

Raumplanung als öffentliche Aufgabe

Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Planungsaufgaben

Von Ministerialdirigent Dr. Friedrich Halstenberg

(Der Vortrag wurde für die Veröffentlichung überarbeitet und ergänzt)

Herr Präsident!

Meine Damen und Herren!

Für die Aufforderung, vor Ihnen, den Repräsentanten der bayerischen Landkreise über kommunalpolitisch wichtige Fragen der Raumordnung und Raumplanung zu sprechen, danke ich Ihnen. Ich überbringe die Grüße und Wünsche meines Ministers, der der kommunalen Selbstverwaltung in seinen Ressortbereichen Städtebau und Raumordnung ganz besonders nahe steht.

Mein Thema formuliert eine These: Raumplanung ist eine öffentliche Aufgabe. Und ich füge hinzu: eine solche von säkularem Range.

Der Raum als Lebensgrundlage

Zum Verständnis dessen, was Raumordnung ist und will, gelangt man geradewegs, indem man sich die Bedeutung vergegenwärtigt, die der Raum als Grundlage alles menschlichen Lebens und als Gegenstand der politisch-administrativen Verantwortung besitzt. „Alles menschliche Leben ist raumgebunden. Der Mensch ist auf die in Staatsgebiete aufgegliederte Oberfläche der Erde angewiesen. Die

Bodenform und die Bodenbeschaffenheit, das Klima, die Vegetation, das Wasser, das Vorhandensein von Bodenschätzen und die Verkehrsmöglichkeiten bereiten ihm die elementaren Voraussetzungen seiner wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Existenz . . . " Diese dem SARO-Gutachten entnommene Charakterisierung bleibt solange ohne Problematik, als der Bevölkerung eines Siedlungs- oder Staatsgebietes zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse ausreichender Raum und genügender Anteil an den natürlichen Hilfsquellen zur Verfügung steht. Daß eine solche Gleichgewichtslage in weiten Gebietsteilen der Bundesrepublik nicht mehr vorhanden und im ganzen gefährdet ist, zeigt sich in den folgenden drei gravierenden Mängeln der Raumstruktur:

1. Im großräumigen Maßstab bestehen extreme Unterschiede der Raumnutzung: höchsten Belastungen einiger Gebiete steht mangelhafte Ausnutzung anderer Gebiete gegenüber.
2. Im regionalen Maßstab sind ungeordnete Siedlungsstrukturen verbreitet, in denen die räumlichen Voraussetzungen für das Wohnen, für die Arbeit, für die Erholung und für den Verkehr miteinander nicht in harmonischem Einklang stehen.
3. Die unmittelbare Raumnutzung hat sich — vor allem in den Brennpunkten des Bedarfs — oft bis zum Übermaß und bis zur Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen gesteigert.

Von entscheidender Bedeutung für die Entstehung und für die Beurteilung des gegenwärtigen Zustandes ist die Entwicklung und die regionale Verteilung der Bevölkerung.

Die Bevölkerungszunahme im Industrialisierungszeitalter

Nach jahrhundertelanger kontinuierlicher Entwicklung haben die letzten zehn Jahrzehnte im Umbruch von den agrargesellschaftlichen Lebensformen zu denen der Industriegesellschaft umwälzende Veränderungen gezeitigt. Das ist eine weltweite Erscheinung. Ihre Größenordnung und das Wachstumstempo werden in den folgenden Zahlen über die Zunahme der Erdbevölkerung¹⁾ demonstriert.

¹⁾ Nach: Kühn „Die ‚mittlere‘ Zukunft in der Raumforschung“ in „Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland“, Bremen 1960, S. 122 ff.

Jahr	Menschen
400 n. Chr.	0,2 Milliarden
1650 n. Chr.	0,6 Milliarden
1850 n. Chr.	1,2 Milliarden
1950 n. Chr.	2,4 Milliarden
1975 n. Chr.	3,8 Milliarden
2000 n. Chr.	6,3 Milliarden

Diese Zahlen beruhen — abgesehen von denen über die jüngere Vergangenheit — auf Schätzungen. Für die weiter zurückliegende Vergangenheit greifen wir auf die Weltbevölkerung auch deshalb zurück, weil eine regionale Aufgliederung der Bevölkerungsentwicklung erst seit dem 18. Jahrhundert möglich ist. Seit diesem Zeitpunkt sind präzisere Angaben jedenfalls bezüglich der europäischen Bevölkerungsentwicklung möglich.

In Europa lebten:

1750	140 Millionen Menschen
1800	187 Millionen Menschen
1850	266 Millionen Menschen
1900	423 Millionen Menschen
1950	574 Millionen Menschen

Der Entwicklungssprung liegt deutlich zu Beginn des 19. Jahrhunderts, im Anfang der Industrialisierung.

In Deutschland hat sich die Bevölkerungszunahme seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts besonders intensiv vollzogen. Das zeigen die Zahlen über die Bevölkerungsentwicklung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Jahr	Einwohner
1871	19,6 Millionen
1890	23,8 Millionen
1910	32,5 Millionen
1933	33,4 Millionen
1939	39,3 Millionen
1950	47,7 Millionen
1956	50,6 Millionen
1958	51,1 Millionen
1961	54,0 Millionen

Jahr	Einwohner	
1970	57,6 Millionen	
1980	59,6 Millionen	
1990	60,8 Millionen	²⁾

Vor allem die ersten Zahlenwerte (Angaben für die Zeit bis 1950) machen den gewaltigen Verdichtungsprozeß deutlich, der hier noch einmal mit den Zahlen über die **B e v ö l k e r u n g s d i c h t e** im **B u n d e s g e b i e t** gekennzeichnet sei:

Jahr	Bevölkerungsdichte
1871	80 Einw. je qkm
1910	134 Einw. je qkm
1939	162 Einw. je qkm
1946	178 Einw. je qkm
1950	193 Einw. je qkm
1956	205 Einw. je qkm
1961	222 Einw. je qkm

Mit ihrer Bevölkerungsdichte rangiert die Bundesrepublik nach den Niederlanden (342 Einwohner je qkm) und nach Belgien (300 Einwohner je qkm) als das am dichtesten besiedelte europäische Land.

Daß in der Bundesrepublik heute fünfmal soviel Menschen wie vor 100 Jahren leben, ist aber, so erheblich diese Größenordnung schon ist, nicht allein das für den räumlichen Zustand Entscheidende. Von größerem Einfluß ist die ungleichmäßige regionale Verteilung dieser Bevölkerungszunahme.

Der Verstädterungsprozeß

Einen ersten Überblick über die ungleichmäßige Bevölkerungsverteilung gewinnt man durch die Zahlenangaben über die Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen. (Siehe Graphik Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1871 bis 1961.)

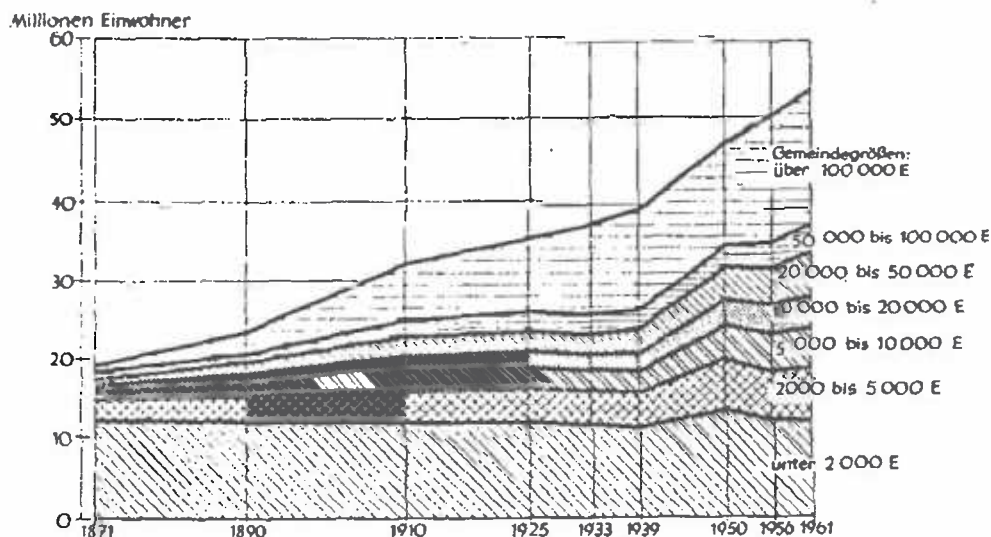
In den Gemeinden unter 2000 Einwohnern ist die Einwohnerzahl mit ca. 12,5 Millionen von 1871 bis heute fast unverändert gleich.

Bereits bei den Gemeinden zwischen 2000 und 5000 Einwohnern ist

²⁾ Die Zahlenangaben enthalten für das Jahr 1961 die Bevölkerung im Bundesgebiet ohne Berlin, davor auch ohne das Saarland. Für 1970, 1980 und 1990 Vorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes für das Bundesgebiet (ohne Berlin).

ein merkliches Wachstum festzustellen: von 1871 mit 2,6 Millionen Einwohnern auf 1925 mit 4,3 Millionen und 1961 mit 6,7 Millionen.

Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1871 bis 1961



Stärker ist bereits das Wachstum der Gemeinden zwischen 5000 und 20 000 Einwohnern. Diese Gemeinden hatten

im Jahre 1871	2 Millionen Einwohner
im Jahre 1925	4,6 Millionen Einwohner
heute	9 Millionen Einwohner

In ganz ähnlicher Größenordnung bewegen sich die Gemeinden zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern, nämlich

im Jahre 1871	1,9 Millionen
im Jahre 1925	5,1 Millionen
im Jahre 1961	9,1 Millionen

Unverhältnismäßig ist dagegen das Wachstum der Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, der **G r o ß s t ä d t e**.

Ihre Bevölkerung betrug

im Jahre 1871	0,5 Millionen
im Jahre 1925	9,2 Millionen
im Jahre 1939	13,0 Millionen
im Jahre 1961	16,6 Millionen

Seit 1871 haben sich also

die Gemeinden bis 2000 Einwohner in ihrer Gesamteinwohnerzahl nicht verändert,

die Gemeinden zwischen 2000 und 5000 Einwohnern etwas mehr als verdreifacht,

die Gemeinden zwischen 5000 und 100 000 Einwohnern mehr als verfünffacht,

die Großstädte mehr als verdreißigfacht.

Gemeindegrößenklasse	Anzahl der Gemeinden	Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebietes
mehr als 100 000 Einwohner	52	30,8 v. H.
20 000 — 100 000 Einwohner	231	17,0 v. H.
5 000 — 20 000 Einwohner	1022	16,8 v. H.
2 000 — 5 000 Einwohner	2201	12,5 v. H.
weniger als 2 000 Einwohner	20997	23,1 v. H.

Die verstädterten Regionen

Diese nach Gemeindegrößenklassen geordnete Übersicht macht jedoch noch nicht den ganzen Sachverhalt deutlich.

Allgemein bekannt ist die Tatsache, daß die Verstädterung als räumlicher Agglomerationsprozeß an den Gemeindegrenzen nicht halt macht und die Städte daher vielfach über ihre Grenzen quellen und in die Nachbargemeinden fließen. Das ist die Erklärung dafür, daß eine nach Gemeindegrößenklassen orientierte Statistik den tatsächlichen Sachverhalt nicht zur Gänze offen legt. So wird die kleine ehemals ländliche Gemeinde vor den Mauern der Stadt, in deren Lebens-, Siedlungs- und Wirtschaftsformen sie längst aufgesogen worden ist, von der Statistik dennoch als Kleingemeinde gezählt und sozusagen dem ländlichen Raum zugehörig angesehen. Durch verdienstvolle neuere Arbeiten, vor allem von Boustedt, sind die Regionen ermittelt und nachgewiesen worden, die so mit ihren zentralen Städten verbunden sind oder in deren unmittelbarem Ergänzungsbereich liegen, daß sie als zusammengehörige Lebens-, Siedlungs- und Wirtschaftsräume anzusprechen sind. Diese Räume bezeichnet man seither als „Stadtregionen“.

Nach der von einem Expertengremium der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erarbeiteten Abgrenzung gibt es in der

Bundesrepublik ohne Saarland und Berlin 56 derartige Stadtregionen, die in ihrem Kern 81 Kernstädte, in ihren Ergänzungsgebieten 241, in den verstädterten Zonen 687 und in den Randzonen 1373, zusammen also 2382 Gemeinden umfassen.

In diesen Stadtregionen lebten im Jahre 1961
26,6 Millionen Einwohner auf 29 400 qkm.

Knapp die Hälfte der Bevölkerung lebte auf verstädterten Gebieten von knapp einem Achtel des Bundesgebietes. Daraus ergeben sich zwangsläufig starke Divergenzen der Bevölkerungskonzentration, der Bevölkerungsdichte auf der einen Seite und der Bevölkerungsentleerung auf der anderen Seite. So beträgt die Bevölkerungsdichte im Durchschnitt

- in den Kernstädten 2492
- in den Ergänzungsgebieten 1109
- in den verstädterten Gebieten 371
- in den Randzonen 169
- in der Summe der Gemeinden außerhalb der Stadtregionen 125

Die in diesen Zahlenwerten bereits zum Ausdruck kommende unterschiedliche Struktur verschiedener Gebietsteile ist im Anschluß an Arbeiten von Isenberg in dem im Auftrage der Bundesregierung erstatteten SARO-Gutachten 1962 an Hand der vier Strukturzonen in der Bundesrepublik dargestellt worden. Dieses Gutachten unterscheidet vier Strukturzonen, nämlich:

- die Ballungszonen,
- die Industriezonen,
- die Mischzonen und
- die Agrarzonen.

Dabei liegen nach den von dem SARO-Gutachten verwandten Abgrenzungskriterien die Existenzgrundlagen der Ballungsgebiete auf der Industrie sowie auf den zentralen Einrichtungen kommerzieller, politischer und kultureller Art.

In den Industriezonen bildet die Industrie die überwiegende Existenzgrundlage, aber ohne daß es zu ausgesprochenen Ballungserscheinungen kommt.

In den Mischzonen beruhen die Existenzgrundlagen auf Landwirtschaft und Industrie, wobei aber im allgemeinen noch die Landwirt-

schaft überwiegt, während in der Agrarzone die Landwirtschaft in der Regel noch von tragender Bedeutung ist. Die dabei im einzelnen verwandten Abgrenzungsmethoden sind gelegentlich kritisiert worden. Auch hat sich die Bundesregierung weder die Abgrenzungskriterien noch das daraus folgende Ergebnis zu eigen gemacht. Gleichwohl bilden diese Untersuchungen eine wertvolle Hilfe bei der Darlegung des typischen Sachverhaltes, der zu äußerst beunruhigenden Ergebnissen führt.

In den neun Ballungsgebieten wohnten nach dem Stande von Mitte 1960 22,6 Millionen Einwohner, das sind 43,5 v. H. auf 13 v. H. der Fläche des Bundesgebietes. Demgegenüber wohnten in den Agrarzonon 6,8 Millionen, das sind 13,7 % der Einwohner auf einer Fläche von 31 v. H. des Bundesgebietes. Selbst auch in dieser Zusammenstellung zeigt die Bevölkerungsdichte eine besorgniserregende Divergenz, nämlich

in den Kerngebieten der Ballungszone	2600 Einw. je qkm
in den Randgebieten der Ballungszone	330 Einw. je qkm
in den Industriezonen	230 Einw. je qkm
in den Mischzonen	120 Einw. je qkm
in den Agrarzonon	90 Einw. je qkm

Die Entwicklungstendenzen

Der Konzentrationsprozeß auf der einen und der Entleerungsprozeß auf der anderen Seite sind noch nicht beendet. Ausmaß und Richtung der Entwicklungsvorgänge in der jüngeren Vergangenheit zeigen einmal den Umfang der jetzt zu lösenden Aufgaben und zum anderen die mutmaßliche weitere Entwicklung.

Im letzten Jahrzehnt hatte die Einwohnerzahl der Großstädte um fast $\frac{1}{4}$ zugenommen.

Dieselbe Zunahme ist bei den Stadtregionen zu verzeichnen. Auch ihre Einwohnerzahl hat im letzten Jahrzehnt um $\frac{1}{4}$ zugenommen (von 21,6 auf 26,6 Millionen). Dagegen ist aus den Erosionsgebieten in den letzten 10 Jahren jeder siebte fortgezogen (1,1 Millionen von ca. 7 Millionen). Von diesem Abwanderungsverlust ist allerdings die Hälfte durch Geburtenüberschüsse wieder wettgemacht worden.

Entwicklungsprognose

Es ist zu erwarten, daß die Entwicklung, solange die zugrundeliegenden Verhältnisse sich nicht wesentlich verändern, anhält. Das allgemeine Bevölkerungswachstum wird sich allerdings verlangsamen. Die Gründe dafür hat Günther Wollny in seinem Buche „Die Zukunft ist anders“ dargelegt:

„In den alten Agrargesellschaften bewegte sich der Bevölkerungsaustausch durch Geburt und Tod auf statistisch hohem Niveau. Die Geburtenquoten schwankten zwischen 30 und 50 auf tausend, die Sterbequoten zwischen 25 und 40 auf tausend. Das spezifische Kennzeichen der Agrargesellschaft ist der hohe Verschleiß an Menschenleben. . . . Die ausgereifte Industriegesellschaft nimmt sich gegenüber der alten Agrargesellschaft wie eine Gegenfolie aus: ihr Bevölkerungsaustausch durch Geburt und Tod bewegt sich auf einem statistisch niedrigen Niveau. Die Geburtenquoten haben sich zwischen etwa 15 und 20 auf tausend eingependelt; ihre Sterbequoten sind auf ein Drittel bis ein Fünftel abgefallen und bewegen sich etwa zwischen 7 und 13 auf tausend. . . . Die jährliche Wachstumsquote liegt, wie einst bei der alten Agrargesellschaft, in günstiger Lage, wieder zwischen 5 und 10, gelegentlich 15 auf tausend. . . .“

Wollny legt klar, daß zwischen der agrargesellschaftlichen und der industriegesellschaftlichen Bevölkerungsentwicklung, die beide in kontinuierlichen Bahnen verlaufen, in der Übergangsgesellschaft die Bevölkerungsexplosion stattfindet. „Zuerst sinken die Sterbeziffern, während die Geburtenziffern noch agrargesellschaftlich hoch bleiben. Dieses Auseinanderklaffen der Geburten- und Sterbequoten aber löst jene Bevölkerungsexplosion aus, die jährliche Wachstumsquoten von etwa 20 v. Tausend erreicht. In Europa wurden allerdings die Folgen der Bevölkerungsexplosion durch zwei Faktoren erheblich gemildert: diese Phase erstreckte sich über etwa 120 Jahre; wir können also von einer gestreckten Bevölkerungsexplosion sprechen. Von Europa werden zwei Kontinente besiedelt: Amerika und Australien; diese Auswanderungswelle, die zugleich mit der Bevölkerungswelle steigt, kupt geographisch in Europa die extremsten Wachstumsspitzen, weil sie vorzugsweise junge Jahrgänge, also mit hoher Fruchtbarkeitserwartung, erfaßt. Trotzdem wächst die Bevölkerung rapide. . . . Das rasche Bevölkerungswachstum der Übergangsgesellschaft rekrutiert sich also nicht aus steigenden Geburtenziffern, wie lange noch irrtümlich geglaubt wurde, sondern aus sinkenden Sterbeziffern. . . .“

Die statistische Lebenserwartung steigt von 30 Jahren in der alten Agrargesellschaft auf über 65 bis 70 Jahre in der neuen Industriegesellschaft. . . . Der Gesellschaftsprozeß der Übergangsphase mündet dann in dem industriegesellschaftlichen Bevölkerungsprozeß. . . . Eine Gesellschaft mit auf niedrigem Niveau eingependelten Geburten- und Sterberaten, mit hoher Lebenserwartung, hohem Altersbestand, niedriger Jugendlichkeitsquote und stabilisierter Wachstumsquote."

Es gilt danach zu erkennen, daß wir nach Durchschreiten der übergangsgesellschaftlichen Bevölkerungsexplosion nun nur noch ein langsames, natürliches Bevölkerungswachstum zu erwarten haben.

Auch die starke Zuwanderung von außen, insbesondere durch das Einströmen der Vertriebenen und Flüchtlinge, welches die ersten Jahre nach dem Kriege beherrschte, ist zum Versiegen, seit dem 13. August 1959 zum völligen Stillstand gekommen.

Die Prognose des Statistischen Bundesamtes erwartet daher

in diesem Jahrzehnt (1960—1970) eine Bevölkerungszunahme von 3,6 Millionen,

in den darauf folgenden 10 Jahren (1970—1980) nur noch eine solche von 2 Millionen und

von 1980 bis 1990 nur noch von 1,2 Millionen.

Für das gegenwärtige Jahrzehnt wird noch ein Zuwanderungszuschuß von knapp 1 Million erwartet.

Nach 1970 wird angenommen, daß sich die Zu- und Fortzüge über die Grenzen des Bundesgebietes ausgleichen.

Die großen Manövriermassen, deren Bewegungen das letzte Jahrzehnt kennzeichneten, werden in den folgenden Jahrzehnten nicht mehr vorhanden sein.

Es wird angenommen, daß die Bevölkerung in den Stadtregionen

bis 1970 um 2,2 Millionen

von 1970 bis 1980 um weitere 1,2 Millionen

von 1980 bis 1990 um weitere 0,7 Millionen

zunimmt.

Bei einer weiter differenzierten Betrachtung ist überdies anzunehmen, daß innerhalb der Stadtregionen die Randzonen

relativ stärker zunehmen werden. Nach der Prognose von K. Schwarz (Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen, Hannover 1963, S. 62) soll sich die Zunahme wie folgt verteilen:

1960 bis 1970:

Zunahme in den Kernstädten	1,1 Mill.
Zunahme in den Ergänzungsgebieten	0,5 Mill.
Zunahme in den Umlandzonen	0,6 Mill.

1970 bis 1980:

Zunahme in den Kernstädten	0,3 Mill.
Zunahme in den Ergänzungsgebieten	0,3 Mill.
Zunahme in den Umlandzonen	0,5 Mill.

1980 bis 1990:

in den Kernstädten keine weitere Zunahme	
Zunahme in den Ergänzungsgebieten	0,4 Mill.
Zunahme in den Umlandzonen	0,4 Mill.

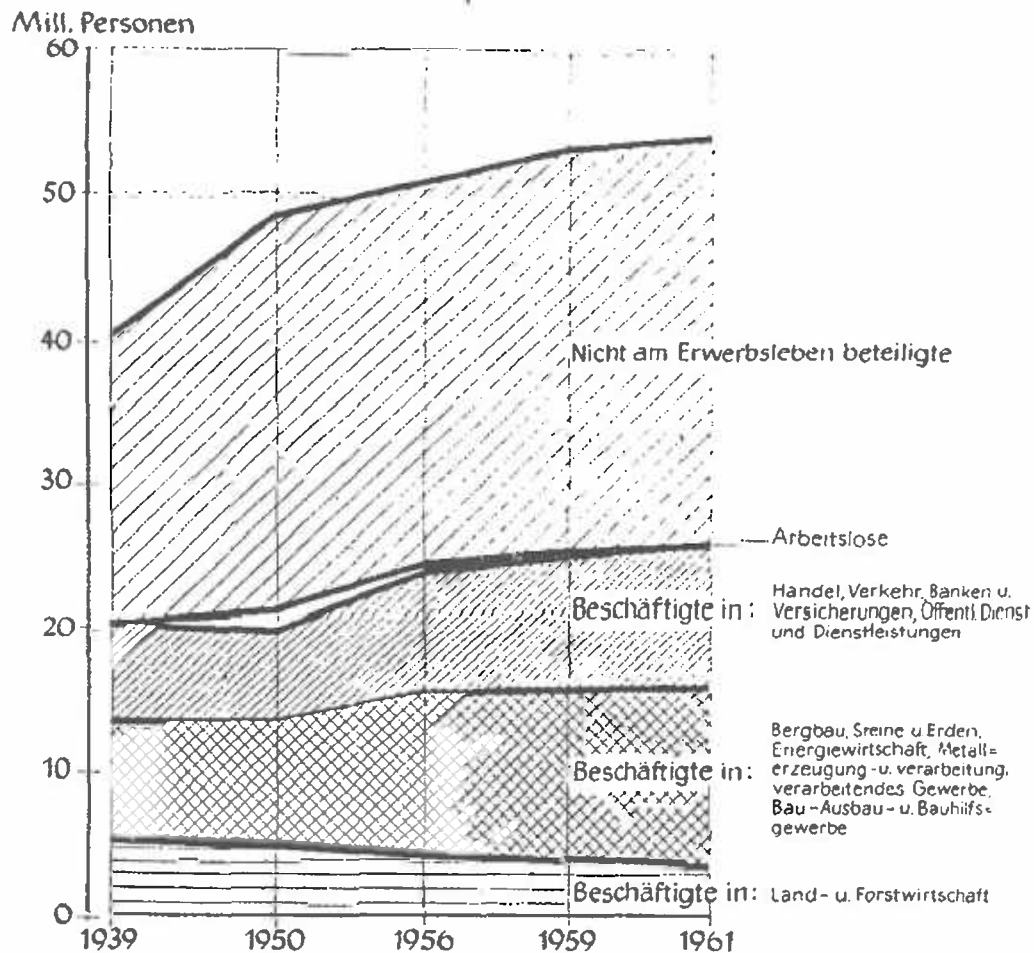
Auch nach dieser Bevölkerungsverstärkung in den Umlandzonen wird das Übergewicht der Kerngebiete in den Stadtregionen weiterhin ganz erheblich bleiben. Die Kerngebiete, in denen jetzt 22,2 Millionen Menschen wohnen, werden gegen Ende dieses Jahrhunderts ca. 25 Millionen Menschen zählen. Dagegen werden die Umlandzonen der Stadtregionen von jetzt 4,5 Millionen voraussichtlich auf nur wenig über 6 Millionen Einwohner ansteigen. Die in der öffentlichen Diskussion stark verbreitete Ansicht über die starke Bevölkerungszunahme der Umlandzonen ist als relative Aussage zweifellos richtig. Das wahre Gewicht zeigt sich aber allein in den absoluten Zahlen. Sie machen zugleich deutlich, daß auch künftig in den Umlandzonen die Bevölkerungsdichte nicht wesentlich über der des Bundesdurchschnittes liegen wird.

Die regionale Verteilung der in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen Beschäftigten

Bedeutende Kriterien für die Beurteilung der räumlichen Struktur, auch zur Erklärung des gegebenen Zustandes, gewinnt man aus einer Betrachtung der regionalen Verteilung der in den einzelnen Wirt-

schaftsbereichen Beschäftigten. In der Darstellung folgen wir der üblichen Einteilung nach Beschäftigten in der Landwirtschaft, in der

Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961



Industrie und in den sonstigen Wirtschaftsbereichen. (Siehe Graphik Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961.)

Industriebeschäftigte

Im letzten Jahrzehnt nahm die Anzahl der in der Industrie Beschäftigten von ca. 5 Millionen um ca. 3,5 Millionen zu. Der fortschreitende Industrialisierungsprozeß zeigt sich deutlicher, wenn man die Anzahl der Industriebeschäftigten auf je tausend Einwohner vergleicht. Dieser Industriebesatz ist in dem gleichen Zeitraum von ca. 100 auf 150 gestiegen.

An diesem Industrialisierungsprozeß haben die einzelnen Teilgebiete in sehr unterschiedlichem Umfange Anteil. Das bei weitem überwie-

gende Schwergewicht der Industrialisierung liegt, historisch wie heute, in den Ballungsgebieten. In ihnen und den ausgesprochenen Industrieregionen, in denen der Bundesdurchschnitt des Industriebesatzes überschritten wird, leben etwa zwei Drittel der Industriebeschäftigten. Diese Gebiete umfassen ein Fünftel des Bundesgebietes.

Den stark industrialisierten Gebieten stehen ausgesprochen industriearme Gebiete gegenüber, in denen weniger als 60 auf tausend Einwohner in der Industrie beschäftigt sind. Diese umfassen knapp ein Viertel des Bundesgebietes. In vielen dieser Gebiete und im Zuge der Veränderung in der Landwirtschaft werden besonders viele Arbeitskräfte frei; darauf wird noch zurückzukommen sein.

Zwischen den stark industrialisierten Gebieten und den ausgesprochen industriearmen Gebieten liegen die Teile der Bundesrepublik, deren Industriebesatz zwar höher als 60 ist, aber dennoch unter dem Bundesdurchschnitt bleibt. In diesen Gebieten von etwa der Hälfte des Bundesgebietes lebt auch etwa die Hälfte der Bundesbürger.

An der starken Zunahme der industriellen Arbeitsplätze im letzten Jahrzehnt haben vor allem die industriestarken Gebiete partizipiert. In den industriearmen Gebieten hat sich der Industriebesatz zwar auch erhöht; das absolute Gewicht wird aber darin deutlich, daß nur ein Zwanzigstel der seit 1950 neu entstandenen industriellen Arbeitsplätze sich in den industriearmen Gebieten befindet.

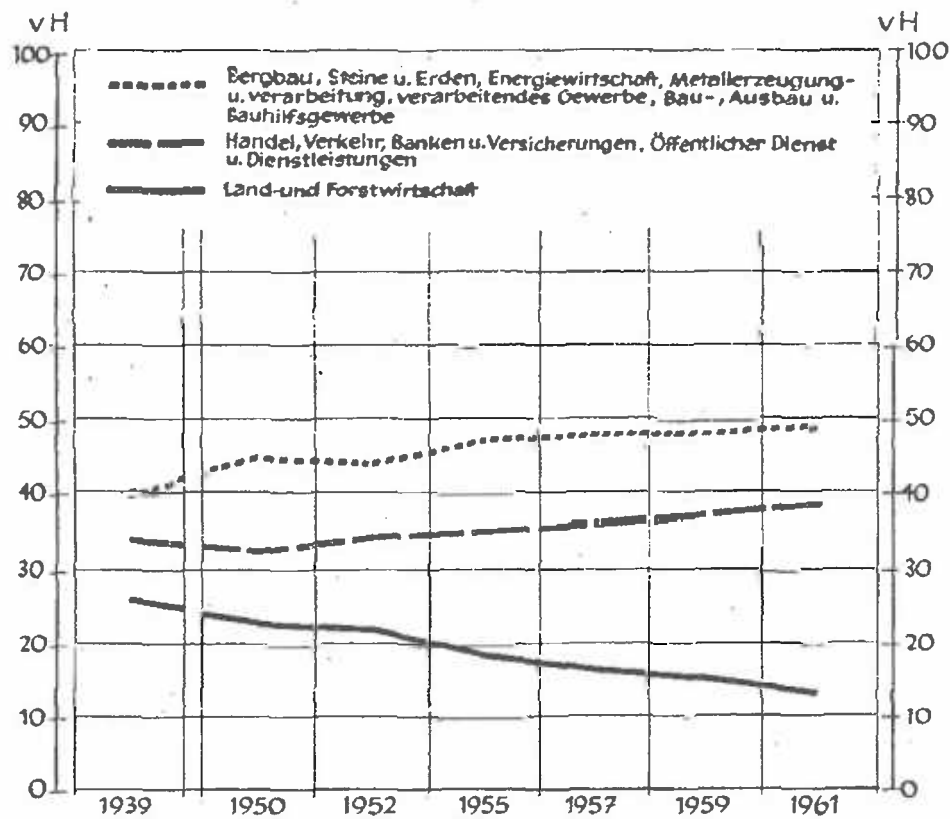
Der Vergleich der Verteilung und Entwicklung der Bevölkerung und der Industriebeschäftigten zeigt, daß im allgemeinen die Gebiete mit einer hohen Bevölkerungsdichte und einer starken Bevölkerungszunahme auch einen hohen Industriebesatz haben. Demgegenüber ist in den Räumen mit geringerer Bevölkerungsdichte und mit Bevölkerungsabnahmen ein besonders niedriger Industriebesatz festzustellen.

Der Dienstleistungssektor

Wachsende Bedeutung im Wirtschaftsleben haben die Bereiche Handel und Verkehr, Banken und Versicherungen, öffentliche Dienste und sonstige Dienstleistungen. Der Anteil der in diesen Wirtschaftsbereichen Beschäftigten an den Erwerbspersonen insgesamt stieg von 34 v. H. im Jahre 1939 auf 38 v. H. im Jahre 1960. In Gebieten mit großer Bevölkerungsdichte ist der Anteil der Beschäftigten dieser Wirtschaftsbereiche erheblich höher als in weniger dicht besiedelten

Räumen. In den Gebieten hoher Bevölkerungsdichte steigt der Anteil rasch und nimmt an Gewicht gegenüber den Erwerbspersonen in der Industrie zu. (Siehe Graphik Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen 1939 bis 1961 in v. H.)

**Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen
1939 bis 1961 in v. H.**



Es ist anzunehmen, daß das prozentuale Gewicht des tertiären Sektors insgesamt weiter ansteigen wird. Ein Anwachsen auf 50 v. H. der Erwerbsbevölkerung ist nicht unwahrscheinlich. Da das Dienstleistungsgewerbe von Natur aus überwiegend seinen Standort in den Zentren der Verdichtungsgebiete hat, wirkt die Zunahme der Beschäftigten im tertiären Sektor seinerseits als eine der Ursachen der Bevölkerungskonzentration.

Landwirtschaft

Während die in der Industrie und den sonstigen Wirtschaftsbereichen Beschäftigten bis jetzt stark zugenommen haben und zumindest auch im tertiären Sektor eine starke weitere Zunahme anzunehmen ist, liegen die Verhältnisse in der Landwirtschaft umgekehrt. Die Anzahl

der in der Landwirtschaft tätigen Vollarbeitskräfte hat im letzten Jahrzehnt von ca. 4 Millionen um 1,6 Millionen abgenommen. Das bedeutet eine Verminderung der in der Landwirtschaft Beschäftigten auf 13 v. H. Dieser Anteil wird weiter sinken. Es wird angenommen, daß in absehbarer Zeit der gegenwärtige nordamerikanische Satz von 8 v. H. erreicht wird. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages, Dr. Düren, hat jüngst in einem Vortrag die Prognose vertreten, daß eine weitere Absenkung auf 5, ja auf 3 v. H. möglich sei.

Die aus der Landwirtschaft bisher Ausgeschiedenen fanden ihre Arbeitsplätze überwiegend in der Industrie. Soweit, was meist der Fall war, gewerbliche Arbeitsplätze nicht in erreichbarer Nähe waren, hat die Umstrukturierung im landwirtschaftlichen Bereich ihrerseits zu der Bevölkerungsbewegung beigetragen.

Die Umstrukturierung des ländlichen Raumes

Das entscheidende Kennzeichen und zugleich eine der Ursachen für die Strukturprobleme weiter ländlicher Gebiete liegt darin, daß es an ausreichenden ökonomischen Grundlagen, vor allem an Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft mangelt. Dieses Problem verschärft sich immer mehr, je stärker — wie dargelegt — die bisher in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte aus diesem Wirtschaftsbereich ausscheiden. Die Teile der Agrargebiete, die durch Mängel der Agrarstruktur und ungünstige natürliche Bedingungen besonders benachteiligt sind, werden daher mit Recht als agrarische Problemgebiete bezeichnet. Hier hemmt der Mangel außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten, die in zumutbarer Entfernung erreicht werden könnten, den landwirtschaftlichen Umstellungsprozeß besonders und zwingt die freigesetzten Kräfte zum Fernpendeln oder zur Abwanderung. Dadurch verlieren diese Gebiete aktive Teile der Bevölkerung, sodaß sie mitunter schon als „Altenteilergebiete“ bezeichnet werden. Ein weiteres Kennzeichen dieser ländlichen Gebiete ist ihr Rückstand in der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschließung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung und Kultur, der Gesundheitsförderung, aber auch hinsichtlich der Einkaufsmöglichkeiten.

Um die den heutigen kulturellen, sozialen und hygienischen Bedürfnissen entsprechenden kommunalen Einrichtungen erstellen, unterhalten und sinnvoll nutzen zu können, ist im angemessenen Einzugs- und

Versorgungsbereich eine ausreichende Zahl von Einwohnern mit hinreichender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit notwendig. Diese Voraussetzung ist bei einer Einwohnerdichte, die weit unter 100 je qkm bleibt, bereits jetzt nicht erfüllt. Sie kann nur erfüllt werden, wenn der Umstrukturierungsprozeß im ländlichen Raume zielbewußt positiv gelenkt wird.

Dabei kommt den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, die man auch als zentrale Orte, Kernsiedlungen, Hauptdörfer, Mittelpunktsgemeinden bezeichnet, eine entscheidende Funktion in den kleineren und größeren Siedlungsräumen zu. In diesen zentralen Orten müssen alle jene öffentlichen Einrichtungen, die zur Versorgung einer größeren Anzahl von Gemeinden und ihrer Bevölkerung notwendig sind, vorhanden sein. Die Wirtschaftlichkeit solcher Einrichtungen hängt von einer bestimmten Auslastung durch eine ausreichende Anzahl von Menschen ab. Die Erfahrung hat gelehrt, daß diese Einrichtungen zweckmäßigerweise in solchen Gemeinden mit zentralörtlicher Ballung zusammengefaßt sein müssen. Typische Einrichtungen solcher zentralen Orte sind weiterbildende Schulen, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge, des Sports, zentrale Einrichtungen für Landwirtschaft, Handel und Verkehr, Kreditinstitute und Genossenschaften. Im Regelfall sollen diese zentralen Orte auch die Standorte für Industrie- und Gewerbebetriebe sein, in denen auch die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden Arbeit finden können.

Zwar besteht in seiner Dichte ein ausreichendes Netz von Siedlungen mit zentralörtlicher Bedeutung; doch sind diese in vielen Fällen nicht mehr oder noch nicht im Stande, ihre Aufgaben — abgestimmt auf die Gemeinden ihres Nahbereiches — zu erfüllen.

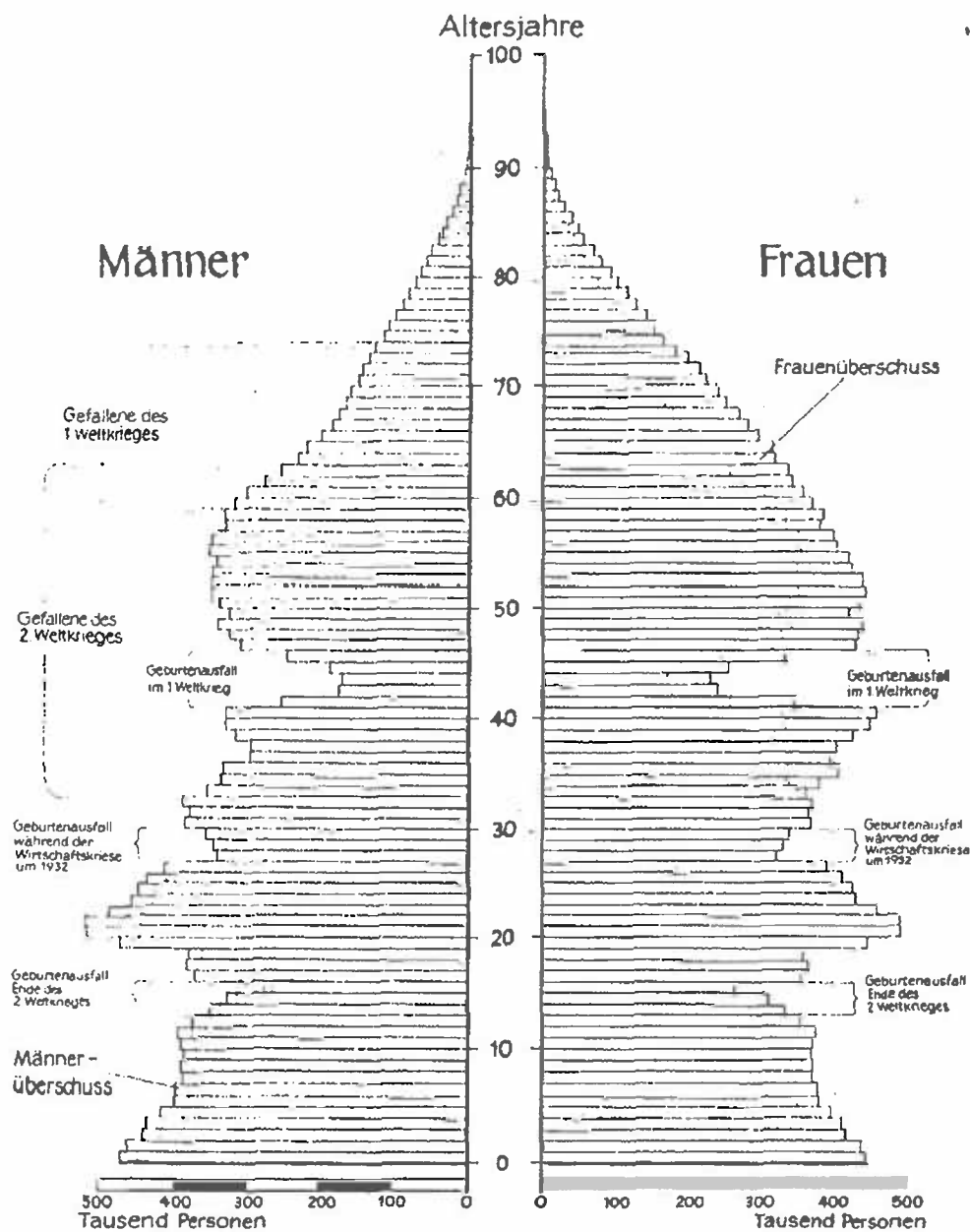
So zeigt sich, daß die Abnahme der landwirtschaftlichen Beschäftigten, die bisherige Zunahme der Industriebeschäftigten und die bisherige und auch wohl künftig starke Zunahme der im tertiären Sektor Tätigen miteinander in gleicher Richtung die Konzentrationsbewegung und Binnenwanderung zu Lasten der ländlichen Räume verursachen.

Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung

Hinzu tritt die Tatsache, daß in der Bundesrepublik der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung abnimmt. Nach einer vorübergehenden Zunahme im Jahre 1965 wird sich nach einer darauffolgenden stärkeren Abnahme etwa um das Jahr 1970 eine Sta-

bilisierung wenig unter dem Stande von 1960 ergeben. Die Ursachen für die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung liegen einmal in der gegenwärtigen Altersstruktur der Gesamtbevölkerung. Hinzu tritt die Verlängerung der Ausbildungszeit über das 15. Lebensjahr hin-

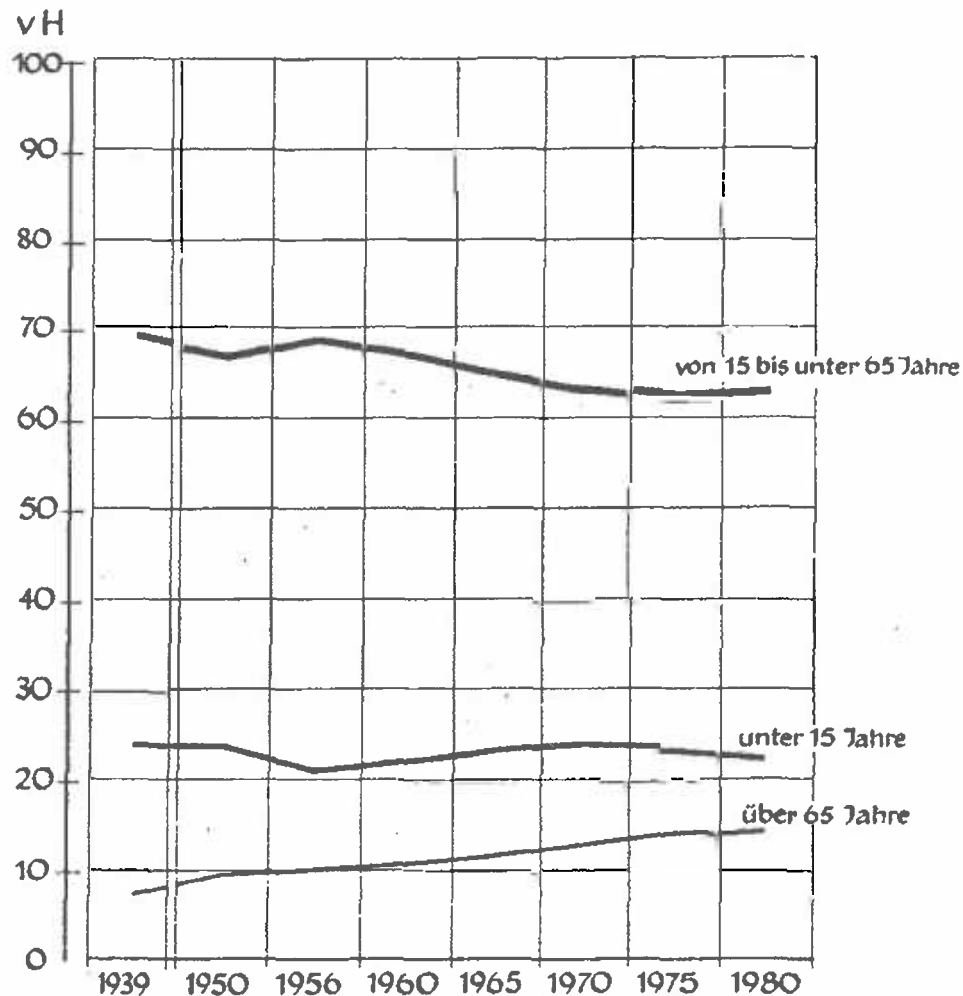
Altersaufbau der Wohnbevölkerung am 31. Dez. 1960



aus. Schon bei gleichbleibender Anzahl von Arbeitsplätzen ergibt sich eine Vergrößerung der Wohnbevölkerung. Somit trägt auch dieser Umstand künftig in gewisser Weise zur Bevölkerungskonzentration bei. (Vgl. Graphiken Altersgruppen in v.H. der Gesamtbevölkerung 1939 bis 1980 und Altersaufbau der Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1960.)

Nach dem Versiegen des Flüchtlingsstromes ist der Fehlbedarf an Arbeitskräften zunächst durch Ausländer gedeckt worden. Wegen ihrer Mobilität standen diese Arbeitskräfte an den Stellen der bis-

Altersgruppen in v. H. der Gesamtbevölkerung 1939 bis 1980



herigen wirtschaftlichen Konzentration zur Verfügung. Die ausländischen Arbeitskräfte sind darum schwergewichtig in den bisherigen Ballungsgebieten aufgenommen worden.

Die Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz

Die festgestellten starken Binnenwanderungsbewegungen haben verbreitete Mängel in der Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz im Gefolge gehabt. Im Jahre 1950 wurden im Bundesgebiet 3,2 Millionen Pendler gezählt, d. h. jeder siebte Erwerbstätige mußte täglich auf dem Wege zum Arbeitsplatz die Grenzen seiner Wohn-gemeinde überschreiten. Die Anzahl der Pendler ist in der Folgezeit

ständig gewachsen. Sie betrug 1956 schon 4,2 Millionen, 1960 rund 5,5 Millionen. Das bedeutet, daß im Jahre 1960 rund ein Viertel der Erwerbstätigen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, Pendler waren. Unter diesen Pendlern befinden sich viele, die erhebliche Entfernungen zu überwinden haben. Die Ursachen dieser mangelhaften Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz sind in verschiedenen Quellen zu suchen. Eine der Ursachen ist in dem Mangel an Wohnbaugelände in den Kerngebieten zu suchen, in denen noch verfügbares Gelände aus kommunalsteuerlichen Gründen oft mit Vorrang für gewerbliche Nutzungen vorgesehen wird. Andere Ursachen, vor allem der Fernpendelwanderung, liegen in dem Verlust landwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten.

Die Gebiete mit großen Pendlerzahlen sind wiederum — zwangsläufig — mit den Gebieten hoher Bevölkerungs- und Industriedichte identisch.

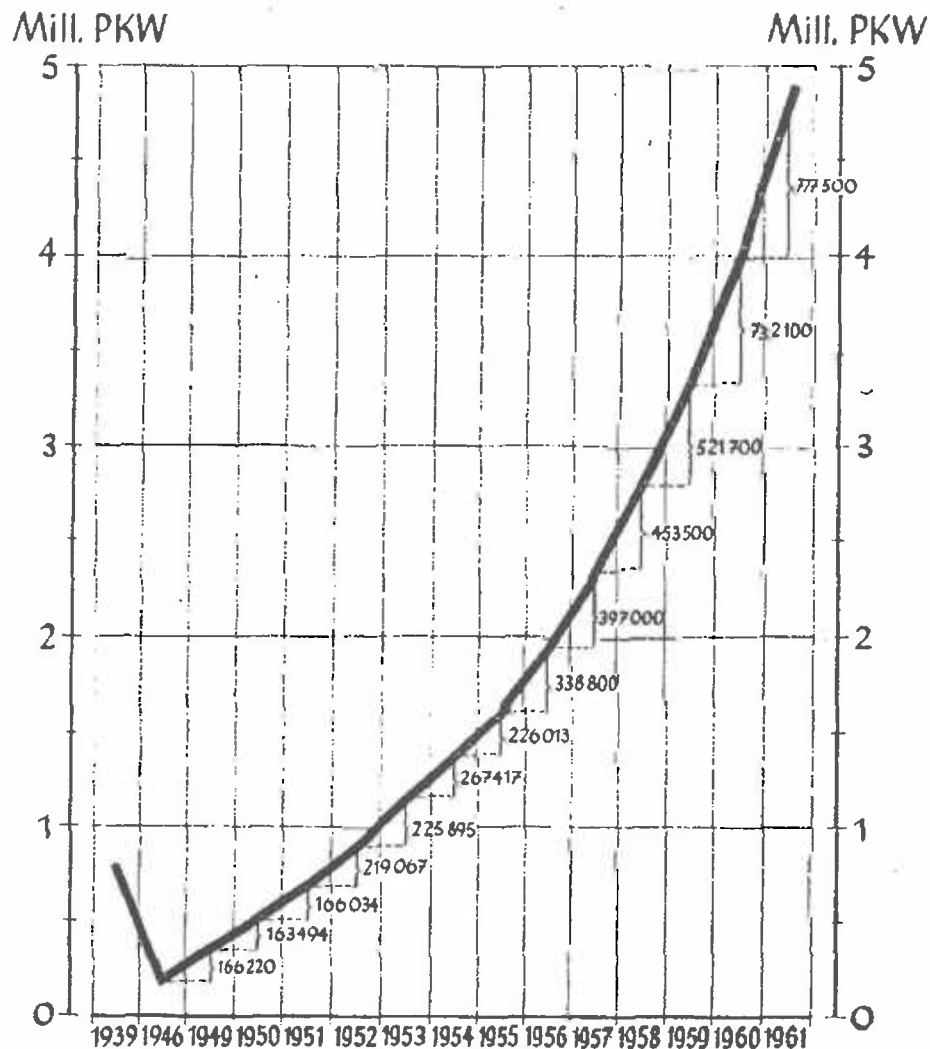
Repräsentativuntersuchungen bestätigen die Beobachtung, daß die Entfernung zwischen den Wohnungen und Arbeitsstätten der Berufstätigen und der mit ihrer Überwindung verbundene Zeit- und Kostenaufwand sich immer mehr verstärken. Je nach der Siedlungsstruktur haben 20 bis 50 % der Berufstätigen einen mehr als halb- bis einstündigen Berufsweg, arbeitstäglich also das Doppelte. Das bedeutet eine nicht leicht zu nehmende Beeinträchtigung der individuellen physischen Leistungskraft. Die dem einzelnen und der Öffentlichkeit dadurch entstehenden zusätzlichen Belastungen sind erheblich.

Die individuellen Aufwendungen für den Berufsweg bewegen sich nach einer Repräsentativbefragung zwischen 2 und 10 v. H. des Lohnes. Der Berufsverkehr nimmt im Durchschnitt 26 v. H. der Personenkilometerleistung der öffentlichen Verkehrsunternehmen in Anspruch, bringt aber nur gut $\frac{1}{4}$ der Einnahmen. Die entsprechenden Belastungen zum Ausgleich dieser Mindereinnahmen tragen z. T. die übrigen Benutzer, z. T. die öffentlichen Haushalte im Wege der Verlustabdeckung, im Endergebnis also die Allgemeinheit. Die Verkehrsbelastung der öffentlichen Straßen durch den individuellen Berufsverkehr wird immer stärker. Das städtische Verkehrschaos und die ganz erheblichen öffentlichen Aufwendungen für die städtische Verkehrssanierung finden ihre Ursachen zu einem großen Teil in einem Übermaß an individuellem Berufsverkehr und mangelhafter Zuordnung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz.

Das Verkehrsproblem

Eines der ungelösten Zivilisationsprobleme ist das Verkehrsproblem. Es stellt sich in besonderer Schärfe in den Verdichtungsgebieten. Hier wird eine extrem hohe Verkehrsdichte erreicht. Die öffentlichen Verkehrsanlagen sind den Anforderungen des fließenden und ruhenden Verkehrs nicht mehr gewachsen. Ihre Anpassung an die Bedürfnisse erfordert unverhältnismäßig hohe Aufwendungen. Solange die Verkehrsanlagen und das Verhalten der Verkehrsteilnehmer den Verkehrsbedürfnissen nicht angepaßt sind, entstehen erhebliche Verluste. Diese durch Verkehrsbehinderungen allein in den

Pkw je 1000 Einwohner — Ländervergleich



Stadtgebieten entstehenden Verluste schätzte Prof. Wehner auf 1—1,5 Milliarden jährlich. Diese Schätzung beschränkt sich auf die bei Personen- und Lastkraftwagen eintretenden Behinderungen unter Zugrundelegung der Fahrleistungen des Jahres 1960. Diese Ver-

luste werden angesichts der anhaltenden Verdichtung und der Zunahme der Verkehrsbedürfnisse weiter steigen. Einen Anhaltspunkt dafür bietet die Zunahme des Kraftwagenbestandes. (Vgl. Graphik Pkw je 1000 Einwohner — Ländervergleich.)

In der Trennung von Wohnung und Arbeitsplatz liegt nicht nur eine Ursache für das Wohnungsproblem. Sie ist zugleich eines der gravierendsten kommunalfinanzwirtschaftlichen Probleme.

Gewerbesteuer und Siedlungsstruktur

Das Hauptgewicht der kommunalen Steuereinnahmen liegt bekanntlich bei der Gewerbesteuer. Sie kommt am gewerblichen Standort auf. Die kommunalen Versorgungs- und Vorsorgeaufwendungen entstehen aber nicht nur den Betriebsgemeinden, sondern auch den Wohnsitzgemeinden. Der Ausgleich zwischen diesen beiden Interessen ist im Wege des Gewerbesteuerenausgleiches schematisch und unbefriedigend geregelt. Bei der verbreitet unzureichenden kommunalen Finanzmasse liegt nach wie vor die Steigerung des Gewerbesteueraufkommens als leitendes Motiv für die Industrieansiedlung nahe. Die siedlungspolitischen Fehlsteuerungswirkungen, die daraus erwachsen, sind oft angeprangert worden.

Die regionale Verteilung der kommunalen Steuerkraft

In großräumigem Maßstab geben die regionalen Unterschiede der finanziellen Steuerkraft zu schweren Besorgnissen Anlaß. Ein Maßstab zur Beurteilung dieser Unterschiede ist die Realsteuerkraft. Sie wird aus dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuern ermittelt, wobei die Beträge durch die jeweiligen gemeindlichen Hebesätze geteilt und dann mit dem Bundesdurchschnitt angenäherten Hebesätzen multipliziert werden. Da sie so unabhängig von der Höhe der konkreten kommunalen Hebesätze errechnet wird, gestattet sie einen guten Vergleich der finanziellen Leistungsmöglichkeiten der Gemeinden.

Zwar beruht die finanzielle Leistungskraft der Gemeinden nicht allein auf dem Realsteueraufkommen, sondern auch auf anderen kleineren Gemeindesteuern sowie Finanzaufweisungen. Trotzdem ist die Realsteuerkraft für die Beurteilung der räumlichen Struktur eines Gebietes ein brauchbarer Anhaltspunkt. Die in ihr zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden ent-

scheidet weitgehend über die Infrastruktur. Hohe Realsteuerkraft läßt auf eine verhältnismäßig gute Ausstattung an örtlichen Erschließungs-, Verkehrs-, Sozial- und Kultureinrichtungen schließen. Eine deutlich unter dem Durchschnitt liegende Realsteuerkraft dagegen bedeutet, daß die kommunale Ausstattung hinter den gegenwärtigen Erfordernissen zurückbleibt.

Hohe Realsteuerkraft ist nun wiederum in Gebieten mit hohem Industriebesatz bzw. besonderen Funktionen im Dienstleistungsbereich anzutreffen. Niedrig dagegen ist die Realsteuerkraft in den Gebieten mit niedrigem Industriebesatz.

Die Unterschiede sind erheblich. Es gibt Kreise, in denen die gemeindliche Realsteuerkraft im Jahre 1961 nur 33 DM betrug. Dem stehen einige Fälle gegenüber, in denen eine Realsteuerkraft von über 600 DM je Einwohner, also fast das zwanzigfache der darin zum Ausdruck kommenden Leistungskraft, verfügbar ist. Diese Unterschiede zeigen sich auch in der regionalen Infrastruktur.

Regionale Verteilung der Wirtschaftskraft

Einen Maßstab für die wirtschaftliche Leistung eines Gebietes bietet das „Bruttoinlandsprodukt je Person der Wirtschaftsbevölkerung“. Bundeseinheitliche Berechnungen dieser Art liegen bisher kreisweise auch nur für das Jahr 1957 vor. Für das Bundesgebiet beträgt das Bruttoinlandsprodukt rund 4250 DM je Person der Wirtschaftsbevölkerung. Die Unterschiede des Bruttoinlandsproduktes in den einzelnen Kreisen sind groß. Die höchsten Werte überschreiten 9000 DM in stark industrialisierten Stadtkreisen. Die niedrigsten Werte dagegen liegen bei 1500 DM in Landkreisen mit ungünstiger Agrarstruktur. In der Landwirtschaft wird unter den gegenwärtigen Verhältnissen in der Regel ein niedrigeres Bruttoinlandsprodukt je Person erzielt als im Bereich des warenproduzierenden Gewerbes und dem Dienstleistungssektor.

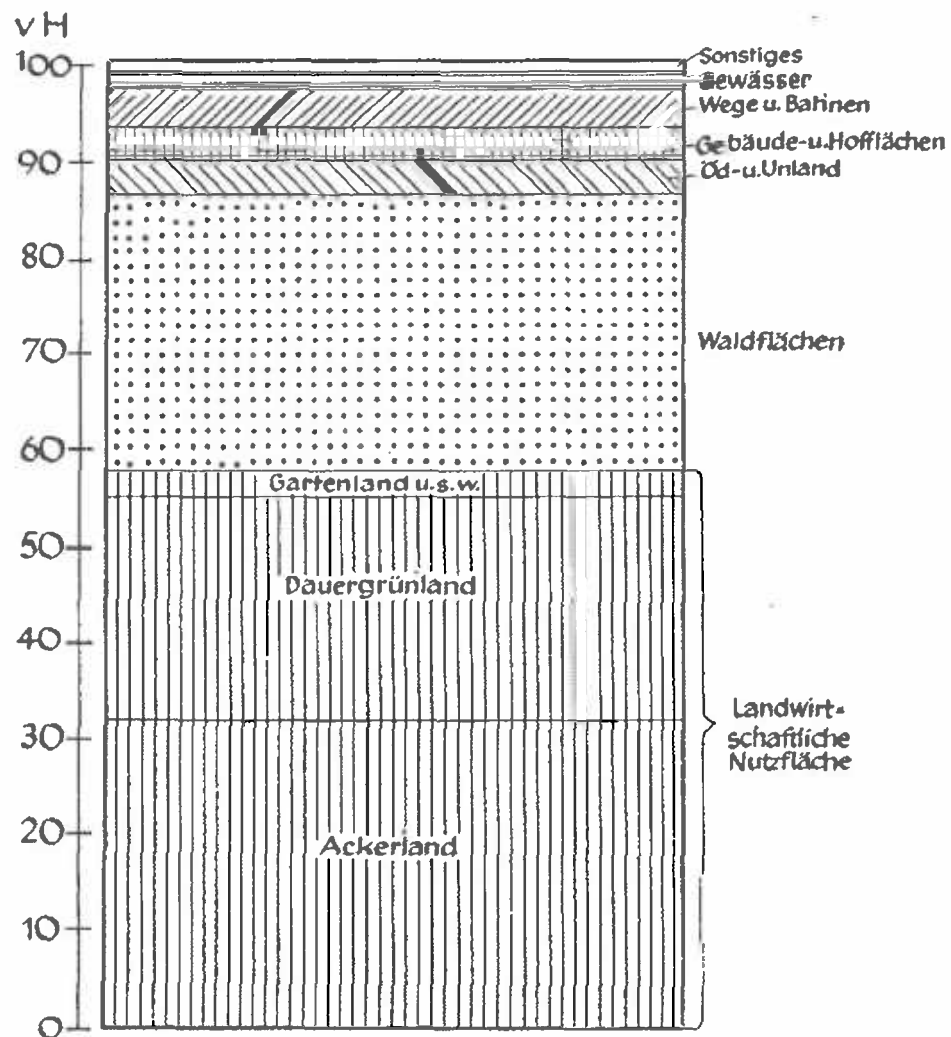
Auch hier wiederum ist festzustellen, daß in den Gebieten mit hoher Industriedichte auch ein hohes Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet wird, während in den Gebieten mit niedrigem Industriebesatz niedrige Bruttoinlandsproduktwerte festzustellen sind.

Die Beanspruchung des Raumes und seiner natürlichen Hilfsquellen

Die zunehmende Bevölkerungsdichte und der steigende Zivilisationsstandard führen zu einer immer stärkeren Ausnutzung des Raumes.

Für die bauliche Nutzung, für Lager- und Industrieanlagen, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Abfall- und Abwasserbeseitigung, für die Wasserversorgung, für Spiel- und Sportanlagen, für die Gewinnung von Bodenschätzen, für die Verteidigung werden erhebliche Flächen beansprucht. Ihr Umfang steigt mit wachsendem Zivilisationsgrad. Für solche Zwecke gingen der Bundesrepublik in den letzten Jahren jährlich ca. 260 qkm freie Landschaft verloren. Das macht jedes Jahr etwa die Hälfte der Fläche des Bodensees aus. In der Vergangenheit wurde weiter durch planlose Ortserweiterungen und durch Splittersiedlungen die Landschaft zersiedelt und der Raum unzweckmäßig genutzt. Ertragreiche landwirtschaftliche Flä-

Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes nach Hauptnutzungsarten 1961



chen wurden ohne zwingenden Grund für andere Zwecke in Anspruch genommen.

Die jährlich für zivilisatorische Zwecke benötigte Fläche von ca. 260 qkm macht gut ein Tausendstel der Gesamtfläche des Bundesgebietes aus. Diese Feststellung könnte den Eindruck nähren, als bereite die Befriedigung dieser Raumansprüche ihrem Umfange nach keine Schwierigkeiten. Solcher Irrtum findet seine Erklärung darin, daß eine auf die Gesamtheit des Bundesgebietes gerichtete Betrachtung die hier entscheidende regionale und örtliche Differenzierung übersieht. In den dichter besiedelten Gebieten können diese Raumansprüche nur in eng begrenztem Rahmen befriedigt werden, nämlich auf den Flächen, die durch ihre Lage im Siedlungs- und Verkehrsnetz zur Errichtung der betreffenden Anlagen geeignet sind. Hier aber konzentrieren und überlagern sich die konkurrierenden Ansprüche. Das Ausmaß dieser Ansprüche wird dadurch deutlich, daß das Gelände für die eingangs genannten zivilisatorischen Anlagen heute im Bundesgebiet zwar erst 10 v. H., in Großstädten wie Hamburg oder Bremen beispielsweise mehr als 40 v. H. der gesamten Wirtschaftsfläche ausmacht. (Vgl. Graphik Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes nach Hauptnutzungsarten 1961.)

Die Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen

Besorgniserregend ist die zunehmende Beanspruchung der natürlichen Kräfte des Raumes und der Stoffe, die er dem Menschen bietet: Bodenfruchtbarkeit, Quell-, Grund- und Oberflächenwasser, Landschaft als Siedlungs- und Erholungsraum. Zwar machen Technik und Wirtschaft Eingriffe in das ursprüngliche Wirkungsgefüge der Natur notwendig. Aber eine Reihe lebenswichtiger Elemente wird übermäßig und naturwidrig beansprucht. Viele nur dem Einzelinteresse und dem Augenblickserfolg dienende Nutzungen vergrößern die Gefahr nachteiliger Veränderung im Gesamtgefüge von Relief, Klima, Pflanzen- und Tierwelt, sowie zwischen Boden, Luft und Wasser.

Die Gefährdung des Wasserschatzes ist eines der am meisten beeindruckenden Beispiele. Hier haben sich die Folgen der Siedlungskonzentrationen und Industrialisierung besonders ausgewirkt. Der durch die öffentliche Versorgung zu deckende Wasserbedarf nimmt jährlich um rund 3 v. H. zu. Er betrug im Jahre 1961 im Bundesgebiet (ohne Berlin und Saarland) rund 3,1 Milliarden Kubikmeter. Der Wasserverbrauch der Industrie dagegen betrug rund 9 Milliarden Kubikmeter. An vielen Orten, besonders in den Ballungsgebieten, steht Grundwasser bereits nicht mehr in ausreichender Menge

und Qualität zur Verfügung. Talsperren für die Wasserversorgung und Wasserversorgungsfernleitungen oder komplizierte Aufbereitungsanlagen sind erforderlich. Sie verursachen erhebliche Investitionen und verteuern die Versorgung.

Weithin wird noch immer ungereinigtes Abwasser in den Boden oder in die Vorfluter eingeleitet. Die Selbstreinigungskraft der Oberflächengewässer wird dadurch geschwächt, zum Teil überbeansprucht. Die Verschmutzung vieler Flüsse und Seen schmälert die Nutzungsmöglichkeiten des Wassers, gefährdet die Gewinnung von Trinkwasser und von industriellem Betriebswasser und beeinträchtigt die Fischerei sowie die Erholungsmöglichkeiten für den Menschen. In den natürlichen Gewässern ist das Baden weitgehend unmöglich geworden.

Bei der heute noch vielfach üblichen ungeordneten Ablagerung auf Müllkippen ist die Gefahr der Grund- und Oberflächenwasserverunreinigung groß. Sie führt zu Belästigungen durch Staub, Geruch, Ungeziefer und Schädlingen in der Umgebung der Müllkippen. Die ordnungsmäßige Beseitigung der festen Abfallstoffe ist bei ständig wachsenden Mengen und fehlenden Lagerungsflächen im engeren Bereich der bebauten Gebiete zu einem vordringlichen Problem geworden. Das gilt besonders für die dicht besiedelten Gebiete. In der Bundesrepublik fallen jährlich gegenwärtig ca. 50 Millionen Kubikmeter Abfallstoffe an, davon etwa 20 Millionen Kubikmeter Hausmüll sowie 20 Millionen Kubikmeter Gewerbe- und Industiemüll und etwa 10 Millionen Kubikmeter Abwasserschlamm. Je Kopf der Bevölkerung ist also jährlich etwa 1 Kubikmeter Abfall zu beseitigen.

Die Belastung der Atmosphäre mit Staub und Abgasen überschreitet in einigen Gebieten bereits die tragbaren Grenzen. Zwar blieb die Bundesrepublik bislang von Smog-Katastrophen verschont, doch haben Messungen der schon vorhandenen Verunreinigungen in den Industriebezirken ergeben, daß in ihnen der Staubbiederschlag einen Wert erreicht, der die zumutbare Grenze bei weitem überschreitet. Die Zuwachsverluste in den Wäldern der Bundesrepublik durch Luftverunreinigung werden z. B. auf 20 Millionen DM jährlich geschätzt. Durch Verschmutzung und Korrosion an den Bauwerken werden ebenfalls wirtschaftliche Schäden verursacht. Sie werden in der Bundesrepublik auf jährlich 2,5 Milliarden DM geschätzt.

Staubniederschläge von monatlich 3 kg auf 100 qm, die damit das tragbar erscheinende Maß erheblich überschreiten, sind in den überlasteten Verdichtungsgebieten keine Seltenheit.

Bewertung des räumlichen Zustandes

Wertet man zusammenfassend die dargestellten Kriterien der räumlichen Ordnung, zeigt sich, daß die Probleme für das ganze Bundesgebiet in einer weithin ungeordneten bzw. nicht den Funktionen entsprechend entwickelten regionalen Siedlungsstruktur, in der starken quantitativen Beanspruchung des Raumes und in der Gefährdung der natürlichen Hilfsquellen bestehen.

Besondere Strukturprobleme zeigen sich in zwei großräumigen Gebieten, nämlich den übermäßigen Verdichtungsgebieten einerseits und den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten andererseits.

Wesentlich hinter der allgemeinen Entwicklung des Bundesgebietes zurückbleibende Gebiete sind solche, die eine niedrige Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsabnahme, Stagnation oder unterdurchschnittliche Bevölkerungszunahme, einen niedrigen Industriebesatz, eine geringe kommunale Steuerkraft und eine geringe allgemeine Wirtschaftskraft aufweisen.

In der Begründung ihres Entwurfes eines Raumordnungsgesetzes hat die Bundesregierung diese hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebiete auf etwa 40 v. H. der Fläche des Bundesgebietes geschätzt, in denen rund 8 Millionen, d. h. 15 v. H. der Bevölkerung wohnen.

In den überlasteten Verdichtungsgebieten dagegen steigern sich gegenseitig die Wirkungen hoher Bevölkerungs-, Wohn-, Bebauungs-, Arbeitsplatz- und Verkehrsdichte, die mit einer starken Beanspruchung der natürlichen Hilfsquellen verbunden sind.

Die Gebiete dieser Art hat das SARO-Gutachten als Ballungszonen bezeichnet. Die überlasteten Verdichtungsgebiete sind aber nicht ohne weiteres mit den im SARO-Gutachten aufgeführten Ballungszonen identisch. Es gibt auch überlastete Verdichtungsräume außerhalb der Ballungszonen. Zu ihrer Ermittlung bedarf es der Verwendung weiterer Merkmale als derjenigen, die im SARO-Gutachten verwendet wurden. Auf dessen Feststellungen wird nur zurückgegriffen, um das Ausmaß der Problematik sichtbar zu machen. Da-

her können dessen Werte nur als eine Orientierung über die Größenordnung verwandt werden. In den Ballungszonen des SARO-Gutachtens, die 13 v.H. der Fläche des Bundesgebietes ausmachen, lebten im Jahre 1961 rund 23,3 Millionen Menschen; das sind 43 v.H. der Bundesbevölkerung.

Neben diesen beiden großräumigen Gebietskategorien ist das Zonenrandgebiet als besonderer Problemraum zu nennen. Die gewaltsame Grenzziehung des eisernen Vorhanges hat diesen Gebieten schwere Belastungen zugeführt, wie z. B. durch die Unterbrechung der früheren Verkehrs- und Wirtschaftsbeziehungen und die Lösung der Bevölkerung aus traditionellen, kulturellen, sozialen und persönlichen Beziehungen.

Das Zonenrandgebiet umfaßt ca. 19 v.H. des Bundesgebietes. In diesem Raum lebten im Jahre 1961 ca. 6,7 Millionen Menschen, das sind 12 v.H. der Bevölkerung des Bundesgebietes.

Besonders schwer sind die Gebiete des Zonenrandgebietes betroffen, die auch ihrer Struktur nach hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind. Diese doppelte Belastung liegt in Räumen vor, die fast die Hälfte des Zonenrandgebietes mit knapp einem Drittel seiner Bevölkerung umfassen.

Die ursächliche Verknüpfung der Strukturprobleme

Die Situation in den drei großräumigen Problemgebieten der Bundesrepublik läßt sich nicht isoliert beurteilen. Die strukturellen Mängel sind in ihrer Ursache, ihrer Entstehung, ihrem Zustand und ihrer weiteren Entwicklung miteinander eng verbunden. Dies beruht in erster Linie darauf, daß die starke Bevölkerungskonzentration in den Verdichtungsgebieten zu Lasten der beiden anderen Problemgebiete ging. Das gilt auch für das wirtschaftliche Leistungsgefälle, das zugleich auch ein solches der kommunalen Ausstattung und sonstigen Infrastruktur ist. Das fördert die Zunahme der Bevölkerung und des Industriebesatzes in den überlasteten Verdichtungszone und hemmt die Industrialisierung und Entwicklung der Bevölkerung in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten. Die Menschen, die die zurückbleibenden Gebiete aus Mangel an ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten und wegen des ungenügenden Leistungsstandes der öffentlichen Einrichtungen verlassen, ziehen

größtenteils in die Verdichtungsgebiete und fördern dort die Überlastungserscheinungen.

Eine zusammenfassende Bewertung des Zustandes und der Entwicklung ergibt, daß die derzeit vorhandenen Selbstheilungskräfte nur in beschränktem Umfange wirksam werden. Sie reichen nach der Beobachtung und Erfahrung nicht aus, die strukturellen Schäden in den beiden extremen Problembereichen zu beseitigen.

In ihrem ersten Raumordnungsbericht, den die Bundesregierung am 1. 10. 1963 auf Ersuchen des Bundestages erstattet hat, und auf den ich in diesem Referat weitgehend zurückgreifen konnte (Drucksache IV/1492), sind die hauptsächlichen Mängel der räumlichen Struktur wie folgt gekennzeichnet:

Besondere Unzulänglichkeiten bestehen in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten:

- es fehlen ausreichende Existenzgrundlagen, insbesondere genügend außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten;
- dadurch bleibt bei dem gegenwärtigen kommunalen Finanzsystem die Finanzkraft der Gemeinden unzureichend;
- beide Mängel tragen ursächlich dazu bei, daß die notwendigen Verkehrs- und Versorgungsanlagen ebensowenig wie die erforderlichen kulturellen und sozialen Einrichtungen geschaffen und getragen werden können;
- die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden müssen Erwerbsmöglichkeiten außerhalb ihrer Heimat suchen. Das verlangt entweder weite Pendelwege, wochenlange Abwesenheit von der Familie oder endgültige Abwanderung der ganzen Familie, auch wenn sie in der Heimat bleiben möchte;
- infolgedessen haben die Bewohner dieser Gebiete das Gefühl, von der allgemeinen Entwicklung, an der die übrigen Staatsbürger teilhaben, ausgeschlossen zu sein.

Die strukturellen Mängel in den überlasteten Verdichtungsgebieten sind anders geartet:

- der den einzelnen Menschen zur Verfügung stehende individuelle Lebensraum ist übermäßig eingeengt;
- Naherholungsräume fehlen oder sind nur schwierig zugänglich;
- Lärm und Luftverunreinigungen gefährden die Gesundheit der Bewohner;

- die Überlastung der Verkehrseinrichtungen verursacht den Verkehrsteilnehmern übermäßige Kosten und hohe Zeitverluste;
- die Höhe der Grundstückspreise erschwert — meist sogar in den Randzonen — den Erwerb von Familien- und Eigenheimen;
- die anhaltende Zunahme der Bevölkerung und das Entstehen neuer Arbeitsplätze, sei es in der Industrie, sei es in sonstigen Wirtschaftsbereichen, zwingt die Gemeinden in den überlasteten Verdichtungsräumen mit Vorrang aktuelle Erschließungs-, Verkehrs- und Versorgungsinvestitionen zur Befriedigung des dadurch ausgelösten Bedarfs vorzunehmen, anstatt die seit langem notwendigen Maßnahmen zur Stadterneuerung und zur Ordnung der Verkehrsverhältnisse durchzuführen;
- die schadlose Beseitigung der in den überlasteten Verdichtungsgebieten in großen Massen anfallenden Abfälle und Abwässer ist weitgehend nicht gesichert;
- die Anlage der für die öffentliche Wasserversorgung notwendigen Wasserschutzgebiete ist erschwert; das für die Wasserversorgung benötigte Grund- und Oberflächenwasser ist durch die oft noch unkontrollierte Einleitung nicht hinreichend gereinigter Industrie- und Siedlungsabwässer und durch versickernde wassergefährdende Stoffe (Mineralöle, Treibstoffe, Säuren, Gase) bedroht;
- die Ballung zahlreicher Menschen und bedeutender Sachwerte erhöht die Gefährdung in Zeiten kriegerischer Verwicklungen und erschwert entsprechende Schutzmaßnahmen.

Die strukturellen Mängel der großen überlasteten Verdichtungsgebiete sind auch in einer Reihe kleinerer Siedlungsräume mit einer besonders hohen Wohn-, Industrie- und Verkehrsdichte festzustellen. Nicht nur hier, sondern auch in vielen ländlichen Gebieten mangelt es an einer funktionsgerechten Verteilung der Aufgaben, der Vorteile und Lasten unter den im nachbarschaftlichen Verbund aufeinander angewiesenen Gemeinden.

In ländlichen Gebieten sind die vorhandenen und geeigneten Kernsiedlungen in vielen Fällen nicht entsprechend entwickelt, um als zentrale Orte den Nahbereich mitzuversorgen. Das Haupthindernis für die Verwirklichung einer funktionsgerechten Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den benachbarten Gemeinden liegt in der gegenwärtigen kommunalen Finanzverfassung. Alle diese Mängel

der regionalen Siedlungsstruktur behindern die Bewältigung der großräumigen Entwicklungsaufgaben.

Die Raumbeanspruchung in bestimmten Gebieten, die Entwicklung neuer technischer Produktionsverfahren und eine in allen Bereichen noch immer verbreitete Unkenntnis der ausgelösten Folgewirkungen, oft auch deren unbedenkliche Inkaufnahme, gefährden die natürlichen Hilfsquellen in bedrohlichem Ausmaß:

- die Landschaft wird durch Splittersiedlungen und durch planlose Ortserweiterungen zersiedelt;
- ertragreiche landwirtschaftliche Böden werden ohne zwingenden Grund für nichtlandwirtschaftliche Zwecke in Anspruch genommen;
- die Selbstreinigungskraft von Flüssen, Bächen und Seen wird durch die übermäßige Einleitung von nicht oder nicht ausreichend geklärten Industrie- und Siedlungsabwässern geschwächt, teilweise sogar zerstört;
- unsachgemäße Ablagerungen von Industrieabfällen und Müllkippen verunreinigen das Grund- und Oberflächenwasser;
- vorhandene und zukünftige Wassergewinnungsgebiete werden gefährdet;
- das Grundwasser wird durch Eindringen von wassergefährdenden Stoffen (Mineralöle, Treibstoffe, Säuren, Gase) bedroht;
- Wälder, Bäume und Sträucher als Wasserspeicher, Windschutz und Luftfilter werden ohne Notwendigkeit preisgegeben.

Notwendigkeit der Raumordnungspolitik

Dem damit geschilderten Zustand und der drohenden weiteren Entwicklung kann der Staat nicht freien Lauf lassen. Die Grundlagen für die Stellungnahme des Staates zu den Problemen der Raumstruktur ergeben sich in erster Linie aus seiner Verpflichtung, die verfassungsmäßigen Grundwerte zu verwirklichen.

Hier ist in erster Linie das in Art. 20 des Grundgesetzes niedergelegte Gebot sozialstaatlicher Solidarität zu nennen. Dem Staate obliegt die Verpflichtung, seinen individuellen und seinen gebietskörperschaftlichen Gliedern die Möglichkeit zur Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, zivilisatorischen und kulturellen Fortschritt auf

gesamtstaatlichem Niveau zu ermöglichen. Hieraus ergibt sich in erster Linie die Verpflichtung, den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten den Anschluß an diese allgemeine Entwicklung zu ermöglichen.

Beherrschender Grundsatz der Verfassung ist die freiheitliche Ordnung, in der sich die einzelne Persönlichkeit im Rahmen des Ganzen entfalten kann. Solche Entfaltungsmöglichkeiten sind — bedingt durch raumstrukturelle Mängel — sowohl in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten, als auch in den überlasteten Gebieten ernstlich behindert. In den zurückgebliebenen Gebieten mangelt es an den notwendigen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, an angemessenen Erwerbsquellen, an sozialen und kulturellen Einrichtungen. Die überlasteten Verdichtungsgebiete leiden unter bedrohlicher Enge, sind von den Erholungsgebieten abgeschnürt, zwingen täglich zur Benutzung überfüllter Massenverkehrsmittel, bedrohen durch verpestete Luft und Lärm die persönliche menschliche Würde.

Die durch das Grundgesetz dem besonderen Schutze des Staates anheimgegebene Familie wird durch übermäßig lange Pendelwege, die die Erwerbstätigen in vielen Fällen oft viele zusätzliche Stunden, ja oft für die ganze Woche von der Familie trennen, bedroht.

Die Freizügigkeit schließlich, von der manchmal behauptet wird, sie werde durch die Raumordnung selbst gefährdet, ist in der Substanz durch den ohne raumordnungspolitischen Einfluß mangelhaften räumlichen Zustand erst recht bedroht. Sie zwingt viele Bewohner der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete, ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlagen wegen die Heimat auch dann zu verlassen, wenn der Wunsch besteht, dort zu bleiben.

Die Notwendigkeit räumlicher Ordnung bei Versagen der Wettbewerbsautomatik

Zu den verfassungspolitischen Erwägungen, die schon für sich allein eine ausreichende Motivation der Raumordnungspolitik hergeben, tritt als weitere Begründung des staatlichen Handelns die Tatsache, daß die öffentliche Hand die ihr nach der Funktionsverteilung zwischen Staat und Wirtschaft obliegenden Aufgaben der öffentlichen Erschließung und Versorgung künftig nur durch vorausschauende Planung wird erfüllen können. Die Befriedigung gegenwärtiger und

künftiger Verkehrsbedürfnisse, die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Energie und Wasser, die Beseitigung der Abwässer und Abfälle, die Erhaltung der für die Allgemeinheit benötigten Erholungsflächen erfordern gegenwärtige, vorausschauende und künftige Entscheidungen über die Flächennutzung. Diese Entscheidungen können — von der Sache her — nur von der öffentlichen Hand getroffen werden, nicht aber dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben.

Sie müssen überdies erfüllt werden in Räumen, die schon ohnehin der Gegenstand konkurrierender, überlagerter, übersteigter Raumnutzungsansprüche sind. Die öffentlichen und privaten Bedürfnisse müssen nicht nur absolut, jedes für sich, sondern in funktionellem Zusammenhang miteinander erfüllt werden. Bei den mit der Verkehrserschließung und der öffentlichen Versorgung verbundenen hohen Investitionen muß die öffentliche Hand die Möglichkeit haben, diese Aufgaben unter Zugrundelegung wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu erfüllen. Der öffentlichen Hand kann nicht zugemutet werden, privaten Raumnutzungsentscheidungen in jedem Falle zu folgen, sich mit ihren Investitionen durch private, oft rein zufällige Entscheidungen präjudizieren zu lassen.

Schließlich muß der Staat in den Brennpunkten des Bedarfes auch die privaten Raumnutzungsansprüche ihrer Konkurrenz wegen ordnend gestalten. Das ergibt sich zum Teil schon daraus, daß bestimmte private Raumnutzungsarten mit weiten Ausstrahlungen ausgestattet sind und so, wie die Vergangenheit lehrt, bei ungeordneter Siedlungsentwicklung zur Entwertung ganzer Gebiete führen können. Die Notwendigkeit ergibt sich auch daraus, daß alle privaten Raumnutzungsentscheidungen, die mit baulichen Maßnahmen verbunden sind, weit in die Zukunft hineinwirken. Ein einmal bebautes Gebiet wird in aller Regel auf Jahrhunderte baulich genutzt bleiben. Die künftigen Auswirkungen aber braucht der einzelne in seine Entscheidungen nicht einzubeziehen. Soweit es aber notwendig ist, solche Bindungen künftiger Generationen zu bedenken, kann die Pflicht dafür nur der öffentlichen Hand obliegen.

Verwaltungspolitische und -technische Notwendigkeit übergeordneter Koordination

Die Notwendigkeit raumordnungspolitischer Aktivität des Staates folgt schließlich daraus, daß er selbst mit der Vielzahl seiner fis-

kalischen Stationen und Glieder auf den Raum einwirkt. Wenn auch die Organisation der öffentlichen Verwaltung im modernen Industriestaat dem einzelnen öffentlichen Aufgabenträger im Sinne der Arbeitsteilung in eigenen Entscheidungen Spielraum lassen muß, so kann andererseits der Staat selbst nicht dulden, daß seine Glieder in der Sache widersprüchliche Entscheidungen treffen, die Überbeanspruchung des Raumes und seiner natürlichen Hilfskräfte schuldhaft vermehren und sich, was in nicht seltenen Fällen geschehen ist, gegenseitig in der Erfüllung ihrer raumabhängigen Aufgaben behindern. Es obliegt daher dem Staate die Verpflichtung, alle hoheitlichen und fiskalischen Maßnahmen miteinander zu harmonisieren. Dazu zwingt schließlich auch das ganz erhebliche Ausmaß der von der öffentlichen Hand bewirkten raumbeeinflussenden und raumgestaltenden Ausgaben. Nach einer Untersuchung, die G. Müller in der Zeitschrift „Raumordnung und Raumforschung“, 1963, H. 2, veröffentlicht hat, haben die raumwirksamen Investitionen des Bundes in diesem Jahre bereits den Betrag von 9 Milliarden DM erreicht. Man wird nicht zu hoch greifen, wenn man schätzt, daß die Länder und die Gemeinden raumwirksame Aufwendungen in ähnlicher Größenordnung betreiben. Es kann nicht zulässig sein, Milliardenbeträge dieser Größenordnung ohne gegenseitige Abstimmung zu investieren.

Die ökonomische Zweckmäßigkeit raumordnungspolitischer Maßnahmen

Bereits in den verwaltungspolitischen Überlegungen klang der Gedanke der Wirtschaftlichkeit an. Der Mangel an Koordination und Harmonisierung führt zweifellos zu unwirtschaftlichen Aufwendungen größten Ausmaßes. Harmonisierung und Koordination sind geeignete Mittel, die zur wirtschaftlicheren Verwendung öffentlicher Investitionen beitragen.

Raumordnungspolitische Maßnahmen dienen aber auch der privatwirtschaftlichen Ökonomie. Die fortschreitende Expansion der Wirtschaft erfordert die Hebung auch der letzten noch latenten Leistungsreserven, wie sie z. B. in den zurückgebliebenen Gebieten noch vorhanden sind. Auf der anderen Seite erscheint es zweckmäßig, in den überlasteten Verdichtungsgebieten solche Aufwendungen überflüssig zu machen, die durch weitere Überbelastung übermäßig steigen würden.

So betrachtet, ist die Raumordnungspolitik ein ergänzender Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft. Sie zielt darauf ab, alle Glieder und alle Räume des Staates in den Stand zu versetzen, nach Ausräumung oder nach Ausgleich vorhandener Behinderungen und struktureller Mängel ihren Beitrag zur Hebung der Produktivität und zur gesamtwirtschaftlichen Leistung zu erbringen.

Die materiellen Ziele der Raumordnung

Aus diesen Motiven ergeben sich die von der Bundesregierung angestrebten sachlichen Ziele der Raumordnung. Hierzu führt der bereits erwähnte Raumordnungsbericht der Bundesregierung aus:

„Solche Grundsätze, zunächst für die raumwirksamen Maßnahmen des Bundes, sind im Jahre 1962 von der Bundesregierung festgelegt und am 4. August 1962 bekanntgegeben worden (GMBI. S. 331).

Aus diesen Grundsätzen sind die Raumordnungsgrundsätze des § 2 Abs. 1 des Entwurfs eines Raumordnungsgesetzes (Bundestagsdrucksache IV/1204) hervorgegangen. Der für die Beratungen im Bundesrat federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen hat zu einigen dieser Grundsätze Änderungen empfohlen, die aber wegen der insgesamt ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates von dessen Plenum nicht sanktioniert werden konnten. Auf der 14. Sitzung der Konferenz für Raumordnung am 22. und 23. April 1963 in Stuttgart haben sich die Vertreter aller Bundesländer verpflichtet, den Beratungen in der Konferenz für Raumordnung die Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage nach Maßgabe der Änderungsempfehlungen des Bundesratsausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen zugrunde zu legen. Diesem Beschlusse hat auch der Vertreter der Bundesregierung in der Konferenz für Raumordnung zugestimmt. Diese von der Konferenz für Raumordnung übernommene Fassung der Raumordnungsgrundsätze, die das von der Bundesregierung in der Sache Angestrebte zutreffend wiedergibt, lautet:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.

2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen, sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.
3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.
4. In Gebieten mit einer übermäßigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer Überlastung führen.
5. Einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.
6. Den Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.
7. Auf das Gleichgewicht der Kräfte der Natur, insbesondere in biologischer, wasserwirtschaftlicher und klimatischer Hinsicht, ist Bedacht zu nehmen. Für die Erhaltung und den Schutz des Waldes ist zu sorgen.
8. Der Reinhaltung des Wassers, dem Schutze bestehender und zukünftiger Wassergewinnungsgebiete und der Reinhaltung der Luft sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist Rechnung zu tragen.
9. Für die Erhaltung der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten — vor allem in angemessener Zuordnung zu Räumen mit großer Bevölkerungsdichte — ist zu sorgen.
10. Die gesamtdeutschen Belange sind zu berücksichtigen. Auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einwirkende Maßnahmen sind mit den Zielen der Zusammenarbeit im europäischen Raum in Einklang zu bringen.
11. Der Bund und die Länder haben bei ihren Planungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Die Raumordnungsgrundsätze bringen die entschiedene Absicht der Bundesregierung zum Ausdruck, in ihrer Raumordnungspolitik den positiven, die Entwicklung in bestimmten Räumen fördernden Maßnahmen den Vorzug zu geben und den der Bewahrung bedürftigen Räumen und Kräften Schutz zu gewähren. Es besteht Grund zu der Annahme, daß eine solche positive Raumordnungspolitik eher als Verbote und Beschränkungen dazu beiträgt, unerwünschte Entwicklungen zu hemmen. Die Bundesregierung erachtet es als selbstverständlich, daß die öffentliche Hand sich selbst der Maßnahme enthält, die Störungen der angestrebten Ordnung und Entwicklung verursachen, vor allem zu einer vermeidbaren Überlastung von Verdichtungsräumen führen. Der Bund trägt in angemessener Weise für die Entfaltung der einzelnen Teile des Bundesgebietes Sorge. Dies schließt die Förderung von Maßnahmen ein, die geeignet sind, strukturelle Schäden abzubauen.

Die Zustimmung der Vertreter der Landesregierungen in der Konferenz für Raumordnung und entsprechende Verlautbarungen der Länder beweisen, daß die Bundesregierung und die Landesregierungen in den grundsätzlichen Zielen der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes übereinstimmen. Diese Übereinstimmung rechtfertigt die Erwartung, daß Bund und Länder bei der Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sich gegenseitig ergänzen und zusammenwirken werden."

Raumordnungspolitik: das Gebot objektiver Notwendigkeit

Diese Darlegungen machen deutlich, daß die Raumordnungspolitik nur ein Instrument zur Erfüllung objektiv nachzuweisender und zu begründender Notwendigkeiten sein kann. Ihre Maßnahmen wirken nicht kurzfristig, sondern weit in die Zukunft. Raumordnungspolitische Entscheidungen von heute gestalten das Leben künftiger Generationen. Deren Bedürfnisse sind zu respektieren. Subjektive Vorstellungen der Gegenwart sind kein zuverlässiger Maßstab. Je mehr man sich darauf beschränkt, die Entscheidungen auf Fakten und objektive Bedürfnisse zu gründen, um so sicherer ist, daß die heutigen Entscheidungen auch morgen noch Bestand besitzen. Unnötig zu sagen, daß damit die Ideologie so wenig wie die Tagespolitik brauchbare Entscheidungsgrundlagen der Raumordnung bieten.

Die Relativität der Raumordnungspolitik

Aus der These, daß die Raumordnungspolitik sich in erster Linie auf Fakten und objektive Notwendigkeiten zu gründen hat, darf nicht gefolgert werden, daß der Raumordnungspolitik ein absoluter Entscheidungsspielraum, ein genereller politischer Vorrang zukomme. Die Raumordnungspolitik ist Bestandteil der gesamten Staatspolitik. Sie steuert bei der politischen Willensbildung auf den jeweils zur Entscheidung berufenen politischen und Verwaltungsebenen die Gesichtspunkte bei, die sich aus dem gegenwärtigen räumlichen Zustand und den Entwicklungstendenzen ergeben. Die Entscheidung wird mit dem Blick aufs Ganze getroffen. Dabei ist es durchaus denkbar, daß raumordnungspolitische Gesichtspunkte gegenüber solchen aus anderen Bereichen zurückzutreten haben.

Bei der Vorbereitung dieses Vortrages habe ich versucht, ein Beispiel zu finden, in dem Gesichtspunkte der Raumordnungspolitik hinter jenen der Sozialpolitik, Agrarpolitik, der Finanzpolitik oder der Verteidigungspolitik zurückzutreten hätten. Mir ist ein brauchbares Beispiel nicht eingefallen. Es liegt nahe daraus zu schließen, daß recht verstandene Raumordnungspolitik eben die Gesichtspunkte der benachbarten und konkurrierenden politischen Ansprüche mitzuwägen, zu berücksichtigen, vollziehbar zu machen hat.

Die Instrumente der Raumordnungspolitik

Raumordnungspolitische Aktivität als öffentliche Aufgabe ist auf allen politischen und Verwaltungsebenen erforderlich: in der kommunalen Selbstverwaltung, bei den Ländern, beim Bunde. Die Schwergewichte der raumordnungspolitischen Tätigkeit liegen bei den einzelnen Verwaltungsebenen auf unterschiedlichen Gebieten. In den Gemeinden, in denen das rechtsförmliche Verwaltungsinstrumentarium am weitesten ausgebildet ist, liegt das Schwergewicht der Raumordnung bei der Aufstellung förmlicher Bauleitpläne, dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan. Hier werden lokale, konkrete Flächen-Nutzungswidmungen und -entscheidungen getroffen und in kartenmäßiger Darstellung festgelegt.

Auf der Ebene des Bundes dagegen ist die kartenmäßige, lokale Konkretisierung keinesfalls die Hauptaufgabe einer ganzheitlichen Raumordnungspolitik. Hier spielen die politischen und legislativen Grundsatzentscheidungen die maßgebende Rolle. Das begründet die

Entscheidung des für die Raumordnung federführenden Bundesministers, auf die förmliche Aufstellung und Ausarbeitung eines Bundesentwicklungsprogrammes zu verzichten und sich auf die Festsetzung materieller Raumordnungsgrundsätze zu beschränken. Diese bilden daher auch den Kern des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfes eines Raumordnungsgesetzes.

Entscheidende Ergänzungen dieses Raumordnungsgesetzes sind die sonstigen gesetzlichen Bestimmungen, die mittelbar auf die Raumordnung einwirken, z.B. gesetzliche Bestimmungen des Steuerrechtes. Da ist zum Beispiel jener weite Bereich des Steuerrechts, der die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden entscheidend bestimmt. Ich glaube, daß wir möglichst bald nicht nur eine Grundstücksneubewertung als Grundlage für eine richtige Bewertung des Grundvermögens herbeiführen müssen. Noch wichtiger ist die Frage der Gewerbesteuerregelung, vor allem die des gegenwärtigen Gewerbesteuerausgleichs. Jeder Kenner der Verhältnisse stimmt mit mir darin überein, daß die heutigen Regelungen auf diesem Gebiet einen großen Teil Schuld an Fehlentwicklungen in der räumlichen Ordnung haben, da sie in einigen Fällen eine übermäßige industrielle Verdichtung in Industriegemeinden fördern, auf der anderen Seite aber den Wohnsitzgemeinden wirtschaftliche Lasten aufbürden, denen kein entsprechendes Entgelt gegenübersteht. Der Sog mancher Industriestädte könnte durch eine entsprechende Neuregelung ebenso vermieden werden, wie manche Spannungen zwischen den Arbeitsplatz- und den Wohnsitzgemeinden, vor allem im Umland der Verdichtungsgebiete.

Welche räumlichen Auswirkungen scheinbar unbedeutende Regelungen im Steuerrecht haben können, zeigt die Regelung bei der Veräußerung von Grundstücken und Anlagen im § 6 b des Einkommensteuergesetzes. Da gegenwärtig Industriebetriebe im Falle einer Standortverlagerung für den Unterschied zwischen dem Buchwert und dem erzielten Veräußerungspreis zur Einkommensteuer veranlagt werden, auch wenn der gleiche Betrag aufgewendet wird, um neue oder Ersatzanlagen am neuen Standort zu schaffen, unterlassen heute viele Betriebe eine Verlagerung zum besseren Standort. Das ist weder im Sinne der Raumordnungspolitik, noch im Sinne der sozialen Marktwirtschaft, noch im Sinne der Finanzpolitik.

Es könnten leicht weitere Beispiele dafür angeführt werden, wo die Raumordnungspolitik Gesetzesänderungen erfordert.

Raumpolitische Maßnahmen im Geschäftsbereich der Bundesregierung und der einzelnen Bundesministerien

Der zitierte Raumordnungsbericht, den die Bundesregierung am 1. Oktober 1963 beschlossen hat, läßt die von der Bundesregierung angestrebten Ziele und das dabei anzuwendende Verfahren deutlich erkennen.

Gut ein Jahr nach der Festlegung der auf wenige Ziffern beschränkten Raumordnungsgrundsätze zeigt der Raumordnungsbericht eine fortschreitende Konkretisierung der raumordnungspolitischen Vorstellungen. Der damit eingeleitete Prozeß der Konkretisierung und Präzisierung ist keinesfalls abgeschlossen. Der Notwendigkeit, in noch offen gebliebenen oder nicht zur Entscheidung gebrachten Fragen zu einer klaren politischen Willensbildung zu gelangen, kann nicht ausgewichen werden. Doch wird im Zuge der dazu notwendigen Verhandlungen und Entscheidungen nicht die Aufstellung eines umfassenden Bundesentwicklungsplanes oder Bundesraumordnungsprogramms angestrebt. Programme und Pläne dieser Art sind den tatsächlichen Bedürfnissen und planungsmethodischen Möglichkeiten entsprechend für die Gebiete der Bundesländer in den Landesplanungsgesetzen vorgesehen und in der Mehrzahl der Bundesländer in Arbeit. Solcher Pläne und Programme, die ein bereits relativ hohes Maß an regionaler Konkretisierung und lokaler Fixierung enthalten, bedarf es zur Lösung der mit der Bundesraumordnung angestrebten planerischen Harmonisierung nicht. Es genügt die verbale Festlegung von raumpolitischen Grundsätzen und Richtlinien.

Insofern deckt sich die von der Verfassung gezogene Zuständigkeitsgrenze mit den planungsmethodischen Notwendigkeiten. Über die Raumordnungsgrundsätze der in der Regierungsvorlage vorgesehenen Art hinaus kann der Bund den Ländern gegenüber keine verpflichtenden Raumordnungsziele festlegen. Weiter ins Detail gehende Entscheidungen kann der Bund aber in dem seiner eigenen Verwaltung bzw. seiner Auftragsverwaltung unterstehenden Bereich treffen. Hier muß durch Koordination innerhalb der Bundesregierung und durch Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen der Länder und Gemeinden eine über die Generalisierung der Raumordnungsgrundsätze hinausgehende lokale Konkretisierung herbeigeführt werden.

Das Koordinationsorgan auf der Ebene der Bundesregierung ist der interministerielle Ausschuß für Raumordnung (IMARO). Von ihm

werden raumpolitische Maßnahmen von besonderer Tragweite zum Zwecke der Abstimmung auf die Raumordnungsgrundsätze beraten. Davon unberührt bleibt die nach Art. 65 Satz 2 des GG bestehende Zuständigkeit eines jeden Bundesministers für seinen Geschäftsbereich. Dieser Grundsatz, so stellt der Raumordnungsbericht nochmals klar, gilt auch für die Beachtung der Raumordnungsgrundsätze. Bei auftretenden Meinungsverschiedenheiten entscheidet entweder der Bundeskanzler auf Grund seiner Richtlinienkompetenz oder das Kabinett.

Das Koordinationsorgan für die Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern ist die Konferenz für Raumordnung. Ihr liegt das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung vom 16. Dezember 1957 (Bundesanzeiger 1958 Nr. 25 S. 1) zu Grunde. Dieses Abkommen ist am 15. Dezember 1961 (Bundesanzeiger 1962 Nr. 24 S. 1) auf weitere vier Jahre verlängert worden. Beim Abschluß dieses Verlängerungsabkommens hat die Bundesregierung die Erklärung abgegeben, sie halte eine Anpassung des Verwaltungsabkommens für notwendig, wenn und soweit das von ihr angestrebte Bundesraumordnungsgesetz dies erforderlich mache.

Unbeschadet dieses Vorbehaltes beabsichtigt die Bundesregierung, die raumordnungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern zu intensivieren. Sie wird, so heißt es in dem Raumordnungsbericht, von den Möglichkeiten, Verpflichtungen und Berechtigungen des Verwaltungsabkommens in vollem Umfange Gebrauch machen.

Das Koordinationsverfahren für die Abstimmung zwischen regionalen und lokalen Planungen einerseits und den Bundesplanungen andererseits ist z. Zt. nur in einigen Bundesfachplanungsgesetzen für deren Geltungsbereich geregelt. Die in den Landesplanungsgesetzen enthaltenen Regelungen sind zumindest insoweit für die beteiligten Bundesbehörden nicht verpflichtend, als diese im hoheitlichen Aufgabenbereich tätig werden. Ein auch für die lokal und regional tätigen Bundesbehörden verbindliches Koordinationsverfahren setzt eine entsprechende Bundesregelung voraus. Sie wird im Rahmen des Bundesraumordnungsgesetzes angestrebt.

Regionalplanung

Die Planungsebene, der für die kommunale Selbstverwaltung besondere Bedeutung zukommt, ist der Teilbereich der Landesplanung,

für den sich immer mehr der Begriff der „Regionalplanung“ einbürgert. Während in früheren Jahrzehnten die Begriffe Landesplanung und Regionalplanung als gleichbedeutend behandelt wurden (die in diesem Sinne auch aus der englischen Sprache übernommen worden waren), versteht man heute unter der Regionalplanung die Planung eigenständiger Planungsräume. Solche Planungsregionen umfassen eine größere Anzahl von Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die als gemeinsamer Lebens-, Wirtschafts-, Ergänzungs- und Einflußbereich zu betrachten sind. Die neuere Landesplanungsgesetzgebung hat diesen Begriff inzwischen auch in die Rechtssprache eingeführt, so die Landesplanungsgesetze von Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein, wie auch die noch nicht verabschiedeten Gesetzentwürfe der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes. Die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein haben besondere organisatorische Formen für die Regionalplanung geschaffen. Das Land Nordrhein-Westfalen fängt die Regionalplanung in der bereits bestehenden Organisation der Landesplanungsgemeinschaften auf und läßt hier für regionale Teilgebiete die Einsetzung von Sonderplanungsausschüssen zu. Während alle diese Regelungen das Element der Selbstverwaltung in der Regionalplanung betonen, stellt die Regelung des bayerischen Landesplanungsgesetzes die rein staatliche Organisations- und Verfahrensform auch für die Regionalplanung als einen soweit nicht differenzierten Teil der Landesplanung fest.

In den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein ist den Landkreisen und den kreisfreien Städten eine besondere Funktion bei der Trägerschaft der Regionalplanung bzw. bei der Beteiligung an zu gründenden Regionalplanungsverbänden zugewiesen. Eine gleichartige Regelung ist weder im Lande Nordrhein-Westfalen noch im Lande Bayern ohne weiteres zulässig; denn im Gegensatz zu einer noch immer verbreiteten Ansicht stellt die Regionalplanung keine kommunale, sondern eine ihrer Natur nach staatliche Aufgabe dar. Diese Feststellung ist für das Land Bayern in der Verfassung selbst getroffen worden. Daher können sich kommunale Körperschaften mit Aufgaben der Regionalplanung nur dann befassen, wenn der Staat der kommunalen Selbstverwaltung generell oder im Einzelfall diesen ursprünglich staatlichen Betätigungsbereich ausdrücklich oder stillschweigend überläßt.

Die Regionalplanung erscheint mir, auch in den Ländern, in denen

sie ausdrücklich gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, eine zwingende Notwendigkeit. Diese Ansicht leite ich aus § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes her. Diese Bestimmung besagt, daß die Gemeinden verpflichtet sind ihre Bauleitpläne den Zielen der Landesplanung und Raumordnung anzupassen. Ein solcher Anpassungsbefehl kann aber nur dann wirksam sein, wenn das zu befolgende Gebot hinreichend konkretisiert ist. Ich bin der Überzeugung, daß dieser Grad notwendiger Konkretisierung der Landesplanung erst auf der Ebene der Regionalplanung erreicht werden kann. Das ist die Begründung dafür, daß Regionalplanung betrieben und gesichert werden muß. Neben anderen tragen auch diese Gesichtspunkte den Vorschlag, in dem Bundesraumordnungsgesetz möge die Regionalplanung als obligatorische Planungsstufe vorgesehen und dabei die Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung gesichert werden. Mit Rücksicht auf Bedenken, die von einigen Ländern gegen eine solche bundesgesetzliche Regelung erhoben worden waren, hat die Bundesregierung davon abgesehen, eine solche Bestimmung in die Regierungsvorlage aufzunehmen. Verfassungsrechtliche Gründe hätten allerdings zu diesem Schritte nicht gezwungen; denn bereits das Zuständigkeitsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes hat dem Bund die Zuständigkeit zuerkannt, die verschiedenen Stufen der Raumplanung und ihre Einpassung bundesrechtlich zu regeln. Ich würde es daher für zulässig und auch für nützlich halten, wenn eine solche Regelung in das Bundesraumordnungsgesetz aufgenommen würde. Der sachliche Inhalt eines solchen generellen Regionalplanungsgebotes müßte dahin verstanden werden, daß nicht nur in den städtischen Regionen, die ja seit Jahrzehnten im Brennpunkt des Interesses der Planer stehen, sondern auch in den überwiegend ländlich bestimmten Regionen eine derartige Regionalplanung nötig ist.

Nicht nur in den städtischen, sondern auch in den ländlichen Regionen muß dem im Vollzug befindlichen Strukturwandel Rechnung getragen werden. Den ländlichen Regionen kommt in der interkommunalen Abstimmung sogar ganz besondere zusätzliche Bedeutung in eben dem Maße zu, als der agrarische Strukturwandel zu umwälzenden Umschichtungen in der Struktur und in den Funktionen vieler ländlicher Gemeinden führen wird.

Regionalplanung und Verwaltungsgliederung

Gemeingut ist seit langem, daß die der Regionalplanung bedürftigen

Planungsräume nur in den seltensten Fällen mit vorhandenen Verwaltungsräumen identisch sind. Die Landkreise, die als mehrgemeindlicher Verband auf den ersten Blick für diese Aufgabe prädestiniert erscheinen, können diese Aufgabe meist nicht allein, sondern nur in Zusammenarbeit mit benachbarten Landkreisen und mit den kreisfreien Städten lösen, die mit ihnen in dem gemeinschaftlich zu planenden und zu entwickelnden Planungsraum liegen. Aus dieser Tatsache wird nicht selten die Folgerung abgeleitet, die kommunale, vielleicht sogar die staatliche Verwaltungsgliederung den Bedürfnissen der Raumplanung anzupassen. Auch der leidenschaftlichste Verfechter der Raumplanung weiß, daß sie nur eine — wenn auch eine bedeutende — Hoheitsaufgabe ist. Aber nur wenn die überwiegende Masse der von den betroffenen Verwaltungskörperschaften zu lösenden Aufgaben eine andere Gebietsabgrenzung erfordert, sollte sie durchgeführt werden. In anderen Fällen ist es unbedenklich, für bestimmte Aufgabenbereiche die Räume abzugrenzen, die für eben die Lösung dieser Aufgabe zutreffen. Die Brauchbarkeit solchen Vorgehens beweist seit langem die für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk getroffene Regelung. Das niedersächsische Gesetz über den Planungsverband für den Großraum Hannover bestätigt dieses Vorgehen. Dafür spricht ein praktisch-taktischer Gesichtspunkt. Die Gebietsneugliederung, handle es sich nun um eine solche auf der Ebene der Gemeinden, der Landkreise, der Regierungsbezirke oder der Länder, ist ein außerordentlich schwieriges Unterfangen. Es besteht kein Zweifel daran, daß solche Gebietsänderungen in weiten Bereichen der Bundesrepublik notwendig sind, um die einzelnen Gebietskörperschaften in den Stand zu versetzen, die ihnen heute obliegenden Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Es bedarf aber keiner Sehergabe, um vorauszusagen, daß durchgreifende Maßnahmen dieser Art, bis sie ausgehandelt, entschieden und vollzogen sind, noch viele, viele Jahre benötigen. So viel Zeit hat die Raumordnung nicht. Sie, die schon mit so vielen in ihrer eigenen Natur liegenden Bürden belastet ist, auch noch mit der Verwaltungsneugliederung in ein Boot zu setzen, hieße, sie unverantwortlich zu verzögern.

Die Realisierungschancen der Raumordnung

Beschränkt man sich in der Raumordnungspolitik und in der Raumplanung auf die Erfüllung objektiver Notwendigkeiten, so sind die

Realisierungschancen auch für hochgesteckte Ziele günstig. Trotz der Unausgeglichenheit der Entwicklung der letzten Jahrzehnte verfügt die Bundesrepublik über ein günstig gestaltetes Grundnetz der Siedlungen, Gemeinden und Städte verschiedener Funktionsarten und Größenordnungen. Um diese Ansätze zu einem ausgewogeneren, leistungsfähigen Gefüge auszubilden, bedarf es keiner revolutionären Maßnahmen. Wie eingangs dargestellt, haben sich die bedrohlicheren Entwicklungen in ihrer Intensität verlangsamt. Die Verlangsamung der Entwicklungsprozesse erleichtert behutsame Lenkungs-, Ordnungs- und Gestaltungsmaßnahmen, die allerdings auf ein gesichertes, klares Entwicklungsziel ausgerichtet sein müssen.

Die seit einem Jahrzehnt zunächst mit großer Leidenschaft geführte öffentliche Diskussion über Raumordnungspolitik und Raumplanung bietet ein gutes Beispiel dafür, daß eine jede Sache zu ihrer Reife ihre Zeit braucht. Schien es noch vor einem Jahrzehnt so, als prallten in der Raumordnungspolitik, in der Landesplanung und in der Stadtplanung die Interessen von Wirtschaft, Staat und Kommunen hart aufeinander, so beherrscht jetzt die gegenseitige Verständigung das Bild. Die Öffentlichkeit ist von der Notwendigkeit zielbewußter Raumordnungspolitik überzeugt. Die verantwortlichen politischen Kräfte in der kommunalen Selbstverwaltung, in den Ländern und im Bund werden sich dieser Forderung der Öffentlichkeit nicht entziehen wollen.