

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung

I. Einleitung	Seite 2
II. Problemräume	Seite 2
III. Fachpolitische Problemstellungen aus der Sicht der Raumordnung	Seite 7
IV. Verbesserung der Abstimmung	Seite 13

I. Einleitung

Der Auftrag des Raumordnungsgesetzes, gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu schaffen und zu erhalten, behält unverändert Gültigkeit. Dabei haben sich in der Entwicklung der ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen zwei besondere Problemfelder gebildet:

Die Qualität der Lebensbedingungen wird heute nämlich maßgeblich davon beeinflusst, wie den Herausforderungen begegnet werden kann, die sich mit den veränderten ökonomischen Bedingungen, insbesondere ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, und mit den wachsenden groß- und kleinräumigen ökologischen Gefahren stellen. Beiden Herausforderungen muß begegnet werden unter Beachtung eines in den vergangenen Jahren wesentlich enger gewordenen Spielraums der verfügbaren öffentlichen Finanzmittel. Auch die Raumordnung muß sich schwerpunktmäßig auf diese Herausforderungen konzentrieren.

Der Bundeskanzler hat deshalb in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 die Aufgabe beschrieben: „Die Raumordnung soll mit der Struktur- und Umweltpolitik besser koordiniert werden.“ Dies soll und muß dazu beitragen, die verfügbaren Mittel und die vielfältigen fachpolitischen Aktivitäten auf sparsamste und wirkungsvollste Weise auf das Ziel gesunder und gleichwertiger Lebensbedingungen abzustimmen.

Der Auftrag der Raumordnung richtet sich an alle Fachpolitiken und an alle politischen Ebenen. Er ist nur erfüllbar durch die abgestimmten Maßnahmen dieser Fachpolitiken in Bund, Ländern und Gemeinden. Das Raumordnungsgesetz hat deshalb in § 4 diese Abstimmung ausführlich geregelt. Auch die überstaatliche Zusammenarbeit in Europa gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Für den Bereich des Bundes ist es gemäß § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz die Aufgabe des für Raumordnung zuständigen Bundesministers, in der politischen Abstimmungsarbeit und im Entscheidungsprozeß deutlich zu machen, wo vorhandene regionale Ungleichgewichte einen Ausgleich erfordern oder wo durch bestimmte Entwicklungen oder ohne entsprechendes politisches Handeln ein Ungleichgewicht entstehen oder sich verstärken könnte. Dazu ist es erforderlich, die Lebensbedingungen in den Teilräumen zu analysieren und die Wirkung der Fachpolitiken auf sie zu prüfen.

Einerseits die steigende Beanspruchung und andererseits die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen machen es erforderlich, bei der Prüfung der räumlichen Wirkung von Maßnahmen ebenso wie bei der Einschätzung der räumlichen Bedürfnisse Umweltbelangen neben der sozial-ökonomischen Betrachtung stärkeres Gewicht beizumessen.

Die vorliegenden programmatischen Schwerpunkte bieten Lösungsansätze für die skizzierte Aufgabe unter drei Gesichtspunkten.

1. Sie beschreiben die Räume, bei denen in besonderem Maße die Bemühungen um gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen ansetzen müssen.
2. Sie zeigen Aufgabenstellungen, die sich für die Abstimmung der Fachpolitiken in bezug auf die betroffenen Teilräume ergeben.
3. Sie enthalten Hinweise zur frühzeitigen Analyse und Bewertung der Auswirkungen von Planungen und Maßnahmen auf den Raum und ihre Verzahnung mit der Analyse und Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltverträglichkeitsprüfung).

II. Problemräume

Die Bemühungen um gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen müssen sich vor allem auf Gebiete mit vorhandenen oder absehbaren Strukturproblemen konzentrieren.

Dabei ist zu beachten, daß bestimmte strukturelle Probleme (z. B. Arbeitsplatzmangel, Umweltbelastung) nicht auf bestimmte Gebietskategorien verteilt sind, sondern in verschiedenen Teilräumen vorkommen und sich vielfach überlagern und verändern.

Es ist in den vergangenen Jahren viel unternommen worden, um regionalen Disparitäten entgegen-

zuwirken. Gleichwohl ist festzustellen, daß sich die Probleme der traditionell strukturschwachen Räume tendenziell eher vergrößern statt sich dem notwendigen Ausgleich anzunähern.

So hat die Arbeitslosigkeit in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) seit 1979 erheblich zugenommen. Die zuvor schon vorhandenen regionalen Unterschiede am Arbeitsmarkt wurden im Zuge dieser Entwicklung vielfach noch verstärkt, d. h. in Regionen, die schon früher einen Arbeitsplatzmangel hatten, hat sich dieser auch im Verhältnis zu den anderen Regionen noch zusätzlich vergrößert.

Auch die regionalen Einkommensdisparitäten haben sich zwischen 1975 und 1983 erhöht, d. h. einkommensstarke Regionen haben meist höhere Zugewinne erzielt als einkommensschwache.

Probleme ergeben sich vor allem für:

- Berlin (West) und das Zonenrandgebiet, das sich durch die Teilung Deutschlands in einer ungünstigen Lage am Rand des Bundesgebietes und der Europäischen Gemeinschaften befindet;
- Ländliche, überwiegend periphere Regionen, in denen ein ausgeprägter Mangel an Arbeitsplätzen im allgemeinen und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen im besonderen besteht;
- Verdichtungsräume, überwiegend altindustrialisierte, mit Entwicklungen, welche diese Räume mit überdurchschnittlichen Wachstumsproblemen belasten;
- Räume mit hoher Umweltbelastung und entsprechendem Sanierungsbedarf. Hierbei handelt es sich nicht nur um die Belastungsgebiete nach § 44 BImSchG, sondern darüber hinaus auch um andere Teilräume mit besonderer Belastung¹⁾;
- Räume mit hohem Anteil naturnaher Landschaftsstrukturen und natürlicher Ressourcen; sonstige umweltempfindliche Räume;
- land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen;
- Räume mit für den Rohstoffabbau geeigneten Flächen.

Raumordnerische Bemühungen müssen vorrangig an derartigen ökonomischen und ökologischen Strukturproblemen ansetzen, um einen Ausgleich zur Herstellung gesunder und gleichwertiger Lebensbedingungen zu erreichen. Dies ist allerdings nicht als Nivellierung mißzuverstehen. Ebenso wenig sollen dadurch Regionen bestimmte großräumige Funktionen zugewiesen bekommen. Es geht vielmehr darum, die individuellen wirtschaftlichen, ökologischen, geschichtlichen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen und Erfordernisse der Räume bei deren Entwicklung zu berücksichtigen und nach Möglichkeit aktiv zu nutzen. Auf diese Weise kommen raumordnerische Bemühungen für Teilräume letztlich in vielfältiger Weise der Gesamtentwicklung aller Räume zugute.

1. Berlin (West) und das Zonenrandgebiet

Die Förderung von Berlin (West) und des Zonenrandgebietes hat Priorität.

Bei Berlin (West) gilt es vor allem, die Einbindung in das wirtschaftliche und infrastrukturelle Gefüge der Bundesrepublik Deutschland zu stärken.

Die Abgeschnittenheit von Berlin (West) von seinem direkten Umfeld erfordert besondere Anstren-

gungen, um Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Stadt zu erhalten und zu verbessern.

Im Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 4) und im Zonenrandförderungsgesetz ist ausdrücklich festgelegt, daß das Zonenrandgebiet bevorzugt zu fördern ist mit dem Ziel, dort Lebensverhältnisse zu schaffen, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Hiermit wird auch der besonderen deutschlandpolitischen Motivation der Zonenrandförderung Rechnung getragen.

Hauptziel der Zonenrandförderung ist, für diesen Raum insgesamt die durch die Teilung Deutschlands und Europas bedingten Nachteile, insbesondere aus der Randlage innerhalb des Bundesgebietes und der Europäischen Gemeinschaft, auszugleichen. Die Förderung ist vor allem darauf gerichtet, die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft zu stärken und die Erwerbsmöglichkeiten der Menschen zu verbessern.

Dies erfordert neben der Unterstützung bei der Lösung spezieller Probleme — wie der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit — eine umfassende Stärkung des Zonenrandgebietes. Dazu soll u. a. die regionale Wirtschaftsförderung und die kulturelle und soziale Zonenrandförderung dienen, aber auch die Behördenstandortpolitik von Bund und Ländern sowie eine Verkehrsinfrastruktur- und Städtebaupolitik, durch die das Leben im Zonenrandgebiet attraktiv bleibt und die Funktionsfähigkeit der Städte und Gemeinden erhalten wird.

2. Ländliche, überwiegend periphere Regionen

Ländliche Problemregionen sind traditionell durch geringe Bevölkerungsdichte, räumlich periphere Lage, Mangel an Arbeitsplätzen und oft auch unterdurchschnittliche Infrastrukturausstattung gekennzeichnet.

Ein rückläufiges Wirtschaftswachstum und eine insgesamt stagnierende natürliche Bevölkerungsentwicklung bilden für diese Regionen eine besondere Herausforderung. Derartige Rahmenbedingungen wirken tendenziell auf Verfestigung bestehender Strukturen hin und erschweren den Abbau von Disparitäten. So hat sich der Entwicklungsrückstand vieler dieser Regionen — trotz einzelner positiver Ergebnisse — in den letzten Jahren kaum vermindert, sondern teilweise eher vergrößert.

Bei einem allgemeinen Arbeitsplatzmangel ist die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in bestimmten Regionen besonders schwierig. Betriebliche Neuanstellungen, von denen wesentliche Beiträge zur Lösung regionaler Arbeitsmarktp Probleme zu erwarten sind, haben sich stark verringert. Die Beobachtung der Betriebsstandortbewegungen zeigt im zurückliegenden Jahrzehnt einen deutlichen Rückgang der betrieblichen Mobilität. Dies bedeutet, daß für eine Verbesserung des Arbeitsmarktes in ländlichen Regionen dem in der Region vorhandenen Entwicklungspotential verstärkt Bedeutung zukommt.

¹⁾ vgl. vor allem den Dritten Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 10/1354 (Ziffer 2.2.4)

Die stagnierende natürliche Bevölkerungsentwicklung und eine anhaltende Abwanderung der jüngeren Generation ländlicher Problemregionen würde eine ernste Gefahr für die Aufrechterhaltung einer angemessenen Infrastrukturversorgung ergeben und somit mittelfristig die Disparitäten zuungunsten dieser Regionen weiter vergrößern. Sinkende Auslastungsgrade könnten nämlich dazu führen, daß statt der eigentlich notwendigen Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen eine Ausdünnung stattfindet.

Gerade in schwierigen Zeiten ist deshalb eine Erhaltung und Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raumes eine raumordnerische Priorität, um nicht langfristig einen irreparablen Schaden entstehen zu lassen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es auch nicht möglich, ländliche Regionen isoliert als ökologische Ausgleichsräume zu betrachten. Die Erhaltung natürlicher Potentiale ist zwar von hoher gesamtstaatlicher Bedeutung; sie ist aber langfristig nur möglich, wenn die Räume, die über diese Potentiale verfügen, unter Beachtung ihres ökologischen Wertes eine Infrastruktur erhalten, die ihnen eine gleichwertige Entwicklung mit anderen Räumen gestattet. Gerade auch hier erweist sich die besondere Notwendigkeit, Raumordnung und Umweltpolitik besonders eng zu verzahnen. Dies gilt auch für solche ländlichen Regionen, die besondere Leistungen für Freizeit und Erholung erbringen.

Die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in ländlichen Problemregionen setzt voraus, daß die eigenständigen Kräfte dieser Regionen aktiviert werden. Dazu gehören insbesondere eine vergleichsweise hohe Umwelt- und Wohnqualität und ein relativ hoher Standard an sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Auch diese Standortfaktoren gilt es zu nutzen und zu pflegen. Dazu können auch dezentralisierend wirkende Kräfte der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung ausgeschöpft werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Möglichkeit der in diesen Regionen tätigen Unternehmen, sich raschen Zugang zu Informationen und modernen Technologien zu verschaffen. Wichtig ist aber auch, daß das Naturpotential nicht durch Einwirkung von außen beeinträchtigt wird. Belastende Anlagen dürfen daher nicht nur deshalb in ländlichen Regionen angesiedelt werden, weil die geringere Bevölkerungsdichte das Gefahrenpotential niedriger erscheinen läßt.

Die Verbesserung der Situation ländlicher, überwiegend peripherer Regionen bedarf unter diesen Gesichtspunkten:

- der Stärkung der ansässigen, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, die sich auch durch Bereitstellung verhältnismäßig vieler dauerhafter Arbeits- und Ausbildungsplätze auszeichnen,
- der Förderung des Innovationspotentials,
- der Bereitstellung bzw. Erhaltung der für die ökonomische Entwicklung ebenso wie für die

Lebensqualität notwendigen Infrastruktur, also u. a.: angemessene verkehrliche Anbindung, ausreichend vielfältige Bildungseinrichtungen, Anbindung an neue Kommunikationstechniken,

- der Erhaltung lebensfähiger land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie der dafür erforderlichen Nutzflächen,
- der Erhaltung der gewachsenen, vor allem sozialen Infrastruktur sowie der ökologischen Potentiale,
- der Erneuerung von Städten und Dörfern,
- einer angemessenen Entwicklung des Fremdenverkehrs unter Erhaltung und Entwicklung der landschaftlichen Voraussetzungen,
- der Erhaltung und Entwicklung von Gebieten für den Arten- und Biotopschutz und für den Schutz von Wasservorkommen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Förderung ländlicher, überwiegend peripherer Regionen bildet die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, um in den Grenzübereichen die lagebedingten Standortnachteile und die Hindernisse für grenzüberschreitende Verflechtungen abzubauen, sowie die durch die westeuropäische Integration geschaffenen Chancen für die Entwicklung der Grenzübereichen durch deren Einbindung in den internationalen Leistungsaustausch und durch einen erleichterten Grenzverkehr zu nutzen. Hierzu gehört auch eine angemessene grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten soll verstärkt werden, um über Information und Konsultation hinaus zu einer verbesserten Koordination der raumwirksamen Maßnahmen beiderseits der Grenzen zu gelangen. Dabei kommt der Lösung der Konflikte zwischen Wirtschaftsentwicklung und Umweltbelastung besondere Bedeutung zu.

3. Verdichtungsräume, überwiegend altindustrialisierte

Während bis in die siebziger Jahre die industriellen Verdichtungsräume gleichmäßig am dynamischen Wirtschaftswachstum teilhatten, zeigen sich vor allem an den traditionellen Standorten der Montan- und Werftindustrie seit einigen Jahren zunehmende Wachstums- und Strukturprobleme.

Hohe Schadstoffbelastungen treffen hier häufig zusammen mit niedrigen Freiflächenanteilen, überalterter Bausubstanz und schlechter Wohnungs- bzw. Wohnumfeldqualität. Gleichzeitig besteht eine sehr ungünstige Arbeitsmarktsituation. In vielen altindustrialisierten Regionen haben die Arbeitsmarktp Probleme inzwischen ein ähnliches Ausmaß angenommen wie es in strukturschwachen ländlichen Regionen der Fall ist.

Zwar ist das Einkommensniveau in den altindustrialisierten nahezu gleich hoch wie in den übrigen Verdichtungsräumen; der Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Sozialprodukt bleibt jedoch weit

dahinter zurück, und das Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen in wachstumsträchtigen Branchen ist ebenso niedrig wie in den strukturschwachen ländlichen Regionen. Den bisher starken Außenwanderungsgewinnen stehen inzwischen Geburtendefizite und hohe Binnenwanderungsverluste gegenüber. In der Bilanz ist ein Bevölkerungsverlust von rd. 200 000 Personen seit 1975 bei zunehmenden Ausländeranteilen an der Wohnbevölkerung zu registrieren.

Die wirtschaftliche Situation der Verdichtungsräume darf dabei nicht isoliert von der Entwicklung der übrigen Regionen, insbesondere des ländlichen Raumes, betrachtet werden. Denn von den Verdichtungsräumen mit ihrer Konzentration von Bevölkerung und Kapital gehen wichtige Entwicklungsimpulse aus, die tief in den Raum hineinwirken.

Die Leistungsfähigkeit der Verdichtungsräume ist wichtig für die Wahrung gesunder und gleichwertiger Lebensbedingungen der dort lebenden und arbeitenden großen Anzahl von Bürgern, aber durch ihre Ausstrahlung auch für die Verbesserung der Lebensbedingungen des umliegenden ländlichen Raumes.

In den Verdichtungsräumen mit Strukturproblemen erweist sich wiederum die Notwendigkeit einer starken Gewichtung der Umweltbelange, da oft gerade hier die Umweltbelastung ein hohes Maß erreicht hat. Eine nachhaltige Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist ohne Umweltschutz nicht möglich. Umweltschutz schafft langfristig die Voraussetzungen für leistungsfähige Produktionszweige und für die Neuansiedlung moderner Industrien. Die Integration von Strukturwandel und Umweltschutz kann so Verdichtungsräumen eine besondere Chance bieten.

Zur Verbesserung der Bedingungen von Verdichtungsräumen mit Strukturproblemen trägt vor allem bei:

- die Entwicklung moderner Technologien und Wirtschaftszweige mit wachsendem Bedarf an Arbeitskräften und mit breitem Ausbildungsangebot,
- die Stadtсанierung und die Erhaltung bzw. Schaffung von Freizeit- und Erholungsgebieten in räumlicher Nähe zu den Verdichtungsräumen,
- der Umweltschutz zur weiteren Verringerung der Umweltbelastungen und zur Vorsorge für ausreichende Umweltressourcen.

4. Räume mit hoher Umweltbelastung

Um die Umweltbelange im Rahmen der raumordnerischen Abstimmung gebührend berücksichtigen zu können, ist es erforderlich, künftig auch die Umweltbelastungen raumbezogen darzustellen.

Das zentrale Mittel der Umweltvorsorge ist eine Strategie, die an den Quellen der Verunreinigung ansetzt.

Das eine wesentliche Kriterium für eine raumbezogene Wertung und entsprechende Gewichtung der Umweltsituation bei der Abwägung ist die bestehende Belastung des jeweiligen Raumes. Meist finden sich sehr verschiedenartige Belastungen in einer Art Gemengelage, beeinflussen sich gegenseitig, kumulieren zum Teil in ihren Wirkungen. Da die Nutzungstatbestände wie die -anforderungen auf diese Umweltsituation unterschiedlich empfindlich reagieren oder auf sie einwirken, bietet es sich an, die wichtigsten — bestehenden und zu erwartenden — Belastungen nach den betroffenen Umweltmedien aufzuschlüsseln.

Sowohl für die Qualität einer Region als Lebensraum als auch für ihre wirtschaftliche Funktionsfähigkeit ist die Luftbelastung eine wesentliche Kategorie. In erster Linie Beachtung finden müssen hier die gemäß § 44 BImSchG festgesetzten Belastungsgebiete bzw. vergleichbare, aber nicht festgesetzte Gebiete, darüber hinaus aber auch die Räume — vor allem in Verdichtungsgebieten, bei denen die Luftbelastung durch Emissionen (insbesondere Abgase, Stäube, Geruchsstoffe) aus Energieversorgung, Verkehr, Industrie, Gewerbe und Haushalten ein kritisches Ausmaß hat¹⁾. Hierzu gehört darüber hinaus die Beachtung sowohl von Luftreinhalteplänen nach § 47 als auch von Schutzgebieten nach § 49 BImSchG. Zugleich sind die durch weiträumige Verbreitung der Luftverunreinigungen betroffenen verdichtungsfernen Räume einzubeziehen, auch wenn dort im allgemeinen nur die Immissionserscheinungen gewichtig sind.

Weitere besonders belastete Räume ergeben sich durch die stoffliche Belastung von Boden und Wasser, welche die Umweltsituation und dadurch die Entwicklungschancen und Lebensbedingungen einer Region bestimmt. Hier sind vor allem wegen ihrer langfristigen Wirkungen und zum Teil irreversiblen Anreicherungen die Belastungen durch Industriestandorte, Deponien, Bagger- und Klärschlämme, durch Depositionen aus der Luft und durch Einleitung industrieller und kommunaler Abwässer in Oberflächengewässer zu berücksichtigen. Im Zusammenhang mit Überdüngung, z. B. intensive Tierhaltung auf leichten Böden, und unsachgemäßem Pflanzenschutz kommt es ebenfalls zu stofflichen Belastungen des Bodens.

Als dritte Kategorie mit besonderem räumlichen Bezug stellt sich der Flächenverbrauch u. a. durch hohe Bebauungsdichte oder sehr flächengreifende Bebauung dar. Dieser ist, auch je nach Nutzungsart und -intensität, in den Regionen unterschiedlich konzentriert und beeinflusst die Belastungssituationen von der stofflichen wie der ökologischen Seite.

¹⁾ vgl. zum Konzept der besonders belasteten Bereiche den Dritten Immissionsschutzbericht, BT-Drucksache 10/1354 (Ziffer 2.2.4)

5. Räume mit schutzbedürftigen Ressourcen

a) Räume mit hohem Anteil naturnaher Landschaftsstrukturen und natürlicher Ressourcen

Das neben der Berücksichtigung vorhandener Belastungen und potentieller Schäden zweite wesentliche Kriterium ist der vorsorgliche Umgang mit den noch vorhandenen naturnahen Landschaftsstrukturen und natürlichen Ressourcen. Raumordnungspolitik muß dabei in Verbindung mit der Umweltpolitik gleichzeitig darauf achten, in der Regel diese standortgebundenen Ressourcen, sowohl wegen ihrer Bedeutung für den Gesamttraum zu sichern und sparsam bzw. nachhaltig zu nutzen, als auch sie für die Eigenentwicklung der Region, in der sie sich befinden, heranzuziehen. Die Entwicklung ist möglichst so zu gestalten, daß die Nutzungen mit den ökologisch bedeutsamen Faktoren und Funktionen in ihrer Zuordnung und Vielfalt verträglich gestaltet werden.

Besonderen Stellenwert unter diesen Voraussetzungen haben zunächst alle landesplanerisch ausgewiesenen Gebiete mit besonderer Bedeutung für:

- die Wasserversorgung (Gebiete mit besonders ergiebigen oder verbrauchsnahe oder verschmutzungsempfindlichen Vorkommen, einschließlich Wasserschutzgebiete),
- Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft
 - Naturschutzgebiete, Nationalparke, Landschaftsteile mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung, schützenswerte Gebiete aufgrund internationaler Vereinbarungen, sonstige für den Biotop- und Artenschutz bedeutsame Landschaften und Landschaftsteile,
 - Gebiete für landschaftsorientierte Freizeit und Erholung (Naturparke, Landschaftsschutzgebiete, sonstige großräumige Erholungsgebiete).

Hinzu treten müssen Gebiete, deren natürliche Ressourcen oder landschaftliche Qualitäten wegen ihrer Nähe zu hochbelasteten Gebieten oder wegen ihrer siedlungsgliedernden Funktion besonders umweltempfindlich und wichtig sind, wie

- Gebiete mit besonders verbrauchsnahe Wasservorkommen,
- Gebiete mit Bedeutung für den Klimaausgleich (zusammenhängende Waldgebiete und Grünflächen, Kleingartenanlagen, stadtnahe Vegetationsbestände sowie Gewässer für die klimatischen Austauschprozesse),
- Gebiete mit besonderen Schutzansprüchen für die ökologischen Funktionen des Bodens,
- verdichtungsraumnahe Erholungsgebiete, regionale Grünzüge, verkehrs- und immissionsarme Räume.

Diese kleinteiligen Gebiete sind trotz ihres von der Natur der Sache her geringeren Flächenumfangs von überörtlicher Bedeutung für eine dezentrale Versorgung.

b) Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen

Für eine ausgewogene raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung sowie für eine nachhaltige und umweltgerechte Bodenbewirtschaftung ist weiterhin die Erhaltung und die Sicherung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen besonders zu beachten. Voraussetzung zur Sicherstellung des Zieles der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit qualitativ hochwertigen Produkten der Agrarwirtschaft zu angemessenen Preisen ist eine ausreichende Flächenausstattung der Landwirtschaft. Hierzu sind Böden mit hohem natürlichen Ertragspotential weitgehend für die landwirtschaftliche Nutzung zu sichern. Eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Böden ist Voraussetzung für die Erhaltung und Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und trägt zur Stabilität und Verbesserung der Bodenstruktur und zur Sicherung der natürlichen Funktionen des Bodens bei.

c) Räume mit für den Rohstoffabbau geeigneten Flächen

Eine wirtschaftliche und nachhaltig gesicherte Versorgung der Wirtschaft mit mineralischen Rohstoffen ist für die Aufrechterhaltung unserer industriellen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und damit auch für die Gestaltung der Lebensverhältnisse jedes einzelnen unverzichtbar. Im Bereich der Rohstoffwirtschaft besteht ein öffentliches Interesse an einer kontinuierlich gesicherten, krisenfesten Deckung des Rohstoffbedarfs zu vertretbaren Kosten. Dabei ist auch die Begrenzung der Importabhängigkeit angesichts der Rohstoffarmut unseres Bodens zu berücksichtigen.

Aus diesen Gründen müssen der Zugriff auf die heimische Rohstoffbasis und ihre optimale Nutzung grundsätzlich gewährleistet bleiben. Ein wesentliches Instrument ist die Ausweisung von Rohstoffgebieten.

Hierbei sind folgende Elemente zu berücksichtigen:

- Die nutzbaren Lagerstätten sind durch Bestandsaufnahme und Kartierung aller mineralischen Rohstoffe nach bundesweit einheitlichen Maßstäben zu erfassen.
- Raumordnung und Landesplanung müssen Reserveflächen für künftige Abbauzwecke freihalten. Sie müssen dem Erfordernis der Flächeneinsparung und Ressourcenschonung entsprechen.
- Es ist zu prüfen, ob die Rechtsgrundlagen zur Sicherung einer künftigen Nutzung der Rohstofflagerstätten verbessert werden können.

III. Fachpolitische Problemstellungen aus der Sicht der Raumordnung

1. Umweltvorsorge

Mit den Programmen und Plänen der Raumordnung sollen Nutzungsansprüche an die natürlichen Ressourcen und Flächennutzungsansprüche an den Boden koordiniert werden. Dabei sind auch alle umweltrelevanten Grundsätze des Raumordnungsgesetzes (§ 2 Abs. 2) abzuwägen und zu verwirklichen (§ 4). Raumordnung und Landesplanung sind durch den an alle Politikbereiche gerichteten Gesetzesauftrag, bei der Entwicklung des Bundesgebietes „die natürlichen Gegebenheiten zu beachten“ und „gesunde Lebensbedingungen zu sichern und weiterzuentwickeln“, auf eine langfristige planerische Vorsorge verpflichtet.

Die planerische Vorsorge von Raumordnung und Landesplanung richtet sich auf die künftige Inanspruchnahme oder Schonung von Ressourcen. Dazu dient auf Bundesebene die Formulierung fachübergreifender Leitvorstellungen sowie das Bemühen um ein regional sinnvolles Ineinandergreifen raumwirksamer Fördermittel. Unterhalb der Bundesebene legen Landes- und Regionalplanung in ihren Programmen und Plänen die Ziele als rahmensetzende Vorgaben für die unterschiedlichen Nutzungsansprüche in den jeweiligen Planungsräumen fest.

Die erkennbaren ökologischen Gefahren, die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen, vor allem auch die Erfahrung, daß häufig durch neuere naturwissenschaftliche Erkenntnisse erst verspätet, d. h. im nachhinein erkennbar wurde, daß bestimmte Nutzungen oder Stoffeinträge sich im Einzelfall als umweltunverträglich erwiesen haben, machen es erforderlich, die umweltrelevanten Grundsätze des Raumordnungsgesetzes und vor allem den Vorsorgegesichtspunkt stärker zu berücksichtigen. Dies ist auch deswegen notwendig, weil die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gleichzeitig Voraussetzung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist. Umweltpolitik erschöpft sich nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung von Schäden, sondern verlangt darüber hinaus, daß die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden. Bei der notwendigen Abwägung sind grundsätzlich alle Belange zu berücksichtigen. Es ist jedoch erforderlich, daß ökologische Belange bei der Abwägung dann einen besonders hohen Stellenwert einnehmen, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Gesundheit droht oder die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet ist.

Dieser Grundsatz ist inzwischen von zahlreichen Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen als Zielfestlegung übernommen worden¹⁾.

¹⁾ vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnung und Umweltschutz“ vom 15. Juni 1972

Die nicht immer ausreichenden Kenntnisse über ökologische Wirkungszusammenhänge erschweren es allerdings, sich anbahnende Gefährdungen frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen einzuleiten. Deshalb sind die räumlichen Informationssysteme weiterzuentwickeln und um fehlende ökologische Daten zu ergänzen. Die Ausweisung umweltempfindlicher Räume nach ökologischen Kriterien ist verstärkt anzustreben.

Raumordnung und Landesplanung haben für einen Interessenausgleich zu sorgen, indem sie einerseits schutzwürdige Naturgüter und Flächen bewahren und andererseits Nutzungsansprüchen sparsam Flächen zuweisen. Deshalb ist vor Inanspruchnahme von Freiräumen der Bedarf zu belegen. Flächensparsame und ressourcenschonende Lösungsalternativen sind darzulegen.

Im Interesse der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in allen Regionen ist großräumiger Ressourcentransfer so gering wie möglich zu halten. Zwischen öffentlichen und privaten Nutzungsanforderungen sowie der Sicherung schutzbedürftiger natürlicher Ressourcen ist bereits auf regionaler Ebene ein verträglicher Ausgleich anzustreben. Regional angepaßte umweltverträgliche Systeme der Ver- und Entsorgung können dazu beitragen; die Raumordnung bemüht sich, hierfür modellhaft Lösungsansätze zu entwickeln¹⁾.

Ein Mittel zur Sicherung besonders wertvoller Flächen ist die Ausweisung von Vorranggebieten für standortgebundene natürliche Ressourcen durch die Landes- und Regionalplanung. Vorranggebiete sollen diejenigen Naturgüter und Funktionen umfassen, denen wegen ihrer besonderen Qualität, Gefährdung, ökologischen Wirksamkeit, ökonomischen Bedeutung oder Lagegunst bei der Abwägung Vorrang einzuräumen ist. Der Bund bemüht sich, die Länder bei der Ausweisung von Vorranggebieten durch bundesweite Abstimmung zu unterstützen; er läßt sich dabei von folgenden Gesichtspunkten leiten:

- Die rechtzeitige Ausweisung von Wasservorranggebieten erleichtert den späteren Schutz der Grundwasserförderung. Verbrauchsnahen Wasservorranggebieten im Rahmen regional angepaßter Wasserversorgungssysteme ist der Vorzug vor Sicherung weit entfernter Vorkommen und großräumiger Fernversorgung zu geben.
- Vorranggebiete mit besonderer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz sind unter Berücksichtigung ihrer notwendigen Vernetzung auszuweisen.

¹⁾ vgl. auch Dritter Immissionsschutzbericht, Ziffer 2.2.5, BT-Drucksache 10/1354

- Vorranggebiete für landschaftsgebundene Freizeit und Erholung sind nahe den Räumen mit hoher Bevölkerungsdichte bzw. nach besonderer Eignung auszuweisen.
- Rohstoffvorranggebiete dienen der langfristigen Rohstoffversorgung der deutschen Volkswirtschaft. Vorranggebiete für transportkostenempfindliche mineralische Rohstoffe sind möglichst nahe an den Verbrauchszentren zu sichern.

Mit weiter anhaltendem Bedarf an Siedlungsflächen steigt die Inanspruchnahme von Freiräumen. Die Begrenzung des Flächenverbrauchs gewinnt deshalb zunehmend an Bedeutung. Sie ist eine gemeinsame Aufgabe von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie kommunaler Bauleitplanung.

Weitere siedlungsstrukturelle Dynamik sollte auf die Innenentwicklung der Städte und Dörfer konzentriert werden. Naturnahe Freiräume müssen vor allem in den verdichteten Regionen gesichert werden. Soweit eine Ausdehnung der Siedlungsflächen unabweisbar ist, sind soweit möglich Ausgleichsmaßnahmen z. B. zur Sanierung stark belasteter, aber ökologisch bedeutsamer Flächen zu treffen. Auch die Wiederverwendung von ehemals infrastrukturell oder gewerblich genutzten Flächen kann den Siedlungsdruck auf die freie Landschaft mildern. Mittel der Städtebauförderung sollen verstärkt für diese Zwecke eingesetzt werden.

Die Notwendigkeit des Neubaus und/oder die Erweiterung von Verkehrswegen ist eingehend zu prüfen; dabei sind die Auswirkungen auf die Flächennutzung und die sonstigen Umweltbedingungen einzubeziehen und flächensparsame, ressourcenschonende Lösungen anzustreben. Ebenfalls ist zu prüfen, ob noch freie Kapazitäten von Verkehrsanlagen durch eine bessere Kooperation der Verkehrsträger genutzt werden können. Naturschutzgebiete und schutzwürdige naturnahe Räume sind nach Möglichkeit zu schonen.

2. Regionale Wirtschaftsförderung

Berlin (West) und das Zonenrandgebiet müssen weiterhin vorrangig gefördert werden. Auch die sonstigen strukturschwachen Räume bedürfen weiterhin der Unterstützung.

Aufgabe der regionalen Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist die Förderung des Zonenrandgebietes und von Gebieten,

- deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder
- in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel betroffen oder bedroht sind, so daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind.

Deshalb werden diese wirtschaftsschwachen Regionen nach bundeseinheitlichen Kriterien als Fördergebiet ausgewiesen. Sie werden von Zeit zu Zeit überprüft und neu festgelegt.

Maßgebend für die Anerkennung des gesamten Zonenrandgebietes als Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist die durch die Teilung Deutschlands bedingte Ausgangslage.

Derzeit wird die Erreichung regionalpolitischer Ziele durch die veränderte gesamtwirtschaftliche Lage erschwert. Die regionalen Auswirkungen zeigen sich einerseits darin, daß bei verringertem Wirtschaftswachstum der Entwicklungsprozeß in den Fördergebieten langsamer voranschreitet. So ist die Ansiedlung neuer und Erweiterung vorhandener Betriebe gegenüber den 50er und 60er Jahren schwieriger geworden. Zudem hat die verstärkte Arbeitsplatznachfrage auch außerhalb der Fördergebiete die Dezentralisierungsbereitschaft der gewerblichen Wirtschaft verringert. Im Zusammenhang mit dem strukturellen Wandel sind neue Problemregionen mit hoher Arbeitslosigkeit entstanden; dies gilt besonders für die altindustrialisierten Regionen an Ruhr, Saar und Küste.

Angesichts der verschärften Problemlage müssen die Bemühungen zur wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Räume und zur Bewältigung des strukturellen Wandels im Rahmen der gegebenen finanziellen Möglichkeiten fortgesetzt werden. Das wirtschaftliche Wachstum wird sowohl durch einen Abbau der regionalen Entwicklungsrückstände als auch durch die Erleichterung des strukturellen Wandels begünstigt.

Angesichts der derzeitigen Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen sind Bund und Länder der Auffassung, daß die Wirksamkeit der Regionalförderung verbessert werden muß. Es wird deshalb in den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe geprüft, ob und wie die Effizienz der Regionalförderung dadurch gesteigert werden kann, daß

- die Förderung verstärkt an den vorhandenen ökonomischen Kräften in den strukturschwachen Regionen ansetzt, indem Betriebe des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs, soweit sie einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft leisten, verstärkt berücksichtigt werden;
- besonderes Gewicht auf die Entfaltung innovativer Aktivitäten und die Schaffung wettbewerbsfähiger, qualifizierter Arbeitsplätze in den Problemregionen gelegt wird, indem Anreize für innovative Aktivitäten und zur Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze in den strukturschwachen Regionen verstärkt werden;
- regionalpolitische Zielsetzungen in anderen raumwirksamen Politikbereichen des Bundes und der Länder nach Möglichkeit stärker berücksichtigt werden.

Die Bewältigung des regionalen Strukturwandels erfordert in besonders schwerwiegenden Fällen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hinaus auch, daß alle Möglichkeiten genutzt werden, den Folgen regionaler Struktureinbrüche durch den aufeinander abgestimmten Einsatz von Instrumenten verschiedener Fachpolitiken (z. B. der Innovations- und Technologiepolitik, der Infrastruktur-, der Umwelt-, Energie- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Städtebaupolitik) zu begegnen.

3. Verkehr

Durch den Ausbau und die Erhaltung der Infrastruktur für Verkehr können und müssen Bund, Länder und Gemeinden maßgeblich zur Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in den strukturschwachen Räumen beitragen. Soweit noch Mängel in der Anbindung und Erschließung der ländlichen Regionen, insbesondere des Zonenrandgebietes bestehen, sind sie u. a. durch den Ausbau des Bundesfernstraßennetzes zu beheben. Verbesserungen in der verkehrsmäßigen Erschließung sind mit einem zusätzlichen Flächenverbrauch und sonstigen Umweltbelastungen abzuwägen. In der Planung ist auf eine flächensparsame und landschaftsschonende Trassenführung zu achten.

Das Straßennetz ist so auszubauen, daß Städte und Dörfer mit einem hohen Anteil am Durchgangsverkehr entlastet werden. Soweit erforderlich, sollen im Anschluß an den Bau von Ortsumgehungen die entlasteten Hauptverkehrsstraßen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erneuerung der Ortsmitte vom jeweiligen Aufgabenträger umgebaut werden. Auch wo der Bau von Ortsumgehungen nicht notwendig oder nicht möglich ist, bleibt zu prüfen, ob Ortsdurchfahrten durch Umbau verbessert werden können.

Die Deutsche Bundesbahn (DB) bleibt auch künftig für regionale Aufgaben der öffentlichen Verkehrsbedienungs präsent.

Zielvorstellung der Bundesregierung nach den am 23. November 1983 beschlossenen „Leitlinien zur Konsolidierung der DB“ ist eine wettbewerbsfähige und an den Marktchancen orientierte Bahn. Dazu gehört neben der Ausnutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten ein leistungsfähiges Fernstreckennetz und die Nutzung aller Möglichkeiten der Kooperation. Die Anpassung der Deutschen Bundesbahn an den Strukturwandel und die Ausschöpfung aller Rationalisierungsreserven ist in erster Linie Aufgabe des Unternehmens. Die Bestimmung der dazu notwendigen Einzelmaßnahmen und die Festlegung der Prioritäten liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Unternehmensorgane. Eine konsolidierte Eisenbahn wird auch die Arbeitsplätze ihrer Mitarbeiter langfristig sichern. Der Bund wird die DB weiterhin durch erfolgswirksame Bundesleistungen sowie durch Kapitalzuführungen in Form von Liquiditäts- und Investitionshilfen nachhaltig unterstützen. Dies kommt der DB auch

bei der Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben innerhalb des hierfür durch § 28 Bundesbahngesetz festgelegten Rahmens zugute.

Auf dieser Basis sollte die Struktur des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Regionen nach folgenden Prinzipien bestimmt werden:

- Im Rahmen der Verkehrsplanung für den ÖPNV sind auch regionale Verkehrskonzepte zu erarbeiten. Sie können zur Erhaltung und Verbesserung der Verkehrsbedienungs in der Fläche beitragen. Dabei kommt Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften die führende Aufgabe zu. Möglichkeiten und Rolle der Bahn müssen mit berücksichtigt werden. Stets ist zu prüfen, ob eine Einbeziehung der Schiene in regionale Verkehrskonzepte möglich und sinnvoll ist. Dabei gelten die Aussagen der Leitlinien: Werden künftig von der DB gemeinwirtschaftliche Leistungen oder das Unterlassen von Anpassungsmaßnahmen mit nachteiligen Folgen für ihr Wirtschaftsergebnis gefordert, soll sie ihre Entscheidung davon abhängig machen, ob und inwieweit ihr der Veranlasser einen angemessenen Ausgleich gewährt. Die DB soll mit den anderen regionalen Verkehrsunternehmen auf diesem Gebiet konstruktiv zusammenwirken. BMV und BMBau unterstützen die Erarbeitung derartiger Konzepte.
- Im Rahmen der Einzelfallprüfung bei Betriebsumstellungen legt die Deutsche Bundesbahn dar, ob durch eine Angebotsverbesserung oder durch vereinfachten Betrieb die betroffene Strecke wirtschaftlicher bedient und erhalten werden kann. Dabei wird das Reisenden- und Güteraufkommenspotential in den betroffenen Regionen ermittelt und geprüft, wie die Aufgabenverteilung zwischen Schiene und Straße bedarfsgerecht zu gestalten ist.
- Sind Betriebseinstellungen notwendig, so muß darauf geachtet werden, daß eine Beeinträchtigung der Verkehrsbedienungs im ÖPNV nicht eintritt und im Güterverkehr für eine angemessene Verkehrsbedienungs Vorsorge getroffen wird. Es ist Aufgabe des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn, durch entsprechende Tarif- und Fahrplangestaltung und Sicherstellung der Übergangsmöglichkeit Schiene/Straße und Gepäckbeförderung die Umstellungsmaßnahmen zu unterstützen.
- Eine befriedigende Kooperation des Bahnbusverkehrs im Tarif- und Fahrplanbereich mit den übrigen regionalen Verkehrsträgern erfolgt im Rahmen des § 8 Abs. 2 bis 4 PBefG.

Der BMBau prüft zusammen mit BMV, BMF, der DB und den Ländern, ob und inwieweit durch Fortentwicklung der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung über die „Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn mit den Erfordernissen der Raumordnung“ vom 17. Juli 1979 die Abstimmung gemäß § 4 Abs. 1 ROG verbessert werden kann.

In den Verdichtungsräumen sollten neue Straßenverbindungen den vorhandenen oder den geplanten Schienenverkehr nicht beeinträchtigen. Dazu müssen vor allem die Tendenzen der weiteren Siedlungsentwicklung abgeschätzt werden. Regional- und Stadtplanung müssen siedlungsstrukturelle Entwicklungen, die verkehrsentlastend wirken, stärker berücksichtigen.

4. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien

Die Standortgunst strukturschwacher Räume wird künftig auch von den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien beeinflusst. Die Bundesregierung mißt diesen modernen Technologien für die weitere räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland große Bedeutung bei. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können dazu beitragen, die seit langem bestehenden Standortnachteile der peripher gelegenen Regionen im Bereich Kommunikation und Information abzubauen. Allerdings belegen neuere Untersuchungsergebnisse auch die Gefahr, daß die neuen Kommunikationstechniken vorhandene räumliche Trends eher verstärken können.

Deshalb ist in Stadt und Land sowie in den einzelnen Regionen der gleichmäßige Zugang zu den durch die neuen Fernmeldetechniken (Breitbandkommunikation, Satellit, ISDN und Breitband-ISDN) ermöglichten Angeboten und Diensten zu gewährleisten, sofern dies nachfrage- und rentabilitätsorientiert erfolgen kann. Die neuen Fernmeldetechniken bieten Entwicklungschancen, die auch im ländlichen Raum zur Verfügung stehen müssen, um eine Benachteiligung zu vermeiden. In der Einführungsphase wird sich allerdings eine unterschiedliche Entwicklung des Netzausbaus nicht vermeiden lassen.

Die Bundesregierung hält es für sinnvoll, daß neue Netze vorrangig in Städten, Gemeinden und Kreisen großflächig ausgebaut werden, in denen ein entsprechender Bedarf ermittelt wurde und mit der notwendigen Unterstützung bei der Durchführung der Verkabelung seitens der Länder und Kommunen gerechnet werden kann. Durch diese Vorgehensweise kann es dazu kommen, daß sich in bestimmten Städten, Gemeinden und Kreisen zunächst Schwerpunkte der Verkabelung herausbilden.

Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, daß dabei keine einseitige zeitliche Bevorzugung der Städte und Gemeinden in Verdichtungsräumen gegenüber denjenigen in ländlichen Räumen erfolgt. Im übrigen ist, soweit eine Versorgungspflicht der Deutschen Bundespost mit Fernmeldediensten besteht, diese auf das technisch Mögliche und wirtschaftlich Vertretbare begrenzt.

5. Städtebau- und Wohnungspolitik

Funktionsfähige Städte und Gemeinden sowie eine gute Wohnungsversorgung in allen Teilräumen des

Bundesgebietes sind gleichermaßen Zielsetzungen von Raumordnungs-, Städtebau- und Wohnungspolitik. Durch Behebung städtebaulicher Mißstände in Städten und Dörfern, durch Beseitigung regionaler Engpässe in der Wohnungsversorgung können Städtebau- und Wohnungspolitik spürbar zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Räumen mit Strukturproblemen beitragen.

Im Mittelpunkt der Städtebaupolitik in den Verdichtungsräumen stehen aufgrund von städtebaulichen, sozialen sowie von Flächen- und Umweltproblemen zunehmend die Bestandserhaltung und die Stadterneuerung. Aufgabenschwerpunkte sind die Wohnumfeldverbesserung, die Instandsetzung und Modernisierung vor allem preiswerten Wohnraums, die Wiederverwendung ehemals gewerblich oder infrastrukturell genutzter innerstädtischer Flächen, eine behutsame differenzierte Sanierung von Gemengelage, die weitere Schließung von Baulücken, die Schaffung von Grün- und Freiflächen, die Anwendung umwelt- und ressourcenschonender Baukonzepte und die Realisierung von Mehrfachnutzungen im Infrastrukturbereich. Angesichts des begrenzten Siedlungsflächenpotentials und der notwendigen Erhaltung von Freiräumen vor allem in und am Rande von Verdichtungsräumen soll die weitere Siedlungsentwicklung auf den Innenbereich der Städte konzentriert werden. Vor Erschließung neuer Baugebiete müssen vorrangig Ortskerne und vorhandene Wohngebiete funktionsfähig gehalten oder entwickelt werden; dem Prinzip des flächensparenden Bauens ist verstärkt Geltung zu verschaffen.

Im ländlichen Raum — und hier hauptsächlich in peripheren strukturschwachen Regionen — kommt es darauf an, daß die Wohnbedingungen in den Gemeinden so ausgestaltet werden, daß sie künftigen Ansprüchen — z. B. auch junger Familien — genügen. Vor allem die kleineren Städte des ländlichen Raumes, aber auch abgelegene Dörfer haben einen hohen und vorrangig städtebaulichen Erneuerungsbedarf. Um die teilweise schlechte Bausubstanz zu erhalten, sind verstärkte Anstrengungen zur kleinteiligen Sanierung erforderlich, die insgesamt zur Attraktivitätssteigerung der Gemeinden des ländlichen Raumes beizutragen vermag. Bei der Dorferneuerung stehen neben städtebaulichen Zielsetzungen insbesondere die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Lebensverhältnisse der bäuerlichen Familie im Vordergrund.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Stadt und Land dienen nicht nur der Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse in den Städten und Dörfern oder der Erhaltung und Pflege gewachsener Strukturen und Ortsbilder, sondern auch der Standortsicherung und Stärkung von Kleingewerbe, Handwerk und Einzelhandel. Insofern haben sie auch eine beschäftigungspolitische Wirkung.

Die Erneuerungsaufgaben sind zu verbinden mit Maßnahmen zur Verbesserung der städtischen und dörflichen Umweltbedingungen, die häufig für die weitere Funktionsfähigkeit und Attraktivität der

Siedlungen eine ausschlaggebende Rolle spielen. Hierzu ist im Zuge neuer Flächennutzungsansprüche für Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur eine sorgfältige Planung unabdingbar.

Der Bund unterstützt die Stadt- und Dorferneuerung der Gemeinden im Rahmen des Bundesprogramms der Städtebauförderung nach Maßgabe räumlicher und sachlicher Schwerpunkte der Länder (§ 71 StBauFG). Dabei ist auch die breite Anstoßförderung privater Investitionen und die regionale Auslastung der Bauwirtschaft und des Handwerks in den Räumen mit Strukturschwächen ein wesentliches Ziel.

Außerdem wird die Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gefördert. Die Dörfer sind zwar eng mit der Entwicklung der Städte verbunden, in viel stärkerem Maß bilden sie jedoch eine Einheit mit der sie umgebenden Landschaft. Sie sind unmittelbar Teil der ländlichen Räume.

Die vom Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz am 20. Dezember 1983 beschlossenen Förderungsgrundsätze sind vor allem darauf ausgerichtet, ländliche Siedlungen als Standort land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten und zu verbessern sowie die Identität der Gemeinden und Ortsteile als ländliche Siedlungen durch ortsbildprägende Erhaltungs- und Gestaltungsmaßnahmen zu stärken. Die Förderung schließt weitergehende Maßnahmen nicht aus, sondern setzt sie für die umfassende Dorferneuerung voraus. Einige Länder fördern daher die Dorferneuerung im Interesse eines möglichst breiten Maßnahmenspektrums mit zusätzlichen Landesprogrammen.

Durch die Wohnungsbauförderung von Bund und Ländern wird die Versorgung mit Wohnraum verbessert sowie die Eigentumsbildung gefördert. In der Praxis der Wohnungsbauförderung wird regionalen Gesichtspunkten Rechnung getragen. Dabei ist einerseits davon auszugehen, daß im großräumigen Stadt-Land-Vergleich der ländliche Raum zwar bei der Wohnungsausstattung immer noch einen Nachholbedarf hat. Gemessen an Mietniveau, Wohnfläche je Haushalt, Haus- und Wohnungseigentum oder gemessen an den Wohnumfeldbedingungen hat der ländliche Raum andererseits deutliche Vorteile gegenüber den Verdichtungsräumen. Hinzu kommen in den Verdichtungsräumen die besonderen Probleme der Wohnungsverorgung für bestimmte Problemgruppen. Dem wird im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus Rechnung getragen.

6. Bildung, Forschung und Innovation

Zur Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist Voraussetzung, daß die Jugendlichen in allen Räumen des Bundesgebietes eine Vielzahl verschiedener beruflicher Ausbildungsmöglichkeiten vorfinden. Insbesondere in ländlich peripheren Räumen bestehen diese Möglichkeiten aufgrund häufig einseitiger Wirtschafts-

struktur oft nur zum Teil. Es kommt aus raumordnungspolitischer Sicht darauf an, gerade in diesen Räumen zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um eine Abwanderung der Jugendlichen zu vermeiden und durch ein breites Ausbildungsplatzangebot die Voraussetzungen für die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu schaffen. Es ist daher geboten, daß die ausbildende Wirtschaft und die übrigen Ausbildungsbereiche ihre großen Bemühungen noch weiter verstärken, um allen Jugendlichen eine Ausbildungschance zu eröffnen, und sich damit für die bevorstehende Zeitspanne der geburtschwachen Jahrgänge qualifizierte Arbeitskräfte sichern. Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen haben für die Versorgung mit Ausbildungs- und Arbeitsplätzen große Bedeutung.

In Engpaßbereichen sind die Länder ganz besonders gefordert, vorübergehend vollzeitschulische Ausbildungsplätze in Berufsfachschulen bereitzustellen. In enger Zusammenarbeit mit den örtlichen Kammern sollten dabei auch solche vollzeitschulischen Berufsausbildungen angeboten werden, die nach Absolvierung betrieblicher Praktika die Zulassung zu Kammerabschlußprüfungen in anerkannten Ausbildungsberufen ermöglichen.

Wissenschaftliche Hochschulen und Fachhochschulen haben auch für die Entwicklung ländlicher, peripherer Regionen besondere Bedeutung. Sie tragen durch Verbesserung der Ausbildung, durch die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze und einer Vielzahl von Dienstleistungen zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Regionen bei. In der von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau gemeinsam getragenen Hochschulbauförderung kommt neben der Fertigstellung der laufenden Vorhaben vor allem solchen Vorhaben besonderes Gewicht zu, die die Funktionsfähigkeit der Hochschulen in Forschung, Entwicklung und Lehre sichern und die geeignet sind, die insbesondere an neuen Hochschulen notwendigen Ergänzungen der Studienangebote zu gewährleisten und zur Abrundung der Fächerstruktur beizutragen.

Forschung, Entwicklung und Innovation sind von zunehmender Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung und insbesondere für die Aktivierung der in einer Region vorhandenen Potentiale. Gerade in wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen mit ihren kleinen und mittleren Unternehmen, deren eigene Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten häufig begrenzt sind, gewinnt das Konzept der Innovationsberatungs- und Technologietransferstellen an Gewicht.

7. Land- und Forstwirtschaft

Durch die Art und das Ausmaß der Bodennutzung — nahezu 86 v. H. der Fläche des Bundesgebietes werden durch die Land- und Forstwirtschaft genutzt — sowie durch die Einkommens- und Beschäftigungseffekte hat dieser Wirtschaftsbereich eine raumordnungspolitische Bedeutung.

Die Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Agrarsektors, aber auch die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind regional sehr unterschiedlich¹⁾. Sie und die außerlandwirtschaftlichen Einflüsse führen im Zusammenwirken mit markt- und preispolitischen Beschlüssen zu regionalen Unterschieden bei der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Höhe des Einkommens in der Landwirtschaft.

Vielfach sind in dünnbesiedelten Regionen die in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten auf eine Einkommenssicherung durch eine zusätzliche Tätigkeit im außerlandwirtschaftlichen Bereich angewiesen. Häufig sind jedoch nicht ausreichend außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze vorhanden.

Die Agrarstrukturpolitik, die in der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt wird, trägt diesen unterschiedlichen Produktionsbedingungen durch eine räumliche und sachliche Schwerpunktbildung zunehmend Rechnung. So werden Investitionen in Betrieben mit hohem Dauergrünlandanteil und in benachteiligten Gebieten besonders begünstigt. Darüber hinaus erhalten bereits seit 1974 Landwirte in Teilen dieser Gebiete eine direkte Einkommensverbesserung (Ausgleichszulage), die auch einen Beitrag zur Erhaltung von Natur und Landschaft leistet.

Angesichts der weiterhin schwierigen Arbeitsmarktlage und der Entwicklung auf den Agrarmärkten wurden im einzelbetrieblichen Bereich Anpassungen zugunsten der verstärkten Förderung einer größeren Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe vorgenommen. Insbesondere für die Sicherung der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe in den strukturschwachen peripheren ländlichen Gebieten wurde ein Agrarkreditprogramm eingeführt.

Ein weiteres Schwergewicht der Förderung liegt bei den infrastrukturellen Maßnahmen der Wasserwirtschaft (z. B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung), dem ländlichen Wegebau, der Flurbereinigung und der Dorferneuerung. Diese Maßnahmen kommen der gesamten Bevölkerung im ländlichen Raum zugute und tragen dazu bei, seine Wirtschaftskraft zu stärken.

Die Durchführung der agrarstrukturellen Maßnahmen im einzelnen obliegt den Ländern. Strukturschwache ländliche Regionen erhalten dabei in unterschiedlichem Ausmaß eine Priorität bei der Förderung und teilweise günstigere Förderkonditionen.

Neben den Agrarstrukturmaßnahmen sind auch die regionalen Wirkungen der EG-Markt- und Preispolitik von Bedeutung. Die Preisgarantien und Produktbeihilfen der EG-Marktpolitik sind um so einkommenswirksamer, je größer das Produktionsvolumen eines Betriebes, je höher die Produktivitätssteigerung und je stärker die Spezialisierung auf

bestimmte landwirtschaftliche Produkte möglich ist.

In seiner Empfehlung über die „Raumwirksamkeit von Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft auf das Bundesgebiet“ hat der Beirat für Raumordnung 1983 u. a. festgestellt, daß „mögliche Veränderungen im Agrarfonds... gravierende Auswirkungen nicht nur auf die deutsche Landwirtschaft haben können, sondern auch die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland entscheidend beeinflussen wird“. Damit kann sich „die Situation in ländlich peripheren, wirtschaftsschwachen Gebieten erneut wesentlich verschlechtern. Es ist zu erwarten, daß die Landwirtschaft in den Randzonen der Verdichtungsräume nicht vergleichbar betroffen sein wird — wegen der Nähe zu den Absatzmärkten“ und wegen der Möglichkeiten kombinierter Einkommenserzielung.

Durch eine Konzentration agrarpolitischer Förderungsinstrumente auf die benachteiligten, peripheren ländlichen Gebiete und eine Verbindung mit außerlandwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen, insbesondere den Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, kann auch längerfristig die Landbewirtschaftung in abwanderungsgefährdeten Gebieten am ehesten sichergestellt werden.

Angesichts der weltweit knapper werdenden Rohstoffe und der Ungleichgewichte auf den Agrarmärkten kommt der forstlichen Produktion wachsende Bedeutung zu. Für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe stellt der forstwirtschaftliche Betriebszweig ein Element zur Stabilisierung der Einkommens- und Vermögenslage dar. Daneben sichert die Be- und Verarbeitung von Holz im ländlichen Raum eine Vielzahl von Arbeitsplätzen, die gerade in den strukturschwachen Regionen eine wesentliche Säule für die wirtschaftliche Entwicklung bilden.

Die Zunahme der Waldschäden stellt eine ernsthafte Beeinträchtigung der Waldstruktur und damit auch eine Gefährdung für die vielfältigen Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes dar.

Die Erhaltung des Waldes bedingt eine konsequente Fortführung von Luftreinhaltemaßnahmen. Daneben kommt es mehr denn je darauf an, Waldflächenverluste zu verhindern, die Erstaufforstung zu verstärken sowie die Vitalität des Waldes und damit auch seine Widerstandskraft gegen schädliche Umwelteinflüsse zu verbessern.

8. Standortplanung für Bundesbehörden

Standortentscheidungen für Behörden haben für die räumliche Entwicklung Bedeutung sowohl durch ihren direkten Beschäftigungseffekt und die langfristigen Impulse durch laufende Folgeinvestitionen und Sachausgaben als auch vor allem durch den Anreiz, den sie ggf. zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auch im privatwirtschaftlichen Bereich darstellen.

¹⁾ Zur Darstellung regionaler Unterschiede landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen vergleiche Raumordnungsbericht 1982, S. 58 ff., BT-Drucksache 10/210.

Eine Standortplanung unter bewußter Einbeziehung räumlicher Gesichtspunkte ist deshalb auch wegen ihrer Vorbildwirkung wichtig, zumal die Entscheidungen der öffentlichen Hand hier direkt wirksam und sichtbar werden.

Auf dieser Erkenntnis beruht die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 12. November 1981 zur „Standortpolitik für Behörden bei Bund und Ländern“¹⁾. Danach sind raumordnerische Kriterien bei Standortentscheidungen mit den aufgabenbezogenen, wirtschaftlichen, organisatorischen und finanzpolitischen Gesichtspunkten abzuwägen. Der Bund ist dabei weiterhin bemüht, Behörden, Teile von Behörden oder Funktionsbereiche in strukturschwache Gebiete zu legen oder dort zu belassen. Das Zonenrandgebiet hat dabei nach dem Raumordnungsgesetz und dem Zonenrandfrderungsgesetz Vorrang vor anderen strukturschwachen Gebieten. Falls ein Behrdenabzug aus gewichtigen Gesichtspunkten für unumgänglich erachtet wird, prüft der Bund, ob und wie negative Folgen für den betroffenen Raum vermieden werden können.

¹⁾ GMBL 1981, S. 91 f.

Entsprechend dem Grundsatz des § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz und der Festlegung der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 12. November 1981 werden beabsichtigte raumbedeutsame Verlagerungen, Neugründungen, Erweiterungen und Schließungen von Bundesbehörden bzw. -einrichtungen von den Fachressorts mit dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Stdtetbau abgestimmt. Hinsichtlich der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn gelten die Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 19. September 1978 (Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bundespost mit den Erfordernissen der Raumordnung) und vom 17. Juli 1979 (Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn mit den Erfordernissen der Raumordnung).

Bei anstehenden Standortentscheidungen zur Neugründung und Verlagerung überregional bedeutsamer Forschungseinrichtungen im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern beteiligt der jeweils fachlich zuständige Bundesminister den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Stdtetbau.

IV. Verbesserung der Abstimmung

1. Prüfung der Auswirkungen auf den Raum

So wie für öffentliche und private Vorhaben eine Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt stattzufinden hat¹⁾, sind Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (raumbedeutsame Maßnahmen, § 3 Abs. 1 ROG), frühzeitig auf Art und Umfang ihrer Auswirkungen auf den Raum zu prüfen.

Die Auswirkungen können unter anderem betreffen:

- den Arbeitsmarkt,
- die Infrastrukturversorgung,
- die Siedlungsstruktur,
- die Umweltsituation.

Dabei sind vor allem die Auswirkungen in den im Abschnitt II beschriebenen Problemrumen von Bedeutung.

Bei der heutigen Bedeutung von Umweltbelangen und im Hinblick darauf, daß raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in der Regel auch Auswir-

kungen auf die Umwelt haben, ist die Prüfung der Auswirkungen auf den Raum mit der Analyse und Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltverträglichkeitsprüfung) zu verzahnen. Dies kann und soll weder heißen, daß die Ergebnisse allein der Umweltverträglichkeitsprüfung die Analyse und Bewertung der Auswirkungen auf den Raum — die alle bedeutsamen Faktoren berücksichtigen muß — vorentscheiden, noch daß das Verfahren der Prüfung der Umweltverträglichkeit eingeschlossen ist. Die Ergebnisse beider Prüfungen müssen für die letzte Abwägung aller öffentlichen Belange eigenes Gewicht haben, auch wenn und soweit es zwischen beiden Wechselbeziehungen gibt.

Die Prüfung der Auswirkungen auf den Raum ist Bestandteil des jeweiligen Planungs- und Entscheidungsprozesses, zielt mithin nicht auf die Einführung neuer Zuständigkeiten und Verfahren ab. Sie wird vom jeweils zuständigen Aufgabenträger nach Maßgabe der für die jeweilige Maßnahme anzuwendenden Rechtsvorschriften durchgeführt; dies gilt besonders im Hinblick auf die Beteiligung von Behörden der Raumordnung und der Landesplanung.

So sind die Fachressorts unmittelbar über § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz dafür verantwortlich, daß ihre Planungen und Maßnahmen den Grundsätzen der Raumordnung Rechnung tragen. Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister wirkt dabei — soweit nicht andere Rechtsvorschriften

¹⁾ vgl. die „Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes“ GMBL 1975, 717 ff., VKBL 1975, S. 666

eingreifen¹⁾ — nach § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf die Verwirklichung der Grundsätze hin.

Soweit es um Entscheidungen der Bundesregierung (Kabinettsachen) geht, ist es besonders wichtig, sowohl für eine möglichst reibungslose Abstimmung als auch im Interesse der Betroffenen transparent zu machen, daß und mit welchem Ergebnis die zur Entscheidung anstehenden Planungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Raum geprüft wurden sowie daß der Abstimmungsverpflichtung aus § 4 Raumordnungsgesetz Rechnung getragen wurde.

Die Fachressorts beteiligen deshalb den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nach Maßgabe des Raumordnungsgesetzes und der GGO frühzeitig bei allen Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird.

2. Verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der Raumordnungsverfahren der Länder/Stufung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Der Großteil raumbedeutsamer Planungen wird von den Bundesländern erarbeitet, entsprechende

Maßnahmen werden von ihnen getroffen. Die Bundesländer haben zur Umsetzung der Aufgaben und Ziele sowie der Grundsätze des ROG überwiegend besondere Raumordnungsverfahren eingeführt. Im Rahmen der Erfahrung mit diesen Verfahren zeigt sich zunehmend die Notwendigkeit, Planungen und Maßnahmen verstärkt auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt hin zu analysieren und zu bewerten und damit den Umweltbelangen besonderes Gewicht zu verleihen. Zwar wird in der Regel nicht eine abschließende oder gar detaillierte Umweltverträglichkeitsprüfung eines konkreten Vorhabens bereits auf dieser Stufe des Planungs- und Entscheidungsverfahrens vorgenommen werden können; gleichwohl erscheint es möglich, bestimmte z. B. standortbezogene Vorfragen in bezug auf ihre Umweltauswirkungen bereits im Raumordnungsverfahren zu analysieren und zu bewerten und damit die Entscheidungsvorbereitung für öffentliche, aber auch private Standortentscheidungen zu verbessern.

Die Bundesregierung unterstützt die Länder deshalb bei ihren Anstrengungen, Umweltbelange auch im Rahmen der Raumordnungsverfahren künftig verstärkt zu berücksichtigen¹⁾.

In der Ministerkonferenz für Raumordnung wird derzeit die Frage erörtert, ob es sich empfiehlt — im Rahmen einer evtl. Stufung der Umweltverträglichkeitsprüfung — und ggf. mit welchen Rechtsfolgen, künftig Teilaspekte und Vorfragen von Planungen oder Maßnahmen bereits im Raumordnungsverfahren auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfen. Für eine enge Abstimmung zwischen den beteiligten Bundesressorts sowie zwischen Ministerkonferenz für Raumordnung und Umweltministerkonferenz wird Sorge getragen.

¹⁾ vgl. z. B. § 16 Bundesfernstraßengesetz, § 13 Bundeswasserstraßengesetz, §§ 6 und 30 Luftverkehrsgesetz, § 3 Nr. 1 Buchstabe a Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 5 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz, § 7 Abs. 3 Bundeswaldgesetz, § 36 a Wasserhaushaltsgesetz, § 2 Abs. 1 Abfallbeseitigungsgesetz, §§ 5, 38, 41 Abs. 2 Flurbereinigungsgesetz, § 1 Landbeschaffungsgesetz, § 1 Schutzbereichsgesetz, § 37 Bundesbaugesetz

¹⁾ vgl. BT-Drucksache 10/613 i. V. m. Plenarprotokoll 10/38

