

FELIX BOESLER

Zur Theorie und Praxis regionaler Raumordnungspläne

Ein kritischer Erfahrungsbericht

Mit 1 Kartenbeilage

Die Diskussion um Inhalt und Ziele regionaler Raumordnungspläne ist nicht neuen Datums – auch wenn die Stich- und Schlagworte einmal anders lauteten, als wir es heute gewohnt sind. In den letzten zehn Jahren ist ein neuer Akzent in die Raumordnungsdebatten dadurch hineingekommen, daß der Gesetzgeber sich mit besonderer Aufmerksamkeit dieses Gebietes angenommen hat. Damit ist eine neue Situation entstanden: Es geht nicht mehr nur um frei gestellte wissenschaftlich-methodische Probleme oder um die sporadische Behandlung räumlicher Fragen aus örtlichen oder regionalen Aspekten, sondern um den erklärten Willen des Gesetzgebers, um dessen Interpretation und Erfüllung. Das Bundesbaugesetz, die landesrechtliche Gesetzgebung auf dem Gebiet der Landesplanung und schließlich das Bundesraumordnungsgesetz geben den Rahmen; auf ein Städtebauförderungsgesetz wird gewartet. Die systematische Praxis hat begonnen; sie ist aber nicht ohne Probleme.

Betrachtet man das deutsche Gesetzgebungswerk insgesamt, dann fällt besonders auf:

1. der hohe Grad von Unausgeglichenheit in den drei Ebenen der Gesetzgebung, die auch dadurch nicht behoben wird, daß das Bundesraumordnungsgesetz den Charakter einer Rahmengesetzgebung beansprucht;
2. die umfassende Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowohl in der Bundes- als auch in der Landesebene, die durch das Bundesraumordnungsgesetz nicht beseitigt, sondern eher noch verstärkt worden ist.

Diese beiden Erscheinungen brauchen nicht unbedingt als Mängel angesehen zu werden. Sie sind vom Standpunkt einer elastischen praktischen Arbeit vielleicht gar kein Nachteil, weil sie einen großen Spielraum für die Interpretation des Gesetzes lassen, dem Planer methodische Bewegungsfreiheit geben, ihm dadurch aber auch eine höhere Ver-

antwortung zuschieben und eine hervorragende methodische Schulung von ihm verlangen. Allerdings kann auch der Fall eintreten, daß „letzte Entscheidungen“ von der Rechtsprechung erwartet werden und dadurch die Aktivität der Planer auf lange Zeit gehemmt wird.

Die Praxis wird deshalb mit großer Intensität versuchen müssen, auf Grund einer objektiven Erfassung und Beobachtung der Realitäten und der ihre Entwicklung bestimmenden Tendenzen sowie der Gestaltungswünsche der Politik praktikable Alternativen aufzuzeigen. Viele im wissenschaftlich-methodischen Rahmen erkennbare Probleme müssen durch eine umfassende systematische Empirie zur Lösbarkeit gebracht werden¹.

Aus diesen grundlegenden Erwägungen heraus ist die Methodik der vorliegenden Untersuchung bestimmt worden. Dabei trat als eines der schwierigsten Probleme jedes regionalen Raumordnungsplanes die Abgrenzung des zugrunde

¹ Paul Lücke hat letzthin diesen Zusammenhang mit der Bemerkung sehr deutlich gemacht, es sei in den letzten Jahren vor allem „darum gegangen, den Begriff der Raumordnung zu konkretisieren und den Inhalt verständlich zu machen, nachdem eine Fülle von Schrifttum und Vorträgen das Gebiet so kompliziert dargestellt hatten, daß bei den Politikern die Neigung überhand nahm, die Raumordnung nicht als eine politische, sondern als eine Aufgabe ausschließlich der Fachleute zu betrachten“. Es sei darum gegangen, nachzuweisen, daß „die Raumordnung eine höchst politische Aufgabe ist und es ging darum, die politische Vorstellung, die gesellschaftspolitische Vorstellung, in eine für das gesamte Bundesgebiet gültige gesetzliche Fassung zu bringen“. Demgemäß sei nunmehr davon auszugehen, daß wir heute wissen, „daß es keinen Wohnungsbau ohne eine städtebauliche Konzeption geben kann, daß es keinen modernen Städtebau ohne eine umfassende Raumordnungspolitik gibt, und daß der Vollzug der Aufgaben von Wohnungsbau, Städtebau und Raumordnung ohne die Lösung dringender kommunalpolitischer Probleme jedenfalls nur unvollkommen möglich ist, weil unten in den Städten und Gemeinden, in den Landkreisen alles zusammenkommt und weil dort diese Aufgaben vollzogen oder doch zumindest vollziehbar gemacht werden müssen.“ (Zitiert nach Lücke, Paul: Raumordnung und Kommunalpolitik. In: Der Europäische Gemeindetag. 9. Jg. (1966) H. 1, S. 3–5.)

liegenden Planungsraumes in Erscheinung. Kein Planungsraum kann jemals völlig isoliert behandelt werden; er wird stets auf andere Räume übergreifen, auch wenn diese außerhalb der gegebenen „Planungshoheit“ als einer vorwiegend juristischen Kategorie liegen. Ein glücklicher Umstand wollte es, daß den Planverfassern fast zu gleicher Zeit und auf Initiative einer zuständigen Landesplanungsbehörde der Auftrag für die Erarbeitung von drei räumlich unmittelbar aneinander anschließenden regionalen Raumordnungsplänen erteilt wurde: Mittelmose, Untermose und Rhein-Hunsrück.

Die Planverfasser^{1a} haben sich – im Einvernehmen mit den Auftraggebern – entschlossen, diese drei regionalen Raumordnungspläne nicht nur gleichzeitig, sondern auch im einheitlichen sachlichen Rahmen zu behandeln und gemeinsam darzustellen. Sie sind der Überzeugung, daß damit die Aussagekraft jedes einzelnen Planes wächst, was zum Beispiel bei der Darstellung der Pendlersituation ebenso deutlich wird wie etwa bei der Standortplanung für die Bereiche der Mittelpunktsschulen. Die Grenzen der einzelnen regionalen Raumordnungsbereiche sind trotzdem auf allen Karten und in den Tabellen sichtbar gemacht worden, so daß jederzeit auf die besondere Situation eines Planungsraumes zurückgegriffen werden kann. Dabei bedarf es aber einer kritischen Würdigung der von den Auftraggebern vorgeschriebenen Abgrenzung der Planungsräume; sie ist für weitere Arbeiten an regionalen Raumordnungsplänen lehrreich, zumal da – wie wir sahen – sowohl das Bundesraumordnungsgesetz als auch die bis jetzt vorhandenen Planungsgesetze der Länder keine klaren Vorschriften gegeben haben – und dies der Sache nach auch kaum tun können.

Die Abgrenzung der Planungsräume erfolgte seinerzeit durch die Landesplanung Rheinland-Pfalz im wesentlichen nach Verwaltungsgrenzen, insbesondere nach denen von Landkreisen, wobei auf die Tatsache Rücksicht genommen wurde, daß eine Reihe von Kreisen oder Kreisteilen bereits von dritter Seite bearbeitet war. So ergab sich ein Mosaik von sehr ungleichen Teilen, erklärbar aus dem Nacheinander der Aufnahme entsprechender Arbeiten im Ablauf der Zeit, aber andererseits auch daraus erklärbar, daß es an den notwendigen allgemeinen Grundeinsichten sowohl methodischer als auch verwaltungspraktischer Art offenbar noch fehlte. Diesem Umstand ist es auch zu verdanken, daß die beiden größeren Städte, die auf das Untersuchungsgebiet sich als zentrale Orte höherer Ordnung auswirken, nämlich Trier und Koblenz, nicht mit im Untersuchungsbereich liegen.

Die Planverfasser haben diese Schwierigkeiten dadurch wenigstens zum Teil zu überwinden versucht, daß sie die aneinander angrenzenden Bereiche der drei Raumordnungspläne wenigstens in einem Plan zur kartenmäßigen Darstellung brachten (vgl. Kartenbeilage). Damit ist aber der von ihnen nicht zu vertretende Grundfehler der relativ willkürlichen und zu sehr an herkömmlichen Verwaltungsgrenzen festhaltenden Abgrenzung von „Planungsräumen“ nicht überwunden. Diese Frage muß aus Gründen der allgemei-

nen Methodik ausdiskutiert werden; das kann nach Meinung des Verfassers nur durch umfassende, moderne Methoden der Datenbehandlung verwendende, systematische empirische Untersuchungen geschehen. Die Praxis muß jetzt aus der Praxis lernen.

Drei regionale Raumordnungspläne als Beispiel

Den hier zu erörternden drei regionalen Raumordnungsplänen Rhein-Hunsrück, Mittelmose und Untere Mose hat eine sehr differenzierte Disposition zugrunde gelegen, bei der die Verfasser teilweise den seit längerer Zeit vorliegenden Empfehlungen der Landesplanung Rheinland-Pfalz gefolgt sind, wie sie von *Ernst Diedrich* bereits in dieser Zeitschrift veröffentlicht worden sind². Die Abweichungen sind vor allem durch Fortschritte in der allgemeinen Methodik der Landesplanung und in der Gesetzgebung bedingt.

Nach *Diedrich* wurde im Herbst 1954 – also lange vor dem Bundesbaugesetz – in Rheinland-Pfalz erstmals mit der Vorbereitung für die Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen begonnen. Die Ansatzpunkte dieser Vorhaben waren insofern richtig gewählt, als von vornherein den „Gemeinden und Gebietskörperschaften“ als „verantwortlichen Trägern der Planaufstellung“ die Initiative überlassen wurde. Man wählte ein diese Zielstellung begünstigendes Finanzierungsverfahren: die Landesplanungsbehörde stellte hierfür Zuschüsse bis zu 80 v. H. der anfallenden direkten Kosten in Aussicht, und zwar auf Antrag und „unter Beachtung bestimmter methodischer und überregionaler Auflagen“, die von der Landesplanungsbehörde gemacht wurden; sie sehen die folgende Stoffgliederung vor:

- 0 Einleitung und methodische Grundlegung
- 01 Anlaß und Vorgeschichte der Planaufstellung
- 02 Lage und Größe des Planungsraumes
- 03 Verwaltungsgliederung
- 04 Auswirkungen historischer Zusammenhänge auf die heutige regionale Planungsproblematik
- 05 Natur- und wirtschaftsräumliche Gliederung in den Untersuchungsräumen
- 06 Zentrale Orte
- 07 Vorbehaltsflächen für besondere Flächen
 - 1 Natur des Planungsraumes
 - 2 Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur
 - 3 Wirtschaft
 - 31 Landwirtschaft
 - 32 Forstwirtschaft
 - 33 Gewerbe
 - 34 Förderungsprogramme
 - 35 Finanzwirtschaft
 - 4 Verkehr

^{1a} Der Verfasser dieses Beitrags sowie Dr. E. W. Hübschmann.

² *Diedrich, Ernst*: Regionale Raumordnungspläne in Rheinland-Pfalz. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 13. Jg. (1955) H. 2, S. 99–104.

- 5 Siedlungs- und Wohnungswesen
- 6 Kultur und Bildungswesen
- 7 Verwaltung
- 8 Gesundheits- und Sozialwesen
- 9 Planungsvorschläge
(hier im einzelnen: Systematisierung der Planungsgrundlagen – Kommunale Planung – Überörtliche Fachplanungen – Investitionsplanung – Gesamtleitbild und regionaler Raumordnungsplan – Verbesserung der Agrarstruktur – Industrieansiedlung – Handwerk und Handel – Fremdenverkehr – Verkehr – Infrastruktur)

Diese nur auszugsweise wiedergegebene Disposition erhebt auch in der vollständigen Form keineswegs den Anspruch, methodisch komplett zu sein und inhaltlich als Schema für andere entsprechende Arbeiten zu dienen. Sie ist – wie dies vom Verfasser auch grundsätzlich vertreten wird – nur Beispiel für eine auch nach den besonderen Bedürfnissen des „Planungsraumes“ ausgerichtete Disposition, die in zahlreichen Einzelpositionen noch der Untergliederung bedarf, wie sie praktisch im Text des Gutachtens vorliegt. Sie gibt aber – methodisch gesehen – Anlaß zu einer Reihe von Bemerkungen und Hinweisen für die weitere praktische Arbeit an regionalen Raumordnungsplänen.

Hier ist zunächst auf die vom Verfasser entwickelte Systematik der „Grundwerke der Planung“³ hinzuweisen, die zwar aus dem Aspekt der Ortsplanung kommt, aber gerade deshalb – sinngemäß – auch auf alle regionalen Planungen und die Raumordnung großer Gebiete angewandt werden kann. Es handelt sich dabei um die folgenden „Grundwerke“:

1. Strukturatlas
2. Datenbank (im Gemeindebereich als „Städtebauliche Grundkartei“ bezeichnet)
3. Investitionskataster
4. Plan der langfristigen Investitionen
5. Regional-„Bilanz“ (analog zur „Städtebaubilanz“)
6. Regionalplanerische Grundkonzeption (entsprechend der „städtebaulichen Grundkonzeption“, also den Bauleitplänen nach BBauG vorgeordnet)

Im einzelnen ist hierzu – unter den besonderen Aspekten der regionalen Raumordnungsplanung – grundsätzlich zu bemerken:

Ad 1. Strukturatlas

Er beruht auf einer räumlich ausgerichteten Bestandsaufnahme der für die Strukturanalyse erforderlichen bzw. für eine Strukturprognose maßgeblichen natürlichen, sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Daten in einer der jeweiligen Art der Objekte und Funktionen entsprechenden,

weitgehenden räumlichen Differenzierung. Er soll das Gesamtstrukturbild eines regionalen Bereichs und seine regionalen Beziehungen zur Darstellung bringen und Planungsgrundlage für deren weitere Entwicklung sein, weshalb auf seine Evidenzhaltung (Fortschreibung) besonders zu achten ist. Zugleich soll er die ihm zugrunde liegenden Teilstrukturen darstellen und zur Ermittlung der Alternativen für strukturpolitisch notwendige oder zu empfehlende Maßnahmen dienen.

Ad 2. Datenbank für Orts- und Regionalplanung

Sie ist die statistisch-technische Grundlage für die Erfassung und Fortschreibung der regionalplanerisch erforderlichen Daten, insbesondere der des Strukturatlas, dem sie in ihrer Gliederung weitgehend entsprechen sollte. Als kleinste Einheit sind für kommunale Datenbanken die Baublöcke (Darmstädter System) oder eine Zusammenfassung von solchen (Krefelder System), für Datenbanken eines regionalen Bereichs Gemeinden, ggfs. auch Gemeindeteile, zu empfehlen⁴.

Ad 3. Investitionskataster

Es ist die nach Einzelobjekten und Investitionsbereichen systematisch geordnete und laufend fortgeführte Zusammenstellung aller bereits gemachten sowie der geplanten Investitionen mit Angabe der Investitionssumme und der Folgekosten (personeller und sachlicher Unterhaltungsaufwand, Abschreibungen und Erneuerungsrücklagen) sowie der Finanzierungsquellen.

Ad 4. Plan der langfristigen Investitionen

Er ist die Zusammenstellung der jeweils in der Planung begriffenen und der bereits beschlossenen Investitionen mit Dringlichkeits- und Zeitstufenplan in Einnahme und Ausgabe.

Ad 5. Städtebau- bzw. Regionalbilanz

Sie versucht, an Hand eines detaillierten Kennziffersystems den Bedarf an städtebaulichen Leistungen und seine tatsächliche Befriedigung durch bereits vorgenommene Investitionen insbesondere auf dem Gebiet der Infrastruktur⁵ gegenüberzustellen (Bilanz der städtebaulichen und regionalen Leistungen).

Ad 6. Städtebauliche bzw. regionalplanerische Grundkonzeption

Sie ist die Zusammenfassung der aus der Strukturanalyse und den allgemeinen Tendenzen der kommunalen und regionalen Planung sich ergebenden Grundtendenzen (Stadt-

³ Vgl. u. a. Boesler, Felix: „Ballungsräume“ und ihr „Hinterland“. In: Raumordnung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Beih. zu: Volkswirt. 19. Jg. (1965) Nr. 17.

⁴ Vgl. hierzu Boesler, Felix: Die Bedeutung der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) für die Orts- und Regionalplanung. In: Deutsche Architekten- und Ingenieur-Zeitschrift DAi. (1966) Mai, S. 1 ff.

⁵ Vgl. hierzu Boesler, Felix: Art. „Infrastruktur“ und „Strukturforschung“. In: Handwörterbuch der Raumforschung. – Im Erscheinen.

entwicklungs- bzw. regionaler Raumordnungsplan). Sie bildet die Grundlage für die Bauleitpläne nach Bundesbaugesetz und die aus Landes- und Bundesrecht sich ergebenden regionalen Raumordnungspläne, liegt aber systematisch und rechtlich noch vor diesen.

*

Der Durchführung dieses umfassenden Programms stehen in der Frage der Datenbeschaffung noch teilweise Schwierigkeiten entgegen.

Bei den Arbeiten an den regionalen Raumordnungsplänen Rhein-Hunsrück, Mittelmosel und Untere Mosel haben sich bestimmte Probleme herausgestellt, deren Lösung für die untersuchten Räume als wichtig und vordringlich erscheint. Sie ergaben sich, bei voller Anerkennung der unbefriedigenden Abgrenzung der „Planungsräume“, sowohl bei globaler Betrachtung als auch bei der Anwendung der Strukturforschungsmethode. Es handelt sich vorwiegend um die folgenden Bereiche:

1. Verbesserung der Agrarstruktur

Alle drei „Planungsräume“ sind ausgesprochene Agrarräume ohne irgendwelche Schwerpunkte industriell-städtischen Charakters, die erst in Koblenz und Trier gegeben sind. Die Agrarstruktur ist dabei – bedingt durch die naturräumliche Situation – unterschiedlich. Von der Seite der natürlichen Produktionsbedingungen gesehen, enthält das Gebiet neben weniger guten auch günstige Agrarbereiche (Mosel- und Rheintal: Weinbau; Maifeld: Hackfruchtbau; Kreis Simmern: Viehzucht; Kreisteil Wittlich: Sonderkulturen). Rund die Hälfte des Gebietes wird forstwirtschaftlich genutzt. Obwohl ein Forstwirtschaftsplan für den Gesamtraum noch nicht vorliegt, sollte dennoch nicht versäumt werden, geeignete anfallende, landwirtschaftlich weniger wertvolle Flächen aufzuforsten, allerdings, wenn möglich, mit Laubwald. Die festzustellende Zunahme des Nadelholzbestandes, der zwar betriebswirtschaftlich als günstiger betrachtet wird, weil er schneller größere Gewinne abwirft, ist dabei weder vom Gesichtspunkt der Wasserwirtschaft noch von dem der Landschaftspflege besonders erwünscht. Im übrigen muß die Gesamtbetrachtung der Forstwirtschaft der Tatsache Rechnung tragen, daß der Wald wesentlicher Bestandteil des Sozialkapitals ist und in seinen Funktionen auch von hier aus beurteilt werden muß. Er erfordert und repräsentiert deshalb auch Investitionen, die nicht nur der forstwirtschaftlichen Nutzung und damit der Rentabilität, sondern ganz oder überwiegend dem gemeinen Nutzen dienen. Die weitestgehende Erhaltung des Waldbestandes und die Intensivierung seiner Nutzungsmöglichkeiten, besonders gemeinnütziger Art, muß Ziel der Waldpolitik sein. Dabei kommt es nicht allein auf die Erhaltung des Waldbestandes nach der Fläche, sondern auf die bestmögliche Strukturierung dieser Fläche und auf ihre Pflege als Bestandteil des Sozialkapitals an; der Wald ist ein wesentliches Element der Grundausrüstung des Untersuchungsgebietes und damit

ein notwendiges Korrelat seines vorwiegend agrarischen Charakters.

Die *Sonderkulturen*, insbesondere der *Weinbau*, sind unter ähnlichen Gesichtspunkten im Rahmen der Gesamtstruktur des Untersuchungsgebietes und seiner agrarischen Situation zu betrachten. Ziel des Weinbaus sollte – nicht zuletzt in Anbetracht der immer deutlicher werdenden europäischen Marktsituation – sein, nicht die Produktionsmenge um jeden Preis zu steigern, sondern die Qualität des Angebots möglichst hoch zu entwickeln. Das bedeutet, soweit als möglich an der arbeitsintensiven Betriebsverfassung festzuhalten oder – wo ein Mangel an Arbeitskräften droht – zu einer möglichst kapitalintensiven Betriebsführung zu gelangen, deren Vorteile auch kleinere Betriebe sich durch intensive genossenschaftliche Maßnahmen zugänglich machen können. Das Problem der Flurbereinigung im Weinbau ist noch schwieriger als in der allgemeinen Landwirtschaft, da bei der Kleinheit der Parzellen und ihrer Abhängigkeit von Lage und Lokalklima sehr viele Sondersituationen entstehen, die die Bewertung der einzelnen Parzellen außerordentlich schwierig erscheinen lassen. Trotzdem sollte gerade unter regionalplanerischen Gesichtspunkten eine schnellere umfassende Flurbereinigung für den Weinbau angestrebt werden, da die Existenzfähigkeit des Weinbaues und die Qualität seiner Leistungen hiervon weitgehend abhängen, was bei einer Durchdringung des Gesamtmoselraums mit Gewerbe und Veränderungen in der Ausstattung des Weinbaus mit Arbeitskräften deutlich werden würde.

Im Zuge der qualitativen Intensivierung des Weinbaus liegt speziell an der Mosel auch eine Überprüfung seiner Standplätze innerhalb der Gemarkungen. Bevorzugt werden sollten die hervorragend besonnten Steilhanglagen, nicht dagegen um jeden Preis die Tallagen, auch wenn diese bequemer zu bewirtschaften sind. Gerade hier kann die sinnvolle Zusammenlegung wesentliche Erfolge sicherstellen.

Betriebswirtschaftlich gesehen ist die agrarische Situation allgemein relativ ungünstig. Als Planungsziel wird empfohlen: Verbesserung der Agrarstruktur durch Förderung der Tendenz zu familiengerechten Betriebsgrößen, zur Ansiedlung, zur Althofsanierung, zur Vereinheitlichung der Produktion und Vermarktung, zum verstärkten Maschineneinsatz und genossenschaftlichen Zusammenarbeiten. Dabei spielt die Ausrichtung auf die Ansprüche und Auswirkungen des gemeinsamen europäischen Marktes, d. h. die Heranbildung „EWG-fester“ Betriebe, eine besondere Rolle. Voraussetzung dafür ist u. a. eine umfassende, vor allem aber schnelle Umlegung. Die Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung lassen sich z. Z. noch nicht auf einzelne Gemeinden lokalisieren, da die landwirtschaftliche Rahmenplanung sich im Lande Rheinland-Pfalz während der Arbeit der Gutachter noch in einem Vorbereitungsstadium befand.

Auf die *Festigung der Landwirtschaft* ist unter dem bestimmenden Gesichtspunkt der Bildung eines „einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraumes“ (s. Begründung zum Entwurf des Landesplanungsgesetzes) besonders nachdrücklich zu verweisen. Mit ihr steht und fällt die regionalplanerische Entwicklung und Sanierung des gesamten Untersuchungs-

raumes, der zu dem größeren Bereich eines geschlossenen agrarischen Problemgebietes gehört⁶. Alle Fachplanungen in dem Untersuchungsgebiet wie in den angrenzenden gleich oder ähnlich strukturierten Räumen müssen von dieser Grunderkenntnis ausgehen.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß allein durch agrarstrukturelle Maßnahmen das Gesamtproblem des Untersuchungsgebietes nicht zu lösen ist. Die speziell agrarstrukturellen Maßnahmen bedürfen der Ergänzung durch allgemeine strukturelle Maßnahmen. Hier kommen vor allem in Frage

- a) die Durchdringung des Gebietes mit Gewerbe in einem der Gesamtlösung angepaßten Stil und Umfang;
- b) der Ausbau der Infrastruktur;
- c) der Ausbau des Fremdenverkehrs mit weiteren ergänzenden Maßnahmen.

Bei alledem spielt die Frage der Arbeitskräfte und ihrer regionalen Bindung die ausschlaggebende Rolle. Hier liegt deshalb auch eines der Hauptprobleme der regional- und ortspanerischen Arbeit.

2. Industrieansiedlung

Von der Zielsetzung einer Industrialisierung der drei Planungsräume im intensiven Sinne des Begriffes kann nicht gesprochen werden. Vielmehr muß grundsätzlich darauf geachtet werden, daß, mit Rücksicht auf die Gesamtstruktur des Untersuchungsgebietes und seine Einbettung in die räumlichen Aspekte größeren Stils, die an den Landesgrenzen von Rheinland-Pfalz nicht Halt machen, Maßnahmen zum Ansatz oder zur Erweiterung von gewerblichen Betrieben hier in der Hauptsache nur subsidiären Charakter haben können, was örtlich intensive Lösungen nicht ausschließen braucht, auch wenn für solche gegenwärtig noch keine zwingenden Gründe erkennbar sind. Damit ist die Zahl der Standorte für gewerbliche Betriebe und ihre Kapazität von vornherein beschränkt. Es dürfte keine Entwicklung zu einem großflächigen Industriegebiet im Sinne der anderwärts festzustellenden Verdichtungsräume, sondern eine mehr punktuelle Lösung in Betracht kommen, die nicht zuletzt auch in der Stärkung geeigneter zentraler Orte besteht. In dem so gegebenen Rahmen bedarf es allerdings einer besonderen Aktivität aller Beteiligten auf diesem Gebiete, da ohne besondere Förderung kaum besondere Anziehungspunkte für gewerbliche Betriebe gegeben sind. Dies gilt insbesondere auch angesichts der Schwerpunktbildungen in Koblenz und Trier.

Im überregionalen Rahmen, d. h. aus Bundesmitteln, hat bisher nur die Stadt Simmern nennenswerte Förderung im Rahmen des Regionalen Förderungsprogramms für Zen-

trale Orte in ländlichen schwach strukturierten Gebieten erhalten. Der Erfolg ist unbestreitbar; allerdings sind gewisse Voraussetzungen hier günstig gewesen. Seitens des Wirtschaftsministeriums Rheinland-Pfalz ist im Einvernehmen mit den beteiligten Industrie- und Handelskammern Koblenz und Trier Ulmen-Meiserich im Landkreis Cochem als Schwerpunkt der Industrieansiedlung in die staatlichen Förderungsprogramme aufgenommen worden. Von dem ebenfalls aufgenommenen Förderungsraum Wittlich-Wengerohr werden – auch wenn er außerhalb des hier mituntersuchten Planungsraumes Mittelmosel liegt – auf diesen gewisse Auswirkungen sichtbar werden. Abgesehen von diesen Gemeinden, die staatliche Förderung erfahren, kommen nach der hier vertretenen Auffassung für Gewerbeansiedlung ergänzend folgende Gemeinden in Frage:

- im Planungsraum „Untere Mosel“: Büchenbeuren, Sohren, Pfalzfeld und Emmelshausen;
- im Planungsraum „Mittelmosel“: Uerzig, Niederemmel, Thalfang, Morbach und Rhaunen;
- im Planungsraum „Rhein-Hunsrück“: Kastellaun und Rheinböllen.

Diese Gemeinden entsprechen auch den von den Industrie- und Handelskammern ursprünglich zur Aufnahme in das regionale Förderungsprogramm vorgeschlagenen Gemeinden. Sie zeigen bereits heute Ansätze zu einer zum Teil schon beachtlichen gewerblichen Entwicklung (so z. B. Emmelshausen und Sohren), die sich ohne Hilfe durch besondere Förderungsprogramme ergeben hat.

Wenn diese Orte weitere Ansätze zu gewerblicher Tätigkeit zeigen werden, so sollte man dem zumindest nichts in den Weg legen, wobei Entgegenkommen auf der Gemeinde- und Kreisebene durchaus angebracht wäre. Die so entstehenden untergeordneten gewerblichen Standorte dürften nicht im Widerspruch zu der Vorstellung eines Netzes von Entwicklungsschwerpunkten stehen, zu denen Simmern, Ulmen-Meiserich und Wittlich-Wengerohr gehören. Sie sind so gewählt, daß sie bereits einen mehr oder weniger starken Ansatz von Betrieben zeigen und an vorhandenen oder geplanten durchgängigen Verkehrsverbindungen liegen: z. B. Thalfang und Morbach an der Hunsrückhöhenstraße, Emmelshausen und Pfalzfeld in der Nähe der geplanten Schnellverkehrsstraße zur Entlastung der B 9. Gerade der Raum Emmelshausen-Halsenbach wird allerdings vom Ministerium für Wirtschaft und Verkehr für das natürliche Arbeitskraftreservoir der Stadt Koblenz und ihrer Industrie gehalten. Es ist nicht einzusehen, weshalb dieser Raum lediglich Wohnfunktionen, nicht aber eigene Arbeitsstätten haben soll, da ein solcher Verzicht im Widerspruch zu den Bemühungen um Strukturverbesserung dieses Raumes stehen und auch auf die Situation der Landwirtschaft zurückgeschlagen würde. Auch hier wird deutlich sichtbar, wie unbefriedigend die zu enge und isolierende Abgrenzung von regionalen Planungsräumen sein kann.

In diesem Zusammenhang muß festgestellt werden, daß mit einem sofortigen größeren Anfall von Arbeitskräften, die in der Landwirtschaft frei werden, auf keinen Fall gerechnet werden kann. Die Arbeitskraftfrage ist auch von

⁶ Vgl. Karte 1 Ballungsgebiete und agrarische Problemgebiete in: *Dittrich, Erich*: Regionale Wirtschaftspolitik und Verbesserung der Agrarstruktur. – Wiesbaden 1960. = AVA-Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e. V., Sonderh. Nr. 6.

den anzusiedelnden Betrieben her das Hauptproblem – quantitativ wie qualitativ. Bei diesem Personenkreis handelt es sich ganz überwiegend um ungeschulte Arbeitskräfte; die erforderliche Umschulung würde längere Zeit in Anspruch nehmen und eine starke finanzielle Belastung für neu angesetzte Betriebe bedeuten. Dennoch sind solche Einrichtungen, wie z. B. Lehrwerkstätten, dringend erforderlich; praktischerweise wären sie mit den Betrieben zu verbinden, aber ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Ihre Standorte sind in den regionalen Raumordnungsplänen unter „Berufsfördernde Maßnahmen“ besonders nachgewiesen; sie sind nach Gesichtspunkten der räumlichen Ordnung ausgewählt, wobei sowohl die Zahl der erforderlichen Lehrlingsplätze als auch die Erreichbarkeit der Lehrwerkstätte durch die Lehrlinge eine Rolle spielt. Hier werden bereits Fragen der Infrastruktur berührt, da die Abwanderung aus dem Untersuchungsgebiet in erster Linie Jugendliche betrifft, die sonst meist auf die Chance verzichten müßten, eine geordnete Lehre durchmachen zu können. Dem ist nur durch eine Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten entgegenzuwirken.

3. Handwerk und Handel

Handwerk und Handel haben im Untersuchungsgebiet vorzugsweise örtliche Bedeutung. Eine Ausnahme bildet der Großhandel mit Wein, der im internationalen Rahmen tätig wird, und der übrige, dem Weinbau dienende Großhandel, der enge regionale Einzugsbereiche hat.

Im Handwerk kommt – mit Rücksicht auf den betont agrarischen Charakter des Untersuchungsgebietes – vor allem den der Versorgung der Landwirtschaft dienenden Handwerkszweigen besondere Bedeutung zu. Hier ist darauf zu achten, daß mit zunehmender Motorisierung der Landwirtschaft eine entsprechende Kapazitätserhöhung erfolgt. Das sonstige Handwerk kommt vor allem in den im Plan gekennzeichneten Gemeinden mit zukünftig verstärkter Wohnfunktion in Betracht. Ähnlich liegt die Situation beim Einzelhandel, der an den gleichen Stellen Kapazitätserweiterungen verlangt. Im übrigen fallen die Planungen für den Ansatz solcher Betriebe unter die gemeindliche Planungshoheit. Dort sollten sie aber wegen ihrer örtlichen Bedeutung mit besonderer Sorgfalt bearbeitet werden. Entwicklungschancen für große Einkaufszentren – vor allem für solche „auf der grünen Wiese“ – bietet der Untersuchungsraum nicht.

4. Fremdenverkehr

Zu den für den Untersuchungsraum geeignetsten Förderungsmaßnahmen gehört im vorliegenden Falle der Fremdenverkehr. Seine Entwicklung sollte „stilgerecht“ erfolgen, d. h. sich den Gegebenheiten und Möglichkeiten dieser Region einfügen, die freilich z. T. sehr unterschiedlich sind.

Der Fremdenverkehr im Gesamttraum zeigt heute schon deutlich drei Formen. Ausflugs- und Durchgangsverkehr

herrscht in den Tälern von Rhein und Mosel vor; er wird an der Mosel durch deren Schiffbarmachung und die damit gegebene fahrplanmäßige Verkehrsgestaltung der Personenschiffahrt wesentlichen Auftrieb erhalten können. Zu seiner Durchführung sind durch die Anhebung von Brücken bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen worden; für den entsprechenden Straßenverkehr dagegen bleibt noch viel zu tun, insbesondere im Zuge der alten Trasse der Moselbahn. An diesen Verkehrswegen ist weniger der Ausbau von Beherbergungsraum vordringlich als vielmehr der Ausbau und die attraktive Gestaltung der Gaststättenbetriebe. Die Landesregierung könnte hier mit zinsverbilligten Krediten – wie bereits in anderen Ländern der Fall (z. B. Hessen) – in erheblichem Maße fördernd wirken.

Anders ist die Situation in den Höhengebieten. Diese sollten – wieder im Rahmen der Agrarstrukturverbesserung – dem längerfristigen Erholungsverkehr weiter erschlossen werden. Gerade in den walddreichen Gebieten des Hunsrücks sowie des Idar- und Hochwaldes bieten sich in den Randgemeinden der ausgedehnten Wäldungen derartige Möglichkeiten in reichem Maße. Nach den gemachten Beobachtungen scheint das erste Erschließungsproblem hier bei der Werbung für den Fremdenverkehr zunächst einmal bei den potentiellen Gastgebern zu liegen. Zahlreiche gutgemeinte Versuche der Bürgermeister und Amtsbürgermeister, die den Wert des Fremdenverkehrs für ihre Gemeinden sehr wohl erkannt haben, scheiterten bisher an der gleichgültigen oder gar ablehnenden Haltung der Bevölkerung gegenüber den Erfordernissen des Fremdenverkehrs. Wäre erst einmal durch Aufklärung und durch die eventuell über Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen) mögliche Unterweisung über die Grundansprüche des Fremdenverkehrs und betriebswirtschaftliche Einsichten ein Fundament geschaffen, dann könnte durch den Anreiz von Krediten oder Zinszuschüssen erreicht werden, daß nicht nur der Bettenbestand der vorhandenen Hotels und Gasthäuser vermehrt wird, sondern auch privater Übernachtungsraum auf den Höfen der Bauern in geeigneter Form zur Verfügung gestellt wird. Dies ist vor allem dann möglich, wenn die Verpflegung mit den Hauptmahlzeiten (mittags und abends) in Gastwirtschaften verabreicht werden könnte. Es kommt also in erster Linie darauf an, daß die Quartiergeber Übernachtungsraum mit einer dem „Sozialtourismus“ gerecht werdenden Ausstattung (selbstverständlich mit fließendem Wasser auf den Zimmern und WC, ggfs. mit Dusche oder Bad) zur Verfügung stellen können. Bei dieser Art des „schlichten“ Fremdenverkehrs, der immer stärker gefragt wird, kommt es auf Ruhe und Erholung, weniger auf Amusement an, so daß der dörfliche Charakter seiner Standorte durchaus geeignet erscheint. Da ein ausgesprochener Mangel an Erholungsmöglichkeiten für kinderreiche Familien besteht, eröffnet sich hier eine besondere Möglichkeit zur Schaffung familiengerechter „Oasen der Ruhe“. Bei dem Nachweis für Orte mit Ausbaumöglichkeiten dieser Art ergibt sich ein relativ geschlossenes Fremdenverkehrsgebiet auf den rechtsmoselanischen Höhen, während links der Mosel nur kleinere Gebiete hierfür nachgewiesen werden können.

Die dritte Art des Fremdenverkehrs mit der Benutzung

von Heilquellen ist besonders gegeben im Staatsbad Bad Bertrich⁷ und Bad Salzig.

Bei allen Maßnahmen zur Entwicklung des Fremdenverkehrs ist zu beachten, daß er – abgesehen von den eigentlichen Heilbädern – saisonal begrenzt ist und nur geringe Möglichkeiten bestehen, den Wintersport einzubeziehen; danach müssen sich alle Dispositionen, auch die der Gemeinden, richten.

In diesem Zusammenhang muß auch auf die Erschließung von Naturparks hingewiesen werden. In erster Linie handelt es sich dabei um die Schaffung von Wanderwegen im Gebiet des Soonwaldes sowie des Idar- und Hochwaldes, ferner von ausreichenden Parkflächen, Rastplätzen mit und ohne Bewirtschaftung sowie hygienischen Einrichtungen in den Gemeinden des Randgebietes. Gerade die Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs im Bereich von Gegenden mit Naturparkcharakter erfordern die Beachtung der Gesichtspunkte der *Landschaftspflege* in besonderem Maße.

Alles in allem kommt ein Netz von vorwiegend kleineren Fremdenverkehrsorten in Vorschlag, das im wesentlichen mittleren Ansprüchen genügt.

5. Verkehr

Die großräumige Verkehrslage des Untersuchungsgebietes ist relativ schwach. Es besteht nur eine ausgesprochene Durchgangslinie im Schienenverkehr, die Moseltalbahn Koblenz–Trier. Ihr sind einige Stichbahnen zugeordnet, die nur die nächstgelegenen Kreisstädte (Bernkastel-Kues und Wittlich) sowie Traben-Trarbach anschließen. Die Kreisstadt Zell ist überhaupt ohne jeden Bahnanschluß, nachdem der Betrieb der privaten Moselbahn (Bullay–Trier) eingestellt worden ist. Ein Ausgleich konnte hier nicht rechtzeitig erfolgen, da der Ausbau der Straße erst beginnen kann, wenn die Trasse der Bahn geräumt ist; hieraus ergeben sich jahrelange Bauvorhaben, die in der Hauptzeit des Fremdenverkehrs diesen sehr beeinträchtigen. Die Erschließung der Höhengebiete ist wegen der geringen Verkehrsspannungen entsprechend schwach; beide Höhengebiete werden nur von Koblenz, Boppard und Andernach her schienenmäßig erschlossen. An Querverbindungen durch die Bahn fehlt es vollständig, was u. a. auf frühere strategische Erwägungen zurückzuführen ist.

Ursprünglich sah es die Staatsbahn als eine ihrer Aufgaben an, verkehrsarme Gebiete zu erschließen, auch wenn dies nicht zu ihrer Rentabilität beitrug. Neuerdings wird seitens der Bundesbahn der gegenteilige Kurs gesteuert; im

Untersuchungsgebiet sind bereits erhebliche Verkehrseinschränkungen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr erfolgt, die landesplanerisch im Grunde bedauerlich sind, da sie den Bestrebungen, das Gebiet durch Investitionen der verschiedensten Art zu entwickeln, geradezu entgegenwirken. Unter den gegebenen Umständen bleibt als Planungsmaßnahme nur möglich, den bereits diskutierten Abbau von unrentablen Bahnstrecken in diesem Gebiet zu verhindern, solange nicht ein in jeder Beziehung guter Ersatz geschaffen ist. Ebenso sollte dafür gesorgt werden, daß im Interesse der Gebietsentwicklung dort auch private Verkehrsunternehmen zum Zuge kommen, wo bisher die Verkehrsbedienungen an den Konzessionsschwierigkeiten, die seitens öffentlicher Verkehrsträger gemacht wurden, de facto gelitten hat.

Eine wirklich positive Verkehrsentwicklungsplanung ging von der internationalen Moselkanalisierungsgesellschaft aus; die von ihr geplante Wasserstraße ist nach relativ kurzer Bauzeit betriebsfähig geworden. Sie dient allerdings in noch weit größerem Maße als die Moseltalbahn dem Massengüter-Durchgangsverkehr. Die Höhengebiete beiderseits der Mosel werden von dieser Maßnahme kaum berührt. Obwohl nach dem derzeitigen Stande der Planung das in Wittlich-Wengerohr vorgesehene Industriegebiet über Lieser erschließbar sein würde, aber nicht im Untersuchungsgebiet, sollte diese Maßnahme auch von diesem aus als erwünscht im Auge behalten werden. Da auf der Strecke, die durch das Untersuchungsgebiet führt, keine nennenswerten Gütermengen für den Wasserstraßenverkehr anfallen werden, bedarf es hier nach der z. Z. übersehbaren Entwicklung keiner weiteren besonderen planerischen Empfehlungen. Dagegen ist ein Hinweis auf die Notwendigkeit von landespflegerischen Maßnahmen notwendig, wie sie für die Ufergestaltung und ähnliches seitens der zuständigen Stelle im Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten bereits im Gange sind.

Im Straßennetz ist dieselbe Erscheinung wie beim Bahnnetz festzustellen; es fehlt an großen durchgängigen Ost-West-Querverbindungen. Die geplante Schnellverkehrsstraße über die Höhen zur Entlastung der B 9 im Rheintal wird in Verbindung mit der ebenfalls geplanten, zum Teil im Bau befindlichen oder schon vor dem Kriege fertiggestellten Eifel-Autobahn eine verbesserte Verkehrsführung bringen. Diese wird sich besonders günstig auswirken auf die vorgeschlagenen Ansätze für Industrie in Ulmen-Meiserich (Eifelautobahn), in Emmelshausen und in Pfalzfeld (Schnellstraße).

Ein Bedürfnis für Zubringerflugplätze des allgemeinen zivilen Luftverkehrs besteht weder heute, noch ist es für die Zukunft in einem Ausmaße zu erwarten, das besondere Investitionen rechtfertigen würde. Der Ausbau des Segelflughafens Mont Royal zum Sportflugplatz für den Motorflug wird empfohlen.

Umgehungsstraßen sind dort ausgewiesen, wo sie aus regionalen Gründen erforderlich erscheinen; soweit lediglich örtliche Gründe dafür vorliegen, ist ein Ausweis im Plan nicht erfolgt.

Bei der Erörterung aller Verkehrsprobleme muß sehr dar-

⁷ Für Bad Bertrich wurde auf Wunsch der Beteiligten ein Sondergutachten vorgelegt, das vor allem die räumlichen Probleme gegenüber dem Umland einer Klärung zuzuführen sucht. Während der Kurbetrieb in Bad Salzig im wesentlichen Patienten der Sozialversicherung vorbehalten ist und somit auch weitgehend in der Gestaltung der LVA untersteht, könnte im benachbarten Boppard eine weitere Kurentwicklung gefördert werden; entsprechende Pläne der Stadt zur Einrichtung eines ausgedehnten Kurparks mit entsprechenden Zweckbauten liegen seit längerer Zeit vor und sind damit Angelegenheit der Ortsplanung, sollten aber auch als regionalplanerisch wichtig angesehen werden.

auf geachtet werden, daß das Untersuchungsgebiet nicht nur als europäischer Durchgangsraum, sondern auch durch Zielverkehr in das Gebiet selbst eine Intensivierung erfährt. Dabei ist zu beachten, daß das Untersuchungsgebiet bisher ausgeprochenes Grenzgebiet war, dessen volle Verkehrerschließung gar nicht erwünscht war. Jetzt erhält es durch die Entwicklung in der EWG die Bedeutung eines Zentralraumes, was nicht unterschätzt werden darf. Es muß aber sehr sorgfältig überprüft werden, inwieweit dabei Durchgangs- und Zielverkehr zu unterscheiden sind.

6. Infrastruktur

Alle bisher von uns gemachten Vorschläge zur aktiven Regionalplanung haben ihren eigentlichen Grund in dem Planziel, durch „Agrarstrukturverbesserung“ ein Gebiet zu entwickeln, das – wie die Begründung zum Landesplanungsgesetzentwurf sagt – „wegen der in ihm bestehenden sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Wechselbeziehungen einen einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraum bildet“. Hierzu gehört als Korrelat zu den ökonomisch-technischen Fachplanungen die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur. Mängel in der Infrastruktur bestehen vor allem auf folgenden Gebieten

- a) im Schulwesen und in der Erwachsenenbildung (hier sogar sehr stark)
- b) in der Gesundheitsbetreuung und Siechenfürsorge
- c) in der Jugend- und Altenbetreuung
- d) in kulturellen Einrichtungen
- e) in der Intensivierung der Ortsplanungen zum Zweck einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Sinne des Bundesbaugesetzes.

Zu diesen Punkten werden im einzelnen folgende Vorschläge gemacht:

a) Schulwesen und Erwachsenenbildung

Aus der Erkenntnis, daß eine Agrarstrukturverbesserung ohne die Siedhafthaltung wesentlicher Bevölkerungsteile nicht möglich und sinnvoll ist, muß ein Anreiz für das Siedhaftbleiben geboten werden, wie er mit den verschiedenen Maßnahmen im Bereiche der Agrar- und Sozialstruktur möglich ist, die ohne ein ausgebautes und leistungsfähiges Schulwesen nicht wirksam werden können.

Empfohlen wird der Ausbau des Volksschulwesens durch Schaffung leistungsfähiger Schultypen in Form von Mittelpunktsschulen. Die hierfür zu bildenden Schulverbandsbereiche sind in einer Sonderkarte (Stand: 1963) entwickelt worden. Sie zeigt die möglichen Einzugsbereiche, wobei weitgehend auf naturräumliche Bedingungen und bestehende Verkehrsmöglichkeiten Rücksicht genommen wird. Im Raumordnungsplan sind die empfohlenen Mittelpunktsschulstandorte besonders gekennzeichnet, ohne daß hier die Einzugsbereiche nochmals besonders ausgewiesen werden. Es wird sich aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in der Investitionspolitik kaum vermeiden lassen, daß dabei die Simultanschulen an Bedeutung gewinnen. Es erscheint

im Interesse der Gesamtkonzeption der regionalen Raumordnungspläne und des Landesentwicklungsprogramms dringend geboten, einen Rahmenplan für die gesamte Schulstruktur, die auch das Mittel- und höhere Schulwesen umfaßt, zu erarbeiten. Für Mittel- und höhere Schulen werden neue, besondere Standorte vorgeschlagen, die das bestehende Schulnetz räumlich oder sachlich zu verbessern geeignet erscheinen. Im Interesse einer Verkürzung der Schulwege zu den weiterführenden Schulen, die aus pädagogischen und sozialen Gründen dringend erforderlich ist, muß das Netz dieser Schulen engermaschig gestaltet werden. Hiervon hängt auch die Inanspruchnahme des mittleren und höheren Schulwesens entscheidend ab. Deshalb muß die Erreichbarkeit der Schule auch durch den Einsatz besonderer finanzieller Mittel gefördert werden, z. B. durch die Einrichtung von Schulbuslinien. Um deren Wirtschaftlichkeit günstig entwickeln zu können, sind in unseren Vorschlägen die Standorte von Mittelpunktsschulen, Mittel- und höheren Schulen nach Möglichkeit an einen Ort gelegt worden. Das Schulbusnetz soll erreichen, daß unabhängig vom Berufsverkehr den Schulkindern eine zeitlich und technisch befriedigende Lösung (jedem Kind seinen Sitzplatz und keine unnötigen Wartezeiten!) geboten wird.

Das Netz der Berufsschulen ist erst neu geordnet worden und entspricht den Bedürfnissen. Leider ist auf dem Gebiet der Berufsfachschulen selbst in einem ausgesprochen agrarischen, von der Natur benachteiligten und gerade deshalb besondere Methoden der Landwirtschaftstechnik erfordernden Gebiete der Besuch der Landwirtschaftsschulen z. Z. örtlich unzureichend. Da diese Schulen in Ausstattung und Arbeitsmethoden durchaus modern und gut sind, kann auf diesem Gebiet keine Verbesserung der Situation herbeigeführt werden; es ist vielmehr Aufgabe der Aufklärungs- und Selbstverwaltungsorgane, hier Abhilfe zu schaffen. Unter Umständen müssen in größerem Umfang Erziehungsbeihilfen gewährt werden, da hier wirklich ein regionaler Notstand vorliegt, der mit Mitteln der Planung allein offenbar nicht beseitigt werden kann.

In ähnlicher Form sollte die Erwachsenenbildung unterstützt werden, die – wie im Zusammenhang mit dem Fremdenverkehr dargelegt – auf eine ihr gemäße Art und Weise an der Strukturverbesserung mitzuwirken geeignet ist.

b) Gesundheitsbetreuung

Die Gesundheitsbetreuung erfordert ein engmaschiges Netz ärztlicher Versorgung und die Bildung von Schwerpunkten durch Krankenhausinvestitionen. Nach Aussagen der zuständigen Stellen ist die ärztliche Versorgung des Untersuchungsgebietes im allgemeinen als ausreichend zu betrachten. Dagegen läßt die Krankenhausversorgung teilweise zu wünschen übrig. Dies gilt vor allem für die Kreise Zell und Cochem. Empfohlen wird – in Anbetracht der übrigen Entwicklung – die Schaffung von Krankenhauseinrichtungen in Cochem (allgemeines Krankenhaus mit Schwerpunkt in der Gynäkologie), zwischen Halsenbach und Buchholz in der Nähe der späteren Schnellstraße (zugleich als Unfallkrankenhaus). Alters- und Siechenfürsorge sind ausgesprochen örtliche Angelegenheiten, da man den Kreis der

hier Betreuten nach moderner Anschauung nicht aus ihrem bisherigen örtlichen Milieu herausreißen sollte. Der Bedarf an solchen Einrichtungen wird in Zukunft wachsen, so daß auch deswegen überörtliche Konzentration nicht zu empfehlen sein wird.

Die erforderliche Dezentralisation des Gesundheits- und Pflegewesens ist bei allen planerischen Erwägungen sehr zu beachten. Deshalb kommt dem Ausbau des Systems von Gemeindeschwesternstationen und dem Einsatz einzelner Gemeindeschwestern besondere Bedeutung zu. Die Schwesternstationen könnten mit Ambulatorien sowie Alters- und Pflegestationen verbunden werden.

c) Jugend- und Altenbetreuung

Die Jugendbetreuung ist eine mindestens ebenso stark örtliche Angelegenheit, so daß es regionaler Empfehlungen nicht bedarf. Jugendherbergen sollten in ausreichendem Maße in den für den Fremdenverkehr als besonders geeignet bezeichneten Gebieten errichtet werden.

Das Altenproblem erweist sich vorwiegend als echte Aufgabe in der gemeindlichen Ebene; gerade in ländlichen Gegenden sollte man es als absolut ortsgebundene Aufgabe ansehen, da hier für den Drei-Generationen-Haushalt noch die besten Voraussetzungen bestehen; soweit es sich um geriatrische Pflegefälle handelt, wird sich eine Konzentration an zentralen Orten nicht immer vermeiden lassen, da hier beträchtlicher Investitionsbedarf erforderlich werden kann.

d) Kulturelle Einrichtungen

Das Problem der kulturellen Förderung ist eines der vielschichtigen und feinst zu differenzierenden, das sich gerade in ländlichen Bereichen und in Kleinstädten der Schematisierung weitgehend entzieht. Aus der klaren Erkenntnis, daß das allgemeine kulturelle Leben im Dorfe gestärkt werden muß, wird dennoch zur Organisation empfohlen, auf die im Kreis Simmern mit der Einrichtung von Gemeindehäusern – auch konfessioneller Art – gemachten guten Erfahrungen zurückzugreifen und ihre Anwendbarkeit auch für die übrigen Gebietsteile zu prüfen. Wo örtlich Neubauten erforderlich sind, sollte man weitgehend Gemeinschaftsanlagen (z. B. Kindergärten, Schwesternstationen, Ambulatorien, Mütterberatung, Büchereien, zentrale Waschanlagen, Tiefkühleinrichtungen usw.) in Verbindung mit Gemeindesaal, Bürgermeisteramt und Feuerwehr schaffen. Investitionsmäßig erscheint eine solche Zusammenfassung als sehr rationell; auch gesellschaftspolitisch kann sie vorteilhaft sein.

e) Intensivierung der Ortsplanungen

Ein großer Teil dieser planerischen Maßnahmen ist wesentlicher Bestandteil der Ortsplanung. Diese muß – wie das Bundesbaugesetz bereits vorschreibt – die Gesichtspunkte der Landesplanung und Raumordnung berücksichtigen. Will man dieses Ziel erreichen, dann bedarf es einer wesentlich stärkeren Zusammenarbeit der kommunalen Stellen mit den für die Regionalplanung verantwortlichen Instanzen. Diese Verbindung sollte nicht einseitig sein,

nicht den Charakter einer behördlichen Hierarchie haben, sondern einem echten „Gegenstromverfahren“ entsprechen. Das setzt auf der kommunalen Seite Partner voraus, die aus der Sachkenntnis heraus und mit Verständnis für größere räumliche Zusammenhänge und Abhängigkeiten zu denken vermögen; die Diskussion hierüber ist im Gange. Bei den regionalen Raumordnungsplänen, die hier zur Diskussion stehen, ergab sich das Amtsbürgermeistersystem als eine günstige Voraussetzung für eine Synthese von regionalem und kommunalem Denken. Die Stärkung der Amtsbereiche als der Träger gemeinsamer Flächennutzungspläne und ihrer Durchführung erweist sich als ein sinnvolles Mittel einer weiteren Intensivierung der Gesamtplanung, wie sie in einem regionalen Raumordnungsplan erwartet wird.

*

Ein regionaler Raumordnungsplan kann aber nicht einfach die Addition von gemeindlichen Bauleitplänen sein; er muß in seinen Aspekten und Empfehlungen teils über diese hinausgehen, teils aber auch auf viele örtlich bedingte Einzelheiten verzichten. Er muß sich in sachlich vertretbaren Grenzen halten und darf kein „Weihnachtsmannplan“ sein, der allen etwas geben möchte, ohne das Prinzip der regionalen Wertigkeit zu beachten. Auch Gleichmacherei, d. h. Nivellierung aller Erscheinungsformen von Gefällen, kann nicht sein Ziel sein. Es bedarf einer wesentlichen Veränderung des Gefühls der Planungshoheit.

Der hier zugrundeliegende zusammenfassende regionale Raumordnungsplan versucht den vorstehend aufgezeigten Aspekten gerecht zu werden. Er gibt nicht ein hemmungsloses und investitionspolitisch utopisches Bild der zu empfehlenden Entwicklung, sondern beschränkt sich auf das im regionalen Interesse zunächst Notwendige in Verbindung mit dem in den Gemeinden Möglichen. In der Regionalplanung zeigt sich nach Meinung der Planverfasser mehr als anderwärts, daß die Besinnung auf Prioritäten entscheidend ist und der Meister der Planung sich erst in der Beschränkung auf das Wichtigste zeigt. Ein verantwortlicher Planer muß auch zeigen können, wo ein bestehender Zustand – vom Regionalen her gesehen – ausreicht, ohne daß damit echter örtlicher Initiative Schwierigkeiten bereitet zu werden brauchen; gerade sie ist das Wertvollste, wenn sie bereit ist, auch von sich aus den Gedanken der Synthese aufzunehmen und zu vertreten. Nur so ist im Grunde der Gedanke der Selbstverwaltung zu verstehen und zu vertreten, als Ausdruck „kooperativen Föderalismus“⁸.

Wesentliche methodische Hinweise auf die praktische Arbeit an und mit regionalen Raumordnungsplänen hat – kurz vor Abschluß der hier erörterten regionalen Raumordnungspläne Rhein-Hunsrück, Mittelmosel, Untere Mosel – die Regierungsvorlage zu einem Landesplanungsgesetz für Rheinland-Pfalz gegeben⁹, das inzwischen als solches angenommen worden ist.

⁸ Vgl. hierzu: Leitidee: Kooperativer Föderalismus. In: Der Gemeindetag. 19. Jg. (1966) H. 4, S. 93 ff.

⁹ Abgedruckt bei Müller, Georg: Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden. – Mainz u. Köln 1965. S. 124 ff. = Zahl und Leben, H. 3.

Als Ziel der Raumordnung wird hier bezeichnet, „das Land und seine Teile in ihrer räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die bei Beachtung der natürlichen Gegebenheiten den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen gerecht wird und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“. Die auf dieser Grundlage entwickelten „Grundsätze der Raumordnung“ stimmen weitgehend und offenbar gewollt mit denen des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 überein¹⁰.

Die „Wirkung der Grundsätze“ soll nach § 3 des Gesetzes dadurch gekennzeichnet werden, daß sie „von allen Behörden, Planungsträgern, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Öffentlichen Rechts bei raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Vorhaben, Fach- und Einzelplanungen“, d. h. bei allen „raumbedeutsamen Maßnahmen“ – „im Gebiet des Landes zu beachten“ sind¹¹.

Die Durchführung der Raumordnung in der Landesebene ist nach dem Gesetzentwurf Aufgabe der Landesplanung. Ihre Ziele sollen im Landesentwicklungsprogramm und in den regionalen Raumordnungsplänen dargestellt werden. Bei den Arbeiten zu den vorliegenden Gutachten war zu beachten, daß ein Landesentwicklungsprogramm in materiellem Sinne nicht vorlag. Aus dem Gesetz ist nicht zu erkennen, ob ihm gegenüber den regionalen Raumordnungsplänen primäre Bedeutung zukommt. In der rechtlichen Situation als auch materiell wird dies in Zukunft wohl weitgehend der Fall sein müssen. Das geht aus § 10 des Gesetzes hervor, nach dem das Landesentwicklungsprogramm in beschreibender und zeichnerischer Darstellung im wesentlichen angeben soll:

1. die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung;
2. die das ganze Land oder seine Gebiete berührenden raumbedeutsamen Maßnahmen der Planungsträger des Bundes und des Landes sowie der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes oder Landes unterstehen, möglichst nach ihrer Abstimmung untereinander;
3. die Zweckbestimmung von Gebieten, für die diese Feststellung ohne oder auf Grund der vorliegenden Einzeluntersuchungen vorgenommen werden kann;
4. die Gebiete, die besonderer Förderung bedürfen, und Hinweise auf Maßnahmen zur Strukturverbesserung;
5. die Gebiete, die als Region gemäß § 14 anzusehen sind und in denen sich die Regionalplanung empfiehlt (§ 15 Abs. 2);
6. die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für Ober- und Mittelbereiche.

Die Problematik des Verhältnisses von regionalen Raumordnungsplänen und Landesentwicklungsprogramm kommt

in der Bestimmung zum Ausdruck, daß bereits vorhandene regionale Raumordnungspläne „bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms berücksichtigt werden sollen, soweit es die Belange des größeren Raumes zulassen“. Damit wird klar zu erkennen gegeben, daß es solche „Belange des größeren Raumes“ gibt, für die aber zur Zeit Fixierungen noch nicht vorliegen.

Das Landesentwicklungsprogramm, das von der obersten Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Ministerien des Landes und der davon berührten Behörden des Bundes erstellt werden soll, soll von der Landesregierung nach Anhörung des Landesplanungsbeirats beschlossen und mit seiner Bekanntmachung verbindlich gemacht werden. In dieser Form ist es „als Ziel der Landesplanung von den Behörden, Planungsträgern, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen im Gebiet des Landes zugrunde zu legen“; die behördlichen Zuständigkeiten bleiben unberührt. Von Bedeutung ist die Bestimmung, daß das verbindliche Landesentwicklungsprogramm bei den Landesplanungsbehörden von jedermann eingesehen werden kann. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen wird es selbstverständlich darauf ankommen, welchen konkreten Inhalt es haben wird und wie dieser jederzeit „fortgeschrieben“, d. h. auf den jeweils neuesten Stand der Diskussion gebracht werden kann. Der Dynamik der raumbedeutsamen Tatbestände soll dadurch Rechnung getragen werden, daß das verbindliche Landesentwicklungsprogramm jederzeit in dem Verfahren, das für die Aufstellung gilt, geändert oder ergänzt werden kann; außerdem soll es spätestens nach zehn Jahren erneut aufgestellt werden¹².

Speziell zur Frage der *regionalen Raumordnungspläne* sieht das Gesetz folgendes vor. Sie sollen „das Landesentwicklungsprogramm für den Bereich von Regionen vertiefen“. Eine Region erstreckt sich dabei „auf das Gebiet eines großflächigen, im wesentlichen einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraumes“; sie kann sich auch auf Teile einer benachbarten Region erstrecken (§ 14).

Die Gesichtspunkte des neuen Gesetzes für Rheinland-Pfalz werden nun einer vergleichenden Betrachtung mit den entsprechenden Landesplanungsgesetzen anderer Länder unterzogen werden müssen. Bei aller Anerkennung der Ländergesichtspunkte wird dabei die Frage nicht übergangen werden dürfen, wie man zu *regionalen* Raumordnungsplänen gelangen kann, die für das gesamte Bundesgebiet vergleichbar sind.

Zur Zielsetzung der regionalen Raumordnungspläne und zu ihrer Methodik ergeben sich dabei aus dem Studium des bisher vorliegenden Landesrechts interessante Gesichtspunkte, die nicht übersehen werden dürfen, wenn es um

¹⁰ Bundesgesetzblatt, Teil 1, v. 21. 4. 1965, Nr. 16.

¹¹ Dabei wird ausdrücklich erklärt, daß die „Grundsätze“ nicht unmittelbar die Nutzung des Grund und Bodens regeln, dem Einzelnen gegenüber keine bindende Wirkung haben und „keine Rechtsansprüche auf Maßnahmen der Raumordnung oder Ortsplanung, auf öffentliche Förderungsmaßnahmen oder Gewährung von Entschädigungen begründen“ (§ 3 Abs. 2).

¹² Hier tritt das neuerdings mit Bezug auf die Flächennutzungspläne nach Bundesbaugesetz stärker diskutierte Problem eines „dynamischen Flächennutzungsplans“ in Erscheinung. Der Gesetzentwurf sieht vor, daß die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den jeweils berührten obersten Landesbehörden Abweichungen von dem verbindlichen Landesentwicklungsprogramm zulassen kann, wenn diese auf Grund veränderter Tatsachen oder Erkenntnisse nach raumordnerischen Gesichtspunkten geboten sind und das Landesentwicklungsprogramm in seinen Grundzügen nicht berührt wird.

Landesentwicklungspläne und fachliche Entwicklungspläne geht – ganz zu schweigen von einer Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet nach dem Grundsatz des „kooperativen Föderalismus“. Hierbei wird beachtet werden müssen, daß von einer einheitlichen Auffassung der bisher vorliegenden Ländergesetze nicht die Rede sein kann. Wird es möglich sein, auf der Grundlage praktischer Planmethodik hier doch eine Koordination zu schaffen, die es erlaubt, im Bundesrahmen eine Lösung etwa des Problems der „Prioritäten“ zu finden, die auch im europäischen Rahmen immer bedeutsamer wird? Eine solche Koordination der Methodik ist eine vordringliche Aufgabe der Forschung, die dabei auch die Fragen der Beschaffung und Verarbeitung der erforderlichen empirischen Daten zu beachten hat¹³.

¹³ Die Vielfältigkeit der regionalen Erscheinungen und Probleme kann nur durch sehr sorgfältige Prüfung und individuelle Analyse der zugrundeliegenden Tatbestände – auch in den verschiedenen Größenordnungen – sachgerecht erfaßt werden. Daß dabei auch relativ kleine Räume gewürdigt werden müssen, zeigt eine im

Bei zukünftigen Arbeiten an regionalen Raumordnungsplänen sollten deshalb zwei Ausgangspunkte gewählt und einander systematisch angenähert werden: die „zentrale Raumordnungskonzeption“ (als globales „Leitbild“) und die strukturell entwickelte räumliche Synthese. Diese Arbeiten können wesentlich unterstützt werden durch eine kritische Auswertung aller bisher festzustellenden Versuche zur Aufstellung regionaler Raumordnungspläne, denn nur aus Fehlern und richtig gewonnenen positiven Erkenntnissen der Empirie ist es möglich zu lernen, wie man mit den vom Gesetzgeber gestellten Aufgaben wirklich fertig werden kann. Hier liegt eine wichtige Aufgabe für Forschung und Lehre.

Rahmen des Vertiefungsstudiums an der TH Stuttgart unter der Leitung von Prof. *Rolf Gutbier* unter Mitwirkung des Verfassers durchgeführte Untersuchung über Sigmaringen als regionaler Nahbereich, die im Erscheinen ist (Karl Krämer Verlag, Stuttgart).

