

I.1. Raumordnung, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Friedrich Halstenberg

INHALTSVERZEICHNIS

- 1. Raumordnung, Landesplanung und Verkehrsplanung**
 - 1.1. Notwendigkeit der Koordination
 - 1.2. Staatliche Initiativen

- 2. Der bisherige Entwicklungsverlauf**
 - 2.1. Bevölkerungsstruktur
 - 2.2. Verdichtungsräume
 - 2.3. Ländliche Gebiete

- 3. Die Schwerpunktbildung als Konzeption der Raumordnung**
 - 3.1. Konzept
 - 3.2. Begründung
 - 3.3. Anwendungsbereich

- 4. Das Grundraster der Siedlungsstruktur**
 - 4.1. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung
 - 4.2. Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

- 5. Die Wechselbeziehung zwischen Raumordnung und Verkehrsnetzen**
 - 5.1. Schienenverkehr
 - 5.2. Regionalverkehr
 - 5.3. Nahschnellverkehr

- 6. Kritischer Ausblick**

1. Raumordnung, Landesplanung und Verkehrsplanung

1.1. Notwendigkeit der Koordination

In Bund und Ländern verstärkt sich in den letzten Jahren das Bemühen um eine alle wichtigen Bereiche des Regierungshandelns umfassende Planung. Dies gilt insbesondere für jene Bereiche, in denen Investitionsentscheidungen anstehen, die die zukünftige Entwicklung des Bundes und der Länder nachhaltig beeinflussen, darum auch für die Verkehrsplanung. Allgemein setzt sich in diesem Zusammenhang die Erkenntnis durch, daß die verschiedenartigen Planungen einer Koordination bedürfen, um so den Grad ihrer Wirksamkeit zu erhöhen.

Raumordnung und Landesplanung haben sich in letzter Zeit mehr und mehr als herausragende Instrumente für diese Koordination bewiesen. Dies läßt sich insbesondere am Beispiel des engen Zusammenhangs zwischen Verkehrsplanung und Landesplanung aufzeigen. Diese Planungen orientieren sich gleichermaßen an der Entwicklung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur. Während jedoch die Verkehrsplanung isoliert betrachtet nur den anfallenden Verkehrsbedürfnissen zu folgen scheint, gewinnt sie in Verbindung mit der Raumordnung und Landesplanung geradezu eine zukunftsweisende Dimension. Dabei ist das Verhältnis zwischen Verkehrsplanung und Landesplanung durchaus ambivalent zu sehen. Wegen der engen gegenseitigen Abhängigkeit von Verkehrsstruktur und räumlicher Entwicklung beeinflußt die Landesplanung durch ihre Festlegungen nicht nur Umfang und Richtung des Bedarfs nach Verkehrseinrichtungen, sondern sie bedient sich auch des Ausbaus von Verkehrseinrichtungen als eines Instruments zur Einleitung angestrebter Entwicklungen, zur Erschließung von Räumen und zur Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit.

1.2. Staatliche Initiativen

Dieser Zusammenhang hat bereits seinen Ausdruck in entsprechenden Raumordnungsklauseln in den verschiedenen Verkehrsgesetzen gefunden. Er findet darüber hinaus im Bundesraumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306; BGBl. III, 2300 - 1) seine Entsprechung, wenn im § 2 (Grundsätze der Raumordnung) gefordert wird, daß „die verkehrs- und versorgungsmäßige Aufschließung, die Bedienung mit Verkehrs- und Versorgungsleistungen und die angestrebte Entwicklung ... miteinander in Einklang zu bringen (sind).“ Nach § 4 (Verwirklichung der Grundsätze) Abs. 1 des ROG verdichtet sich diese Forderung zu einer Abstimmungspflicht für die Planungen und Maßnahmen des Verkehrs mit den raumordnerischen Plänen und Programmen auf Bundes- wie auf Länderebene.

Auch im Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung wird gefordert, daß die Verkehrsplanung die Gesichtspunkte der Raumordnung zu berücksichtigen hat, denn „der Staat bedarf zur vollen Entfaltung seiner Funktionsfähigkeit und notwendigen Integrationswirkung eines Verkehrswesens, das nach gleichen Grundsätzen geordnet ist, sein gesamtes Staatsgebiet einschließt und den raumstrukturellen Bedürfnissen gerecht wird.“¹⁾

In diesem Zusammenhang ist es folgerichtig, wenn die Ministerkonferenz für Raumordnung sich wiederholt in ihren Entschlüssen und Empfehlungen mit verkehrspolitischen Fragen beschäftigt hat. Es wurden daher Entschlüssen über Raumordnung und Fernstraßenplanung (8. Februar 1968), über die Förderung des Gleisanschlußverkehrs (21. November 1968), über Raumordnung und Regionalluftverkehr (16. Juni 1971) sowie über Raumordnung und Rohrfernleitungen (16. Juni 1971) verabschiedet.²⁾

Grundlage der Verkehrsplanung ist eine Prognose der verkehrserzeugenden Faktoren und ihrer Lage im Raum. Da der Schlüssel für diese Faktoren in der zukünftigen Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur zu sehen ist, kann diese Prognose nur in Abstimmung mit der Raumordnung vorgenommen werden, da deren Ziele sich auf eine Gestaltung eben dieser Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur erstrecken. Insofern ist es z.B. als ein Erfolg zu werten, wenn bei dem 2. Ausbauplan der Bundesfernstraßen in Zusammenarbeit mit der Ministerkonferenz für Raumordnung eine regionale Bevölkerungsprojektion bis zum Jahre 1990 zugrundegelegt wurde. Damit war für die verkehrstechnischen Modellrechnungen eine quantitative Basis gefunden, die landesplanerische Zielvorstellungen über die künftige Bevölkerungsentwicklung und -verteilung berücksichtigte.

Wie das Beispiel zeigt, kommt es bei der angestrebten Koordination von Fachplanungsbereichen entscheidend darauf an, daß Raumordnung und Landesplanung ihre Ziele hinreichend konkret deutlich machen. Den jüngsten Stand der Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung in dieser Hinsicht dokumentieren beispielhaft zwei Programme, die sich zur Zeit in der Erarbeitung befinden. Es handelt sich um das Bundesraumordnungsprogramm und den in Nordrhein-Westfalen soeben beim Landtag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm).³⁾

1) [1], S. 26

2) [2]

3) [3]

Das Kernanliegen beider Programme ist es, die Voraussetzungen für gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse sowie eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. Hiervon ausgehend wird aufgezeigt, welche Entwicklungen im Bereich der Bevölkerungs-, Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastruktur als erwünscht anzusehen und daher zu fördern sind bzw. welche Entwicklungen als unerwünscht anzusehen und daher zu verhindern sind.

2. Der bisherige Entwicklungsverlauf

2.1. Bevölkerungsstruktur

In der Raumstruktur des Bundesgebietes⁴⁾ fällt zunächst das Fortschreiten des allgemeinen Verdichtungs- und Verstädterungsprozesses auf. Heute schon leben allein in den großen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik mehr als 45% der Bevölkerung auf etwa 7% der Fläche des Bundesgebietes.

Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in diesen Verdichtungsräumen und in den ländlichen Zonen ist in der Vergangenheit unterschiedlich verlaufen. In den letzten Jahren beginnen sich jedoch diese Entwicklungen einander anzugleichen.

In den Kernen der Verdichtungsräume ist eine Stagnation bzw. ein leichter Rückgang der Bevölkerung kennzeichnend. Ursache hierfür ist der geringe Geburtenüberschuß und das Abwandern der Bevölkerung aus den Kerngebieten in die Randzonen der Verdichtungsräume. Lediglich einige besonders „attraktive“ Verdichtungsräume (z.B. München, Rheinschiene) haben noch Wanderungsgewinne zu verzeichnen.

In den ländlichen Gebieten ist die Bevölkerungsentwicklung durch einen höheren Geburtenüberschuß positiver verlaufen, obwohl gerade in den letzten Jahren auch hier ein Absinken der Geburtenrate zu verzeichnen ist. Positiv ist, daß sich das Bevölkerungswachstum durch intraregionale Mobilität im wesentlichen auf die Zentralen Orte konzentriert hat.

4) [4], S. 24 ff

2.2. Verdichtungsräume

Aus den unterschiedlichen raumstrukturellen Voraussetzungen in den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten ergeben sich unterschiedliche raumordnerische und landesplanerische Aufgaben. In den Verdichtungsräumen sind vorrangig die Voraussetzungen für die Erhaltung und Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit als Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren zu schaffen. Hierbei müssen die Maßnahmen für die verschiedenen Verdichtungsräume von unterschiedlicher Natur sein, da man zwischen stagnierenden und expandierenden Verdichtungsräumen unterscheiden muß.

In stagnierenden Verdichtungsräumen ist ein so hoher Grad der Agglomeration erreicht, daß die Gefahr besteht, daß die positiven Folgen der Verdichtung durch negative Erscheinungen aufgehoben werden. Dies äußert sich insbesondere in einer negativen Bewertung der Wohn- und Freizeitwerte; kurz der allgemeinen Vitalsituation in diesen Gebieten.

Expandierende Verdichtungsräume zeichnen sich dagegen durch eine hervorragende Infrastruktur, durch hohe Agglomerationsvorteile, durch einen besonders umfangreichen und vielseitigen Arbeitsmarkt sowie, und dies wird heute immer wichtiger, durch eine besonders positive Bewertung der Wohn-, Freizeit- und Prestigequalitäten aus.

In stagnierenden Verdichtungsräumen ist vor allem die Verbesserung der Umweltbedingungen, der Wandel ihrer Wirtschaftsstruktur, die Erweiterung des Infrastrukturangebots (z.B. Hochschuleinrichtungen, Nahschnellverkehrseinrichtungen) sowie die bessere Ausnutzung ihrer großräumigen Standortvorteile zu fördern. In expandierenden Verdichtungsräumen dagegen ist die Aufmerksamkeit besonders auf die Verhinderung nachteiliger Verdichtungsfolgen zu richten.

2.3. Ländliche Gebiete

Das industrielle Wachstum hat sich in den letzten Jahren nicht nur auf die expandierenden Verdichtungsräume beschränkt. Auch zahlreiche ländliche Gebiete haben nicht unwesentlich am industriellen Wachstum teilgenommen, und zwar schwerpunktmäßig in den großen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung. Dennoch bleibt festzustellen, daß die meisten bisher hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete immer noch unterdurchschnittliche Zuwachsraten aufzuweisen haben.

Die Ungunst der Standortvoraussetzungen in den ländlichen Gebieten ist in einem nicht ausreichend differenzierten und qualifizierten Angebot an Ausbildungseinrichtungen einerseits und Arbeitsplätzen andererseits sowie in einer vielfach unzureichenden Infrastruktur zu sehen. Die Vorteile des ländlichen Raumes, wie etwa günstige Umweltbedingungen, Verfügbarkeit von Grund und Boden sowie leichte Erreichbarkeit von natur- und landschaftsgebundenen Freizeit- und Erholungseinrichtungen wiegen die genannten Nachteile in der Regel nicht auf.

In den ländlichen Gebieten sind somit vorrangig die Voraussetzungen für eine wachstumsorientierte und koordinierte Förderung ihrer Entwicklung zu schaffen. Anzustreben ist dabei insbesondere, daß die Ausstattung der zur Erschließung des ländlichen Raumes und zur Versorgung seiner Bevölkerung erforderlichen Infrastruktureinrichtungen verbessert wird. Durch die Schaffung von nicht-landwirtschaftlichen Erwerbsgrundlagen muß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des ländlichen Raumes gestärkt werden.

Bei der Verwirklichung dieser Zielsetzungen dürfen Verdichtungsräume und ländliche Gebiete nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die unterschiedlichen Vorteile bzw. Nachteile der Verdichtungsräume und des ländlichen Raumes zeigen immer mehr die Notwendigkeit einer raumstrukturellen Arbeitsteilung, insbesondere hinsichtlich der wechselseitigen Ergänzung.⁵⁾

3. Die Schwerpunktbildung als Konzeption der Raumordnung

3.1. Konzept

Dem Landesentwicklungsprogramm wie dem Bundesraumordnungsprogramm liegt eine Konzeption für die Entwicklung der Siedlungsstruktur – und damit der Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Infrastruktur – zugrunde, die in der Ausrichtung der Entwicklung der Besiedlung auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, auf Entwicklungsschwerpunkte und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte zum Ausdruck kommt. Beispielhaft für die nähere Konkretisierung dieser Konzeption sind die Landesentwicklungspläne I und II des Landes Nordrhein-Westfalen (Bild 1 und 2).⁶⁾

5) [5], S. 196

6) [6], S. 200; [7], S. 495 ff

Der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan II aus dem Jahre 1970 begründet dieses Konzept folgendermaßen:

„Die Verdichtung der Besiedlung in bestimmten Räumen des Landes stellt ein sachgesetzlich begründetes wirtschaftliches und gesellschaftliches Erfordernis dar. Die sich daraus für die räumliche Gestaltung des Landesgebietes ergebende Notwendigkeit einer geordneten siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung setzt die Festlegung der Räume voraus, die dafür aufgrund bestimmter Standortvoraussetzungen besonders geeignet sind.

Das wirtschaftliche Wachstum des Landes und der damit verbundene Strukturwandel, insbesondere der Spielraum bei der Wahl des Wohnortes und bei unternehmerischen Standortentscheidungen, sind in steigendem Maße von den gesellschaftlich gestalteten Standortfaktoren im Bereich der Infrastruktur abhängig. Zwischen dieser zunehmenden Abhängigkeit von der Infrastruktur und der erforderlichen siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung besteht ein enger wechselseitiger Zusammenhang. Das gilt insbesondere für die funktionsgerechte Bündelung der kommunalen Infrastruktur und der Bandinfrastruktur, d. h. der siedlungsgebundenen und der siedlungsverbindenden öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge.“

3.2. Begründung

Betrachtet man die Entwicklung der Industriestaaten, und dies gilt für alle Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, so zeigt sich die zunehmende Bedeutung und Attraktivität städtischer Lebensformen, die dem Menschen sowohl die Befriedigung immer differenzierterer Bedürfnisse ermöglicht und gleichzeitig für die meisten Bereiche der Wirtschaft die günstigsten Voraussetzungen für die optimale Kombination der Produktionsfaktoren und damit auch für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung bieten.

Gerade die Entwicklung der strukturellen Veränderungen im Bereich der Wirtschaft weist auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verdichtung hin. Hier seien nur der anhaltende Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft, die weiter zunehmende Bedeutung der Dienstleistungszweige, im produzierenden Gewerbe die Zunahme der standortunabhängigen Bereiche bei gleichzeitig zunehmender Orientierung auf die gesellschaftlich gestalteten Standortfaktoren im Bereich der Infrastruktur sowie der organisatorisch und technisch bedingte Trend zu größeren Betriebs- und Unternehmenseinheiten genannt, die die Entwicklungsaussichten zu kleiner Standorte vermindern.

Sowohl die öffentlichen wie die privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge erfordern eine gewisse Einwohnerzahl für ihre wirtschaftliche Auslastung. Je höher die Bevölkerungsbasis eines Standortes ist, desto mehr kann mit der Ausprägung einer Vielzahl spezialisierter Angebote gerechnet werden. Je differenzierter das Angebot ist, desto höher ist auch der Wohnwert eines solchen Standortes.

Ein weiterer Grund für die Förderung des Verdichtungsprozesses ist in der entscheidenden Bedeutung langfristig stabiler regionaler Arbeitsmärkte zu sehen. Als stabil sind dabei solche Arbeitsmärkte zu bezeichnen, die groß genug sind, um eine sektorale Differenzierung der Betriebe zu ermöglichen. Sie können die Gefahr verringern, daß Rückentwicklungen oder sogar Krisen einzelner Branchen zu sehr durchschlagen. Größere Arbeitsmärkte bieten auch der überwiegenden Mehrzahl ihrer Arbeitskräfte genügend Wahl- und Wechselmöglichkeiten, so daß nicht jeder Betriebswechsel automatisch auch zu räumlicher Mobilität (Fernpendeln und Umzug) führt. Berufspendeln über kürzere Entfernungen, vor allem innerhalb der Verdichtungsgebiete und innerhalb der Einzugsbereiche von Entwicklungsschwerpunkten, wird auch weiterhin von Bedeutung sein. Diese Mobilität gilt es sogar durch den Ausbau eines geeigneten Nahverkehrssystems weiter zu fördern, da häufiger Tätigkeitswechsel immer mehr zu einer Voraussetzung für stabile wirtschaftliche Entwicklung bei sich beschleunigendem Strukturwandel wird.

Der eben angesprochene Personennahverkehr bietet einen weiteren Anlaß, eine funktionsfähige Verdichtung zu fordern. Der private PKW ist, wie die tägliche Erfahrung in Verdichtungsräumen zeigt, zur Bewältigung des Nahverkehrs hier nicht geeignet. Erforderlich sind schnellere, raumsparende und umweltfreundliche Verkehrssysteme. Sicher ist, daß solche Verkehrssysteme nur dann rentabel betrieben werden können, wenn eine hohe Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im engeren Einzugsbereich (Fußgängerentfernung) der Haltepunkte gegeben ist.

Die Forderung nach konsequenter Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten ist auch aus ökologischen Erwägungen zu begründen. Ein weiteres unkontrolliertes Auswuchern der vorhandenen Siedlungen in ihr Umland stellt eine ernsthafte Gefahr dar. Je höher der Grad der Verdichtung, desto mehr steigt zwar zugleich der Bedarf nach Ausgleichsräumen, der Zugang zu diesen Ausgleichsräumen ist jedoch umso leichter zu gewährleisten, je sinnvoller den Schwerpunkten von Wohn- und Arbeitsstätten von der Bebauung freizuhaltende Erholungsräume zugeordnet werden.

3.3. Anwendungsbereich

Das Konzept der funktionsgerechten Verdichtung gilt sowohl für die Verdichtungsräume als auch für die ländlichen Gebiete. Den Verdichtungsräumen gemeinsam ist die ihnen innewohnende Tendenz einer weiteren ungeordneten Ausbreitung und die damit verbundene Gefahr einer Zersiedlung und Zerstörung der Landschaft. Dieser Entwicklung kann nur damit begegnet werden, daß einer ringförmigen Ausbreitung des Verdichtungsraumes eine Entwicklung von Schwerpunkten entgegengesetzt wird, um so die verkehrs- und versorgungsmäßige Integration des Gesamtraumes zu erleichtern.

Innerhalb der großen Verdichtungsräume kommt dem Nahverkehrssystem – etwa wie es für Nordrhein-Westfalen im NWP 75 konzipiert wurde⁷⁾ – eine Zubringer- und Erschließungsfunktion sowie eine gliedernde Funktion zu. Neben der raumstrukturellen Gliederung wird damit zugleich eine bessere wirtschaftliche Auslastung des Verkehrssystems erreicht (Bild 3).

Auch in den ländlichen Gebieten soll dieses Konzept der Verdichtung zum Tragen kommen. Dort soll im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung vorrangig in den Entwicklungsschwerpunkten eine Verdichtung durch Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt werden. Hier ist darüber hinaus die städtebauliche Konzentration unter Berücksichtigung der Verkehrsbedienung vorrangig in Siedlungsschwerpunkten zu fördern. Damit wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, das knappe Entwicklungspotential – Produktionsfaktoren, Boden, Arbeit und Kapital sowie die knappen Mittel der öffentlichen Hand – gezielt und schwerpunktmäßig einzusetzen.

Als geeignetes Instrument für eine vorausschauende räumliche Entwicklung der Verdichtungsräume und des ländlichen Raumes ist ein System von leistungsfähigen Ober- und Mittelzentren, von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen zu schaffen, das der Förderung eines funktionsgerechten Verdichtungsprozesses und einer räumlich funktionalen Arbeitsteilung dienen soll.

7) [8], S. 98 ff

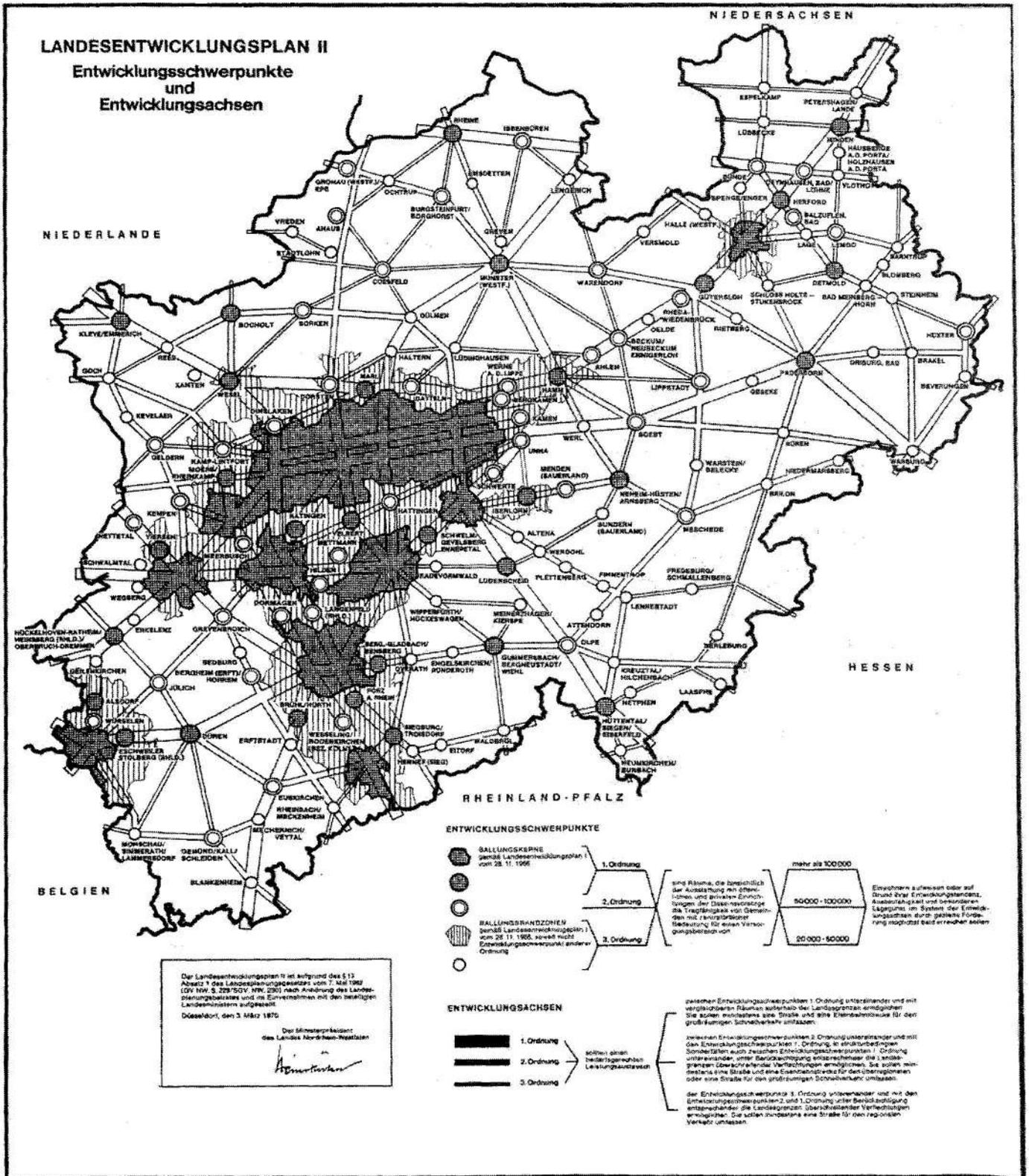


Bild 2: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

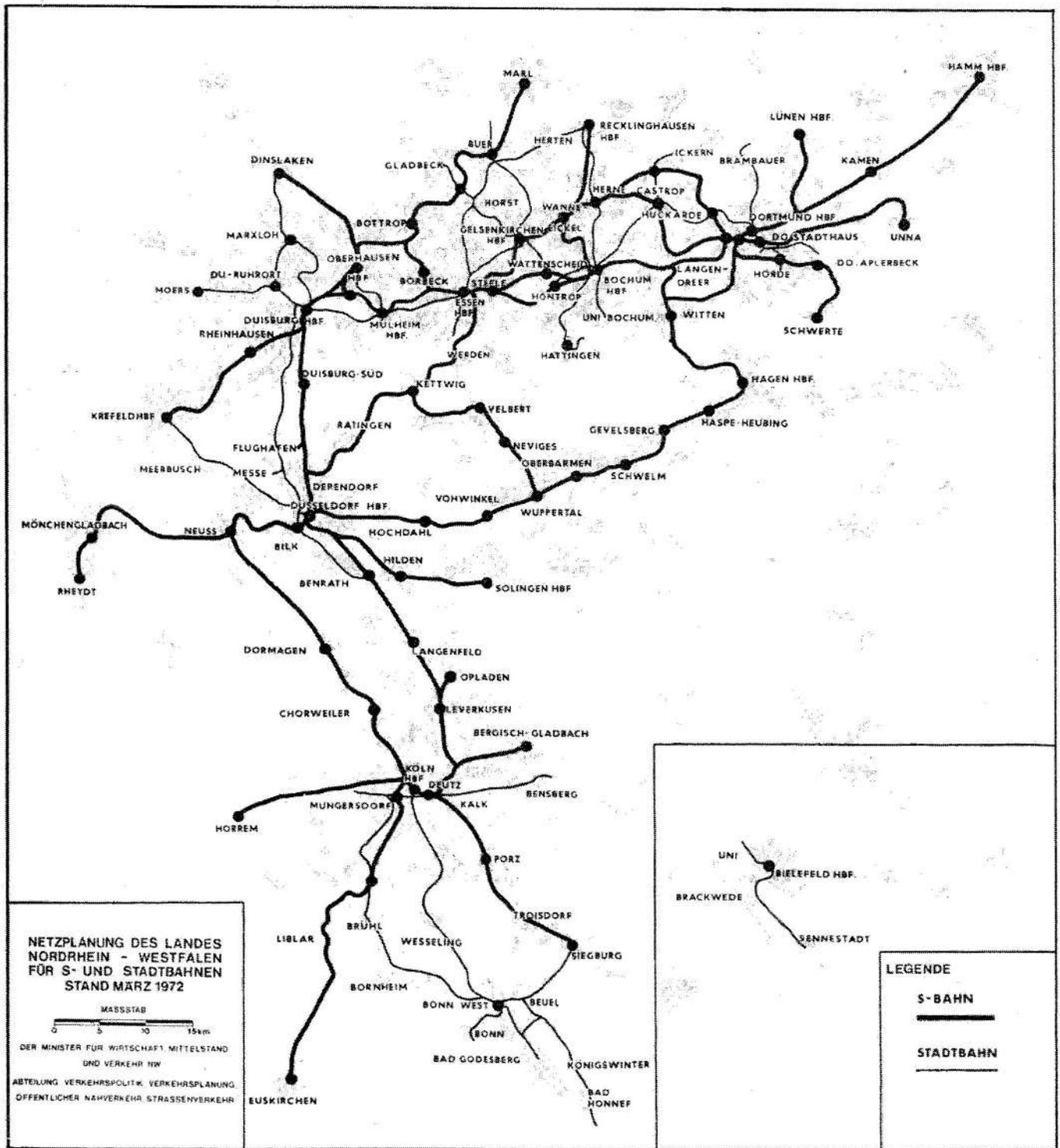


Bild 3: Netzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Für S- und Stadtbahnen. Stand März 1972

4. Das Grundraster der Siedlungsstruktur

4.1. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung

Raumordnerisch unbestritten ist, daß das Grundraster der Siedlungsstruktur künftig geprägt sein wird durch ein Netz von funktional aufeinander bezogenen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für Versorgungsbereiche verschiedener Größen (Bild 1). Die Ausstattung dieser Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen der öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge hängt von ihrer Tragfähigkeit, d.h. von der Einwohnerzahl innerhalb ihrer Versorgungsbereiche ab. Die überörtliche Bedeutung dieser Einrichtungen, ihre wechselseitige Ergänzung, die Steigerung ihrer Versorgungsleistungen und damit ihre wirtschaftliche Ausnutzung sowie ihre Anbindung an das Verkehrsnetz erfordern insbesondere in großflächigen Gemeinden mit mehreren nicht zusammenhängenden Siedlungsbereichen eine Bündelung dieser Einrichtungen an auch aus regionaler Sicht geeigneten Standorten.

Ein so bestimmtes System von Zentralen Orten, das sowohl für ländliche Gebiete als auch für Verdichtungsräume gilt, ist vorrangig auf eine bedarfsgerechte Versorgung abgestellt, auf die Gewährleistung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge in angemessener Erreichbarkeit und damit auf die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen.

4.2. Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

Ausgehend von dieser zentralörtlichen Gliederung ist die Gesamtentwicklung auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszurichten (Bild 2).

Entwicklungsschwerpunkte sind die Räume, in denen die Standortvoraussetzungen für eine bevorzugte Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten gegeben sind. Steht bei den Zentralen Orten die Versorgungsfunktion im Vordergrund, so ist bei den Entwicklungsschwerpunkten die optimale Ausnutzung des Entwicklungspotentials ausschlaggebend. Auch bei den Entwicklungsschwerpunkten ist es zweckmäßig, der unterschiedlichen Bedeutung ihrer jeweiligen Standortvoraussetzungen entsprechend zwischen Entwicklungsschwerpunkten verschiedener Ordnung zu unterscheiden.

Diese unterschiedliche Standortgunst der Entwicklungsschwerpunkte ist zweckmäßig durch eine Stufenbildung kenntlich zu machen. Diese Stufung der Standortgunst soll die Grundlage für die Bestimmung des sachlichen Rahmens der Förderungswürdigkeit bilden.

Das System der Entwicklungsschwerpunkte ist so auf das System der Zentralen Orte auszurichten, daß ihre Versorgungsbereiche das gesamte Land lückenlos abdecken. Damit soll gewährleistet werden, daß durch die Förderung von Entwicklungsschwerpunkten über die Impulse, die diese auf ihre Versorgungsbereiche ausstrahlen, die Wirtschaftskraft des gesamten Landes gehoben wird. Hiermit soll zugleich ein möglicher Konflikt zwischen Regionalisierung und Konzentration aufgehoben werden.

Durch die Bestimmung der Förderungswürdigkeit von Entwicklungsschwerpunkten ist noch nichts über deren Förderungsbedürftigkeit ausgesagt. Diese ließe sich jedoch aus der Differenz zwischen der einem Entwicklungsschwerpunkt zugewiesenen Funktion und dem Grad deren Erfüllung ableiten. Ein solcher „Entwicklungsindex“ ließe sich etwa aus den Indikatoren Gewährleistung der Tragfähigkeit, Ausstattung mit Infrastruktur und Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen ermitteln.

An dieser Stelle stellt sich die Frage nach der Größenordnung eines als Entwicklungsschwerpunkt angesprochenen Raumes. Hierüber gab es naturgemäß bei einer einheitlichen Festlegung für die Bundesrepublik im Rahmen des Bundesraumordnungsprogramms bei den unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den verschiedenen Ländern Differenzen. Im Bundesraumordnungsprogramm wurde schließlich Einigung dahingehend erzielt, daß Entwicklungsschwerpunkte eine Mindestbevölkerung von 40.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich umfassen oder bis spätestens 1985 erreichen sollen. In dünn besiedelten Gebieten kann in begründeten Ausnahmefällen ein Unterschreiten dieses Schwellenwertes in Betracht kommen, keinesfalls jedoch unter 20.000 Einwohner. Im Landesentwicklungsplan II des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1970 wurde bereits ein System von Entwicklungsschwerpunkten unterschiedlicher Größenordnung entwickelt. Darin wird zwischen Entwicklungsschwerpunkten 3. Ordnung mit einer Einwohnerzahl von 20.000 - 50.000 Einwohnern im Versorgungsbereich, Entwicklungsschwerpunkten 2. Ordnung mit einer Einwohnerzahl von 50.000 - 100.000 Einwohnern im Versorgungsbereich und Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung mit einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 Einwohnern im Versorgungsbereich unterschieden.

Die Bestimmung der Größenordnung eines Entwicklungsschwerpunktes innerhalb des Bundesraumordnungsprogramms orientierte sich wesentlich an der Gewährleistung eines ausreichend großen regionalen Arbeitsplatzangebotes. Man wird sogar skeptisch sein müssen, ob diese Größenordnung von 40.000 Einwohnern als stabiler Arbeitsmarkt im o. g. Sinne ausreichend ist. Arbeitsmarktpolitische Studien weisen darauf hin, daß ein solcher Raum mehrere,

funktional aufeinander bezogene Entwicklungsschwerpunkte umfassen sollte. Im Rahmen einer räumlich funktionalen Arbeitsteilung wäre in einem solchen Raum die Lösung eines Zielkonfliktes zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Sicherheit des Arbeitsplatzes und Vitalsituation in allen Teilräumen denkbar.

Sind die Entwicklungsschwerpunkte im Sinne einer Optimierung der Entwicklung des Landes als konstitutive Elemente anzusehen, so könnte man die Entwicklungsachsen als integrative Elemente bezeichnen. Entwicklungsachsen stellen das Grundgefüge der räumlichen Verflechtungen dar, nach dem sich Art, Leistungsfähigkeit und räumliche Bündelung der Verkehrswege und Versorgungsleistungen richten sollen. Durch die Entwicklungsachsen ist in den Grundzügen auch aufgezeigt, wie die Entwicklungsschwerpunkte bedarfsgerecht miteinander zu verbinden sind und wie bestmögliche Voraussetzungen für den durch räumlich-funktionale Arbeitsteilung bedingten regionalen und überregionalen Leistungsaustausch gewährleistet werden können.

5. Die Wechselbeziehungen zwischen Raumordnung und Verkehrsnetzen

5.1. Schienenschnellverkehr

Aus diesen raumordnerischen und landesplanerischen Grundvorstellungen lassen sich die Implikationen für die Verkehrsplanung ableiten. Die in den o. g. Programmen entwickelte raumordnerische Grundkonzeption macht die starken und vielfältigen Interdependenzen zwischen Raumordnung und Verkehrssystemen, insbesondere dem Schienenschnellverkehr deutlich. Das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen hat dabei entscheidende Bedeutung für die Gliederung des Verkehrsnetzes. Als geeignete Merkmale für die Bestimmung der Mindestausstattung von Entwicklungsachsen werden sowohl im Bundesraumordnungsprogramm als auch im Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen Straßen und Schienenwege zugrundegelegt. Sie werden als wesentliche Elemente für den derzeitigen Stand und den weiteren funktionsgerechten Ausbau des Grundgefüges der räumlichen Verflechtungen und dies sowohl für den regionalen, überregionalen und großräumigen Bezug angesehen. Diesen Entwicklungsachsen kommt im wesentlichen eine Erschließungsfunktion zu, da von der Bündelung der ihnen folgenden Verkehrssysteme in Entwicklungsschwerpunkten wesentliche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Schwerpunkte ausgehen.

Bundesweit und über die Bundesgrenzen hinaus bezieht sich dieses punktach-siale System zunächst auf eine Verbindung der großen Verdichtungsräume durch den Fernschnellverkehr entlang der Entwicklungsachsen. Grundsätzlich ist hierbei die Einrichtung einer Hochleistungsschnellbahn im Zuge der Haupt-entwicklungsachsen zwischen den großen Verdichtungsräumen unter Einbe-ziehung der westeuropäischen Länder raumordnerisch positiv zu beurteilen. Ein solches Verkehrssystem würde zur Integration und zur Stärkung der in Zu-kunft weiter an Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte zunehmenden großen Ballungsräume und ihrer Randgebiete beitragen.

5.2. Regionalverkehr

Durch ein solches Schnellbahnsystem würde der Zwang zu einer besseren re-gionalen Gliederung der Verdichtungsräume zunehmen, da für ein solches Schnellbahnsystem nur wenige ausgewählte Haltepunkte eingerichtet werden können. Hierbei ist jedoch dafür Sorge zu tragen, daß nicht eine übermäßige Verdichtung dieser Räume auf Kosten einer ausgeglichenen Entwicklung des Gesamtraumes induziert wird. Die Beschränkung auf wenige Haltepunkte setzt deshalb raumordnungspolitisch eine enge Anbindung der übrigen Verdich-tungsräume und Entwicklungsschwerpunkte an dieses System voraus. Dies hat die Entwicklung eines regional aufeinander abgestimmten Zubringersystems zur Folge, daß sich in das raumordnerische System von Entwicklungsschwer-punkten und Entwicklungsachsen einfügen muß.

5.3. Nahschnellverkehr

Innerhalb der großen Verdichtungsräume kommt dem bereits genannten Nah-schnellverkehrssystem eine besondere Funktion zu. Aber auch in den ländlichen Gebieten ist der öffentliche Personennahverkehr auf die Siedlungsentwicklung, wie sie in raumordnerischen und landesplanerischen Programmen und Plänen vorgezeichnet ist, auszurichten. Dies gilt vor allem für zu schaffende Linienfüh-rungen und Bedienungen in Ausrichtung auf den Netzzusammenhang, der zur Verknüpfung der Zentralen Orte untereinander und zur Verknüpfung der Zen-tralen Orte mit seinem Verflechtungsbereich dient.

6. Kritischer Ausblick

So wie hier die Verkehrseinrichtungen die siedlungsstrukturelle Arbeitsteilung im regionalen Bereich sicherstellen müssen, gilt dies großräumiger ebenso bei

der Integration eines eben beschriebenen funktionalen Arbeitsmarktes wie bei der Erschließung von Gebieten der Freizeit und Erholung.

Durch die Orientierung der Verkehrsinfrastruktur an den Zielen der Raumordnung ist zugleich eine Orientierung an eine gesamtwirtschaftliche Rentabilität ermöglicht. Damit lassen sich gleichzeitig wesentliche Prioritäten etwa bei dem in Aufstellung befindlichen Bundesverkehrswegeplan wie bei entsprechenden Plänen und Programmen der Länder, wie es bereits auch beim 2. Ausbauplan für die Landstraßen in Nordrhein-Westfalen geschehen ist⁸⁾, ermitteln.

Die vorstehenden Darlegungen könnten die Vermutung nähren, alle Grundsatzfragen der erörterten Programme bzw. des Verhältnisses zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung seien im wesentlichen unstrittig. Dies stimmt jedoch trotz weitgehend gleichwertiger Motive und Zielsetzungen in beiden Fällen nur mit gewissen Einschränkungen. Zwar besteht z.B. über die positive Beurteilung einer maßvollen Verdichtung der Besiedlung ein weitgehender Konsens. Umstritten ist und bleibt aber das Maß der Verdichtung und deren lokale Bestimmung. Andere Fragen ergeben sich daraus, daß Raumordnungs- und Verkehrspolitik neben der Notwendigkeit der Koordination beide ihre Eigengesetzlichkeiten zu respektieren haben. Beide sollten darüber allerdings niemals aus dem Auge verlieren, daß sie den Bedürfnissen der Menschen und ihrer freien Entfaltung keine starren Zwangsbahnen vorschreiben dürfen, es auch nicht können und wollen. Insofern ist es keine leere Phrase, daß Raumordnungs- und Verkehrspolitik gesellschaftspolitisch verpflichtet sind und bleiben und sich von daher ständig ständig kritisch infragestellen lassen müssen.

⁸⁾ [9]

BILDVERZEICHNIS

- Bild 1: Nordrhein-Westfalen: Gemeinden und Städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung.
Quelle [6].
- Bild 2: Nordrhein-Westfalen: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen.
Quelle [7].
- Bild 3: Nordrhein-Westfalen: Netzplanung für S- und Stadt-Bahnen, Stand März 1972.

LITERATURVERZEICHNIS

- [1] Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen Verkehrsbericht 1970, Bonn 1970
- [2] Bundesminister des Innern Ministerkonferenz für Raumordnung, Öffentlichkeitsarbeit des Bundesinnenministeriums Nr. 11, Bonn 1971
- [3] Entwurf eines Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm), Landtagsdrucksache 7/1764, Nordrhein-Westfalen
- [4] Regierung der Bundesrepublik Deutschland Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/3793
- [5] Affeld, D. Raum- und siedlungsstrukturelle Arbeitsteilung als Grundprinzipien zur Verteilung des raumwirksamen Entwicklungspotentials, in: „Struktur“, Zeitschrift für Planung, Entwicklung und Umwelt, Heft 9, September 1972
- [6] Landesentwicklungsplan I des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.11.1966 in der Fassung vom 17.12.1970, MBl.NW 1971
- [7] Landesentwicklungsplan II des Landes Nordrhein-Westfalen vom 3. März 1970, MBl.NW 1970
- [8] Landesregierung Nordrhein-Westfalen Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970
- [9] Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen Ausbauplan des Landes Nordrhein-Westfalen für die Landstraßen – 2. Ausbaustufe, Düsseldorf 1972