

JOHANN KRETZMER

Die Bedeutung des Schwerpunkt-Achsensystems für die Entwicklung ländlicher Räume

Dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz

Mit 1 Kartenbeilage

Nach wie vor bestehen zwischen den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland z. T. erhebliche Unterschiede im Entwicklungsstand und in den Entwicklungstendenzen. Die wirtschaftlichen Aktivräume üben eine starke Anziehungskraft auf die übrigen, vorwiegend ländlich geprägten Räume aus; sie weisen durchweg hohe absolute Zuwächse an Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen auf und haben die Tendenz, sich weiter zu verdichten und auszuweiten. Hinsichtlich Lohn- und Gehaltssummen, Wohnbautätigkeit, Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen und sozialkulturellen Einrichtungen sind zwischen diesen beiden Gebietskategorien vielfach erhebliche Abstände zu verzeichnen. Eine solche Entwicklung birgt einerseits die Gefahr zunehmender Überbelastung der Verdichtungsräume und somit ungesunder Umweltbedingungen in sich, sie führt andererseits zu einer Entleerung der ländlichen Räume.

Die raumordnungspolitischen Zielvorstellungen in den Programmen und Plänen der Länder zielen daher in besonderem Maße darauf ab, diese räumlichen Disparitäten abzubauen und in allen Teilräumen ihrer Zuständigkeitsbereiche ein Mindestmaß an Wertgleichheit der Lebens-

verhältnisse zu erreichen. Man ist sich wohl darüber klar, daß es nicht gelingen kann, überall gleiche Bedingungen zu schaffen und somit ein überall gleiches Maß an Urbanität, Industrialisierung und Umweltqualität zu erreichen. Die in den letzten Jahren in hohem Ausmaß veränderten ökonomischen wie auch demographischen Rahmenbedingungen würden derartige utopische Vorstellungen ohnehin ad absurdum führen.

Unser freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat garantiert Freizügigkeit, freie Wahl des Wohnorts und des Arbeitsplatzes und freie Berufsausübung; die Möglichkeiten einer Entwicklungslenkung sind schon deshalb begrenzt. Darüber hinaus muß es in Anbetracht des sich nach allen vorliegenden Prognosen verknappenden Entwicklungspotentials vielfach bereits als ein Erfolg gewertet werden, wenn es gelingt, eine weitere Vergrößerung der Disparitäten nicht nur zu verhindern, sondern die ländlichen Räume so attraktiv zu gestalten, daß der größte Teil der dort lebenden Bevölkerung auch dort gehalten und somit das Bild einer bevölkerten Kulturlandschaft erhalten werden kann. Die Verwirklichung einer solchen Struktur setzt allerdings die klare Absage

an ein weiteres Laissez-faire in den bereits stark verdichteten Räumen und die damit verbundene passive Sanierung der ländlichen Räume insgesamt voraus.

Das am 14. Februar 1975 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete, von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete Bundesraumordnungsprogramm bringt als ein Rahmenprogramm für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland sehr deutlich zum Ausdruck, daß eine weitere ungehinderte Verdichtung in den Verdichtungsräumen und die notwendige Entwicklung der ländlichen Räume im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen unvereinbar sind, will man einen nachhaltigen Abbau der räumlichen Disparitäten erreichen.

Auf die Gestaltung der Verdichtungsräume soll unter dem hier anstehenden Thema nicht näher eingegangen werden. Das Bundesraumordnungsprogramm geht davon aus, daß in stark verdichteten, expandierenden Verdichtungsräumen, d. h. dort, wo eine Gefährdung der Umweltverhältnisse droht, in erster Linie ordnende Maßnahmen Platz greifen müssen. Bei der alsbald durchzuführenden Fortschreibung dieses Programms wird gerade auch dieser Problemkomplex weiter zu konkretisieren und mit operationalen Zielaussagen zu belegen sein. Sicher dürfte sein, und hier werden mit gleicher Sicherheit die größten politischen Schwierigkeiten erwartet werden dürfen, daß es ohne restriktive Maßnahmen in einer Reihe von Verdichtungsräumen nicht gehen kann, wenn man nicht das wichtige Ziel der Herbeiführung wertgleicher Lebensverhältnisse gefährden will. Zur Freiheit wird sich künftig in weitaus größerem Maße die Solidarität gesellen müssen, wenn unser Lebensraum auch langfristig lebenswert bleiben soll. Wir kommen an der Tatsache nicht vorbei, daß man künftig nicht mehr wie bisher allen geben kann; es macht einen sozialen Rechtsstaat aber gerade auch aus, daß einer zugunsten eines anderen, der es nötiger hat, verzichtet. Für die Verdichtungsräume bedeutet dies: Nicht mehr Wachstum um jeden Preis, keine Wohnungen und Arbeitsplätze in großem Ausmaß mehr dort, wo die Städte bereits aus den Nähten zu platzen drohen und wo sie bereit sind, für Einnahmen aus Gewerbe-, Einkommen- oder sonstigen Steuern auch noch die letzten Grünflächen preiszugeben, sondern Erhöhung der Attraktivität der Städte für die dort wohnende Bevölkerung, Dezentralisierung der Eigenentwicklung und Schaffung einer funktionsgerecht gegliederten, polyzentrischen Struktur in den Verdichtungsräumen und in ihren engeren Randzonen.

Das Bundesraumordnungsprogramm gliedert das Bundesgebiet einschließlich Berlin in 38 Gebietseinheiten, für die anhand ausgewählter Kriterien die großräumigen Strukturunterschiede im Bereich der Infrastruktur und der Erwerbsstruktur aufgezeigt werden. Danach gelten vier Gebietseinheiten als vorwiegend in der Infrastruktur, zehn als vorwiegend in der Erwerbsstruktur und neun sowohl in der Erwerbs- als auch in der Infrastruktur schwach. Man war sich bei der Verabschiedung des Programms darüber im klaren, daß es sich mit dieser

Klassifizierung nur um einen ersten Schritt zur Ermittlung strukturschwacher Räume handelt. Infolge der Größe der Gebietseinheiten erfolgt vielfach eine Nivellierung der Daten, so daß eine exakte Abgrenzung nicht möglich ist. Diese Schwäche soll bei der Fortschreibung dadurch beseitigt werden, daß eine Abgrenzung auf kleinräumigerer Basis (Mittelbereiche) erfolgt. Immerhin zeigt das Bundesraumordnungsprogramm jedoch auf, welche Diskrepanzen großräumig bestehen.

Bei der in Rheinland-Pfalz eingeleiteten Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms wird bereits mit einer kleinräumigeren Gliederung gearbeitet. Es werden fünf Strukturraumtypen unterschieden, die sich aus Mittel- und Nahbereichen zusammensetzen, und zwar:

- Ordnungsräume, d. h. Verdichtungsräume und Randzonen, die starke Verflechtungen zu diesen aufweisen,
- Gebiete mit durchschnittlichem Entwicklungsstand und positiven Entwicklungstendenzen,
- Gebiete mit durchschnittlichem Entwicklungsstand, die in ihrer Entwicklung zurückzubleiben drohen,
- zurückgebliebene Gebiete mit positiven Entwicklungstendenzen,
- zurückgebliebene Gebiete mit schwachen Entwicklungstendenzen.

Für die Typisierung dieser Strukturräume werden vorwiegend ökonomische Daten herangezogen, die über den Entwicklungsstand und die Entwicklungstendenzen Aufschluß geben.

Die einzelnen Strukturräume erfordern unterschiedlich dimensionierte, z. T. unterschiedliche Maßnahmenbündel, um die gewünschte Entwicklung zu erreichen. Noch anzustellende Soll-Ist-Analysen für die einzelnen Fachbereiche sollen Hinweise auf den erforderlichen Umfang der Einzelmaßnahmen erbringen. Als besonders vorteilhaft für diese Raumgliederung werden einerseits der kleinräumige Bezug und somit die exakte Abgrenzung, andererseits aber auch die Möglichkeit angesehen, die Gebietskategorie „Ländlicher Raum“ in weitere Kategorien aufzulösen und hierfür differenzierte Ziele und Maßnahmen zu definieren.

In den schwachen Teilräumen sollen wirtschaftlich und infrastrukturell den übrigen Räumen vergleichbare Lebensbedingungen erreicht werden. Deshalb ist es unumgänglich, daß das zu erwartende Entwicklungspotential verstärkt in diese Gebiete gelenkt wird. Folgende Maßnahmen sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Vermehrung und Verbesserung der Produktivität der gewerblichen Arbeitsplätze,
- Sicherung und Erschließung ausreichender Gewerbeflächen,
- Differenzierung des Arbeitsmarktes und Verbesserung der beruflichen Aus- und Fortbildung,
- Erhöhung der Produktivität der Land- und Forstwirtschaft,

- Verbesserung der kulturellen Situation, insbesondere durch den Ausbau des Schulwesens (hier wäre auch die Bedeutung des 10. Hauptschuljahres für den ländlichen Raum zu prüfen),
- Verbesserung der sozialen Situation, insbesondere im Gesundheitswesen,
- Ausbau des Versorgungsnetzes und Schaffung umweltgerechter Entsorgungsanlagen.

Als grundlegendes raumordnerisches Instrument, und hierüber besteht bundesweit Einigkeit, soll das Konzept einer punkt-axialen Entwicklung Anwendung finden, d. h., die angestrebte weitere Verbesserung der Gesamtstruktur und der Ausgleich großräumiger Disparitäten sollen erreicht werden durch

- den Ausbau geeigneter Siedlungsschwerpunkte (zentrale Orte) in den ländlichen Räumen,
- den Ausbau eines leistungsfähigen Achsensystems.

Nach dem Bundesraumordnungsprogramm wird zu Recht in besonderem Maße der verstärkte Ausbau entwicklungsfähiger Ober- und Mittelzentren als für den angestrebten Disparitätenabbau geeignet angesehen. Es obliegt den Ländern, in ihren Programmen und Plänen solche zentralen Orte – in besonderen Ausnahmefällen andere geeignete Standorte – als Entwicklungszentren zu bestimmen, wenn diese erwarten lassen, daß durch ihren Ausbau Entwicklungsimpulse für den ländlichen Raum ausgelöst und dadurch großräumige, aber auch innerregionale Disparitäten verringert werden können. Die Anzahl dieser Entwicklungszentren muß wegen des zu erwartenden knappen Entwicklungspotentials, das sich zudem nur bei einem Mindestmaß an Konzentration belebend auf einen größeren Raum auswirken kann, naturgemäß begrenzt sein; denkbar wäre eine Anzahl von etwa 150 Zentren für das gesamte Bundesgebiet, für Rheinland-Pfalz wäre an etwa 15 Zentren zu denken. Eine solche Schwerpunktbildung darf jedoch nicht, und dies ist auch keineswegs beabsichtigt, dazu führen, daß die übrigen zentralen Orte in ihrer Funktion als Versorgungszentren für die in ihrem Verflechtungsbereich in zumutbarer Entfernung gelegenen Gemeinden ausgehöhlt und geschwächt werden. Dies wäre sicherlich eine verfehlte Politik. Andererseits erscheint jedoch der vorrangige Ausbau einzelner weniger Zentren des ländlichen Raumes unumgänglich, wenn Gegenpole zu den Verdichtungsräumen geschaffen werden sollen. Nur so kann langfristig die allmähliche Entleerung des gesamten ländlichen Raumes „zugunsten“ der großen Städte verhindert werden. Der Preis, eine mögliche kleinräumige Verdünnung ländlicher Teilräume zugunsten ihrer Entwicklungszentren, erscheint angemessen. In diesem Zusammenhang von einer passiven Sanierung zu sprechen, wäre grundsätzlich falsch.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Konzentrationsbestrebungen in den ländlichen Räumen ist nach übereinstimmender Meinung von Bund und

Ländern, daß die Entwicklungszentren – dies gilt auch für die übrigen zentralen Orte höherer und gehobener Stufe ganz generell – eine günstige Lage zu großräumig bedeutsamen Achsen aufweisen; nach den Vorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms sollen sie zumindest günstig in das innergebietliche Achsenetz eingebunden sein.

Über die Bestandteile solcher Achsen herrscht noch keine völlige Klarheit, insbesondere auch nicht hinsichtlich ihrer Stufung. Es dürfte jedoch unbestritten sein, daß hier dem Verkehr vor allem auf Schiene und Straße eine hervorragende Bedeutung zukommt. Umstritten ist z. T. noch, in welchem Maße auch die Versorgungsleitungen für die Achsen wesentlich sind. Während jedenfalls für die Verkehrswege davon ausgegangen werden muß, daß ihre Bündelung entscheidend für die Entwicklung eines Raumes ist, ist diese Voraussetzung für Versorgungsleitungen nicht unbedingt zwingend, wenn nur die wesentlichen Versorgungszentren von ihnen berührt werden.

Je nach dem räumlichen Bezug und der Reichweite kann man die eigentlichen Achsen, die wiederum entweder großräumig oder regional bedeutsam sein können, von den kleinräumigen „Achsen“ oder, besser, Bändern im Vorfeld größerer Städte unterscheiden. Während die letzteren vor allem Siedlungsbänder aus den Großstädten heraus nachzeichnen und für die Gestaltung des Nahverkehrs von Interesse sind, kommt den großräumigen und regionalen Achsen als Kommunikationslinien zwischen Schwerpunkten die eigentliche Entwicklungs- und Erschließungsfunktion für die ländlichen Räume zu.

Achsen sind somit in erster Linie Träger einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserstraße). Sie führen allerdings kein Eigenleben, sondern dienen dazu, ein Optimum an Kommunikation zwischen den einzelnen Lebensräumen sicherzustellen, indem sie deren Schwerpunkte miteinander verbinden. Es handelt sich um gebündelte Verkehrslinien, an denen sich Siedlungsschwerpunkte unterschiedlicher Größenordnung perlschnurartig aufreihen, unterbrochen durch mehr oder weniger große Freiräume.

Je nach der Bedeutung dieser Achsen kann man unterscheiden:

- Großräumig bedeutsame Achsen, die dem Leistungsaustausch vorwiegend zwischen den Oberzentren bzw. Verdichtungsräumen dienen und durch hochwertige, in der Regel gebündelte Verkehrsinfrastruktur für den Fern- und Mittelstreckenverkehr (BAB oder vierspurige Fernstraßen, möglichst elektrifizierte Hauptteisenbahnlinien, teilweise auch Wasserstraßen) gekennzeichnet sind;
- Achsen, die der Ergänzung des Netzes der Hauptachsen dienen und die wichtigsten Mittelzentren einbeziehen; diese Achsen werden durch Eisenbahnlinien und/oder Fernstraßen getragen.

Die Raumordnung und Landesplanung in Rheinland-Pfalz hat insbesondere seit Verabschiedung des Landes-

entwicklungsprogramms im Jahre 1968 in dieser Konzeption der punkt-axialen Entwicklung ein geeignetes Instrument gesehen, den Sog der Verdichtungsräume auf die ländlichen Räume abzuschwächen. Die Richtigkeit dieser langfristig angelegten Entwicklungskonzeption wurde inzwischen dadurch bestätigt, daß auch die Regionen des Landes, die noch Strukturschwächen aufweisen, in den vergangenen Jahren einen stärkeren Anteil an der Aufwärtsentwicklung des Landes hatten. Dieses Ergebnis darf selbstverständlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß es noch erheblicher Anstrengungen bedarf, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Die nebenstehende Tabelle versucht, für die fünf Gebietseinheiten¹ des Landes Rheinland-Pfalz aufzuzeigen, welche Zusammenhänge zwischen dem Entwicklungsstand einer Gebietseinheit, dem Grad der Vernetzung (Achsenbildung) sowie dem Grad der Konzentration der Wohnbevölkerung in den Ober- und Mittelzentren des Landes bestehen. Diese Zusammenstellung, die hinsichtlich der Auswahl der Teilräume wie auch der Indikatoren Auswahl sicherlich nur als ein erster Ansatz gesehen werden kann, läßt vermuten, daß die Entwicklung eines Raumes stärker durch die Schwerpunktbildung (Konzentrationsgrad) bestimmt wird als durch die Achsenbildung (Vernetzung). So haben die Gebietseinheiten um die Oberzentren Mainz und Ludwigshafen trotz unterdurchschnittlicher Vernetzung, aber infolge hoher Konzentration den höchsten Entwicklungsstand. Dagegen entspricht in den Gebietseinheiten um die Oberzentren Koblenz, Trier und Kaiserslautern der unterdurchschnittliche Entwicklungsstand einem unterdurchschnittlichen Konzentrationsgrad, obwohl bei Koblenz und insbesondere bei Trier die Vernetzung überdurchschnittlich ist.

Für die Kennzeichnung des Entwicklungsstandes wurden folgende Kriterien herangezogen:

- a) Bruttoinlandsprodukt DM je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung 1972.
- b) Industriebeschäftigte in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten 1973, gewichtet mit dem Anteil der Beschäftigten in den Wachstumsindustrien (Chemische Industrie und Mineralölverarbeitung; Kunststoff-, Gummi- und Asbestverarbeitung; Elektrotechnik usw.; Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau).

Bei der Vernetzung wurden aus Vereinfachungsgründen die Bundesfernstraßen-km 1974 je 1 000 Einwohner und je 100 qkm herangezogen. Dabei mußte vernachlässigt werden, daß nicht allen Bundesstraßen eine hervorragende Bedeutung im Sinne überregionaler Achsen zukommt. Immerhin spielen auch diese Straßen für die innergebietliche Vernetzung durchweg eine besondere Rolle.

Gebietseinheit Oberzentrum	Entwicklungsstand		Vernetzung		Konzentrationsgrad der Bevölkerung	
	> ϕ	< ϕ	> ϕ	< ϕ	> ϕ	< ϕ
Koblenz		a) 92 b) 80	114			78
Mainz	a) 112 b) 131			73	131	
Trier		a) 81 b) 25	138			79
Ludwigshafen	a) 123 b) 268			79	120	
Kaiserslautern		a) 82 b) 78		90		93
Land	a) 100 b) 100		100		100	

Der Konzentrationsgrad gibt schließlich den Anteil der 1974 in den Ober- und Mittelzentren lebenden Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche wieder.

Die in der Tabelle angeführten Werte sind Indexziffern, jeweils bezogen auf den Landesdurchschnitt.

Von einer Wiedergabe des gesamten zugrunde gelegten Datenmaterials wurde abgesehen, da dies den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde. Das Ergebnis der Berechnungen soll auch nur ganz grob die Zusammenhänge zwischen Entwicklungsstand, Vernetzung und Konzentrationsgrad aufzeigen. Es bestätigt immerhin die Ansicht der Raumordnung und Landesplanung, daß ein Raum optimal nur dann entwickelt werden kann, wenn geeignete Schwerpunkte – die in vielen Fällen erst noch auszubauen sind – durch ein leistungsfähiges Achsennetz miteinander verbunden werden. Achsen allein können somit, wenn sie die Schwerpunkte nicht berücksichtigen, keine hinreichenden Entwicklungsimpulse für die ländlichen Räume auslösen; sie dienen dann vorwiegend dem Durchgangsverkehr bzw. dem Pendlerverkehr zu den Endpunkten dieser Achsen, d. h. in der Regel den bereits verdichteten Räumen.

Die Karte „Oberzentren und Mittelzentren – Achsen“ verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen Schwerpunktbildung und Verlauf der Achsen einerseits sowie zwischen der punkt-axialen Struktur der Teilräume und deren demographischer und gewerblicher Entwicklung andererseits.

Die Karte gibt außer der Bedeutung und dem allgemeinen Ausbauzustand der Achsen die Größe der Ober- und Mittelzentren, den Konzentrationsgrad von Bevölkerung und Arbeitsstätten des jeweiligen Mittelbereichs im zentralen Ort, die Entwicklung der Arbeitsstätten (1961–1970) in zentralen Orten mit mindestens 5 000 Arbeitsplätzen sowie die Entwicklung der Wohnbevölkerung (1961–1974) im zugehörigen Mittelbereich an.

¹ Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm ohne Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Gebietsteile zu den Nachbarländern; abweichend von dem Programm ist jedoch der Rhein-Hunsrück-Kreis insgesamt der Gebietseinheit Koblenz zugerechnet.

Die Darstellung bestätigt zunächst die bekannte Tatsache, daß die stärksten Entwicklungen im Zeitraum 1961 bis 1970 bzw. 1974 in den Aktivräumen des Landes im Rheingraben, welche die stärksten Konzentrationen an Bevölkerung und Arbeitsplätzen aufweisen, erfolgt sind. Dies trifft insbesondere für die Verdichtungskerne Mainz – Ingelheim, Ludwigshafen/Frankenthal – Speyer (in diesem Raum jedoch vorwiegend bevölkerungsmäßig) sowie für die Verdichtungskerne Koblenz – Neuwied – Andernach zu. An der südlichen Rheinachse sind die Mittelzentren Gernersheim und Kandel/Wörth durch eine stärkere Entwicklung geprägt.

Die ländlichen Räume abseits der stark verdichteten Gebiete hatten stärkere gewerbliche Entwicklungen zum einen in Schwerpunkten, die relativ günstig zu den Verdichtungsräumen gelegen sind (Bad Neuenahr/Ahrweiler zu Rhein-Ruhr, Bad Kreuznach zu Mainz, Grünstadt zu Ludwigshafen/Frankenthal), zum anderen in relativ gut ausgestatteten zentralen Orten, die eine gewisse Mindestgröße hinsichtlich der Einwohnerzahl und der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze sowie ein Mindestmaß an Konzentrationen aufzuweisen haben und darüber hinaus an einer Achse, die zumindest teilweise ausgebaut ist, gelegen sind: Bitburg, Wittlich, Mayen, Alzey, Kaiserslautern, Zweibrücken, Landau.

Die relativ starken Bevölkerungszunahmen im Bereich der Mittelzentren Altenkirchen, Wissen, Betzdorf/Kirchen und Westerburg beruhen z.T. auf der Nähe zum Verdichtungsraum Siegen (Wissen, Betzdorf/Kirchen), z.T. auf nicht ökonomisch induzierten Wanderungen (Landschaftsvorzüge, Altenwanderungen).

Das Ergebnis dieser Untersuchungen unterstreicht sehr deutlich die Notwendigkeit, in den ländlichen Räumen entlang den Achsen geeignete Schwerpunkte für einen verstärkten Ausbau der zentralörtlichen Infrastruktur und für die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze im produzierenden, aber auch im Dienstleistungsbereich zu bestimmen und die zur Verfügung stehenden Mittel verstärkt in diesen Schwerpunkten zu konzentrieren. Diese Maßnahmen müssen flankierend zu den Maßnahmen zum Ausbau der Achsen erfolgen. Nur so kann nachhaltig eine aktive Sanierung der ländlichen Räume erreicht werden. Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht daher auch eine vordringliche Aufgabe darin, bundeseinheitliche Kriterien für die Ausweisung von sogenannten Entwicklungszentren zu erarbeiten, damit die Länder alsbald in ihren Programmen und Plänen solche Zentren verbindlich ausweisen können und sodann die Fachplanungen der Länder wie auch des Bundes mit diesem Entwicklungskonzept koordiniert werden.

RHEINLAND - PFALZ

OBERZENTREN UND MITTELZENTREN ACHSEN

