufwendig sind und auf diesem Wege die mit saisonalen

Schwankungen der Auslastung verbundenen Probleme vermindert und die Eigenständigkeit von Berufen und Tätigkeiten in Erholungsgebieten gefördert werden können.

4.8 Freiräume

Bei der Erstellung eines längerfristigen Zielsystems für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland entsprechend den dargelegten Strukturkategorien verbleiben in einzelnen Fällen kleinerer Gebiete, die weder vom Einzugsbereich einer Verdichtungsachse oder eines Verdichtungsschwerpunktes abgedeckt werden, d. h. außerhalb der Normalentfernung von einer halben Stunde (in diesen Fällen in aller Regel mit dem Pkw) liegen, noch zu den bestehenden oder zu entwickelnden Erholungsgebieten gehören. Für diese Gebiete sind die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten im Einzelfall genau zu prüfen. Infrage kommen kann — bei geeigneten natürlichen Voraussetzungen — weitere landwirtschaftliche Nutzung, aber auch die Überführung in Naturlandschaften (z. B. Wildwald) unter Aufrechterhaltung nur der wichtigsten landschaftspflegerischen, zur Gewährleistung der in jedem Fall zu erfüllenden ökologischen Funktionen notwendigen Maßnahmen.

Anlage 1

Mindestausstattung von Verdichtungsschwerpunkten

(Diskussionsgrundlage)

1 Bildungseinrichtungen

1.1 Gesamtschule mit mehreren zur Hochschulreife führenden Ausbildungsmöglichkeiten (oder entsprechende Schulen der traditionellen Gliederung).

Ein Teil der zu diesem Schulsystem gehörenden Grundschulen könnte ggf. auch außerhalb des VSP liegen.

1.2 Ausgebaute Berufsschule für die wichtigsten Ausbildungswege (Grundberufe) und weitere berufsbildende Schulen.

1.3 Fachschulen

1.4 Sonderschule für Lernbehinderte und geistig Behinderte

1.5 Volkshochschule mit mindestens einem hauptberuflich tätigen Geschäftsführer und einer gut ausgebauten Fachbibliothek, in eigenem Gebäude (größeren Gebäudeteil).

1.6 Öffentliche Bücherei mit mindestens ... Bänden und einer voll ausgebildeten Bibliothekarin.

1.7 Mehrzweckbau für größere Veranstaltungen (Konzerte, Theater, große Bälle)

2 Gesundheitswesen

Akutkrankenhaus mit mindestens vier Fachabteilungen und mindestens 200 Betten.
Altenwohnheim

3 Sport

3.1 Größere Sportanlage mit einer Hauptkampfbahn für Feldspiele und Leichtathletik (400-m-Bahn) sowie Nebenanlagen und Sporthaus.

3.2 Großturnhalle

3.3 Hallenbad mit Mehrzweckbecken

3.4 Freibad mit Mehrzweckbecken

3.5 Spezialsportanlagen (Tennis, Rudern, Reiten o. ä.)

4 Verkehr

4.1 Eisenbahnanschluß; Eilzugverbindungen zum nächsten Oberzentrum; Stammgleis zum Industriegelände; Stückgutbahnhof.

4.2 Anschluß an das Autobahnnetz oder autobahnähnliche Fernstraßen

5 Gewerbliche Wirtschaft

5.1 Vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, Einkaufszentrum mit Warenhaus und Fachgeschäften

5.2 Mehrere größere Kreditinstitute (Filialen), größere Versicherungsagenturen

5.3 Ausreichend gewerbliches Gelände zur Ansiedlung neuer und als Reservegelände zur Erweiterung bestehender Betriebe in günstiger Verkehrslage und ohne nachteilige Auswirkung auf Wohn- und Freizeitgebiete.

5.4 Ausreichend gewerbliche Versorgungseinrichtungen für Wasser, Energie, Abwasser- und Müllbeseitigung.

Anlage 2

Übersicht: **Die Kategorien der räumlichen Struktur**

1 Schwerpunkte

1.1 Verdichtungsschwerpunkte	mit Verflechtungsbereich
1.2 Entwicklungsschwerpunkte im Ausbaustadium	mit Verflechtungsbereich
1.3 Entwicklungsschwerpunkte im Vorbereitungsstadium	mit Verflechtungsbereich

2 Achsen

2.1 Verdichtungsachsen
2.2 Entwicklungsachsen im Ausbaustadium
2.3 Entwicklungsachsen im Vorbereitungsstadium

} mit Verflechtungsbereich

3 Nahbereichszentren

(sowohl in den Verdichtungsgebieten als auch in deren Verflechtungsbereichen)

4 Erholungsgebiete

5 Restgebiete

Erläuterungen:

„Verdichtungsgebiete" wird als zusammenfassender Begriff für Verdichtungsschwerpunkte und Verdichtungsachsen gebraucht und schließt die „Verdichtungsräume" gemäß Empfehlung der MKRO ein.

Verdichtungs- und Entwicklungsschwerpunkte werden nicht als kommunale Einheiten verstanden, sondern schließen gegebenenfalls auch den ihnen funktional zugehörigen Nahbereich in benachbarten Gemeinden ein.

b) Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland

(14. September 1972)

Gliederung

Vorbemerkung

1 Ausgangslage der räumlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Merkmale der Siedlungsstruktur
1.11 Strukturmerkmale der Gesamtsiedlung
1.12 Formen der Verdichtungsräume
1.13 Ökologische Bedingungen der Verdichtungsräume
1.14 Demographische Bedingungen der Verdichtungsräume
1.15 Wirtschaftsstruktur der Verdichtungsräume

1.2 Funktionale Differenzierung und Verflechtung

2 Problemstellung und Wertung

2.1 Problemstellung
2.11 Auswirkungen der bisherigen Entwicklung
2.12 Bedingt beeinflußbare zukünftige Entwicklungen

2.2 Gesellschaftspolitische Zielsetzungen
2.21 Verfassungspolitische Grundforderungen
2.22 Zielvorstellungen für eine Raumordnungspolitik des Bundes in Verdichtungsräumen

2.3 Wertung der Entwicklungsfaktoren
2.31 Positive Faktoren der Entwicklung
2.32 Negative und problematische Faktoren der Entwicklung

3 Entwicklungskriterien und räumliche Modellvorstellungen

3.1 Entwicklungskriterien
3.11 Kriterien für die Entwicklung und Beschränkung von Verdichtungsräumen
3.12 Kriterien für die Erkennung und Umstrukturierung von Problemgebieten

3.2 Steuerungsinstrumente
3.21 Steuerungsinstrumente des Bundes

3.3 Schwerpunkt-Achsen-Prinzip
3.31 Verdichtungsschwerpunkte(-knoten)
3.32 Verdichtungs- und Entwicklungsachsen(-bänder)

Vorbemerkung

Die nachstehende Empfehlung befaßt sich ausschließlich mit den Verdichtungsräumen. Sie setzt das für alle Räume der Bundesrepublik Deutschland geltende Prinzip des Ausgleichs zwischen verschieden leistungsfähigen Räumen als allgemein anerkannten Grundsatz voraus. Sie setzt weiter voraus, daß das zentralörtliche Versorgungsprinzip auch in dem System von Verdichtungsschwerpunkten und -achsen seine Gültigkeit behält.

1 Ausgangslage der räumlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Merkmale der Siedlungsstruktur

1.11 Strukturmerkmale der Gesamtsiedlung

Die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist großräumig gekennzeichnet durch einen gewissen Rückzug von Bevölkerung und Siedlung aus den flächenbezogenen, historisch gewachsenen Strukturen der Agrargesellschaft und ihre Konzentration und arbeitsteilige Differenzierung in den Knoten und entlang der Achsen einer sich immer stärker herausbildenden netzartigen Verdichtung, als einer spezifischen Siedlungsstruktur für die voll entwickelte Industriegesellschaft.

Dieser Kontraktions- und Differenzierungsprozeß wirkt sich in zweifacher Hinsicht polarisierend aus:

— einmal in bezug auf die räumlichen Strukturen, d. h. den Verdichtungsräumen stehen immer deutlicher Entleerungsräume gegenüber,

— und zum anderen in bezug auf die spezifischen Standortqualitäten der Verdichtungsknoten bzw. der Verdichtungsachsen.

Die *Verdichtungsschwerpunkte* in den Netzknoten profitieren u. a. von der besonders hohen Qualität der nur hier verfügbaren Kommunikationssysteme ersten Ranges in den Fernverkehren (Flughafen, TEE- bzw. IC-Knotenbahnhof, Autobahnknoten, Knotenamt der Telekommunikationen) und Nahschnellverkehren (S- und U-Bahnsysteme mit regionalen Sondertarifen) und den daraus resultierenden Koppelungseffekten. Sie entwickeln sich auf Grund der besonders guten Erreichbarkeit und infolge ihrer weiteren Fühlungsvorteile zu Orten höchster Standortqualität für Dienstleistungen aller Art.

Die *Verdichtungsachsen (-bänder)* profitieren dagegen von der hohen Kapazität der hier verfügbaren, u. U. gebündelten Kommunikationssysteme (Hauptstrecken der Deutschen Bundesbahn, Bundesautobahn, Hauptwasserwege = Hauptabfuhrbänder der gewerblichen Wirtschaft) und der darauf aufbauenden örtlichen Infrastrukturen. Sie entwickeln sich zu Standorten mit umfassender quantitativer Ausstattung (Gewerbestandorte).

Zusätzlich bieten sie sich für den Ausbau nachrangiger Entwicklungsschwerpunkte durch Einhängung nachgeordneter Kommunikations- und Infrastruktursysteme in das übergeordnete Netz an.

1.12 Formen der Verdichtungsräume

Innerhalb dieses Systems differieren die einzelnen Verdichtungsräume nach den unterschiedlichen *Formen*, in denen sich der Verdichtungsprozeß in räumliche Strukturen überträgt.

Grob gesehen ist zu unterscheiden zwischen *einpoligen* (monozentrischen) und *mehrpoligen* (polyzentrischen) *Verdichtungsräumen* und sog. *Verdichtungsfeldern*, wobei die jeweilige räumliche Ausformung Ergebnis ökonomischer, sozialer und technologischer Prozesse ist, die ihre besondere Ausprägung unter den subjektiven historischen Bedingungen ihrer Entstehungszeit gefunden haben.

— Einpolige Verdichtungsräume (z. B. Hannover, München) sind historisch gesehen stets aus Märkten oder Herrschaftssitzen herzuleiten. Sie sind damit älter als mehrpolige Verdichtungsräume und in der Gewichtung ihrer Hauptfunktionen stärker ausgewogen und deutlicher ausgeprägt als diese.

— Mehrpolige Verdichtungen (z. B. Ruhrgebiet, Rhein-Main, Rhein-Neckar) treten dagegen erst im 19. Jahrhundert auf. Sie sind im wesentlichen ökonomisch-technologisch bestimmt und basieren meist auf der großräumigen Anwendung technisch-wissenschaftlicher Innovationen (Montanballung, Textilballung, Chemieballung). Diesen Entstehungsursachen und den relativ kurzen Entwicklungszeiträumen entsprechend litten mehrpolige Verdichtungsräume lange unter strukturellen Mängeln und Unausgewogenheiten baulich-räumlicher, ökonomischer, kultureller und sozialer Art. In neuerer Zeit führen Arbeitsteiligkeit und Umfang der Dienstleistungen gleichfalls zur Herausbildung mehrpoliger Verdichtungen; ähnliches gilt für die Entwicklung des Bildungswesens, durch die insbesondere bestehende mehrpolige Verdichtungen um- und neugewichtet werden (Universitätsgründungen, Gesamthochschulen).

— Eine Sonderform der Verdichtungsräume ist das Verdichtungsfeld (z. B. Rhein-Ruhr-Ballungsfeld). Verdichtungsfelder entwickeln sich aus dem Zusammenwachsen (Verschmelzen) mehrerer ein- oder mehrpoliger Verdichtungsräume zu noch umfassenderen räumlichen Gebilden. Die Entstehung solcher Verdichtungsfelder wird erleichtert und zunehmend stimuliert durch die Einführung technischer Neuerungen. Diese be-

wirken eine erleichterte Mobilität der Bevölkerung und damit zugleich die Vergrößerung der sozio-ökonomischen Verflechtungsbereiche.

1.13 Ökologische Bedingungen der Verdichtungsräume

Die Entwicklung der einzelnen Verdichtungsräume hängt von einer Anzahl *ökologischer* Randbedingungen ab, die unter dem Begriff ‚natürliche Ressourcen' zusammengefaßt werden. Nicht ausreichende oder gar fehlende Ressourcen können schon bei weniger umfangreichen Siedlungsgebilden nur bedingt durch technische Ersatzmaßnahmen ausgeglichen werden (z. B. verfügbarer Trinkwasservorrat, Vorflut, aber auch weitere Faktoren der Vitalsituation wie die Umweltbelastung und die klimatischen Gegebenheiten). Erschien es bislang noch möglich, unzureichende ökologische Bedingungen durch technisch-organisatorische Maßnahmen den steigenden Ansprüchen anzupassen, so ist bei den größeren Verdichtungsräumen deutlich geworden, daß die Vitalsituation hier auf einigen Gebieten — qualitative wie quantitative — Begrenzungskriterien setzt, die ohne schwere Risiken oder ungewöhnlich hohe Kosten nicht mehr überschritten werden können (z. B. Trinkwasserschutz, Luftbelastung).

1.14 Demografische Bedingungen der Verdichtungsräume

Auch die *demografischen* Bedingungen der einzelnen Verdichtungsräume sind unterschiedlich. Vereinfacht ausgedrückt gibt es Verdichtungsräume mit wachsender, stagnierender und abnehmender Bevölkerung. Derart variierende demografische Bilanzen sind nur zum geringsten Teil auf primär unterschiedliche Verhaltensweisen etwa im generativen Verhalten der betreffenden Bevölkerungen zurückzuführen; vielmehr spiegeln sich in diesen Bilanzen eine Reihe von Faktoren wider, deren Wirkungsweise nur zum Teil ausreichend belegt ist:

— So wurde bislang davon ausgegangen, daß Verdichtungsräume aus ihrem — näheren und ferneren — Umland wachsen, wobei eigene Bevölkerungsunterschüsse durch den Zufluß ländlicher Bevölkerungsteile mehr als ausgeglichen werden. Dabei konnte der steigende Arbeitskräftebedarf in den Verdichtungsräumen durch freigesetzte Erwerbspersonen aus der immer stärker rationalisierenden Landwirtschaft und aus Umstrukturierungen im Gewerbebereich gedeckt werden. Dieser Prozeß kann aber in dem Augenblick als abgeschlossen gelten, da Arbeitskraftreserven in ländlichen Räumen kaum mehr vorhanden sind, sei es, weil auch in diesen Räumen die Reproduktionsrate — mit einer gewissen Verzögerung zu den verstädterter Räumen — stark gesunken ist, sei es, weil als Ergebnis langjähriger Landflucht dort ein Bevölkerungs- und Arbeitskräfte-Minimum erreicht ist, das nicht mehr unterschritten werden kann oder weil die verfügbaren Arbeitskräfte durch innerregionale Konzentrationsprozesse aufgefangen werden. Es ist zu vermuten, daß die bisherige Form der Land-Stadt-Wanderung als Übergangserscheinung zwischen Frühformen des Verstädterungsprozesses und den sich herausbildenden stabileren Verhältnissen einer konsolidierten Industriegesellschaft anzusehen ist.

— Aber auch andere Momente finden in demografischen Bilanzen ihren Niederschlag, wie etwa die veränderte Bewertung von Standortfaktoren durch die — potentiell — mobilen Teile der Bevölkerung. In Form von Lohn-, Wohn-, Freizeit- und Prestigewertoptimierungen beeinflussen sie das Mobilitätsverhalten und damit die Wanderungstrends zu und zwischen einzelnen Verdichtungsräumen.

Ein Zusammentreffen solcher Momente — Wachstumsbeeinträchtigungen des Arbeitsmarktes durch den Ausfall ländlicher Zuwanderungen und differenziertere Standortbewertungen durch potentiell mobile Schichten — bewirkt somit, daß die Zuwanderung zu weniger günstig gelegenen oder doch so beurteilten Verdichtungsräumen geringer wird, zum Erliegen kommt oder im Extremfall in Abwanderung zu günstiger eingeschätzten Räumen umschlägt.

1.15 Wirtschaftsstruktur der Verdichtungsräume

Die *Wirtschaftsstruktur* der Verdichtungsräume ist ebenfalls uneinheitlich. Unterschiede bei Räumen des gleichen Entwicklungstyps (vgl. 1.12) gehen auf differierende Standortfaktoren zurück oder erklären sich — historisch gesehen — aus dem zeitlich bedingten Zusammentreffen optimaler Standortfaktoren mit technologischen Innovationen, aus der unterschiedlichen Ausnutzung der gegebenen Bedingungen oder aus politischen Entwicklungen. Auch im ökonomischen Sinne ist zwischen expandierenden, stagnierenden und schrumpfenden Verdichtungsräumen zu unterscheiden, wobei der sichtbar werdende Effekt Ergebnis verschiedener Einzelfaktoren sein kann.

Verdichtungsräume mit *schrumpfender* Wirtschaftskraft sind meist Industrieballungen aus dem 19. Jahrhundert,

— in denen Industriesparten überwiegen, die aus strukturellen oder technologischen Gründen einem starken Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sind (Bergbau, Schwerindustrien),

— in denen über lange Zeiträume vorherrschende gewerbliche Monostrukturen die Herausbildung tragfähiger Arbeitsmärkte für andere Wirtschaftsbranchen verhindert haben,

— und/oder deren relative Standortgunst sich aus ökonomischen, technologischen oder politischen Gründen entscheidend verschlechtert hat.

Die Gründe, die zum *Stagnieren* größerer Verdichtungsräume führen, sind demgegenüber weiter gefächert; so können Verdichtungsräume wirtschaftlich stagnieren, weil

— ihr Arbeitsmarkt nicht mehr erweiterungsfähig ist,

— wichtige Standortfaktoren ungünstiger sind — oder doch so angesehen werden — als die konkurrierender Räume,

— ihre Wirtschaftsstruktur relativ einseitig ist und zu geringe Wachstumsraten aufweist und

— die höher qualifizierten Berufsgruppen die Wohn-, Freizeit-, Bildungs- oder Prestigewertqualitäten des Standortes überwiegend negativ oder nur neutral bewerten.

Verdichtungsräume mit *expandierender* Wirtschaft sind dagegen Räume besonders hoher und aktueller Standortgunst. Die Voraussetzungen dazu sind

— ein Raum von ausreichender Größe mit guten klimatischen Bedingungen, um weitere gewerbliche Entwicklungen ohne innere Kollisionen und ohne größere Umweltschäden bewältigen zu können,

— eine hervorragende Infrastruktur, gerade auch in bezug auf die qualitativ höchstwertigen Kommunikationssysteme (Erreichbarkeit),

— ein besonders umfangreicher und vielseitiger Arbeitsmarkt, der — sei es durch Zuzug, sei es durch strukturelle Umschichtungen — weiterhin ausbaufähig bleibt,

— eine breite und ausgewogene Mischung von Wirtschaftszweigen mit einem hohen Anteil an Wachstumsindustrien und schließlich

— eine besonders positive Bewertung der Wohn-, Freizeit- und Prestigewertqualitäten des Raumes.

Die einzelnen Standortvoraussetzungen sind stets als eng verbundene Teile eines Gesamtkomplexes zu sehen. Der Ausfall oder die Schwächung von Einzelfaktoren muß somit eine — negative — Änderung der Standortgunst insgesamt zur Folge haben.

1.2 Funktionale Differenzierung und Verflechtung

Die einzelnen Verdichtungsräume unterscheiden sich weiterhin sowohl in bezug auf die von ihnen wahrgenommenen Haupt- oder Leitfunktionen wie auch hinsichtlich ihres Ranges in der Rollenverteilung zwischen den einzelnen Räumen.

Im Zuge der Konsolidierung der Bundesrepublik Deutschland und hervorgerufen durch den Fortfall der wirklichen Hauptstadt (als Metropole) haben sich Verdichtungsräume herausgebildet, deren Kernstädte — entweder auf der Basis bereits vorhandener Strukturen oder als Ergebnis jüngster Entwicklungsprozesse — auf Teilgebieten Funktionen für die gesamte Bundesrepublik erfüllen (Teilhauptstädte) und andere, die lediglich oder überwiegend zentrale Funktionen für ihre Region wahrnehmen (Regionalhauptstädte).

‚Teilhauptstädte' in dieser Definition sind — neben Berlin — Hamburg, Köln/Bonn, Frankfurt und München, weil jeder dieser Räume (neben den nur regionalen Funktionen) wesentliche Aufgaben für die Gesamtheit der Bundesrepublik wahrnimmt (etwa in der Regierung und zentralen Verwaltung, der Finanzwirtschaft, dem Handel, der Kultur u. a.).

Die Kernstädte der übrigen großen Verdichtungsräume — Bremen, Hannover, Düsseldorf, Essen, Nürnberg, Mannheim/Ludwigshafen und Stuttgart — haben dagegen keine oder nur nachgeordnete Funktionen für die gesamte Bundesrepublik. Sie nehmen einen funktional anderen, nicht gleichen Rang ein und stehen in der sich bildenden Ordnung der Verdichtungsräume eine Stufe unter den Zuvorerwähnten: sie sind vorwiegend ‚Regionalhauptstädte'.

2 Problemstellung und Wertung

2.1 Problemstellung

Der bisherige Verlauf der gesellschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist in seinen raumbedeutsamen Auswirkungen gekennzeichnet durch eine Konzentration der Wirtschaftskraft und Bevölkerung in den Verdichtungsräumen und eine damit im Zusammenhang stehende, vergleichsweise geringfügige Entwicklung außerhalb der verdichteten Räume.

2.11 Auswirkungen der bisherigen Entwicklung

Die *interregionalen Wanderungen* (primär arbeitsplatzorientierte Wanderungen) setzen sich idealtypisch aus vier verschiedenen Wanderungsströmen zusammen:

— Die Abwanderungen aus den ländlichen Räumen in die Verdichtungsräume schwächten sich in den letzten Jahren zunehmend ab. In der ziemlich ausgeglichenen Wanderungsbilanz verbergen sich jedoch beträchtliche Wanderungsverluste bei der 16 bis 35 Jahre alten Bevölkerung. Es handelt sich vorwiegend um Bildungs- und Ausbildungswanderer. Diese kehren nach Abschluß ihrer Ausbildung nicht mehr in die ländlichen Räume zurück.

— Die Altersmobilität nimmt offenbar rasch zu. Hier erhalten die ländlichen Räume erhebliche Wanderungsüberschüsse bei den über 50 Jahre alten Personen. Sie tragen einen Teil zum Ausgleich der Wanderungsbilanzen zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen bei.

— Die Nord-Süd-Wanderungen setzen sich bevorzugt aus höher qualifizierten Arbeitskräften zusammen. Dieser Personenkreis schätzt den Wohn-, Freizeit- und Prestigewert der südlichen und südwestlichen Verdichtungsräume höher als den der nord- und westdeutschen Räume ein.

— Durch den Zustrom an ausländischen Arbeitskräften wird der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften weitgehend abgedeckt. Dieser Bedarf tritt in den ländlichen Räumen ebenso wie in den nord- und süddeutschen Verdichtungsräumen auf. Er ist in den süddeutschen Verdichtungsräumen besonders groß. Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte in die länd-

lichen Räume trägt zusammen mit den positiven Alterswanderungen zu einer ausgeglichenen Gesamtbilanz dieser Gebiete bei.

Innerregionale Wanderungen (Wohnmobilität)

Innerhalb der Verdichtungsräume ist eine anhaltende Abwanderung der Bevölkerung aus den Kernstädten, insbesondere aus den Innenstädten in das Umland zu beobachten. Es wandern bevorzugt junge Familien und wirtschaftlich stärkere Bevölkerungsgruppen ab. Die Alten und sozial Schwachen bleiben zurück. Freiwerdender Wohnraum wird in einer Übergangszeit bevorzugt mit Ausländern belegt. Später folgt ein Ersatz durch gewerbliche Nutzung oder teuere Kleinwohnungen.

Als Folge dieser Entwicklung ist festzustellen:

- eine zunehmende Besiedlung des Umlandes verbunden mit einer Zersiedlung der für die ökologische Regeneration und die Erholung wichtigen Freiräume;
- eine deutliche Verlängerung der Fahrtwege mit einer stärkeren und einseitigen Belastung der Nahverkehrssysteme;
- eine deutliche Verlagerung der Nachfrage nach Versorgungseinrichtungen und sozialer Infrastruktur an den Rand der Verdichtungsräume, verbunden mit einer Unterversorgung der Bevölkerung, da die Standorte dieser Einrichtungen der verlagerten Nachfrage nur allmählich folgen können;
- eine zunehmende Unterauslastung der bestehenden Versorgungseinrichtungen und der sozialen Infrastruktur in den Innenstädten;
- ein anhaltender Verlust an historisch wertvoller Bausubstanz in den Innenstädten, verbunden mit der visuellen Uniformität sperriger, zweckrationaler Baukörper;
- eine soziale Diskriminierung der alten und sozial schwachen Stadtbewohner, denen das Wohnen in schlechter Luft, bei großer Lärmbelastung und schlechter Versorgung in den Innenstädten zugemutet wird;
- eine zunehmende Segregation sozialer Randgruppen, insbesondere von Ausländern, wodurch die Integration erheblich erschwert wird;
- eine Polarisierung der politischen Einstellung aufgrund kontrastierender Lebenssituationen und Problemlagen in den Innenstädten und Umlandzonen.

Bevölkerungsstagnation

Durch den Rückgang der Geburtenrate, die ausgeglichene Bilanz zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen sowie die interregionalen Wanderungsvorgänge ergeben sich für Teilräume der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Probleme zur Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitsmarktes.

Der Arbeitskräftenachfrage einer expandierenden Wirtschaft steht eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung gegenüber. Entweder werden bei weiterer wirtschaftlicher Expansion Veränderungen der Geburtenrate, eine Integrierung der Gastarbeiter bzw. tiefgreifende Rationalisierungsmaßnahmen zur stärkeren Mechanisierung der Arbeitsplätze notwendig, oder die arbeitsplatzintensiven Erweiterungen der expandierenden Wirtschaft müssen ins Ausland verlagert werden. Verschärfend kommt hinzu, daß die Bevölkerungsstagnation nicht nur in einigen Teilräumen, sondern mit einer gewissen Phasenverschiebung in der gesamten Bundesrepublik feststellbar ist.

Änderungen der Standortgunst von Teilräumen

Die Standortgunst eines Raumes ist abhängig von zeitspezifischen Bedingungen technologischer, ökologischer, sozialökonomischer und sozialpolitischer Art und insoweit einem beständigen Wandel unterworfen.

Z. B. kann die Entwicklung neuer Technologien bei großtechnischer Anwendung die Standortgunst hierfür geeigneter Räume erheblich erhöhen, während u. U. damit verbundene Substitutionskonkurrenzen die Standortgunst anderer Teilräume entsprechend vermindern.

Der Rückgang des Steinkohlenbergbaus ist Ergebnis der von anderen Primärenergien ausgelösten Substitutionskonkurrenz; dem Gewinn an revierfernen Arbeitsplätzen, die auf Öl, Erdgas oder Atomenergie basieren, steht im Ruhrgebiet der Verlust an Arbeitsplätzen in der Grundstoffindustrie gegenüber, der aus mancherlei Gründen nur bedingt durch die Vermehrung sonstiger Arbeitsplätze aufgefangen werden kann. Die Standortgunst einiger neu industrialisierter Räume (Küste, Oberrhein, Süddeutschland) erweitert sich, während die alter Industrieräume sinkt.

Andere Änderungen der Standortgunst werden durch politische Entwicklungen verursacht: Das Zonenrandgebiet hat durch die Grenzziehung und die damit verbundene Abschnürung von Verkehrswegen und Absatzmärkten erheblich an Standortgunst verloren, während andere Grenzräume etwa durch die stärkere Integration der Gliedstaaten der EWG aus ihrer nationalen Randlage gelöst und zu z. T. besonders begünstigten zentralen Standorten werden (z. B. Oberrheingebiet, Aachen/Niederrhein).

Schließlich unterliegt die Standortgunst von Räumen auch Veränderungen in der Bewertung von Standortfaktoren (Wohnwert, Freizeitwert) oder solchen des Umweltschutzes (Luft- und Wasserbelastung, Lärmbelästigung). Insbesondere die höhere Bewertung von Umweltfragen kann zu bedeutenden Einschränkungen der Standortgunst gefährdeter Räume führen (s. a. 1.13).

Größere Einzugsbereiche der öffentlichen und privaten Grundversorgung

Die sich stetig verändernden quantitativen und qualitativen Anforderungen der Bevölkerung, aber auch systemimmanente Rationalisierungs-

maßnahmen und die Randbedingungen neuer Technologien führen zu einer ständigen Vergrößerung der bisherigen Einzugsbereiche.

Auch die immer kostspieligeren Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen machen entsprechend kostensenkende Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich, die meist zu größer dimensionierten Versorgungseinheiten führen, um die Wirtschaftlichkeit der betreffenden Einrichtungen zu gewährleisten.

Eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten durch Belastungsgrenzen bei den natürlichen Ressourcen

Steigende Anforderungen an Klima, Wasser, Boden, Luft, ihre räumlich unterschiedliche Begrenztheit und Belastbarkeit sowie die geringe Substituierbarkeit erfordern Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der natürlichen Ressourcen.

Diese Maßnahmen sind äußerst kostenintensiv und u. U. in ihrer Auswirkung entwicklungshemmend oder -begrenzend. Folgen sind Umverteilungsvorgänge in der Bewertung der Standortgunst von Räumen (s. a. 1.13 und „Standortgunst").

Auswirkungen der Infrastrukturpolitik

Die egalisierende Regionalpolitik des Bundes — ohne Beachtung der interregional unterschiedlichen Ressourcenverteilung — führt gerade auch in den Verdichtungsräumen unter dem Prinzip der Komplementärfinanzierung durch die Länder zu ungleichen Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Bundesmitteln. Während die ‚reichen' Länder die erforderlichen Mittel für die Gegenfinanzierung leicht aufbringen können und damit zugleich in vielen Sachbereichen die Masse der verfügbaren Bundesmittel binden, erhalten die ‚armen' Länder keine oder nur wenig Bundesmittel, weil sie die Gegenfinanzierung nicht oder nur unter Zurückstellung anderer ebenfalls vordringlicher Landesaufgaben aufbringen können. Diese Form der Infrastrukturpolitik vergrößert also im Ergebnis die regionalen Disparitäten anstatt sie zu beheben: die ‚reichen' Länder werden noch weiter gefördert, während die ‚armen' in ihrer Ausstattung mangels Förderung noch weiter zurückfallen (Beispiele: Gem. VerkehrsfinanzG, StFG).

2.12 Bedingt beeinflußbare zukünftige Entwicklungen

Biologische Veränderungen

Die Zunahme der Lebenserwartung sowie die Abnahme des Geburtenüberschusses verändern den Aufbau der Altersgruppen in der Bevölkerungspyramide: der Anteil der älteren Menschen steigt an. Entsprechend steigen auch die Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen speziell für ältere Menschen.

Die allgemein verlängerte Lebenserwartung bewirkt sodann zeitliche und qualitative Veränderungen der Lebensphasen und des Lebensablaufs: die ‚postproduktive' Lebensphase gewinnt zeitlich wie qualitativ an Bedeutung. Entsprechende Folge muß die Übernahme neuer Funktionen in die ‚postproduktive' Phase sein.

Sozialökonomische Veränderungen

Die andauernde Verminderung der Arbeitszeit, die damit verbundene Vermehrung der arbeitsfreien Zeit bei steigendem Realeinkommen bewirken gleichfalls Änderungen der Lebensgewohnheiten und der bislang vorhandenen Infrastrukturen.

Die sich weiter differenzierenden Anforderungen des Arbeitsmarktes und zunehmende Bildungsinteressen führen zu längeren Ausbildungs- und zusätzlichen Fortbildungszeiten.

Die Vorverlegung der Altersgrenze für Berufstätige erlaubt eine starke Steigerung ‚postproduktiver' Nebenerwerbsanteile von Rentnern.

Der anhaltende Sog des Arbeitsmarktes bewirkt auch eine Steigerung der Nebenerwerbsanteile von zeitweilig aus dem Arbeitsprozeß Ausgeschiedenen (Hausfrauen).

Die steigenden Dienstleistungsansprüche z. B. in den Bereichen der Gesundheits-, Bildungs- und Freizeitplanung führen zu tiefgreifenden Umgewichtungen und Maßstabsvergrößerungen der betr. Bezugsgrößen und ihrer Einzugsbereiche.

Die auf die bisherigen Versorgungsansprüche ausgerichtete Hierarchie von Räumen und Orten (zentrale-Orte-Hierarchie) wird dadurch überformt und relativiert.

Politische Entwicklungen

Aus der Erweiterung der EWG und ihrer inneren Konsolidierung und Funktionserweiterung ergeben sich Veränderungen in der Standortgunst von Teilräumen.

Ähnliches könnte eintreten im Falle einer Normalisierung des Verhältnisses zur DDR und zu den anderen sozialistischen Staaten (z. B. Veränderungen der Standortqualität von Berlin und des Zonenrandgebietes).

2.2 Gesellschaftspolitische Zielsetzungen

2.21 Verfassungspolitische Grundforderungen

Schaffung gleicher Entwicklungschancen (Chancengleichheit)

Die Forderung nach gleichen Entwicklungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft ist räumlich nicht so zu verstehen, daß an jeder Stelle des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland die räumlichen Voraussetzungen für die Entwicklung städtischer Lebensformen zu schaffen sind.

Chancengleichheit kann nur so verstanden werden, daß die Voraussetzungen für eine räumliche (horizontale) Mobilität gewährleistet werden, um z. B. an städtischen Lebensformen und Versorgungsansprüchen und -angeboten teilzunehmen;

soziale (vertikale) Mobilität, z. B. über ein verbessertes Bildungssystem und dessen Zugänglichkeit für jedermann, ist dafür eine Voraussetzung.

Erweiterung der Freiheitsrechte und des Wohlstands der Bevölkerung

Die Erweiterungen der Freiheitsrechte sind insofern raumrelevant, als die Freizügigkeit als ein Aspekt der Freiheitsrechte — z. B. bei der Nord-Süd-Wanderung — auch problematische Folgen für die Standortgunst bestimmter Teilräume mit sich bringen kann. Steigender Wohlstand der Bevölkerung ist nicht denkbar ohne eine entsprechende wirtschaftliche Entwicklung, diese wiederum hängt von den (beeinflußbaren und nichtbeeinflußbaren) Standortfaktoren und dem verfügbaren Arbeitsmarkt ab; dabei ist die freie Wahl des Arbeitsplatzes ein bedeutsames Merkmal unserer Verfassung.

Die EWG sprengt dabei den nationalen Rahmen, indem sie den Raum garantierter Freizügigkeit erweitert.

Auftrag zur Neuordnung der Bundesländer

Hier sind die administrativen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zu berücksichtigen, um gleichartige und gleichwertige Bedingungen innerhalb der Bundesländer zu schaffen. Durch diese Neuordnung werden sich Veränderungen in der Standortgunst mittelbar ergeben, z. B. durch die geänderten Auswirkungen der regionalen Strukturpolitik auf das Prinzip der Gegenfinanzierung.

2.22 Zielvorstellungen für eine Raumordnungspolitik des Bundes in Verdichtungsräumen

Vorrang der Qualität des Lebens vor wirtschaftlicher Expansion

Wirtschaftliche Aktivitäten können durch Beeinträchtigung der Vitalsituation (Luft- und Wasserverunreinigung, Lärmbelästigung, Klimaverschlechterung) zu empfindlichen Minderungen der Qualität des Lebens führen. In Abwägung aller öffentlichen Interessen ist daher zu untersuchen, in welchen Räumen

- die wirtschaftliche Aktivität infolge einer bereits sichtbaren Minderung der Vitalsituation beschränkt werden muß,
- eine weitere Expansion um weltbeeinträchtigender Produktionsstätten wegen drohender Minderung der Vitalsituation verhindert werden muß,
- eine bereits spürbare und auf andere Weise nicht zu beseitigende Minderung der Vitalsituation die Verlegung von umweltbeeinträchtigenden Produktionsstätten erforderlich macht und
- andererseits günstige Standortvoraussetzungen gegeben sind, die eine Ausdehnung störender Produktionsstätten zulassen.

Förderung der bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen

Die bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen werden infolge ihres Umfangs und der durch sie bewirkten Gewichtungen in besonders hohem Maße raumrelevant.

In beiden Bereichen zeichnet sich als Zielsetzung die Konzentration auf leistungsfähige Groß-Einheiten ab (z. B. Gesamthochschulen, Schwerpunktkrankenhäuser), die ihrerseits standortprägend sind, aber zugleich besonders hohe Ansprüche an die Infrastruktur und an die Kommunikationssysteme stellen. Die Standortwahl für derartige Großstrukturen ist daher besonders sorgfältig auf die Möglichkeiten des vorgegebenen Verdichtungsnetzes und hier wiederum auf die der Hauptknoten abzustimmen.

Förderung der verkehrspolitischen Zielsetzungen

Die verkehrspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung umfassen

- den weiteren Ausbau des Bundesfernstraßennetzes,
- den Aus- und Neubau leistungsfähiger Schienenverkehrsnetze für den Fernschnellverkehr und
- den Aus- und Neubau besonderer Nahschnellverkehrssysteme in den Verdichtungsräumen.

Während der weitere Ausbau des Bundesfernstraßennetzes in seinen Auswirkungen auf die räumliche Ordnung eher ergänzenden Charakter hat, sind sowohl der Ausbau des Fernschnellverkehrs zwischen den Schwerpunkten der Verdichtungsräume wie auch die Erstellung besonderer Nahschnellverkehrssysteme in den Verdichtungsräumen von grundsätzlicher Bedeutung für die von ihnen bedienten Orte und deren Standortqualitäten: beide Maßnahmen bewirken starke Verbesserungen in den äußeren wie inneren Kommunikationen und damit in der Erreichbarkeit der Verdichtungsräume und ihrer Zentren und geben diesen eine besondere Verkehrsqualität, die sie vor anderen Räumen auszeichnet.

Förderung einer Wirtschaftspolitik der ‚mittleren Linie'

Der Ausgleich zwischen wachstums- und stabilitäts-orientierten Wirtschaftszielen wird zu einer Notwendigkeit für jede Entwicklungsstrategie, um räumliche oder sektorale Disparitäten verhindern zu können.

Voraussetzung dazu ist die Schaffung hinreichend großer, differenzierter und leistungsfähiger regionaler Arbeitsmärkte. Wirtschaftliche Entwicklung wird dabei nicht mehr mit quantitativer Expansion gleichgesetzt, sondern mit qualitativer, auf höhere Wertschöpfung gerichteter Entwicklung.

Abstimmung langfristiger Innovationsstrategien

Zur Sicherung der wirtschaftlichen Weiterentwicklung und damit zugleich des materiellen

Wohlstandes der Bevölkerung wird die längerfristig angelegte Abstimmung von Innovationsstrategien zwischen dem Staat (Bund und Ländern), der privaten Wirtschaft und den betroffenen kommunalen Körperschaften erforderlich.

Eine solche langfristige Abstimmung hat volumensetzenden und entwicklungsinduzierenden Charakter; dafür sind die räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen festzulegen und vorzuhalten (z. B. Hochleistungsschnellbahn, Kernfusion als Primärenergie).

Förderung von strukturellen Änderungen der Flächennutzung

Der noch andauernde Wandel von der Agrargesellschaft in eine konsolidierte Industriegesellschaft wird auch zu weiteren strukturell erforderlichen oder wünschenswerten Wandlungen in der Flächennutzung führen.

Derartige strukturelle Änderungen können sowohl für eine Optimierung wie für eine Substitution der Landwirtschaft erforderlich werden. Dabei wird der Erhaltung der Landschaft und ausreichender Freiräume als Voraussetzung einer langfristigen Sicherung der Entwicklung und zur Aufrechterhaltung der ökologischen Bedingungen besonderes Gewicht beizumessen sein.

2.3 Wertung der Entwicklungsfaktoren

2.31 Positive Faktoren der Entwicklung

— Die dezentrale räumliche Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem nahezu netz- und gitterartigen Aufbau bedarf nur der Netzergänzungen und -optimierungen, nicht jedoch eines andersartigen Strukturprinzips.

— Der zunehmenden Bedeutung und Attraktivität städtischer Lebensformen und ihrer Zugänglichkeit für alle Bevölkerungsteile entspricht die dezentrale Siedlungsentwicklung in Verdichtungsachsen und -knoten.

— Die Summe der infrastrukturellen Ausstattungen und der große Arbeitsmarkt in den Schwerpunkten und entlang der Achsen der Verdichtung bilden die günstigsten Voraussetzungen für eine optimale Kombination der Produktionsfaktoren für die Wirtschaft.

— Unter den Bedingungen steigender Versorgungsansprüche der Bevölkerung und der dadurch mitbedingten Heraufsetzung der minimalen Bezugsgrößen ist die zweifache Polarisierung der Siedlungsstruktur — zum einen von der Fläche auf die Achsen und Knoten und zum anderen innerhalb dieser nach den optimalen Standortqualitäten — ein geeigneter Entwicklungsprozeß, um den neuen Bedingungen Rechnung zu tragen.

— Die innerregionale Funktionsdifferenzierung in mehrpoligen oder feldartigen Verdichtungsräumen entspricht im kleinräumigen Maßstab den zuvor aufgezeigten Entwicklungen. Dabei bieten die Verdichtungsräume u. a. die Voraussetzungen für den Einsatz leistungsfähiger Massenverkehrsmittel (Nahschnellverkehrssysteme).

— Die zunehmende Bedeutung und Attraktivität städtischer Lebensformen, in Verbindung mit den steigenden Versorgungsansprüchen und -erwartungen der Bevölkerung, läßt sich bei begrenzten Mitteln leichter durch Konzentration verwirklichen.

— Die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten für den einzelnen sind in den Verdichtungsräumen aufgrund des vielfältigen Bildungs-, Arbeits- und Versorgungsangebots eher zu realisieren, als in dünner besiedelten Gebieten mit ihrer geringen infrastrukturellen Ausstattung und wenig differenzierten Arbeitsmärkten.

— Die Erschließung der Arbeits- wie auch der Versorgungsmärkte durch leistungsfähige Nahschnellverkehrssysteme wird erst in Verdichtungsräumen sinnvoll und vertretbar.

— Die großen, qualitativ und quantitativ vielfältigen Arbeitsmärkte der Verdichtungsräume mit den hochwertigen Kommunikations- und Versorgungssystemen sind von entscheidender Bedeutung für die Dienstleistungszweige und die nicht an bestimmte Standorte gebundenen Wirtschaftsbranchen unter Berücksichtigung der „social costs".

— Die Bedeutungszunahme der allgemeinen Standortqualitäten (Lohn-, Wohn-, Freizeit-, Bildungs- und Prestigewert) für die Arbeitnehmer und für die einzelnen Wirtschaftszweige, wie auch der organisatorisch und technisch bedingte Trend zu größeren Betriebs-, Unternehmens- und Versorgungseinheiten bedeutet Standortentscheidungen für die großen Verdichtungsbänder und -knoten.

— Der Fernverkehr mit seiner Bedingung der Reduktion = Optimierung der Haltpunkte innerhalb des Systems zur Gewährleistung schnellster Verbindungszeiten bewirkt ebenfalls eine ausschließliche Bedienung der großen Verdichtungsräume.

2.32 Negative und problematische Faktoren der Entwicklung

— Das Fehlen einer echten Hauptstadt mit ihrem politischen, geistigen und kulturellen Potential erschwert die Herausbildung von Leistungsspitzen nationaler Art.

— Interregional nachteilig wirkt sich vor allem die bereits beschriebene Nord-Süd-Wanderung — in Verbindung mit der Über- bzw. Unterlastung bestehender infrastruktureller Ausstattungen — und die Infrastrukturpolitik des Bundes aus, die den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Verdichtungsräume nicht Rechnung trägt und über das Prinzip der gleichmäßigen Gegenfinanzierung zu noch stärkeren Disparitäten führt.

— Die wirtschaftlich einseitig strukturierten Verdichtungsräume sind in hohem Maße krisenanfällig, wenn es über gezielte Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hände nicht gelingt, durch eine Aufwertung der Standortqualitäten weitere

Wirtschaftsbranchen anzusiedeln, um eine insgesamt ausgeglichenere Wirtschaftsstruktur zu erreichen.

— Durch die wirtschaftliche Expansion in den Verdichtungsschwerpunkten und die hohen Umweltbelastungen durch die Individualverkehrsströme ergeben sich Überlastungen, die die Vitalsituation der Bewohner eines solchen Verdichtungsraumes derart beeinträchtigen, daß restriktive Maßnahmen und/oder hohe Substitutionsinvestitionen notwendig werden, um eine bestimmte Umweltqualität zu sichern oder wiederherzustellen.

— Die Kumulierung der Nutzungsdichten und deren Folge für die Zugänglichkeit der zentralen Verdichtungsbereiche erfordert ebenfalls restriktive Maßnahmen in Verbindung mit der räumlichen Auseinandergliederung von zu starken Nutzungskonzentrationen.

— Der Verlust an Freiflächen innerhalb der Verdichtungsräume muß sowohl aus ökologischen und wohnwertbestimmenden Gründen als auch aus vorsorgenden Überlegungen zur Sicherung späterer Entwicklungen aufgehalten werden.

— Die Verlagerung bzw. Verdrängung von Wohn- und Gewerbestandorten in die Randzonen der Verdichtungsräume muß raumplanerisch insoweit unter Kontrolle gebracht werden, daß zum einen der Gefahr der Zersiedlung begegnet werden kann und zum anderen der optimale Einsatz von infrastrukturellen Einrichtungen (einschließlich öffentlicher Massentransportsysteme) möglich wird.

— Die Zuordnung der angrenzenden Räume an die Verdichtungsachsen und -knoten zur Befriedigung immer differenzierterer Bedürfnisse muß über entsprechende Kommunikations- und Verfahrenssysteme erfolgen.

3 Entwicklungskriterien und räumliche Modellvorstellungen

3.1 Entwicklungskriterien

Bei der Abschätzung der weiteren räumlichen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, daß das Potential an sozioökonomischen Wachstumskräften geringer werden wird, als in den zurückliegenden Jahrzehnten. Das bedeutet bei begrenztem Ressourcenhaushalt den schwerpunktmäßigen Mitteleinsatz auf ausgewählte Räume.

3.11 Kriterien für die Entwicklung und Beschränkung von Verdichtungsräumen

— Die dezentralisierte Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist durch Netzergänzungen und qualitative Verbesserungen der Kommunikations- und sonstigen Infrastruktursysteme zu vervollkommnen. Bislang nicht voll genutzte Verdichtungs- und Entwicklungsachsen einschließlich ihrer Knoten sind weiter auszubauen; das übergeordnete Netz ist durch nachgeordnete Achsen und Knoten, die über einen Grundbestand an infrastruktureller Ausstattung verfügen müssen, zu ergänzen.

  Damit im Zusammenhang ist auch die Differenzierung der Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsmärkte der Verdichtungsräume weiter zu steigern.

— Die wirtschaftliche und siedlungsmäßige Entwicklung der Verdichtungsräume kann dabei im Einzelfall auf Schwellen stoßen, die Kostenbarrieren bilden, die nicht oder nur bedingt überschritten werden können.

— Weiterhin können bei der Wirtschafts- oder Siedlungsentwicklung Verhältnisse entstehen, bei denen die sozialen Kosten der Entwicklung über den sozialen Nutzen dominieren; auch hier kann ein derartiges Verhältnis eine Entwicklungsbeschränkung erfordern. In solchen Fällen kann im Hinblick auf die Vitalsituation der Bewohner ein partieller Ansiedlungsstopp oder eine -beschränkung notwendig werden, da Umweltqualität nur bedingt substituierbar ist. Dieses Verhältnis von „social costs" zu „social benefits" ist aber nicht generalisierbar z. B. hinsichtlich der Einwohnergröße, sondern ist nur für den Einzelfall zeitspezifisch aussagekräftig.

— Im Bereich des Verkehrs und der Flächennutzung innerhalb der Verdichtungsräume sind die bestehenden Zuordnungen — unter Verminderung störender Gemengelagen von kollidierenden Nutzungen — kontinuierlich zu verbessern.

— Die administrativen Einheiten der Verdichtungsräume sind durch Änderungen des Gebiets- und Verwaltungsaufbaues an die räumlich-funktionellen Gegebenheiten anzupassen. Auch kollidierende kommunal- und regionalpolitische Maßnahmen innerhalb eines Verdichtungsraumes können paralysierend auf die notwendige öffentliche Aktivität eines Raumes wirken.

3.12 Kriterien für die Erkennung und Umstrukturierung von Problemgebieten

— Verdichtungsräume werden zu Problemgebieten, wenn sich die ökologischen Gegebenheiten durch die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung derart verschlechtern, daß eine Gefährdung der Bewohner oder eine Beeinträchtigung der Vitalsituation bevorsteht.

— Langfristig gefährdet sind Verdichtungsräume mit einseitig ausgerichteter Wirtschaftsstruktur, da potentielle Strukturkrisen der dominierenden Branche nicht über einen vielfältigen Arbeitsmarkt aufgefangen werden können. Gebiete, in denen Wirtschaftszweige mit geringer oder stagnierender Entwicklung dominieren, sind ebenfalls Problemgebiete, da jede Rezession oder jeder branchenspezifischer Konjunkturrückgang unmittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit auf den materiellen Wohlstand der Bevölkerung hat und nicht wie in vielschichtig strukturierten Arbeits- und Wirtschaftsmärkten durch die Expansion und erhöhte Nachfrage anderer Branchen aufgefangen werden kann.

— Geringer dimensionierte Arbeitsmärkte ohne die notwendigen institutionellen Einrichtungen zur Umschulung und Nachausbildung sind automatisch größeren Veränderungsbewegungen (z. B. durch Fortzug = räumliche Mobilität) bei einer teilweise rückläufigen Wirtschaftskonjunktur ausgesetzt als großdimensionierte, vielseitige Arbeitsmärkte mit den erforderlichen Umschulungseinrichtungen.

— Fehlende Investitionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand in besonders finanzschwachen Gebieten sind ebenfalls charakteristisch für potentielle Problemgebiete, da hier weder die Möglichkeiten zu einer Konsolidierung der Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen bestehen, noch — was wichtiger ist — die Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Standortgunst über infrastrukturelle Investitionen und Maßnahmen vorliegen.

— Problematisch ist die Situation von Verdichtungsräumen mit einer vergleichsweise geringerwertigen Einbindung in das interregionale Verkehrs- und Energieversorgungssystem, da entscheidende Beeinträchtigungen in der Standortgunst des Raumes auftreten können.

3.2 Steuerungsinstrumente

Das Zielsystem zur räumlichen Ordnung der Verdichtungsräume muß seine Entsprechung in einem Instrumentenkatalog in der Verfügung der öffentlichen Hände finden, wenn nicht die tendenzielle Verwirklichung der vorgelegten Ziele in Frage gestellt werden soll. Dabei können die Instrumente in der Kompetenz des Bundes nur dann greifen, wenn die Entwicklungsmaßnahmen der Länder und der großen Kommunen koordiniert werden. Ohne einen verstärkten Ausbau des Instrumentariums der Entwicklungsplanung, mit der Möglichkeit, finanzielle und soziale Maßnahmen räumlich und zeitlich zu koordinieren bzw. zu integrieren, wird das vorgesteckte Ziel allerdings nicht erreichbar sein.

3.21 Steuerungsinstrumente des Bundes

Zur Realisierung der vorgegebenen Ziele stehen im Kompetenzbereich des Bundes zunächst die raumwirksamen Maßnahmen der Bundesministerien an, die stärker als bisher auf die raumordnungspolitischen Ziele des Bundes abgestimmt werden sollten. Die bedeutsamsten Instrumente sind dabei:

— das Bundesraumordnungsprogramm,

— die Rahmenpläne mit ihren Investitionszulagen, -zuschüssen und zinsgünstigen Darlehen, die zur Schaffung neuer, bzw. zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze zur Verbesserung der Infrastruktur und zum Erwerb bzw. zur Erschließung von Industriegelände dienen,

— die Maßnahmen des Umweltschutzes, insbesondere in den Bereichen Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung und Lärmbekämpfung,

— die Trassenplanung und die Investitionen für den Ausbau der Bundesfernstraßen und des Schienen-Fernverkehrsnetzes,

— die Standortplanung und die Mittelvergabe für den Ausbau bestehender und neuer Hochschulen,

— aus dem ERP-Vermögen und den Förder- bzw. Anlagemitteln der Bundesanstalt für Arbeit die arbeitsmarkt- und strukturpolitisch bedeutsamen Investitionen,

— die Verteilung der Bundesmittel im öffentlich geförderten Wohnungsbau,

— der Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes,

— der Einsatz der Bundesfinanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden,

— steuerpolitische Maßnahmen,

— die Standortbestimmung für den Ausbau und die Neuansiedlung von Behörden des Bundes und der europäischen Gemeinschaften, aber auch

— die Standortpolitik von Unternehmen mit einem Kapitalanteil des Bundes und anderer öffentlicher Hände.

Zur Verwirklichung der vorgesehenen Zielvorstellungen müssen die bislang zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente wesentlich verbessert werden. Hierzu sind gesonderte Vorschläge zu erarbeiten.

3.3 Schwerpunkt-Achsen-Prinzip

Für die gesamträumliche Modellvorstellung gilt generell:

— Die Umorientierung der Siedlungsentwicklung aus der Fläche auf das dezentrale System der Verdichtungsachsen und -schwerpunkte in Verbindung mit der Verlagerung von Standortqualitäten innerhalb dieses Netzes ist weiter zu fördern.

— Die Optimierung des Verdichtungsnetzes durch die Auslastung der vorhandenen bandartigen Infrastruktureinrichtungen ist ebenso weiterzuführen wie die Ergänzung des Verdichtungsnetzes durch den Einbezug und Ausbau ausgewählter Infrastruktureinrichtungen des nächstniedrigen Systems; nur in diesem Zusammenhang erscheint der Ausbau von Entlastungsorten bzw. ihre weitere Entwicklung sinnvoll.

— Die Funktionsteiligkeit der großen Verdichtungsräume, d. h. ihrer Schwerpunkte und Kernräume, ist durch Optimierungen und Ergänzungen des interregionalen Kommunikationssystems und durch eine Erweiterung bzw. Sicherung und Differenzierung des großräumigen Arbeitsmarktes zu gewährleisten und weiterzuentwickeln.

— Die Räume zwischen dem Netz der Verdichtungsachsen und -schwerpunkte sind über Kommunikations- und Transportsysteme so an diese anzuschließen, daß für die dort lebende Bevölke-

rung der Zugang zu städtischen Lebensformen hinsichtlich Versorgung, Bildung, Arbeit etc. sichergestellt ist.

— Innerregional ist ebenfalls ein räumliches Modell von Achsen und Zentren (Schwerpunkten) zu konzipieren, das den funktionsbezogenen Nutzungsdifferenzierungen und -ergänzungen entspricht, und bei monozentrischen Grundformen den Übergang zu polyzentrischen Ordnungsvorstellungen erlaubt.

3.31 Verdichtungsschwerpunkte (-knoten)

Verdichtungsschwerpunkte sind Orte höchster Standortqualität, die aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl besonders hochwertiger und damit kostenintensiver Standortfaktoren herzuleiten ist. Solche Standortqualitäten lassen sich — systembedingt — nur in beschränkter Zahl und in nur begrenzt erweiterbaren Räumen verwirklichen. Verdichtungsschwerpunkte sollten daher vorwiegend den höchstwertigen Nutzungsarten vorbehalten bleiben, die hier ihren spezifischen Ort haben. Bei der Ausbildung von Verdichtungsschwerpunkten sollten solche strukturellen Umschichtungen gefördert werden, die diesen Gesichtspunkten Rechnung tragen.

Die Zugänglichkeit dieser qualitativ hochwertigen Punkte ist durch leistungsfähige interregionale Fernverkehrssysteme und innerregionale öffentliche Nahverkehrssysteme zu erhalten; dabei ist die Dezentralisierung auf mehrere verkehrsgünstig gelegene Optimierungspunkte notwendig, um auftretende Nutzungsüberlastungen auffangen zu können.

Die Sicherung von zentral gelegenen Freiflächen ist ein wichtiger Bestandteil einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik, um sowohl die Aufrechterhaltung der ökologischen Mindestbedingungen zu gewährleisten, als auch zukünftig auftretenden Flächenansprüchen im zentralen Bereich noch entsprechen zu können.

3.32 Verdichtungs- und Entwicklungsachsen (-bänder)

Verdichtungsachsen sind Räume mit besonderer Standortgunst für flächenbeanspruchende Nutzungen. Die Ausbildung von Verdichtungsachsen bietet die optimalen Voraussetzungen für die Anlage und den Betrieb hochleistungsfähiger öffentlicher Nahverkehrssysteme sowie für Anlage und Betrieb der nicht ubiquitär vorzuhaltenden Bandinfrastrukturen und der damit verbundenen Bündelungseffekte.

Das Nahverkehrssystem ermöglicht die schnelle Erreichbarkeit der Punktinfrastruktur in den qualitativ hochwertigen Verdichtungsknoten (-schwerpunkte); entlang der Achsen werden die quantitativ bedeutsamen Standorteffekte realisiert.

Entlastungsorte sind im Zuge der Verdichtungsachsen und der Trassen der öffentlichen Nahverkehrssysteme auszubauen (Entwicklungsachsen). Die zentralen Versorgungseinrichtungen sind in unmittelbarer Nähe der Haltestellen dieser Verkehrsmittel zu konzentrieren.

An den Bändern oder Achsen ist die differenzierte Vorhaltung von Freiflächen notwendig; als funktionsbezogene Zuordnung zu den einzelnen Lebensbereichen, zur Erhaltung der Vitalsituation und als Gewähr für spätere Entwicklungsmöglichkeiten.

c) Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft

(14. September 1972)

Gliederung

1 Aufgabe

2 Auftrag

3 Der sozio-ökonomische Flächenbedarf

3.1 Landwirtschaftliche Nutzfläche
3.2 Forstliche Nutzfläche
3.3 Brutto-Wohnbauland
3.4 Industrie- und Dienstleistungsflächen
3.5 Verkehrsflächen
3.6 Flächen für militärische Anlagen
3.7 Sonstige Flächennutzungen
3.8 Schutzgebiete
3.8.1 Naturschutzgebiete
3.8.2 Landschaftsschutzgebiete
3.8.3 Wasserschutzgebiete
3.8.4 Schutzwald
3.8.5 Lärmschutzbereiche
3.9 Zusammenfassung

4 Landschaftsökologische Bestandaufnahme

5 Zielkonflikte im sozio-ökonomischen und landschaftsökologischen Bereich

6 Vorhandene Strategien und Instrumentarien zur Lösung der Zielkonflikte

6.1 Landschaftsökologischer Bereich
6.2 Sozio-ökonomischer Bereich

7 Gesunde Lebensbedingungen als Zielvorstellung

8 Methoden zur Aufbereitung der natürlichen Gegebenheiten für die Planung

8.1 Vorbemerkung
8.2 Landschaftsökologische Raumeinheiten
8.3 Aufbereitung vorhandener Unterlagen
8.4 Aufbereitung typischer Landschaftsteile

9 Instrumentarium zur Konzeption für die Entwicklung der Landschaften der Bundesrepublik Deutschland

9.1 Analyse des Naturhaushaltes
9.2 Sozio-ökonomischer Flächenbedarf
9.3 Sozio-ökologische Steuerung der Nutzungsansprüche
9.4 Überlastungen des Naturhaushaltes
9.5 Maßnahmen zur Durchführung
9.5.1 Zur Organisation des sozio-ökonomischen Bereichs
9.5.2 Zur Organisation des landschaftsökologischen Bereichs
9.5.3 Forschung
9.5.4 Rechtsvorschriften

10 Schlußbemerkung

11 Anmerkungen und Literatur

12 Schätzung des voraussichtlichen Bedarfs an landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) 1975, 1980 und 1985 (Anlage)

1 Aufgabe

Der Beirat für Raumordnung hat durch eine Reihe von Empfehlungen zu Einzelproblemen der Raumordnung Stellung genommen, um den durch das Raumordnungsgesetz gesetzten Rahmen sachlich auszufüllen. Dabei konnte ein Bereich bisher noch nicht behandelt werden. Er betrifft die Ansprüche aller Bürger an den Naturhaushalt und seine Belastbarkeit.

Ohne Beachtung der Belastbarkeit des Naturhaushaltes, des zukünftigen Ausmaßes der Nutzungsansprüche und der daraus entstehenden Zielkonflikte bleibt das Bundesraumordnungsprogramm unvollständig. Der Lösung dieses Problems dient diese Empfehlung. Sie steht unter dem Grundsatz: Der Mensch kann aus Gründen der Selbsterhaltung den Naturhaushalt auf die Dauer nicht über die Grenzen seiner Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit hinaus beanspruchen und damit überfordern.

2 Auftrag

Der Beirat für Raumordnung hatte auf Vorschlag des Bundesministers des Innern auf seiner Sitzung am 17. März 1970 beschlossen, eine Arbeitsgruppe „Entwicklungskonzeption für die Landschaft" zu berufen. Den Anstoß hierzu gab der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 1969, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, im Raumordnungsbericht 1970 eine umfassende Konzeption für die Entwicklung der Landschaft zu schaffen [2]). Diese Aufforderung lautete:

> „Im Raumordnungsbericht 1968 ist erstmals der Versuch unternommen worden, den Stand der Belastung der Landschaft festzustellen.
>
> Die entsprechenden Vorarbeiten dazu hat eine Arbeitsgruppe des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern geleistet. Es ist nunmehr notwendig, über die Bestandsaufnahme hinaus eine umfassende Entwicklungskonzeption für die Landschaft unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorliegenden Prognosen, insbesondere auch im Hinblick auf den zunehmenden Flächenbedarf für die Erholung und die Freizeitgestaltung sowie das Ausscheiden landwirtschaftlich genutzter Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung, zu erarbeiten."

Die vom Beirat für Raumordnung eingesetzte Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, eine „Entwicklungskonzeption für die Landschaft" zu erarbeiten, nicht erfüllen können, da hierfür die Voraussetzungen, vor allem die Aufbereitung (Bestandsaufnahme und Bewertung) des Naturhaushaltes für alle raumwirksamen Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen, bisher fehlen.

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung haben im Raumordnungsgesetz [1]), im Raumordnungsbericht 1970 [3]) und im Umweltprogramm [4]) gefordert, bei der weiteren Entwicklung des Bundesgebietes „die natürlichen Gegebenheiten" zu beachten, für „die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft" zu sorgen, „landschaftspflegerische Untersuchungen und Vorschläge als Entscheidungshilfen" zu nutzen, die „ökologische Leistungsfähigkeit" zu analysieren, die „Belastungsgrenzen des Naturhaushaltes" zu bestimmen sowie bei allen Planungen und Maßnahmen „ökologische Maßstäbe" zu berücksichtigen und „ökologische Daten" zu erarbeiten. Auch die Empfehlung des Beirats für Raumordnung aus dem Jahr 1969 zur Belastbarkeit des Landschaftshaushaltes [5]) weist auf die „Erfassung der ökologischen Gliederung der Landschaft", des „Wirkungsgefüges des Naturhaushaltes", der „Belastbarkeit von natürlichen Landschaftselementen" sowie auf die Ausarbeitung von „Planungsdaten zur möglichst umfassenden landschaftlichen Beurteilung" hin.

Damit ist die Aufgabe erkannt, ein Weg zu ihrer Lösung jedoch bisher nicht aufgezeigt worden. Trotz aller Forderungen und Grundsätze bleibt der Naturhaushalt als Ganzes bei allen raumwirksamen Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen nach wie vor weitgehend unberücksichtigt.

In dieser Situation sieht es der Beirat für Raumordnung als vordringlich an, in einer Empfehlung aufzuzeigen, auf welchem Wege und mit welchen Mitteln in möglichst kurzer Zeit eine Entwicklungskonzeption für die Landschaften der Bundesrepublik aufgestellt werden kann.

3 Der sozio-ökonomische Flächenbedarf

Der Beirat für Raumordnung geht von den heute bestehenden und statistisch erfaßten Nutzungen der Landschaft aus, um den künftigen Bedarf ermessen zu können.

Die folgende Aufstellung und der nachfolgende Text geben eine Übersicht über die den meisten Raum beanspruchenden Flächennutzungen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre voraussichtliche Veränderung bis zum Jahr 1985:

Flächennutzungen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre voraussichtliche Veränderung bis zum Jahr 1985

(Stand 1968/70 und Zu- und Abnahme in 1000 ha)

	1968/70	bis 1975	1975 bis 1980	1980 bis 1985
Landwirtschaftliche Nutzfläche	13 850			
bei erwarteter (fortgeschriebener) Istproduktion		− 269	−250	−250
bei 80 % Selbstversorgung		−1 422	−111	− 89
bei 70 % Selbstversorgung		−2 870	−200	−200
Forstliche Nutzfläche	7 500	+ 300	+200	+200
Bruttowohnbauland				
bei Geschoßflächenzahl 0,2		+ 677	+117	+134
bei Geschoßflächenzahl 0,3	900	+ 75	+ 81	+ 88
bei Geschoßflächenzahl 0,5		− 238	+ 55	+ 63
bei Geschoßflächenzahl 0,6		− 316	+ 48	+ 56
bei Geschoßflächenzahl 0,8		− 388	+ 43	+ 49
Industrie- und Dienstleistungsflächen				
bei einer Bedarfsfläche je Arbeitsplatz von				
60 m²		− 35	+ 8	+ 7
80 m²	184	+ 15	+ 10	+ 10
100 m²		+ 65	+ 12	+ 13
Verkehrsflächen				
Deutsche Bundesbahn und nichtbundeseigene Eisenbahnen	103	+ 2	+ 2	+ 2
Straßen und Wege	405	+ 60	+ 60	+ 60
Binnenwasserstraßen	12	+ 2	+ 2	+ 2
Zivile Flugplätze	8	+ 6	+ 6	+ 6
Militärische Anlagen	450	+ 11	+ 11	+ 11

3.1 Landwirtschaftliche Nutzfläche

Die Anlage zu dieser Empfehlung enthält eine Schätzung des voraussichtlichen Bedarfs an landwirtschaftlicher Nutzfläche für die Jahre bis 1975, 1975 bis 1980 und 1980 bis 1985.

Geht man von der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung aus, wird man eher auf die 70%ige Selbstversorgung abstellen müssen als auf die 80%ige. Das würde im Extremfall bedeuten, daß bis 1985, d. h. also, in den nächsten 15 Jahren, rund 3 Millionen ha landwirtschaftliche Nutzfläche in der Bundesrepublik Deutschland aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheiden könnten. Diese Erkenntnis ist für die Raumnutzung insgesamt von so umwälzender Bedeutung, daß sie klar erkannt und in alle raumrelevanten Überlegungen als primäre Größe einbezogen werden muß.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß über den von E. Zurek eingerechneten technischen Fortschritt hinaus durch weitere wissenschaftliche und technische Erkenntnisse eine Steigerung der Agrarproduktion auf geringerer Fläche möglich ist. Das würde eine weitere Freistellung von landwirtschaftlicher Nutzfläche bedeuten.

Andererseits ist nicht auszuschließen, daß sich aus Gründen der Umweltvorsorge die unbegrenzte Aus-

schöpfung des technischen Fortschrittes verbietet und deshalb weniger Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden dürfen. Zu diesen Beschränkungen können u. a. gehören:

— Begrenzung der Düngung zur Vermeidung von Schäden an der Gesundheit der Menschen, im Boden, an Gewässern, an der Vegetation und an der freilebenden Tierwelt;
— Begrenzung der Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln;
— Begrenzung der Anwendung von Antibiotika, Beruhigungsmitteln, Wachstumshormonen und dgl. in der Tierhaltung sowie widernatürlicher Aufstallungsmethoden und -techniken;
— Begrenzung von Meliorationen und Gewässerregulierungen zur Vermeidung von Schäden im Naturhaushalt.

Die aus den Begrenzungen sich ergebenden Konsequenzen für die sozialökonomische Struktur der Landwirtschaft dürfen nicht übersehen werden.

Ebenso kann sich trotz gegenteiliger Zielsetzung die Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Böden für außerlandwirtschaftliche Zwecke einschränkend auf die Freisetzung von sonst aus der landwirtschaftlichen Nutzung freifallenden Flächen auswirken.

In welcher Größenordnung sich diese Verschiebungen bewegen werden oder bewegen müssen, ist heute nicht zu übersehen.

3.2 Forstliche Nutzfläche [6])

Zur Zeit werden etwas mehr als 50 % des Holzbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland durch Eigenerzeugung gedeckt. Vom Bedarf her wäre also eine fast unbegrenzte Aufforstung der aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheidenden Flächen möglich. Dagegen sprechen sowohl ökologische als auch ökonomische Gründe, z. B.: Vermutlich problematische Änderungen im Klima- und Wasserhaushalt, Einschränkung der Eignung bestimmter Landschaften für Wohnen und Erholen mit zunehmender Entvölkerung, Begrenzung in der Leistungsfähigkeit der Forstwirtschaft einschließlich der notwendigen Kapitalbereitstellung.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen wird die Produktion mittelfristig nur um 1 % jährlich gesteigert werden können. Voraussichtlich wird diese Steigerung zur Hälfte durch Erhöhung der Leistung auf der Holzbodenfläche selbst erreicht werden (z. B. durch Düngung, Umwandlung von Nieder- und Mittelwald in Hochwald, Pflanzenzüchtung). Die andere Hälfte der Produktionssteigerung wird nur durch Ausweitung der forstlich genutzten Fläche zu erreichen sein. Das bedeutet einen Flächenbedarf von 1968 bis 1985 von rd. 700 000 ha.

3.3 Brutto-Wohnbauland

Die in der Tabelle aufgeführten Werte beruhen auf Schätzungen und Berechnungen des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn unter Berücksichtigung von Unterlagen des Instituts für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg. Auch für die Istzahl des Jahres 1970 mußte eine Schätzungsrechnung vorgenommen werden, da die amtliche Statistik die Brutto-Wohnbaufläche der Bundesrepublik Deutschland nicht ausweist. Bei der Berechnung der 900 000 hat Brutto-Wohnbauland für 1970 ist von der Bevölkerungsverteilung in den ländlichen Räumen, Übergangsräumen und Verdichtungsräumen und in diesen von einer benötigten Geschoßflächenzahl von jeweils durchschnittlich 0,2, 0,25 und 0,3 ausgegangen worden.

Bei den Vorschätzungszahlen für die Jahre bis 1975, 1980 und 1985 ist unterstellt worden, daß die zu erwartende Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland jeweils nur in einer der angegebenen Wohndichtestufe untergebracht ist. Bei Fortgang der gegenwärtigen Entwicklung im Wohnungsbau dürfte eine durchschnittliche Geschoßflächenzahl von etwa 0,3 realistisch sein.

Bei hoher Verdichtung ist unter anderem eine stärkere Luft- und Wasserverschmutzung sowie eine wachsende Belastung der innerstädtischen Freiräume zu erwarten. Bei geringer Verdichtung besteht unter anderem die Gefahr einer höheren Beanspruchung wertvoller Böden oder einer auf größerer Fläche wirksam werdenden Beeinträchtigung des Naturhaushaltes. Darauf folgt, daß aus ökologischen Gründen regional oder lokal eine andere Siedlungspolitik sowohl hinsichtlich der Wohndichte als auch der räumlichen Verteilung erforderlich wird.

Die Übersicht besagt, daß bei einer Geschoßflächenzahl ab 0,5 aufwärts Flächen aus dem derzeit beanspruchten Wohnbauland theoretisch ausscheiden könnten.

3.4 Industrie- und Dienstleistungsflächen [7])

Bei der Berechnung der Industrie- und Dienstleistungsflächen handelt es sich ebenfalls um Schätzungsrechnungen. Die Ausgangszahl von 184 000 ha beruht auf der derzeit statistisch ermittelten Zahl der Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor und einer Bedarfsfläche je Arbeitsplatz von 80 qm.

Würden nur 60 qm je Arbeitsplatz angesetzt, so würde die Bedarfsfläche 1985 um 20 000 ha geringer sein als heute. Da nach der gegenwärtigen Entwicklung eine Ausdehnung der Industriefläche mehr in der Ebene als in die Höhe anzunehmen ist, dürfte eine umgekehrte Tendenz wahrscheinlicher sein.

Der Industrie- und Dienstleistungsflächenbedarf dürfte daher bis 1985 zwischen den in der Tabelle genannten Werten von 35 000 und 90 000 ha liegen.

Es ist nicht auszuschließen, daß bis 1985 aus ökologischen Gründen dieser Flächenbedarf begrenzt oder regional und lokal anders, als bisher geschehen und geplant, verteilt werden muß. Solche Gründe können sein: weitere Luft- und Wasserverschmutzung, Beeinträchtigung der Lebensbedingungen für Mensch, Pflanze und Tier, besonders stark wachsende Gefährdung in Gebieten mit überdurchschnittlich häufigen Inversionslagen.

3.5 Verkehrsflächen [9])

Die Angaben für die Verkehrsflächen beruhen auf Schätzungen des Bundesministers für Verkehr. Die Aufteilung seiner bis 1980 geschätzten Werte auf die Zeitabschnitte 1970 bis 1975 und 1975 bis 1980 sowie die Fortschreibung bis 1985 hat die Arbeitsgruppe durch Interpolation vorgenommen.

Der hier angegebene Flächenbedarf muß unter Umständen aus ökologischen Gründen begrenzt oder regional und lokal verändert werden. Zu diesen Gründen können gehören: stark wachsende Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung mit nachteiligen Auswirkungen auf Mensch, Tier und Pflanze, nachteilige Auswirkungen auf den Luftaustausch, wachsende Beanspruchung wertvoller Böden, Beeinträchtigung von Erholungsgebieten.

3.6 Flächen für militärische Anlagen [9])

Die Angaben über die militärischen Anlagen stammen vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (vormals Deutscher Gemeindetag), die ihrerseits auf Mitteilungen des Bundesministers der Verteidigung beruhen.

3.7 Sonstige Flächennutzungen

Für eine Reihe von Nutzungen (z. B. Bergbau, Abfallagerung, Talsperren, Deiche, Hochwasserdämme, ober- und unterirdische Leitungen) stehen vergleichbare Daten nicht zur Verfügung. Sie sind deswegen in der Übersicht nicht berücksichtigt worden.

Der Flächenbedarf für die Erholung ist zum größten Teil in den land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sowie im Bruttowohnbauland enthalten. Über den Flächenbedarf für bestimmte Erholungseinrichtungen bis 1985 wie Wanderwege, Park-, Spiel-, Zelt- und Campingplätze, Freizeitzentren und Freizeitwohnungen sind abgesehen von einzelnen Gebieten (z. B. Naturparke) Zahlen nicht bekannt.

3.8 Schutzgebiete [10]) [11])

3.8.1 Naturschutzgebiete

Naturschutzgebiete unterliegen nach den Rechtsvorschriften einem allgemeinen Veränderungsverbot, bedürfen aber zur Erhaltung ihrer Eigenart in vielen Fällen pfleglicher Eingriffe. Ihr Anteil beträgt mit 281 400 ha etwa 1,1 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland [10]). Wenn nicht durch Gesetze für Naturschutz und Landschaftspflege neue Dimensionen gesetzt werden, ist damit zu rechnen, daß sich diese Fläche bis 1985, besonders durch Erklärung weiterer schutzwürdiger Landschaftsteile zu Naturschutzgebieten, nur in relativ bescheidenem Umfang erhöhen wird.

3.8.2 Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete nehmen z. Z. eine Fläche von 4,3 Millionen ha = 17 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland ein [10]). Hierin sind zum Teil auch die Flächen für die Naturparke mit 2,6 Millionen ha = 14 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland enthalten. Der Anteil der Landschaftsschutzgebiete kann sich bei Änderung der Rechtsnormen weiter erhöhen (z. B. durch Einrichtung weiterer Naturparke, Schutz wertvoller Böden, Erhaltung von Ventilationsbahnen und Einrichtung von Schutzzonen gegen Lärm und Immissionen).

3.8.3 Wasserschutzgebiete

Angaben über die Flächengröße von Wasserschutzgebieten liegen nur für die Schutzzone I vor. Sie beträgt einschließlich der erforderlichen Flächen für Kläranlagen rd. 30 000 ha = 0,08 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland [11]). Es ist damit zu rechnen, daß die Wasserschutzgebiete an Zahl und Fläche noch weiter zunehmen.

3.8.4 Schutzwald

Die Flächengröße von Schutzwäldern, soweit sie nach rechtlichen Bestimmungen festgelegt sind, ist für das Bundesgebiet bisher nicht zusammengestellt worden.

3.8.5 Lärmschutzbereiche

Über die Flächengröße von Lärmschutzbereichen und -einrichtungen sind, von Einzelfällen abgesehen, keine Zahlen bekannt.

Der Flächenbedarf an Schutzgebieten bis 1985 wurde in die Übersicht nicht aufgenommen, da hierüber keine zuverlässigen Unterlagen zur Ermittlung des Bedarfs vorhanden sind. Sie gehören zum großen Teil (mit Ausnahme der Naturschutzgebiete und der Wasserschutzgebiete — Schutzzone I —) zur land- und forstwirtschaftlichen Nutzfläche.

3.9 Zusammenfassung

Aus der vorstehenden Betrachtung ergibt sich, daß den 3,27 Millionen ha freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen (bei 70 % Selbstversorgung) ein Flächenbedarf für andere Nutzungen bis 1985 von insgesamt 1,25 Millionen ha gegenübersteht.

Eine pauschale Aufrechnung dieser beiden Größen verbietet sich aus folgenden Gründen: Die freifallenden landwirtschaftlichen Nutzflächen treten überwiegend in Gebieten auf, in denen die Landwirtschaft unrentabel wird, in denen aber auch gleichzeitig bei Fortsetzung der bisherigen Entwicklung kein nennenswerter Landbedarf für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen besteht.

Der Bedarf an Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen liegt überwiegend in Gebieten, die heute schon dicht besiedelt sind. Es handelt sich hier in der Regel um Gebiete, in denen auch gute Voraussetzungen für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung bestehen und die vom Naturhaushalt her als besonders stabil (widerstandsfähig) anzusehen sind.

Somit würde bis zum Jahre 1985 in nennenswertem Umfang nur die Forstwirtschaft in der Lage sein, einen wesentlichen Teil der aus der landwirtschaft-

lichen Nutzung ausscheidenden Flächen zu bewirtschaften. Alle übrigen Flächen in der Größenordnung von ca. 2 Millionen ha würden land- und forstwirtschaftlich ungenutzt bleiben.

Aus landschaftsökologischen Gründen bestehen zwar keine Bedenken, einen großen Teil dieser Flächen sich selbst und somit der natürlichen Sukzession zu überlassen. Es müßte aber geprüft werden, ob und in welchem Umfang Nutzungen nichtland- und nichtforstwirtschaftlicher Art aus den Verdichtungsräumen in diese Gebiete verlagert werden können. Empfehlungen hierzu zu erarbeiten, ist der Beirat für Raumordnung dann in der Lage, wenn die in Abschnitt 9 dieser Empfehlung enthaltenen Vorschläge in Angriff genommen sind und erste Ergebnisse vorliegen.

Die oftmals nur unzureichenden bzw. fehlenden Zahlenangaben in diesem Abschnitt zeigen die Lücken und Mängel der einschlägigen Statistik und die Notwendigkeit ihrer Beseitigung auf.

4 Landschaftsökologische Bestandsaufnahme

Mit dem Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands [12]) und der Geographischen Landesaufnahme / Naturräumliche Gliederung 1 : 200 000 [13]), liegen zwar zusammenfassende Darstellungen des Landschaftsangebotes nach einheitlichen landschaftsökologischen Gesichtspunkten für die Bundesrepublik Deutschland vor. Die Werke eignen sich aber in der vorliegenden Form nur bedingt als Grundlage für die Planung und müssen dafür erst aufbereitet werden. Dem Maßstab entsprechend sind in erster Linie Aussagen für die Regional- und Landesplanung zu erwarten.

Die Gliederung der Landschaft in ökologische Raumeinheiten, die eine weitgehend homogene ökologische Struktur besitzen, ist aufgrund einer umfassenden Analyse und Diagnose der Landschaftsfaktoren möglich. Daraus können Hinweise auf Eignung und Belastbarkeit der Raumeinheiten für die verschiedenen Nutzungsansprüche entwickelt werden. Derartige Untersuchungen sind bisher nicht bzw. nur punktuell durchgeführt worden.

Der Naturhaushalt läßt sich für alle Ökosysteme darstellen, sowohl was ihre Struktur als auch was ihre Funktion und ihr Entwicklungsstadium (Reifegrad) betrifft. Die Schwierigkeit besteht gegenwärtig noch darin, ein örtlich existierendes System so aufzubereiten, daß seine Belastbarkeit für jeden Nutzungsanspruch konkret erkennbar wird.

Von verschiedenen Disziplinen (u. a. Geomorphologie, Geologie, Bodenkunde, Hydrologie, Meteorologie, Klimakunde, Botanik, Vegetationskunde, Zoologie, Geographie, Landschaftsökologie, Landbau- und Forstwissenschaft, Landespflege) sind bisher umfangreiche Untersuchungen auf ihren Gebieten zu Einzelfragen des Naturhaushaltes durchgeführt worden, während der gesamte Naturhaushalt nicht zuletzt wegen seiner wissenschaftlich nur schwer zu erfassenden Komplexität nur unzureichend bekannt ist.

5 Zielkonflikte im sozio-ökonomischen und landschaftsökologischen Bereich

Es gibt verschiedene Konfliktebenen, die sich wie folgt unterscheiden:

Zielkonflikte zwischen gesellschaftspolitischen Zielen

Zielkonflikte bestehen z. B. zwischen privaten und öffentlichen Interessen.

Zielkonflikte zwischen den verschiedenen sozio-ökonomischen Nutzungsansprüchen

Die sozio-ökonomischen Nutzungsansprüche stehen in vielfältigen Beziehungen zueinander, die von einer gegenseitigen Abhängigkeit über eine Konkurrenz bis zum gegenseitigen Ausschluß reichen können. Zu den bereits bestehenden traditionellen Nutzungsansprüchen an die Landschaft (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Gewinnung von Bodenschätzen, Bebauung, Verkehr), treten in immer stärkerem Maße die Nutzungsansprüche Erholung und Abfallagerung. Diese stellen oftmals hohe und den übrigen Ansprüchen vielfach entgegengesetzte Anforderungen.

Zielkonflikte entstehen z. B. auch dadurch, daß ein Teil der Bevölkerung auf städtische Lebensformen in den Freiräumen nicht verzichten möchte, während ein anderer Teil der Bevölkerung diese Gebiete gerade wegen ihrer naturnahen Ausstattung aufsuchen und in dieser Form auch erhalten wissen will.

Zielkonflikte zwischen den sozio-ökonomischen Nutzungsansprüchen und den landschaftsökologischen Eignungen

Zielkonflikte dieser Art sind dann gegeben, wenn sozio-ökonomische Nutzungen die Belastbarkeit des Landschaftshaushaltes überfordern oder ein Standort für eine bestimmte Nutzung vorgesehen wird, obwohl er für eine andere nachhaltig besser geeignet ist.

Zielkonflikte im Naturhaushalt

Zielkonflikte im hier gebrauchten Sinne gibt es im Naturhaushalt nicht. Die Ökosysteme reagieren auf die Veränderungen durch Nutzungsansprüche nach eigenen Gesetzmäßigkeiten. Für eine Entwicklungskonzeption der Landschaften ist Voraussetzung, diese Gesetzmäßigkeiten zu kennen.

6 Vorhandene Strategien und Instrumentarien zur Lösung der Zielkonflikte

6.1 Landschaftsökologischer Bereich

Für Teilbereiche des Naturhaushaltes sind Strategien und Instrumentarien zur Lösung der Zielkonflikte vorhanden (z. B. bei der Wasser- und Luftreinhaltung). Strategien und Instrumentarien für die Berücksichtigung des gesamten Naturhaushaltes fehlen bisher. Indessen hat die landschaftsökologische Forschung nachgewiesen, daß die ökologische Stabilität von Landschaften oder Landschaftsräumen

mit steigender oder fallender Vielfalt zu- oder abnimmt.

Zielkonflikte zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und ökologischer Leistungsfähigkeit wurden bis heute erst dann sichtbar, wenn bereits eine ernste Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen eingetreten war.

6.2 Sozio-ökonomischer Bereich

Im sozio-ökonomischen Bereich ist, u. a. im Planungsrecht, Baurecht, Wasserrecht, Agrarrecht, Forstrecht, Naturschutzrecht und Immissionsschutzrecht, bereits eine Reihe von Rechtsvorschriften geschaffen worden in der Absicht, dem Grundrecht der Menschen auf gesunde Lebensbedingungen nach Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes und § 2 ROG zu entsprechen. Insbesondere werden in diesen Grundsätzen folgende Forderungen angesprochen:

— Gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen,
— Beachtung der natürlichen Gegebenheiten,
— keine nachteilige Veränderung des Landschaftshaushaltes,
— Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten,
— Reinhaltung des Wassers,
— Sicherung der Wasserversorgung,
— Reinhaltung der Luft,
— Schutz vor Lärmbelästigung.

Auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes sind durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung und durch Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern Ziele konkreter formuliert und zum Teil in Verwaltungshandlungen umgesetzt worden.

Dazu gehören u. a.:

— Abgrenzung der Verdichtungsräume (1968),
— Entwicklung des ländlichen Raumes (1970),
— Ausbau zentraler Orte (1968),
— Fernstraßenplanung (1968),
— Förderung des Gleisanschlußverkehrs (1968),
— Städtebauliche Erneuerung und Entwicklung (1968),
— Belastbarkeit des Landschaftshaushaltes (1970).

Auch die Länder haben zur Erreichung bestimmter Ziele Vorstellungen erarbeitet, u. a. in Landesentwicklungsprogrammen und -plänen, Regionalplänen, regionalen Strukturprogrammen, und damit begonnen, sie zu realisieren.

In Einzelfällen ist in Landesgesetzen im Rahmen materieller Rechtsgrundsätze und ihrer Geltung festgelegt worden, den Landschaftshaushalt zu beachten und ihn damit bei der Lösung von Zielkonflikten zu berücksichtigen (z. B. im Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, 1966, § 2 Abs. 10, Buchstabe a, i. V. m. § 3 Abs. 1).

Damit ist in mehrfachem Sinn eine gefährliche Situation entstanden:

— Soweit die Rechtsvorschriften die Berücksichtigung des Gesamthaushaltes der Natur fordern, sind sie deklamatorisch, weil, wie in Abschnitt 6.1 dargelegt, die Aufbereitung des Landschaftshaushaltes fehlt. Infolgedessen können die notwendigen Ausführungsbestimmungen nicht konkretisiert werden, so daß fehlerhafte Handlungen fast zwangsläufig die Folge sind.
— Soweit die Rechtsvorschriften Einzelbereiche des Naturhaushaltes ansprechen, sind zwar spezielle Instrumentarien entwickelt worden, es fehlt jedoch ihre konsequente Anwendung und insbesondere die Berücksichtigung des gesamten Naturhaushaltes. Daher können auch hier Fehler nicht mit Sicherheit vermieden werden.

7 Gesunde Lebensbedingungen als Zielvorstellung

Wirtschaftliches Wachstum wird langfristig nur dann gesichert werden können, wenn gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen erfüllt sind, und die physische und psychische Regeneration des Menschen möglich ist. Diese Garantie ist nur gegeben, wenn die Nutzung der natürlichen Gegebenheiten unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit erfolgt.

Wenn diese Grundsätze bisher nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, hat das folgende Gründe:

— weitgehende Unkenntnis über die vorgenannten Grundsätze und die Zusammenhänge zwischen Naturhaushalt und Nutzungsanspruch;
— unzulängliche Gewichtung und Rangordnung der natürlichen Gegebenheiten gegenüber anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zielen;
— mangelnde Konkretisierung des Zielsystems und als Folge fehlende rechtliche und politische Durchsetzbarkeit.

Bislang sind „gesunde Lebensbedingungen" als Wert für den Menschen, wenn überhaupt, nur unzureichend definiert und berücksichtigt worden. Statt dessen hat man den Wohlstand, und zwar in einer sehr engen Auslegung dieses Begriffes, vorwiegend am Pro-Kopf-Einkommen gemessen. Dieser Maßstab ist unvollkommen, da er nur die Werte umfaßt, die gegen Entgelt geschaffen werden. Entsprechend diesem Maßstab lag auch das Schwergewicht bisher auf dem Wirtschaftswachstum. Für eine gleichgewichtige Berücksichtigung aller für den Wohlstand relevanten Faktoren eines Raumes fehlen aber bislang noch einheitliche Bewertungsgrößen. Es ist mithin zu befürchten, daß mit dem Maßstab, den Wohlstand lediglich als Pro-Kopf-Einkommen auszudrücken, auch weiterhin Faktoren unterbewertet werden, die keinen geldlichen Marktwert haben.

Es ist darum zu fordern, daß künftig bei raumordnerischen Maßnahmen alle sozio-ökonomischen und ökologischen Werte gleichberechtigt berücksichtigt werden. Dazu müssen alle raumordnerischen Faktoren so aufbereitet werden, daß sie zueinander in Beziehung gesetzt werden können.

Es genügt nicht, den Naturhaushalt global für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu erfassen. Vielmehr muß dies auch auf regionaler und lokaler Ebene geschehen.

8 Methoden zur Aufbereitung der natürlichen Gegebenheiten für die Planung

8.1 Vorbemerkung

Um eine Entwicklungskonzeption für die Landschaften der Bundesrepublik Deutschland entwerfen zu können, müssen die Landschaftsfaktoren Relief, Gestein, Boden, Klima, Wasser, Vegetation und Tierwelt so aufbereitet werden, daß sie nicht nur für großräumige Planungen, sondern auch für den einzelnen konkreten Planungsfall zur Verfügung stehen. Dabei ist zu beachten, daß die Landschaftsfaktoren und ihr Wirkungsgefüge (Ökosysteme) ohne Bezug auf Nutzungsansprüche eine Bewertung in

ungeeignet

gering geeignet

mäßig geeignet

gut geeignet

nicht zulassen. So ist es beispielsweise ausgeschlossen, eine stark steinige Kalksteinrendzina als an sich „ungeeignet" und eine Parabraunerde als an sich „gut geeignet" einzustufen. Erst die Feststellung, für welche Nutzungsart oder -arten ein bestimmter Standort am besten geeignet ist, läßt eine Beurteilung und Bewertung der Nutzungsansprüche zu. So kann eine stark steinige Kalksteinrendzina für den Ackerbau „mäßig geeignet", für Grünland- und Forstwirtschaft „gering geeignet", jedoch wegen ihrer hohen Tragfähigkeit für Bauten bei Beachtung bestimmter Voraussetzungen „gut geeignet" sein. Eine Bewertung und damit eine planerische Auswertung des Naturhaushaltes sind also erst dann möglich, wenn bekannt ist, in welchem Maße bestimmte Nutzungsansprüche die Landschaftsfaktoren im einzelnen und in ihrer Gesamtheit als Ökosystem beeinträchtigen. Es kommt also auf die Feststellung der relativen Vorzüglichkeit der einzelnen Standorte für mögliche Nutzungsansprüche an.

Unter diesen Voraussetzungen gibt es drei Wege, die zur Aufstellung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaften der Bundesrepublik Deutschland auf landschaftsökologischer Grundlage beschritten werden können.

8.2 Landschaftsökologische Raumeinheiten

Ein Einblick in die landschaftsökologischen Zusammenhänge ist möglich, wenn man den Naturhaushalt in Raumeinheiten darstellt, die ein weitgehend einheitliches ökologisches Gefüge aufweisen. Diese sind für Planungsaufgaben verwendbar [14]), [15]). Dieser Weg ist bisher, aus welchen Gründen auch immer, nur zum Teil beschritten worden. Er erfordert einen relativ hohen Zeit- und Kostenaufwand, bringt aber auch das beste Ergebnis.

8.3 Aufbereitung vorhandener Unterlagen

Als weitere Möglichkeit bietet sich an, das bereits über die verschiedenen Landschaften der Bundesrepublik Deutschland bestehende umfangreiche Material (Literatur, auch Karten, z. B. die naturräumliche Gliederung Deutschlands) zu verwenden. Diese Arbeiten müssen jedoch, da sie unter den verschiedensten Gesichtspunkten erstellt worden sind, zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft unter diesem Aspekt ausgewählt, neu gegliedert und im Hinblick auf die hier gestellte Aufgabe aufbereitet werden. Als Ergebnis wäre eine Reihe von Karten mit Erläuterungen zu erwarten, die erkennen lassen, welche Nutzungsansprüche die Gesellschaft an die verschiedenen Landschaften stellen kann.

8.4 Aufbereitung typischer Landschaftsteile

Schließlich gibt es die Möglichkeit, typische Landschaftsteile im ganzen Bundesgebiet auszuwählen, zu analysieren und die einzelnen Landschaftsfaktoren so weit aufzugliedern, daß sie sich klassifizieren und datenmäßig verarbeiten lassen. Diese nach bestimmten Kriterien ausgewählten Daten können Entscheidungshilfen für die Auswahl von Gebieten sein, die für bestimmte Nutzungen geeignet sind (z. B. für Ackerbau, Grünlandwirtschaft, Forstwirtschaft, Besiedlung, Verkehr, Erholung). Da die natürlichen Landschaftsfaktoren über eine längere Zeit mehr oder weniger konstant bleiben, würde sich bei diesem Verfahren der Vorteil ergeben, sich wandelnde Nutzungsansprüche an die Landschaften bzw. Landschaftsteile stets erneut ohne zeitraubende Voruntersuchungen auf ihre Auswirkungen überprüfen zu können.

9 Instrumentarium zur Konzeption für die Entwicklung der Landschaften der Bundesrepublik Deutschland

Um die in Abschnitt 7 dieser Empfehlung ausgesprochene Zielvorstellung und damit Forderung an die Raumordnung realisieren zu können, wird empfohlen, für die nachfolgend genannten Bereiche das erforderliche Instrumentarium zu schaffen.

9.1 Analyse des Naturhaushaltes

Entsprechend den in Abschnitt 8 vorgeschlagenen Methoden ist der Naturhaushalt der Landschaften der Bundesrepublik zu analysieren und seine Belastbarkeit für die denkbaren Nutzungsansprüche möglichst auch quantitativ zu ermitteln.

9.2 Sozio-ökonomischer Flächenbedarf

Der in Abschnitt 3 für die gesamte Bundesrepublik Deutschland großräumig behandelte und für drei Zeitabschnitte vorausgeschätzte Flächenbedarf ist regional und lokal zu ermitteln.

9.3 Sozio-ökologische Steuerung der Nutzungsansprüche

Auf der Basis der gemäß Abschnitt 9.1 ermittelten Belastbarkeit des Naturhaushaltes (ökologischer Bereich) ist zu entscheiden, ob und wo regional und lokal Nutzungsansprüche der verschiedensten Art (sozio-ökonomischer Bereich) realisiert werden dürfen und sollen.

9.4 Abwehr von Überlastungen des Naturhaushaltes

Zur Abwehr von Überlastungen des Naturhaushaltes sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Diese können bestehen in:

— Raumplanerischen Mitteln (z. B. Freihalten von Ventilationsbahnen von Bebauung oder Aufforstung, um den Luftaustausch in bebauten Gebieten zu gewährleisten; Freihalten landwirtschaftlich oder wasserwirtschaftlich wertvoller Böden von Bebauung; Verlagerung bestimmter Nutzungsansprüche auf andere Standorte; qualitativen oder quantitativen Änderungen der Nutzungsansprüche).

— Technologischen Mitteln (z. B. Aufständern von Straßen, um eine wichtige Ventilationsbahn nicht zu unterbrechen; Kläranlagen; Abgasfilter; Wiederverwendung von Abfällen).

— Biologischen Mitteln (z. B. biologischem Wasserbau; Schutzpflanzungen; Einsetzen beiologischer Systeme bei der Trinkwassergewinnung und Abwasserbeseitigung; Stützung labiler Ökosysteme durch Einfügen stabilisierender Elemente; Abfallbeseitigung durch Kompostierung).

9.5 Maßnahmen zur Durchführung

9.5.1 Zur Organisation des sozio-ökonomischen Bereichs

Hier gibt es eine ausreichende Zahl von Institutionen, die sich mit den Nutzungsansprüchen der Gesellschaft befassen, ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung haben und in der Lage sind, die erforderlichen Strategien zu entwickeln. Es bedarf hier im wesentlichen der kritischen Analyse der Zielvorstellungen, der Koordinierung der Aufgaben, der Konkretisierung der Zielsysteme sowie der entsprechenden Rechtsnormen und politischen Entscheidungen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die bestehenden Institutionen der hier formulierten Aufgabe gerecht zu werden vermögen. Gegebenenfalls sind sie neu zu formieren, aufzulösen oder neu zu schaffen.

9.5.2 Zur Organisation des landschaftsökologischen Bereichs

Hier fehlt es noch in beträchtlichem Maße. In allen Bundesländern sind Arbeitsgruppen einzurichten, die entsprechend den Abschnitten 7 und 8 die erforderlichen Arbeiten durchführen.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Methoden und Maßnahmen ist die Einsetzung einer zentralen Leitung auf Bundesebene erforderlich.

Die Arbeitsgruppen müssen sich aus Fachleuten folgender Disziplinen zusammensetzen:

Geologie
Bodenkunde
Hydrologie
Meteorologie
Biologie
Ökologie
Geographie
Vegetationskunde
Landwirtschaft
Forstwirtschaft
Ökonomie
Wasserwirtschaft
Planungswissenschaften
Ingenieurwissenschaften
Landespflege
Hygiene
Informatik und Statistik
Datenverarbeitung

Um in einem Zeitraum von schätzungsweise 5 Jahren ein Grundgerüst notwendiger Unterlagen und Informationen zu erstellen, das in Schwerpunktgebieten der regionalen Entwicklung bereits Möglichkeiten zur Durchführung notwendiger Maßnahmen auf landschaftsökologischer Grundlage bietet, werden für das Bundesgebiet benötigt:

— etwa 200 wissenschaftlich gebildete Fachkräfte,
— etwa 200 Absolventen von Fachhochschulen,
— etwa 600 technische und administrative Kräfte.

Der Beirat für Raumordnung ist davon überzeugt, daß Fachkräfte in ausreichender Zahl zu angemessenen Bedingungen gewonnen werden können.

Zur Durchführung der in Abschnitt 9.1 genannten Aufgabe ist die Mitarbeit der vorhandenen Institutionen, die Teilbereiche des Naturhaushaltes bearbeiten (z. B. Bundesanstalt für Vetetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege; Bundesanstalt für Gewässerkunde; Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung; Bundesanstalt für Bodenforschung; Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz Nordrhein-Westfalen; Geologische Landesämter; Landesämter für Gewässerkunde; Landes-, Bezirks- und Kreisstellen für Naturschutz und Landschaftspflege; Landwirtschaftliche und Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalten; einschlägige wissenschaftliche Institute) unentbehrlich. Erforderlichenfalls ist ihre Organisation den speziellen Anforderungen anzupassen.

9.5.3 Forschung

Die in Abschnitt 8 genannten Methoden zur Untersuchung des Naturhaushaltes und der Aufbereitung der Ergebnisse für die Planung lassen u. a. folgende Forschungsaufgaben notwendig erscheinen:

— Forschungen zur Struktur und Funktion der landschaftsökologischen Raumeinheiten (zur Arbeitsrichtung 8.2);
— Zusammenstellung und Aufbereitung vorhandener Arbeiten über die verschiedenen Landschaften (zur Arbeitsrichtung 8.3);
— Auswahl typischer Landschaftsteile und ihre Analyse (zur Arbeitsrichtung 8.4);
— Erarbeitung von Planungsmethoden (z. B. Bewertungsverfahren, sozio-ökologische Simulationsmodelle) und Durchführungsstrategien.

9.5.4 Rechtsvorschriften

Die vorhandenen Rechtsvorschriften, die für den hier angesprochenen Bereich von Bedeutung sind, sind darauf zu überprüfen, ob sie den in dieser Empfehlung festgelegten Grundsätzen Rechnung tragen. Andernfalls sind sie ihnen anzupassen. Sofern es erforderlich ist, sind neue Rechtsvorschriften zu erlassen.

Der Beirat für Raumordnung wird alsbald eine Arbeitsgruppe einsetzen, die entsprechende Vorschläge erarbeitet. Schon jetzt empfiehlt der Beirat, in den Entwurf eines Bundesgesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege die Bestimmung aufzunehmen, den Naturhaushalt für die Planung aufzubereiten und ihn bei allen raumwirksamen Entscheidungen und Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen.

10 Schlußbemerkung

Erst wenn die Informationen über den Naturhaushalt im notwendigen Umfang beschafft und ausgewertet sind und wenn festgestellt ist, welche Nutzungen auf welchen Standorten im Sinne gesunder Lebensbedingungen zu verantworten sind, ist eine sozio-ökologische Konzeption für die Entwicklung der Landschaften möglich. Erst dann, wenn eine solche Konzeption, die ihrem Wesen nach Teil der Raumordnung ist, auch berücksichtigt wird, entspricht die Raumordnung insoweit den Forderungen des Grundgesetzes und des Raumordnungsgesetzes.

11 Anmerkungen und Literatur

[1]) Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, BGBl I S. 306 § 1 und § 2 Abs. 1 Ziff. 7.
[2]) Siehe hierzu Drucksache V/4372, S. 2, Ziff. 2.
[3]) Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Drucksache VI/1340, S. 41.
[4]) Umweltprogramm der Bundesregierung, 1971, Drucksache VI/2710, S. 9, 11, 14, 15.
[5]) Die Belastbarkeit des Landschaftshaushaltes, Empfehlung des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern, 1969, S. 77 ff.
[6]) Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Die Forst- und Holzwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1969, und weitere Angaben des Ministeriums.
[7]) Nach Berechnungen des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn unter Berücksichtigung von Unterlagen des Instituts für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg.
[8]) Nach einer schriftlichen Mitteilung des Bundesministers für Verkehr zu dieser Empfehlung, 1971, siehe hierzu auch den Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970, S. 17.
[9]) Nach schriftlichen Mitteilungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu dieser Empfehlung, 1971, beruhend auf Angaben des Bundesministers der Verteidigung.
[10]) Erz, W.: Naturschutz und Landschaftspflege in Stichworten, Bonn-Bad Godesberg 1970.
[11]) Nach einem schriftlichen Beitrag zu dieser Empfehlung von S. Clodius, 1971.
[12]) Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands, Remagen/Bad Godesberg 1953 bis 1962.
[13]) Geographische Landesaufnahme 1 : 200 000, Naturräumlichliche Gliederung Deutschlands.
[14]) Pflug, W. und Wedeck, H.: Landschaftsökologische Raumeinheiten und ihre Aufbereitung für die Planung — dargestellt an einem Beispiel am Stadtrand von Aachen. In: Landschaft und Stadt, Beiheft 1972, im Druck.
[15]) Hummel, P., Zwölfer, F. und Mitarb.: Karte der natürlichen Eignung für die Landnutzung im Bereich des Landschaftsrahmenplanes Haigerloch mit Erläuterungen, 1 : 25 000. Freiburg i. Br. 1971.

Anlage

12 Schätzung des voraussichtlichen Bedarfs an landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) 1975, 1980 und 1985

zur Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit im Inland erzeugten Nahrungsmitteln bei alternativen Selbstversorgungsgraden.

Von Dr. Ernst Zurek

Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V.

Bonn 1970

1 Aufgabe der Untersuchung

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, eine quantitative Vorstellung hinsichtlich des Bedarfs an landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1975, 1980 und 1985 unter alternativen Annahmen bezüglich des Selbstversorgungsgrades [1]) bei Agrarprodukten zu erarbeiten. Eine solche Vorstellung soll als Anhaltspunkt für den Umfang der LN dienen, der in Zukunft noch außerlandwirtschaftlichen Verwendungszwecken zugeführt werden kann, ohne bestimmte vorgegebene, auf der Inlandsproduktion basierende Versorgungsniveaus bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu gefährden. Als Alternativen stehen zur Diskussion:

— der Bedarf an LN zur Sicherung der an Hand von Produktions- und Bedarfsprognosen erwarteten Selbstversorgungsgrade bei wichtigen Agrarprodukten [2]) in den Stichjahren, d. h. der Flächenbedarf zur Erstellung der „erwarteten Istproduktion";

— der Bedarf an LN zur Sicherung eines Versorgungsgrades von 80 % aus der heimischen Produktion [2]) in den Stichjahren und

— der Bedarf an LN zur Sicherung eines Versorgungsgrades von 70 % aus der heimischen Produktion [2]) in den Stichjahren.

Da sowohl die gegenwärtige Ist-Situation (1968) als auch die zu erwartenden Ist-Situationen (1975, 1980, 1985) der Agrarproduktion der Bundesrepublik Deutschland durch Selbstversorgungsgrade bei wichtigen Einzelprodukten gekennzeichnet sind, die durchweg über 80 % [3]) liegen, ist zu erwarten, daß die Flächenansprüche der alternativen Selbstversorgungsgrade (80 % und 70 %) in den Stichjahren geringer sein werden als diejenigen der erwarteten Ist-Produktion.

---

[1]) d. h. des aus der heimischen Produktion stammenden Anteils an der Gesamtversorgung der Bevölkerung
[2]) Getreide, Kartoffeln, Zucker, Schweinefleisch, Rindfleisch, Milch, Eier, Sonderkulturen
[3]) Ausnahme Futtergetreide

2 Methodik und Ergebnisse

Der Bedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche in einer Volkswirtschaft wird durch folgende Größen determiniert:

— die Bevölkerungszahl,
— das erreichte Verbrauchsniveau,
— das erreichte Produktionsniveau
und
— den angestrebten Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten.

Entsprechend gliedert sich eine Schätzung des LN-Bedarfs in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Annahmen bezüglich des anzustrebenden Selbstversorgungsgrades bei Agrarprodukten methodisch in folgende Schritte:

— eine Bedarfsprognose, basierend auf einer Bevölkerungsprognose und einer Prognose des Pro-Kopf-Verbrauchs von Agrarprodukten;
— eine Produktionsprognose, basierend auf einer Flächenprognose (LN in Nutzung, Kulturartenverhältnis) und einer Prognose der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft (Hektarerträge, Effizienz der tierischen Veredlung);
— die Ermittlung der Ist-Selbstversorgungsgrade durch Gegenüberstellung von Produktion und Bedarf;
— die Ermittlung der notwendigen LN bei alternativen angestrebten Selbstversorgungsgraden.

Als Basis der folgenden Schätzung des LN-Bedarfs in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Selbstversorgungsgraden dienen die Projektionen der OECD zur zukünftigen Entwicklung der westdeutschen Landwirtschaft und des Bedarfs an Agrarprodukten bis 1975 und 1985 [4]). Für die Wahl dieser Projektionen [5]) als Ausgangsbasis unserer Überlegungen sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte:

— sie liefern als einzige in einer Reihe vergleichbarer Studien Vorschätzungen bis 1985;
— sie berücksichtigen den Einfluß des zu erwartenden produktionstechnischen Fortschritts auf die Entwicklung der Agrarproduktion;
— sie berücksichtigen die zu erwartenden Veränderungen von Kulturartenverhältnis und Anbauverhältnis;
— sie zählen zu den aktuellen in einer Reihe ähnlicher Vorschätzungen [5]).

Insgesamt gesehen bieten sie damit eine in sich konsistente Materialbasis, die es gestattet, die für unsere Zwecke notwendigen Alternativschätzungen ohne Friktionen vorzunehmen.

Am Anfang dieser Alternativschätzungen steht eine Korrektur der Bedarfszahlen der OECD-Prognose für ausgewählte Agrarprodukte an Hand der neuesten Vorschätzungen des Statistischen Bundesamtes [6]) zur Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Die korrigierten Bedarfszahlen werden dann der erwarteten Eigenproduktion zur Ermittlung der Selbstversorgungsgrade gegenübergestellt. Anschließend werden die Flächen ermittelt, die bei Gültigkeit der produktionstechnischen Input-Output-Relationen der OECD-Projektionen erforderlich sind, um die erwartete Ist-Produktion zu erstellen, wobei die tierischen Veredlungsprodukte durch die zu ihrer Erzeugung benötigten Futterflächen repräsentiert sind.

Abschließend erfolgt die Schätzung des LN-Bedarfs bei alternativen Selbstversorgungsgraden. Ausgangsdaten und Ergebnisse sind den Übersichten 1 und 2 zu entnehmen.

Den Bedarf an LN in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1975, 1980 und 1985 — bei alternativen Annahmen bezüglich des anzustrebenden Selbstversorgungsgrades bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen — zeigt die Tabelle 1.

Die für außerlandwirtschaftliche Zwecke verfügbare LN — absolut und in % der z. Z. (1968) bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche — ist der Tabelle 2 zu entnehmen. Der Umfang der Gesamt-LN in der Bundesrepublik Deutschland beträgt z. Z. (1968) ca. 13,9 Millionen ha. Bei Berücksichtigung des zukünftigen technischen Fortschritts in der Agrarpolitik — der sich insbesondere in höheren Hektarerträgen, günstigeren Veredlungskoeffizienten und dem Trend zu solchen Betriebszweigen der Acker- und Viehwirtschaft niederschlägt, die voll mechanisierbar sind — dürften demgegenüber 1975 ca. 13,6 Millionen ha LN und 1985 ca. 13,1 Millionen ha LN zur Erstellung der in diesen Jahren erwarteten Ist-Agrarproduktion der Bundesrepublik Deutschland ausreichen. In Relation zum erwarteten Konsum an Agrarprodukten, der infolge des bereits erreichten hohen Niveaus des Pro-Kopf-Ver-

Tabelle 1

Der Bedarf an LN in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Selbstversorgungsgraden

Flächenbedarf (LN) für ... Jahr	Ist- bzw. erwartete Istproduktion 1000 ha	80 % Selbstversorgung 1000 ha	70 % Selbstversorgung 1000 ha
1968	13 869	—	—
1975	13 600	12 447	10 999
1980	13 350	12 336	10 909
1985	13 100	12 225	10 819

Quellen: s. Übersichten 1 und 2

[4]) OECD: Agricultural Commodity Projections for 1975 and 1985, Country Study, Germany, F. R. Paris 1969.
[5]) bezüglich möglicher Alternativen siehe Kapitel 3
[6]) Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, Wiesbaden 1969

Tabelle 2

Für außerlandwirtschaftliche Zwecke verfügbare LN in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1985 bei alternativen Selbstversorgungsgraden [1])

Für außerlandwirtschaftliche Zwecke verfügbare LN	bis 1975		bis 1980		bis 1985	
	1000 ha	%[2])	1000 ha	%[2])	1000 ha	%[2])
bei erwarteter Istproduktion .	269	*1,9*	519	*3,7*	769	5,5
bei 80 % Selbstversorgung	1 422	*10,3*	1 533	*11,1*	1 644	*11,9*
bei 70 % Selbstversorgung	2 870	*20,7*	2 960	*21,3*	3 050	*22,0*

[1]) Ausgangsbasis: LN z. Z. (1968) in Bewirtschaftung = 13 869 ha

[2]) in % der 1968 in Bewirtschaftung befindlichen LN

Quellen: s. Übersichten 1 und 2

brauchs im wesentlichen durch die Bevölkerungsentwicklung determiniert ist, bedeutet dies Selbstversorgungsgrade in den Stichjahren, die über 80 % liegen [7]). Infolgedessen stellen alternative Selbstversorgungsgrade von 80 % bzw. 70 % — ceteris paribus — geringere Flächenansprüche. Diese lassen sich für 1975 auf 12,5 Millionen ha LN (80 %) [8]) bew. 11,0 Millionen ha LN (70 %) [8]) und für 1985 auf 12,2 Millionen ha LN (80 %) [8]) bzw. 10,8 Millionen ha LN (70 %) [8]) quantifizieren.

Hinsichtlich der Verfügbarkeit an LN für außerlandwirtschaftliche Zwecke ergeben sich schließlich folgende quantitative Relationen. Rund 269 000 ha LN könnten bis 1975 bzw. 769 000 ha LN bis 1985 aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß ausscheiden, ohne daß dadurch die Erstellung der erwarteten Ist-Agrarproduktion dieser Stichjahre gefährdet würde. Eine Senkung der Selbstversorgungsgrade auf 80 % bzw. 70 % in den Stichjahren würde dieses „Flächenangebot" beträchtlich erhöhen. Es läßt sich für 1975 auf 1,4 Millionen ha LN (80 %) [8]) bzw. 2,9 Millionen ha LN (70 %) [8]) und für 1985 auf 1,6 Millionen ha LN (80 %) [8]) bzw. 3,0 Millionen ha LN (70 %) [8]) quantifizieren.

Unsere Überlegungen hinsichtlich der Verfügbarkeit an LN für außerlandwirtschaftliche Zwecke in der Bundesrepublik Deutschland führen damit zu folgenden Ergebnissen:

— Bis 1985 stehen — in Abhängigkeit von agrarpolitischen Entscheidungen — 5 % bis 22 % der z. Z. (1968) bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche für außerlandwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung, sofern zumindest ein agrarischer Selbstversorgungsgrad von 70 % aufrechterhalten werden soll.

— Unter Berücksichtigung der erwarteten Produktions- und Verbrauchsentwicklung im Agrarbereich der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten 15 Jahren bedeutet eine Senkung des angestrebten Selbstversorgungsgrades bei Agrarprodukten um 10 % einen Flächenminderbedarf für die Zwecke der landwirtschaftlichen Produktion in der Größenordnung von 1,4 Millionen ha LN.

Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen: Bei den Alternativschätzungen handelt es sich um die Quantifizierung von Flächen, die noch zur landwirtschaftlichen Nutzung notwendig wären (bzw. für außerlandwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung stünden), wenn die vorgegebenen Selbstversorgungsgrade tatsächlich angestrebt würden, und nicht um Projektionen der in den Stichjahren erwarteten LN in Bewirtschaftung.

Bei Berücksichtigung der zu erwartenden agrarpolitischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland dürfte die tatsächlich bis 1985 für außerlandwirtschaftliche Zwecke verfügbare LN 5 % bis 8 % der in Bewirtschaftung befindlichen Ist-LN (1968) und damit 693 000 ha LN bis 1 110 000 ha LN nicht überschreiten.

3 Kritik und Alternativen

Eine Kritik der erarbeiteten Ergebnisse (einschließlich möglicher Alternativen) muß bei den Grundannahmen ansetzen, auf denen die Schätzungen basieren. Solche Grundannahmen beziehen sich von der Nachfrage her gesehen auf die Entwicklung der Bevölkerung und des Pro-Kopf-Verbrauchs sowie vom Angebot her gesehen auf das Kulturartenverhältnis, die Entwicklung der Hektarerträge und die Entwicklung der Veredlungskoeffizienten bei der Umwandlung von Produkten der Bodenproduktion in tierische Erzeugnise für den menschlichen Konsum.

Das statistische Ausgangsmaterial [9]) über den Pro-Kopf-Verbrauch an Agrarprodukten in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur — im Vergleich zu anderen Arbeitsgebieten der Agrarstatistik — sehr zuverlässig und detailliert; die erreichten sehr niedrigen Einkommenselastizitäten der Nachfrage garantieren zusätzlich mäßige Veränderungen im Zeitablauf. Somit bestehen weder Bedenken gegen die der OECD-Prognose zugrunde liegenden Verbrauchsannahmen, noch sind von Variationen dieser Ausgangsdaten im Rahmen der zulässigen Grenzen fühlbare Änderungen der Gesamtmengen und der zu deren Erzeugung — ceteris paribus — notwendigen Flächen zu erwarten. Auf der Bedarfsseite gehen daher die wesentlichen Impulse auf das Verbrauchsniveau von der Bevölkerungsentwicklung aus. Hier ist die OECD-Prognose an Hand der Prognose des Statistischen Bundesamtes leicht nach oben korri-

[7]) Ausnahme Futtergetreide

[8]) Selbstversorgung bei Agrarprodukten

[9]) u. a. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Statistisches Jahrbuch für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1969, Bonn 1970

giert worden. Für 1975 hat diese Korrektur praktisch keine Konsequenzen (+158 000 Verbraucher), für 1985 führt sie zu einer Bevölkerungszahl, die um ca. 1,4 Millionen über derjenigen der OECD-Schätzung liegt [10]), und dementsprechend zu Ist-Selbstversorgungsgraden bei Agrarprodukten, die durchschnittlich 2 % niedriger liegen. Wählt man die niedrigere OECD-Bevölkerungsschätzung als Ausgangsbasis, so hätte das für den LN-Bedarf im Jahre 1975 praktisch keine Konsequenzen, während derjenige für 1985 um ca. 250 000 ha unter den in den Übersichten 1 und 2 ausgewiesenen Schätzwerten der Gesamt-LN liegen würde.

Ansatzpunkte für eine kritische Überprüfung der Grundannahmen der OECD-Prognose auf der Angebotsseite (Hektarerträge, Veredlungs-koeffizienten) bieten schließlich die Arbeiten von G. Rossmiller [11]) und W. Kuchs [12]). Während Ziel der Rossmiller-Studie eine detaillierte Vorschätzung der Produktion [13]) im Agrarbereich der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1970 und 1975 ist, befaßt sich die Kuchs-Arbeit mit einer regionalisierten Vorschätzung der Hektarerträge der wichtigsten Kulturpflanzen [14]). Kombiniert man die Daten der Angebotsseite der Rossmiller-Prognose (Produktion) mit den Daten der Nachfrageseite der korrigierten OECD-Prognose (Verbrauch), so erhält man den in Übersicht 3 ausgewiesenen LN-Bedarf bei alternativen Selbstversorgungsgraden (1975 Alternative II). Er liegt vom Niveau her niedriger als der an Hand der OECD-Prognose ermittelte LN-Bedarf, was insbesondere auf einen höheren erwarteten Ist-Selbstversorgungsgrad bei Futtergetreide — bedingt durch den Ansatz günstigerer Verwertungsrelationen bei der tierischen Veredlung — in der Rossmiller-Prognose zurückzuführen ist [15]). Auf der anderen Seite sind die erwarteten Hektarerträge der OECD-Prognose höher als diejenigen der Rossmiller-Prognose, und das Niveau beider liegt beträchtlich über den von Kuchs prognostizierten Werten (s. Tab. 3). Da die Kuchs-Prognose als die bisher detaillierteste und sorgfältigste Vorschätzung auf diesem Gebiet angesehen werden kann, erscheinen insbesondere die Erwartungswerte der OECD-Prognose bezüglich der zukünftigen Hektarerträge recht optimistisch, während die Rossmiller-Prognose hier eine Zwischenstellung einnimmt. Demgegenüber erscheinen die

[10]) s. Fußnoten der Übersicht 1 und 2

[11]) Rossmiller, G.: The Grain-Livestock Economy of West Germany (with Projections to 1970 and 1975). Institute of International Agriculture, Michigan State University, Research Report No. 1, Michigan 1968

[12]) Kuchs, W.: Die voraussichtliche Entwicklung der Bodenproduktion in den Wirtschaftsgebieten der Bundesrepublik Deutschland bis 1980. Diss. Stuttgart-Hohenheim 1969

[13]) Jedoch ohne Prognose der Nachfrageseite (Verbrauch)

[14]) als Basis dient die Entwicklung der Hektarerträge seit 1920

[15]) Infolge der relativ niedrigen Ist-Selbstversorgungsgrade bei Futtergetreide — im Vergleich zu denjenigen bei den übrigen Agrarprodukten — hat insbesondere eine Variation der Verwertungsrelationen der Getreideveredlung einen erheblichen Einfluß auf die „notwendigen Flächen" zur Sicherung alternativer Selbstversorgungsgrade.

Tabelle 3

Alternative Annahmen bezüglich erwarteter Hektarerträge und Veredlungskoeffizienten in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975

1975	OECD [1])	Rossmiller [2])	Kuchs [3])
Hektarerträge (dz/ha)			
Winterroggen	32,2	33,0	28,5
Winterweizen	40,0	39,0	37,3
Wintergerste	40,0	41,0	35,9
Sommergerste	34,0	35,0	31,7
Hafer	31,5	33,5	35,5
Kartoffeln	283,0	300,0	264,4
Zuckerrüben	420,0	440,0	389,6
Veredlungskoeffizienten (... kg Getreide erforderlich für 1 kg)			
Schweinefleisch	5,0	4,8	—
Geflügelfleisch	3,5	1,8	—
Eier	3,9	3,1	—

Quellen:

[1]) OECD; Agricultural Commodity Projections for 1975 and 1985, Country Study Germany F. R., Paris 1969

[2]) Rossmiller, G.; The Grain-Livestock Economy of West Germany (with Projections to 1970 and 1975). Institute of International Agriculture, Michigan State University, Research Report No. 1, Michigan 1968

[3]) Die voraussichtliche Entwicklung der Bodenproduktion in den Wirtschaftsgebieten der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Hohenheim 1969

Veredlungskoeffizienten der OECD-Prognose im Vergleich zur Rossmiller-Prognose und bereits heute in der landwirtschaftlichen Praxis vereinzelt erzielten Veredlungsraten eher konservativ [16]). Eine Senkung der erwarteten Hektarerträge der OECD-Prognose in Richtung „Kuchs" würde somit einen erhöhten LN-Bedarf für die Bodenproduktion bedeuten, während eine Angleichung der Veredlungskoeffizienten der OECD-Prognose in Richtung „Rossmiller" den Futtergetreideflächenbedarf senken würde. Welcher Effekt dabei überwiegt, läßt sich schwer quantifizieren, entscheidend ist jedoch, daß sich beide Effekte nicht kumulieren, sondern wenigstens partiell aufheben.

Insgesamt gesehen dürften somit die LN-Bedarfsschätzungen für 1975, 1980 und 1985 auf der Basis der OECD-Prognose der Realität recht nahekommen, wobei einer geringfügigen Überschätzung des Futtergetreideflächenbedarfs eine geringfügige Unterschätzung des „sonstigen LN-Bedarfs" gegenübersteht.

[16]) vgl. hierzu: Langen, H., Projektion der Nachfrage nach Futtermitteln. Arbeiten der DLG, Band 127, Frankfurt a. M. 1970

Übersicht 1

Schätzung des voraussichtlichen Flächenbedarfs (LN) 1975 zur Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit im Inland erzeugten Nahrungsmitteln bei alternativen Selbstversorgungsgraden

1975	Voraussichtlicher Bedarf [1]), OECD Prognose [2]) 1000 t	Voraussichtlicher Bedarf, korrigierte OECD Prognose [3]) 1000 t	Eigenproduktion OECD Prognose 1000 t	Für Eigenproduktion benötigte Fläche OECD Prognose 1000 ha	Erreichter Selbstversorgungsgrad in %	Flächenbedarf bei 80 % Selbstversorgung 1000 ha	Flächenbedarf bei 70 % Selbstversorgung 1000 ha
1. Weizen	5 818	5 832	5 704	1 470	98	1 200	1 050
2. Roggen	2 936	2 943	2 636	900	90	800	700
3. Brotgetreide [4])	8 754	8 775	8 340	2 370	95	2 000	1 750
4. Futtergetreide [5]) ..	12 251	12 281	8 553	2 550	70	2 920	2 550
5. Getreide insgesamt	21 005	21 056	16 893	4 920	80	4 920	4 300
6. Kartoffeln	15 951	15 955	15 565	550	98	448	392
7. Zucker	2 121	2 126	1 810	300	85	282	247
8. Feldgemüse	...	...	...	90	...	(90) [11])	(90) [11])
9. Sonstige Erzeugnisse [6])	...	...	...	160	...	(160) [11])	(160) [11])
10. Ackerfläche ohne Futterbau für Rindvieh				6 020		5 900	5 189
11. Futterbau Rindviehhaltung [7])				6 930 [9])	93 [10])	5 897	5 160
12. Sonderkulturen [8]) .				650	...	(650) [11])	(650) [11])
13. LN insgesamt				13 600		12 447	10 999

[1]) Nahrungs-, Futter-, Saatgut- und Industriebedarf sowie Verluste
[2]) Bevölkerungszahl 62 520 000
[3]) Bevölkerungszahl 62 678 000
[4]) Weizen und Roggen
[5]) Gerste, Hafer, Mais und Menggetreide
[6]) ausgenommen Futterbau für die Rindviehhaltung
[7]) Grünland und Ackerfutterbau einschl. Futterrüben
[8]) Obstbau, Weinbau, Gartenland
[9]) davon 5 700 000 ha Grünland und 1 230 000 ha Ackerfutter einschl. Futterrüben
[10]) Milch 100 % und Rindfleisch 87 %
[11]) Werte in Klammern = unveränderte Flächenschätzung der OECD-Prognose

Quellen: OECD: Agricultural Projections for 1975 and 1985. Paris 1969,
Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, Wiesbaden 1969

Übersicht 2

Schätzung des voraussichtlichen Flächenbedarfs (LN) 1985 zur Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit im Inland erzeugten Nahrungsmitteln bei alternativen Selbstversorgungsgraden

1985	Voraussichtlicher Bedarf [1]), OECD Prognose [2]) 1000 t	Voraussichtlicher Bedarf, korrigierte OECD Prognose [3]) 1000 t	Eigenproduktion OECD Prognose 1000 t	Für Eigenproduktion benötigte Fläche OECD Prognose 1000 ha	Erreichter Selbstversorgungsgrad in %	Flächenbedarf bei 80 % Selbstversorgung 1000 ha	Flächenbedarf bei 70 % Selbstversorgung 1000 ha
1. Weizen	5 880	6 010	6 173	1 430	*103*	1 110	971
2. Roggen	2 733	2 793	2 483	800	*90*	710	622
3. Brotgetreide [4])	8 613	8 803	8 656	2 230	*98*	1 820	1 593
4. Futtergetreide [5])	14 186	14 500	9 739	2 600	*67*	3 104	2 716
5. Getreide insgesamt	22 799	23 303	18 395	4 830	*79*	4 924	4 309
6. Kartoffeln	12 950	13 237	12 600	400	*95*	336	294
7. Zucker	2 327	2 378	1 761	275	*74*	297	260
8. Feldgemüse	...	...	...	90	...	(90) [11])	(90) [11])
9. Sonstige Erzeugnisse [6])	...	...	...	200	...	(200) [11])	(200) [11])
10. Ackerfläche ohne Futterbau für Rindvieh				5 795		5 847	5 153
11. Futterbau Rindviehhaltung [7])				6 625 [9])	93 [10])	5 698	4 986
12. Sonderkulturen [8])				680	...	(680) [11])	(680) [11])
13. LN insgesamt				13 100		12 225	10 819

[1]) Nahrungs-, Futter-, Saatgut- und Industriebedarf sowie Verluste
[2]) Bevölkerungszahl: 64 990 000
[3]) Bevölkerungszahl: 66 433 000 (Schätzung des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden)
[4]) Weizen und Roggen
[5]) Gerste, Hafer, Mais und Menggetreide
[6]) ausgenommen Futterbau für die Rindviehhaltung
[7]) Grünland und Ackerfutterbau einschl. Futterrüben
[8]) Obstbau, Weinbau, Gartenland
[9]) davon 5 600 000 ha Grünland und 1 025 000 ha Ackerfutter einschl. Futterrüben
[10]) Milch 100 % und Rindfleisch 85 %
[11]) Werte in Klammern = unveränderte Flächenschätzung der OECD-Prognose

Quellen: OECD: Agricultural Projections for 1975 and 1985, Paris 1969,
Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, Wiesbaden 1969

Übersicht 3

Schätzung des voraussichtlichen Flächenbedarfs (LN) 1975 zur Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit im Inland erzeugten Nahrungsmitteln bei alternativen Selbstversorgungsgraden

1975 Alternative II	Voraussichtlicher Bedarf [1]), korrigierte OECD Prognose [2]) 1000 t	Eigenproduktion, Rossmiller-Prognose 1000 t	Für Eigenproduktion benötigte Fläche, Rossmiller-Prognose 1000 ha	Erreichter Selbstversorgungsgrad in %	Flächenbedarf bei 80 % Selbstversorgung 1000 ha	Flächenbedarf bei 70 % Selbstversorgung 1000 ha
1. Weizen	5 832	6 128	1 579	105	1 203	1 052
2. Roggen	2 943	2 443	724	83	697	610
3. Brotgetreide [3]). ...	8 775	8 571	2 303	97	1 900	1 662
4. Futtergetreide [4]) ..	12 281	9 581	2 646	78	2 713	2 374
5. Getreide insgesamt	21 056	18 152	4 949	86	4 613	4 036
6. Kartoffeln	15 955	15 938	534	100	427	374
7. Zucker	2 126	...	324	85 [8])	304	266
8. Sonstige Erzeugnisse [5])	...	...	857	...	(857) [10])	(857) [10])
9. Ackerfläche (ohne Futterbau für Rindvieh)			6 664		6 201	5 533
10. Futterbau Rindviehhaltung [6])			6 909 [7])	97 [9])	5 698	4 985
11. LN insgesamt			13 573		11 899	10 518

[1]) Nahrungs-, Futter-, Saatgut- und Industriebedarf sowie Verluste
[2]) Bevölkerungszahl 62 678 000 anstatt 62 520 000
[3]) Weizen und Roggen
[4]) Gerste, Hafer, Menggetreide
[5]) ausgenommen Futterbau für die Rindviehhaltung aber einschl. Sonderkulturen und Wein
[6]) Grünland und Ackerfutter einschl. Futterrüben
[7]) davon 5 743 000 Grünland und 1 166 000 Ackerfutter einschl. Futterrüben
[8]) Selbstversorgungsgrad der OECD-Prognose
[9]) Milch 111 % und Rindfleisch 82 %
[10]) Werte in Klammern = unveränderte Flächenschätzung der Rossmiller-Prognose

Quellen: Rossmiller, G.: The Grain — Livestock Economy of West Germany (with Projections to 1970 and 1975). Institute of International Agriculture, Michigan State University, Research Report No. 1, Michigan 1968. — OECD: Agricultural Projections for 1975 and 1985, Paris 1969. — Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, Wiesbaden 1969

d) Grundsätzliche Überlegungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Raumordnung

(14. September 1972)

Bund, Länder, regionale Planungsgemeinschaften, Landkreise, Städte und Gemeinden betreiben z. Z. in der Raumordnung ohne Abstimmung untereinander und ohne systematische Grundlage Öffentlichkeitsarbeit. Auch deshalb ist es bisher nicht gelungen, die Öffentlichkeit für die Raumordnung zu gewinnen. Im Folgenden wird versucht, die Grundlagen einer systematischen Öffentlichkeitsarbeit darzustellen.

I. Selbstverständnis und Standort der Raumordnung

Die Öffentlichkeitsarbeit muß sich auf den Bedeutungswandel der Raumordnung von der zunächst fachbezogenen Flächenplanung zur umfassenden Entwicklungsplanung des gesamten Lebensraumes einstellen. Dabei ist die Bundesraumordnung ein Teil der Raumordnung in Bund, Ländern und Ge-

meinden und nur in diesem Zusammenhang zu sehen.

Der Bedeutungswandel der Raumordnung erfordert eine klare Definition. Für die Raumordnungspolitik der siebziger Jahre ist folgende Definition für die Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit verwendbar:

„Raumordnung schützt und verbessert den Lebensraum. Sie will in allen Gebieten allen Menschen die Voraussetzungen für gleichwertige Lebenschancen schaffen".

Raumordnung ist also nicht nur Entscheidung über Zielkonflikte bei Inanspruchnahme von Raum, sondern

— umfassende Entwicklungsplanung, mithin
— wesentliches Element der Gesellschaftspolitik und damit
— Bestandteil der allgemeinen Politik.

Dabei sind die Möglichkeiten der Raumordnung funktional und organisatorisch begrenzt:

— durch die Zuständigkeiten des Bundes im Verhältnis zu denen der Länder und der Gemeinden,
— durch das Ressortprinzip in Regierungs- und Organisationssystemen,
— durch andere überfachliche Gesamtplanungen.

Der Bundesminister des Innern sollte deshalb das Selbstverständnis der Raumordnung und ihre Stellung im Rahmen der Innenpolitik, vor allem das Verhältnis von Raumordnungspolitik als einem umfassenderen Begriff gegenüber den spezielleren Bereichen der Umweltpolitik der Öffentlichkeit bewußt machen.

Eine am Ausgleich zwischen Natur und Technik orientierte Raumordnungspolitik kann gerade auch dem Umweltschutz und der Umweltgestaltung eine langfristig verläßliche Grundlage geben.

II. Raumordnung als politische Aufgabe

Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht nur vordergründig ihre Aufgabe darin sehen, die Raumordnung zu popularisieren. Sie sollte vielmehr ständig klar machen, daß Raumordnung als umfassende gesellschaftspolitische Aufgabe Gegenstand des politischen Alltags mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Bürger ist.

Die Raumordnung darf nicht den Eindruck erwecken, ein nur in sich ruhendes und vom Selbstzweck bestimmtes System einer Behörden-Hierarchie fachbezogener Spezialisten zu sein. Wenn sich dieser Eindruck verfestigt, geht die integrierende Kraft der Raumordnung verloren.

Der Öffentlichkeit muß klargemacht werden, daß Raumordnung dynamisch ist und mit jeder Entscheidung in politische Bereiche von Bund, Ländern und Gemeinden eingreift. Dies führt dazu, daß sie nur in der politischen Auseinandersetzung ihr Ziel anstreben und das Bestmögliche erreichen kann. Idealvorstellungen sind in der Regel nicht durchsetzbar. Die Öffentlichkeitsarbeit kann nur Erfolg haben, wenn die Politiker in Zukunft die Grundvorstellungen der Raumordnung offen diskutieren und auch bereit sind, auf die Auswirkungen und Konfliktsituationen der Raumordnung einzugehen.

III. Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit

Raumordnung ist nur möglich, wenn sie von allen Kräften des Staates und der Gesellschaft getragen wird. Da aber jede Planung eine Veränderung eines bestehenden Zustandes anstrebt, sind viele Interessen betroffen, die ausgeglichen werden müssen. Am Anfang dieses Ausgleichs steht die Information. Die motivierende Information schafft die Möglichkeit eines Ausgleichs von Erwartungen und Leistungen in der Gesellschaft.

Fehlt dieser Ausgleich infolge mangelnden Problembewußtseins der Öffentlichkeit, so wird die Lösung allzuleicht einer Planungstechnokratie überantwortet. Öffentlichkeitsarbeit ist damit auch eine Voraussetzung demokratischer Willensbildung, die für langfristige Entscheidungen, wie sie die Raumordnung erfordert, immer wichtiger wird. Die Betroffenen sollen an der Planung mitwirken. Denn Planung von oben kann zwar ihr formales Ziel erreichen, aber wirksam werden solche Ziele nur, wenn die Bevölkerung sie überzeugt mitvollzieht (Beispiele: Siedlungsstruktur, Nahverkehr, Wanderungsbewegung, Freizeit).

IV. Allgemeine Anforderungen

Um den Bürger für die Ziele und Probleme der Raumordnung interessieren und aktivieren zu können, muß sich die Öffentlichkeitsarbeit einer publikumswirksamen Sprache bedienen. Welche Zielgruppen mit welcher Diktion und mit welchen Argumenten angesprochen werden müssen, ist deshalb festzustellen.

Das unentbehrliche „Planungs-Chinesisch" der Fachleute muß durchsichtig gemacht werden. Es empfiehlt sich, den fachlichen Publikationen eine „Übersetzung" in Kurzfassung an die Seite zu stellen, die mehr von Wort und Bild, und weniger von Statistik und Diagrammen geprägt sein sollte.

Die Raumordnung insgesamt, besonders aber ihre Öffentlichkeitsarbeit, sollte — stärker als bisher — den Menschen als das Maß aller Planungen in den Mittelpunkt stellen. Der Bürger wird nicht „verplant", es wird mit ihm und für ihn geplant.

Wenn der Mensch im Mittelpunkt der Raumordnung steht, dann darf die Sprache der Raumordnung nicht „unmenschlich" sein. Begriffe wie „Gestorbenenüberschuß" oder „angeschlossener Einwohner" sollten bei der Öffentlichkeitsarbeit besser formuliert werden.

V. Schwierigkeiten in der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesraumordnung

Die politische Bedeutung der Raumordnung ist im Verhältnis zu ihren anspruchsvollen Zielen zurückge-

blieben. Deshalb steht auch die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesraumordnung im Kräfteverhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung vor Schwierigkeiten, die sie bisher nur unvollkommen überwinden konnte. Ziele und Methoden der Raumordnung sind zu abstrakt für das Verständnis der Bevölkerung. Die Schwierigkeiten wachsen, je großräumiger die Aufgaben werden, weil mit zunehmender Entfernung „vor Ort" die Probleme schwerer zu veranschaulichen sind. Die bisherige Öffentlichkeitsarbeit hat deswegen fast nur die Fachpresse erreicht. Von der Öffentlichkeit wurden meist nur Themen aus einzelnen Fachbereichen wie Verkehr, Städtebau und Umwelt aufgegriffen und zwar ohne Zusammenhang mit der Bundesraumordnung.

Selbst Politiker und Parteien, die an diesen Fragen interessiert sind, haben kaum Zugang zu der abstrakt dargestellten Materie gefunden. Obwohl ihre Aufgeschlossenheit für die Fragen der Raumordnung erkennbar zugenommen hat, fehlt es immer noch am Engagement.

Auch die Wirtschaft und ihre Organisationen sind an den Ergebnissen der Raumordnung interessiert. Ihnen fehlt es bislang in ausreichendem Umfang an verbindlich formulierten Aussagen aus diesem Bereich.

VI. Informationsstelle

Die vielschichtigen Verflechtungen der Probleme, die große Zahl der Konfliktfälle, die Fülle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und die Verschiedenartigkeit der Informationsträger erfordern eine Sammelstelle, die diese Informationen in geeigneter Weise zur Verfügung stellt. Nur so kann gewährleistet werden, daß die Öffentlichkeit umfassend, aktuell und verständlich über die Probleme der Raumordnung unterrichtet wird. Im Rahmen und zum Zwecke der Erfüllung dieser Aufgabe muß die Sammelstelle eine der Sache entsprechende Selbständigkeit haben.

VII. Vordringliche Maßnahmen

Grundmodell

Je nach den spezifischen, insbesondere politischen Gegebenheiten in Bund und Ländern bestehen verschiedene Vorstellungen über das System der Raumordnung. Es gibt jedoch grundsätzliche Ziele und Kriterien, bei denen Übereinstimmung besteht. Diese lassen sich zu einem Grundmodell zusammenfügen. Ein solches Grundmodell als vereinfachtes Raumordnungsprogramm könnte erarbeitet und veröffentlicht werden. Es würde bei den Bürgern Interesse wecken und den Einstieg in diese Materie eröffnen. Es sollte auch in den Schulen verwendet werden.

Funktionsmodell

Neben dieser Publikation oder aufbauend auf ihr empfiehlt sich die übersichtlich zusammenfassende Darstellung von Aufgabe, System und Organisation der Raumordnung. Eine solche Veröffentlichung würde auch im großen Kreis der Kommunalpolitiker Nachfrage finden.

Begriffskatalog

Eine Broschüre sollte die wichtigsten Begriffe der Raumordnung erläutern oder „übersetzen".

Kurzfassungen

Das Bundesraumordnungsprogramm und die Raumordnungsberichte des Bundes sollten auch in gekürzter und vereinfachter Fassung mit Bildmaterial veröffentlicht werden.

Meinungs- und Motivforschung

Es muß erforscht werden, welche Meinungen und Motive der Bevölkerung mobilisiert werden können, um das Bewußtsein für die Probleme der Raumordnung zu wecken. Hierzu ist es notwendig,

- vorhandenes Material zu sichten und die Techniken der Bearbeitung zu studieren,
- mit Hilfe der empirischen Sozialforschung Einstellungen und Motive bei verschiedenen Zielgruppen zu erfassen.

Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Um die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland voranzubringen, müssen Bund und Länder nicht nur wie bisher eng zusammenarbeiten, sondern auch gemeinsam Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Dies ist eine langfristige Aufgabe, die systematisch und konzentriert wahrgenommen werden muß. Der Ministerkonferenz für Raumordnung wird vorgeschlagen, dies als eine ihrer ständigen Aufgaben zu betrachten.

Bereitstellung von Mitteln

Die hier vorgeschlagenen und noch vorzuschlagenden Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesraumordnung setzen die Bereitstellung der notwendigen sachlichen und personellen Mittel voraus. Aufbauend auf diesen grundsätzlichen Überlegungen müssen noch konkrete Vorschläge für die Methode und Technik der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesraumordnung entwickelt werden. Material dazu wurde bereits im Zuge der Beratungen für diese Empfehlung erarbeitet.

Anhang 6

Appell des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zum Abbau der Verkehrsspitzen

Verkehrsschwierigkeiten in unseren Städten erleichtern

I.

Der Verkehr in den Groß- und Mittelstädten drängt sich auf bestimmte Spitzenzeiten am Morgen, Spätnachmittag und Abend zusammen. Verstopfte Straßen, Abgase und Lärm gehören dann zum täglichen Erscheinungsbild. Der massierte Verkehr erhöht die Unfallgefahr. Die Verkehrsunfälle wiederum verschärfen zusätzlich die Verkehrslage. Der auf die Straße angewiesene öffentliche Personennahverkehr kann seine Aufgaben nur unvollkommen erfüllen.

In den Verkehrsspitzen werden tägliche Fahrten von und zur Arbeitsstätte oder Schule und andere Fahrten zu einer Last, die den einzelnen in erheblichem Umfang zusätzlich beansprucht. Leidtragender ist letztlich der Verkehrsteilnehmer, angesprochen nahezu jedermann.

Vermehrter Straßenbau und der Ausbau eines straßenunabhängigen öffentlichen Personennahverkehrs reichen allein nicht aus. Die Möglichkeiten sind hier häufig schon von der Stadtstruktur begrenzt. Gestaffelte oder gleitende Arbeits- und gestaffelte Schulzeiten können die Schwierigkeiten vermindern.

II.

Der Gemeinsame Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden hat sich mit den Fragen des Abbaues der Verkehrsspitzen befaßt und hierzu Hinweise erarbeitet. Diese wenden sich an die kommunalen Verwaltungen, die Verkehrsunternehmen, die örtlichen Vertretungen von Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft, die Schulverwaltungen, Automobilverbände, die örtliche Verkehrswacht und die für die Abwicklung des Verkehrs verantwortlichen Stellen. Der Gemeinsame Ausschuß appelliert an die Gemeinden, örtlich die Initiative zur Einführung gestaffelter oder gleitender Arbeits- und gestaffelter Schulzeiten zu ergreifen und dabei nach den beiliegenden Hinweisen zu verfahren. Alle genannten Stellen sind aufgefordert, in Koordinierungsausschüssen aktiv mitzuwirken. Presse, Rundfunk und Fernsehen werden gebeten, sich dieser wichtigen Fragen anzunehmen und die Öffentlichkeit regional hierüber zu unterrichten.

Nur das Zusammenwirken aller und die Nutzung sämtlicher gebotener Möglichkeiten können die Verkehrsschwierigkeiten in unseren Städten erleichtern.

Hinweise zum Abbau der Verkehrsspitzen

(Staffelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten; gleitende Arbeitszeit)

Der gleichzeitige Arbeitsbeginn von Behörden, Betrieben und Schulen führt besonders in Groß- und Mittelstädten und deren Einzugsbereichen am Morgen und am Nachmittag bzw. Abend zu Verkehrsspitzen mit erheblichen Schwierigkeiten und erhöhten Unfallgefahren. Darunter haben sowohl die mit öffentlichen Verkehrsmitteln und mit Individualfahrzeugen fahrenden Personen als auch die Fußgänger zu leiden. Darüber hinaus entstehen Nachteile für Volksgesundheit und Volkswirtschaft.

I.

Um den nur begrenzt verfügbaren Verkehrsraum so rationell wie möglich zu nutzen und gleichzeitig die Fahrten zur Arbeitsstätte bzw. Schule und zurück sicherer und angenehmer zu gestalten, sollten Verkehrsspitzen soweit wie möglich abgeflacht werden. Das kann unter anderem dadurch erreicht werden, daß der Berufs- und Schülerverkehr durch Staffelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten über einen längeren Zeitraum verteilt wird. Dabei können, wie die Erfahrung zeigt, schon geringfügige Verschiebungen eine spürbare Besserung bringen.

II.

Eine Staffelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten wirkt sich positiv auf den gesamten Verkehrsfluß aus, ermöglicht ein besseres Leistungsangebot der öffentlichen Nahverkehrsmittel (Attraktivität) und erhöht die Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer.

III.

Bei einer Staffelung müssen die unterschiedlichen örtlichen verkehrsmäßigen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Eine Staffelung ist nicht nur für den Innenstadtbereich notwendig, sie kommt auch für die Randbezirke sowie für mehrere Gemeinden in Verdichtungsräumen ohne Rücksicht auf kommunale Grenzen in Betracht.

IV.

Ein Abbau der Verkehrsspitzen kann vielfach nur durch eine differenzierte Regelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten erreicht werden. Hierzu bedarf es einer eingehenden Analyse des Verkehrsaufkommens in dem zu untersuchenden Bereich.

V.

Zur Planung und Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen sollte ein Koordinierungsausschuß gebildet werden. Die Initiative für diesen Ausschuß liegt in der Regel bei der Gemeinde. Für den Koordinierungsausschuß empfiehlt sich folgende Zusammensetzung: Industrie- und Handelskammer, Kreishandwerkerschaft, Gewerkschaften, Schulverwaltung, Automobilverbände, örtliche Verkehrswacht und die für die Abwicklung des Verkehrs verantwortlichen Stellen (Straßenverkehrsbehörde, Polizei, Straßenbauverwaltung, Verkehrsbetriebe).

VI.

Zur Vorbereitung der Staffelung sind die Brennpunkte des Verkehrs zu ermitteln, die morgendlichen und abendlichen Verkehrsströme festzustellen und, soweit zur besseren Übersichtlichkeit erforderlich, mehrere Untersuchungsbereiche zu bilden. Außerdem müssen Feststellungen über den Unterrichtsbeginn der Schulen und über die Arbeitszeiten größerer Betriebe und Behörden getroffen werden. Dabei ist es zweckmäßig, daß vorab die gewerbliche Wirtschaft durch die Industrie- und Handelskammer und die Behörden durch den Leiter der Gemeindeverwaltung eingehend über Zweck und Ziel der Arbeiten informiert und um Mithilfe gebeten werden.

VII.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse sind Vorstellungen über eine wirksame Staffelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten (Arbeitsplan) zu entwickeln. Dabei sind auch die Auswirkungen dieser Staffelung auf benachbarte Untersuchungsbereiche zu berücksichtigen und mit diesen zu koordinieren.

VIII.

Der Arbeitsplan ist mit den betroffenen Betrieben und Behörden zu erörtern. Die Betriebs- und Personalräte sind zu beteiligen. Ferner ist der Arbeitsplan mit den Schulleitern unter Beteiligung der Elternschaft und der Schülermitverwaltung durchzusprechen.

IX.

Der Arbeitsplan ist mit den örtlichen Verkehrsbetrieben und den überörtlichen Verkehrsträgern abzustimmen. Bei letzteren ist zu berücksichtigen, daß sie sich wegen ihrer überörtlichen Verkehrsaufgaben u. a. schwerer als andere an örtliche Staffelungen anpassen können.

X.

Auch die Einführung der „gleitenden Arbeitszeit" kann zum Abbau der Verkehrsspitzen beitragen. Die darauf gerichteten Bemühungen sollten neben denen um eine Staffelung der Arbeitszeiten weiter verfolgt werden. Beide Methoden schließen einander nicht aus, sie können sich ergänzen. Näheres kann der Anlage entnommen werden.

XI.

Über die Tätigkeit des Koordinierungsausschusses sollten Presse, Rundfunk und Fernsehen laufend informiert werden.

Anlage
zu den Hinweisen zum Abbau der Verkehrsspitzen

(Staffelung der Arbeits- und Unterrichtszeiten; gleitende Arbeitszeit)

Gleitende Arbeitszeit

I.

Eine geeignete Maßnahme zum Abbau der Verkehrsspitzen ist die Einführung der „gleitenden Arbeitszeit" in Betrieben und Behörden. Dabei wird es den Arbeitnehmern innerhalb einer gewissen Toleranzzeit (vielfach bis zu 2 Stunden) überlassen, Beginn und Ende der Arbeitszeit selbst zu bestimmen. Die Arbeitnehmer werden bei ihrer Wahl auch den störenden Einfluß der Verkehrsspitzen berücksichtigen.

Unüberwindbare rechtliche und tarifliche Schwierigkeiten stehen diesem Verfahren, bei dem nur während einer bestimmten Kernzeit (Kontaktzeit) alle Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz sein müssen, nicht entgegen. Die Bestimmungen der Arbeitszeitordnung, der Tarifverträge, des Jugend- und des Mutterschutzgesetzes müssen allerdings beachtet werden; insofern kann die Gleitzeitspanne (Toleranzzeit) zu Beginn und Ende der Arbeitszeit nicht beliebig ausgedehnt werden.

II.

Die Arbeitszeitüberwachung kann durch Zeituhren mit der Pflicht zum „Stempeln" für alle Betriebsangehörigen gewährleistet werden. Die Abneigung gegen Zeiterfassungsgeräte bei den Arbeitnehmern wird meistens erheblich überschätzt. Immerhin werden bei der „gleitenden Arbeitszeit" dem Arbeitnehmer auch erhebliche Vorteile geboten, die es ihm ermöglichen, seinen Arbeitsrhythmus besser als bisher seinen persönlichen Bedürfnissen anzupassen. Auch besteht die Möglichkeit der Freizeitgewährung über die Gleitzeit hinaus, z. B. zur Erledigung dringender persönlicher Angelegenheiten.

In den Fällen, in denen Zeiterfassungsgeräte nicht zweckmäßig sind bzw. nicht eingesetzt werden können — dies gilt u. U. für Arbeitsstätten des tertiären Sektors — ist auch eine Arbeitszeitüberwachung durch Selbstkontrolle anhand wöchentlicher Aufschreibungen o. ä. möglich.

III.

Die betrieblichen Schwierigkeiten werden aus einer falsch verstandenen Tradition heraus anfangs oft überschätzt. Das Verfahren ist inzwischen schon bei einer größeren Zahl von Arbeitsstätten, und zwar sowohl bei Fertigungsbetrieben und Betrieben des tertiären Sektors als auch bei Behörden, eingeführt. Die Diskussion aller mit der gleitenden Arbeitszeit zusammenhängenden Probleme (u. a. mit Industrie- und Handelskammern) zeigt immer wieder, daß eine zwingende Notwendigkeit des gleichzeitigen Beginns und Endes der Arbeit nur bei einer begrenzten Anzahl von Tätigkeiten besteht. Hier gilt es, bestehende Vorurteile sowohl bei den Unternehmensleitungen als auch bei den Betriebs- und Personalräten abzubauen.