

GOTTFRIED SCHMITZ

Raumordnung und grenzüberschreitende Regionalplanung im Rhein-Neckar-Raum

Mit 2 Kartenbeilagen

I. Vorgeschichte und institutioneller Rahmen

Der nunmehr vorliegende Entwurf des Raumordnungsplanes¹ des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar markiert eine wichtige Etappe auf dem langwierigen Weg zu einer einheitlichen oder wenigstens koordinierten Raumordnung

1 Am 18. 2. 1977 hat der Verwaltungsrat des Raumordnungsverbandes den von Verwaltung und Planungsausschuß ausgearbeiteten Entwurf des Raumordnungsplanes als Grundlage für die Beteiligung der von der Planung berührten Behörden des Bundes und der Länder sowie der sonstigen Planungsträger bei der Planaufstellung beschlossen.

und regionalen Entwicklungspolitik im Rhein-Neckar-Raum. Die Besonderheit dieses Verdichtungsraumes, der unter den Verdichtungsräumen im Bundesgebiet mit rund 1,7 Mill. Einwohnern hinter Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Hamburg, Stuttgart und München an sechster Stelle steht, ist die Zerschneidung dieses einheitlichen Wirtschaftsraumes durch die Grenzen der politischen und administrativen Organisation. Die Landesgrenzen von Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen durchschneiden sogar den großstädtischen Kernraum von Mannheim und Ludwigshafen, die in enger Nachbarschaftslage, nur durch den Rhein getrennt, mit

Tabelle 1: Fläche, Wohnbevölkerung und Bevölkerungsdichte des Rhein-Neckar-Raumes

Gebiet	Fläche in qkm 1. 1. 1975	Wohn- bevölkerung 1. 1. 1975	Bevöl- kerungs- dichte Ew/qkm
Linksrheinischer Teil	1 280,6	627 426	490
Region Vorderpfalz*)	1 280,6	627 426	490
Stadt Frankenthal	43,8	43 918	1 002
Stadt Ludwigshafen	77,3	173 976	2 249
Stadt Neustadt	117,3	51 124	436
Stadt Speyer	42,6	44 658	1 049
Stadt Worms	107,4	76 316	710
Landkreis Ludwigshafen	304,8	121 862	400
Landkreis Bad Dürkheim	587,3	115 572	197
Rechtsrheinischer Teil	2 036,1	1 138 509	559
Teil der Region Starkenburg	718,4	237 123	330
Kreis Bergstraße	718,4	237 123	330
Teil der Region Unterer Neckar	1 317,7	901 386	684
Stadt Mannheim	145,0	320 508	2 211
Stadt Heidelberg	109,0	130 134	1 194
Rhein-Neckar-Kreis	1 063,7	450 744	424
Verbandsgebiet Rhein-Neckar	3 316,6	1 765 935	532

*) seit 1. 1. 1977 Teil der Region Rheinpfalz.

Heidelberg die oberzentralen Funktionen dieses Verdichtungsraumes erfüllen. Über fünfzig Jahre lang hat es nicht an Versuchen gefehlt, die politische Einheit dieses Raumes wieder herzustellen, die mit dem Wiener Kongreß endgültig verlorengegangen war². Zuletzt richteten sich lange Zeit die Hoffnungen, eine Änderung der Landesgrenzen zu erreichen, auf den Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes, dem in seiner inzwischen abgewandelten Form in absehbarer Zeit keine großen Chancen in diesem Raum eingeräumt werden.

Schon lange bevor das Raumordnungsgesetz des Bundes 1965 die Länder verpflichtete, wo es erforderlich ist, die notwendigen Maßnahmen für eine Regionalplanung über die Ländergrenzen hinweg zu treffen (§ 5, 3 ROG), hatte sich im Rhein-Neckar-Raum unter den verantwortlichen Kommunalpolitikern die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamer Planung und Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg durchgesetzt und zur Bildung der „Kommunalen Ar-

beitsgemeinschaft Rhein-Neckar“ in der Rechtsform der GmbH im Jahre 1951 geführt. Mitglieder dieser Arbeitsgemeinschaft waren damals schon die Städte und Kreise, deren Gebiete sich, mit Ausnahme des Raumes Sinsheim, im wesentlichen mit dem Planungsgebiet des heutigen Raumordnungsverbandes decken. Als Aufgabe hatte sich diese Arbeitsgemeinschaft „die gemeinsame Planung in allen die Gesellschafter gemeinschaftlich berührenden Angelegenheiten“³ bis hin zur Versorgung mit Gas, Wasser und Strom, die Vorbereitung der Ausführung gemeinschaftlicher Anlagen und Einrichtungen, die Planung und Vorbereitung öffentlich-rechtlicher Zweckverbände, öffentliche Stellungnahmen zu gemeinsam interessierenden Fragen sowie die Weiter- und Fortbildung der Angehörigen von öffentlichen Körperschaften gestellt.

Die kommunalen Initiativen für eine einheitliche Planung in diesem Raum fanden in dem im Jahre 1961 veröffentlichten Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung „Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“ (SARO-Gutachten) ihre wissenschaftliche und raumordnungspolitische Bestätigung. Die damalige Abgrenzung des Rhein-Neckar-Raumes als einer der neun Ballungszonen (nach einem Entwurf von Prof. Isenberg) erfaßte auch im wesentlichen das Gebiet der in der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft vertretenen Gebietskörperschaften und war auch bestimmend für das Gebiet des heutigen Raumordnungsverbandes. Die Abgrenzung des Rhein-Neckar-Raumes nach den für regionale Planungsräume üblichen Merkmalen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verflechtungen ergibt den räumlichen Bezugsrahmen für die grenzüberschreitende Planung, oder man kann auch sagen, wenn dieser Raum nur zu einem Bundesland gehörte, wäre er mit Sicherheit eine Region im Sinne der Abgrenzung der Regionen für die Aufgaben der Regionalplanung als bezirklicher Stufe der jeweiligen Landesplanung. Gehören doch zu dieser Planungsregion der „Verdichtungsraum Rhein-Neckar“ (nach der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zur Frage der Verdichtungsräume vom 21. 11. 1968) und sein engerer Ausstrahlungs- und Einzugsbereich mit den Oberzentren Ludwigshafen/Mannheim und Heidelberg und deren Einzugsbereich, die ihrerseits die Verflechtungsbereiche derjenigen Mittelzentren umfassen⁴, die auf die genannten Oberzentren orientiert sind.

Selbstverständlich konnte eine kommunale Arbeitsgemeinschaft aufgrund ihrer Konstruktion in vielen zentralen Problembereichen die durch die Ländergrenzen verursachten Entwicklungshemmnisse nicht überwinden; ihr Stellenwert als Plattform für die Entwicklung eines gemeinsamen politischen Willens und für die Erarbeitung erster planerischer Konzepte ist dennoch nicht hoch genug einzuschätzen.

In einer Fülle von Veranstaltungen und Veröffentlichungen hat die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar eine Vielzahl von Anregungen für die Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden und wichtige Impulse für eine gemeinsame

3 § 3 der Satzung vom 3. 2. 1951 i. d. F. vom 24. 4. 1963.

4 Mit Ausnahme des Mittelzentrums Worms, das nach der kommunalen Neugliederung nur mit seinem Stadtgebiet zum Rhein-Neckar-Raum zählt.

2 Vgl. Becker-Marx, Kurt: Raumordnungsverband Rhein-Neckar. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. — Hannover 1970. Sp. 2535 ff.

Planung über die Ländergrenzen hinweg gegeben. In den Jahren 1959 bis 1961 entstand der „Wortmann-Plan“⁵. Ihm kommt das Verdienst zu, erstmals eine umfassende Bestandsaufnahme, eine erste Analyse der Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden und Kreise und eine Entwicklung von Zielvorstellungen für den gesamten Rhein-Neckar-Raum gewagt zu haben. In den folgenden Jahren hat die Arbeitsgemeinschaft sich besonderen Fachbereichen, in der Verkehrsplanung⁶, der Landschaftsplanung⁷, dem Immissionsschutz⁸ und der Abfallbeseitigung⁹, und auch bestimmten teilsräumlichen Problemen, wie etwa der Untersuchung der Grundwasserverhältnisse in der Vorderpfalz, gewidmet sowie den Anstoß zur Gründung des Vereins „Erholungsgebiete in den Rheinauen“ gegeben, der sich den Ausbau der Naherholungsgebiete zum Ziele gesetzt hat. Von 1968 bis 1970 wurde die bisherige Planungsarbeit in einem neuen Entwurf für einen Raumordnungsplan Rhein-Neckar¹⁰ zusammengefaßt, der in die Planungsarbeit des Raumordnungsverbandes eingebracht wurde.

Kommunalpolitischer Kooperationswille und raumordnerische Bestrebungen haben sich damit schon in den fünfziger und sechziger Jahren in diesem zu drei Bundesländern gehörenden, stark verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraum vorteilhaft ergänzt und schließlich zum Abschluß eines Staatsvertrages der drei beteiligten Länder über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet am 19. 8. 1969 geführt. Durch diesen Staatsvertrag¹¹ wurden die rechtlichen Grundlagen für eine abgestimmte Raumordnung und Regionalplanung über die Ländergrenzen hinweg geschaffen. Denn die in den drei Ländern inzwischen in Gang gekommene institutionelle Verankerung der regionalen

Stufe der Landesplanung in Form von Planungsgemeinschaften und Regionalverbänden machte eine rechtlich abgesicherte Koordinierung der Landesplanung der drei Länder für das Rhein-Neckar-Gebiet¹² und der Planung der Träger der Regionalplanung erforderlich, um zu einer einheitlichen Entwicklungspolitik bzw. vom Standpunkt der gemeinsamen Interessen des Großraumes doch wenigstens widerspruchsfreien Planungspolitik in den Teilräumen zu kommen.

Um eine weitgehende Integration der Planungen zu erreichen, wurden durch den Staatsvertrag, der nach siebenjährigen Verhandlungen im Kreis der Beteiligten und vor allem mit den drei Ländern zustande kam¹³, auf der Ebene der staatlichen Landesplanung eine sogenannte Raumordnungskommission geschaffen und auf der regionalen Planungsebene den Trägern der im Rhein-Neckar-Raum beteiligten landesinternen Regionalplanung die Bildung des grenzüberschreitenden „Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar“ als Körperschaft des öffentlichen Rechts ermöglicht.

Während die Raumordnungskommission, die sich aus den Vertretern der Obersten Landesplanungsbehörden zusammensetzt, im wesentlichen die Aufgabe hat, „die Ziele und die weiteren von den Obersten Landesplanungsbehörden angegebenen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung für das Rhein-Neckar-Gebiet aufeinander abzustimmen“ und bei unterschiedlichen Meinungen und Vorstellungen der drei Träger der Regionalplanung über den Entwurf des Raumordnungsplanes eine Verständigung anzustreben, besteht die Hauptaufgabe des Raumordnungsverbandes darin, einen Raumordnungsplan als Rahmen für die Regionalplanung aufzustellen und fortzuschreiben, den die Träger der Regionalplanung bei der Aufstellung ihrer Regionalpläne zu beachten haben.

Diese zweistufige Planung auf der regionalen Planungsebene in Form einer grenzüberschreitenden Rahmenplanung und einer unter einen besonderen Anpassungszwang — nämlich an die Rahmenplanung des Raumordnungsverbandes — gestellten landesinternen Regionalplanung steht nun in der Planaufstellungsphase des Planungsprozesses vor ihrer ersten Bewährungsprobe. Die in dieser Konstruktion zwar nicht vollständige, aber doch weitgehende Integration der regionalen Planung wird faktisch erheblich verstärkt durch eine gemeinsame Planungsverwaltung des Raumordnungsverbandes, des Regionalverbandes Unterer Neckar (Baden-Württemberg) und der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Rheinland-Pfalz), von der die Ausarbeitung der Planungskonzepte und die Vorbereitung der Entscheidungen in den Beratungsgremien dieser drei Verbände besorgt wird.

Dabei ist zu bedenken, daß die drei beteiligten Regionen, nämlich Starkenburg (Hessen), Unterer Neckar (Baden-Württemberg) und Rheinpfalz (Rheinland-Pfalz), nicht mit ihrem vollständigen Gebiet zum Planungsraum des Raumordnungsverbandes, dem Rhein-Neckar-Raum, gehören.

Wie Tabelle 2 zeigt, gehören von den drei landesgesetzlich abgegrenzten Regionen verschieden große Gebietsanteile

5 Regionaler Raumordnungsplan Rhein-Neckar. Ausgearbeitet im Auftrag der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar-GmbH von Wilhelm Wortmann. — Mannheim 1962.

6 Vgl. u. a.: Koordinierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Ballungsraum Rhein-Neckar. Bearb.: *Alphons Seché, Gerhard Herrmann*. Gutachter: *Hermann Nebelung*. Gutachten des Verkehrswissenschaftlichen Instituts der RWTH Aachen. — o.O. (Aachen) 1966. (Als Manuskript vervielfältigt.) / Regionaler Verkehrsplan Rhein-Neckar. Der Regionale Straßenverkehr. Hrsg.: Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar. — Mannheim 1967.

7 Landschaftsplan für das Naherholungsgebiet in den Rheinauen zwischen Mannheim-Ludwigshafen-Speyer. Aufgestellt im Dezember 1966 vom Wasserwirtschaftsamt Neustadt a. d. Weinstraße — Referat Landschaftspflege — und der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar, Mannheim, im Benehmen mit dem Regierungspräsidium Nordbaden. Planverfasser: *Nick*. — Neustadt 1966.

8 Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft im Raume Mannheim-Ludwigshafen. — Mannheim 1968. = Schriften der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar.

9 Vorschläge für die Müllbeseitigung im Rhein-Neckar-Gebiet. Ausgearbeitet von der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar. — Mannheim 1966. (Als Manuskript vervielfältigt.)

10 Entwurf Raumordnungsplan Rhein-Neckar. Hrsg.: Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar.

1. Teil: Lage im größeren Raum und Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur. — Mannheim 1968.

2. Teil: Infrastruktur. — Mannheim 1968.

3. Teil: Raumordnungsgutachten. — Mannheim 1970.

11 GBl. Baden-Württemberg, S. 151; vgl. auch Anhang 7 in: *Scheurer; Angst: Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg*. — Stuttgart 1973. S. 158 ff.

12 Inzwischen hat sich die Bezeichnung Rhein-Neckar-Raum durchgesetzt.

13 Vgl. *Becker-Marx*, a.a.O., Sp. 2536.

Tabelle 2: *Raumordnungsverband und Regionen*

Planungsraum/Region	Gebiet (qkm)			Bevölkerung 31. 12. 1976		
	insgesamt (1)	davon ROV	i. v. H. (1) = 100	insgesamt (1)	davon ROv	i. v. H. (1) = 100
Unterer Neckar	2 442,4	1 317,7	54,0	1 018 187	887 880	87,2
Starkenburger	2 443,8	718,4	29,4	890 708	236 785	26,6
Rheinpfalz	2 462,8	1 281,9	52,1	848 267	615 992	72,6
Raumordnungsverband	—	3 318,0	—	—	1 740 657	—

zum Planungsraum des Raumordnungsverbandes. Dies ist die Folge der jeweils landesintern unterschiedlichen politischen Aspekte, Maßstäbe und Kriterien. Mit der Änderung des Regionengesetzes von Rheinland-Pfalz im November 1976¹⁴, durch die aus den beiden früheren Regionen Südpfalz und Vorderpfalz die neue Region Rheinpfalz gebildet wurde, dürfte nunmehr die Phase der Neuordnung der Planungsregionen in den Ländern Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg¹⁵ abgeschlossen sein. Ob die in Hessen im politischen Raum gelegentlich aufkommenden Initiativen noch zu einer Änderung im Regionszuschnitt oder bei der Organisation der Regionalen Planungsgemeinschaften führen wird, ist zur Zeit noch offen.

Die zweistufige Organisation der Regionalplanung im Rhein-Neckar-Raum hat in diesem Zusammenhang aber auch einen unleugbaren Vorteil. Die Harmonisierungs- und Koordinierungsfunktionen des Raumordnungsverbandes, die sich auf einen funktions- und problemorientiert abgegrenzten Planungsraum beziehen, können weitgehend unabhängig von den nach landesinternen Gesichtspunkten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten konzipierten und vollzogenen Änderungen der jeweiligen räumlichen und organisatorischen Verhältnisse der Regionalplanung erfüllt werden. Diese zweistufige Organisationsstruktur grenzüberschreitender Planung liegt damit zwischen einer möglichen Lösung der Koordinierungsaufgabe lediglich durch ein Verwaltungsabkommen über eine Zusammenarbeit der beteiligten Länder und der regionalen Planungsorganisationen sowie einer Vollintegration in einer wirklich grenzüberschreitenden Region, wie im Falle Ulm/Neuulm. Die eine dieser beiden Lösungen hätte wohl doch der Aufgabenstellung nicht voll entsprochen, die letztere hätte bei dem Gewicht der drei Landesteile für das jeweilige Land unter Umständen landespolitisch unzumutbare Verzichte bedeutet, zumal hierbei das Problem der Länderneugliederung richtig eingeschätzt werden muß.

Die Zielsetzungen des Staatsvertrages werden im Grunde mit einer spezifischen Ausformung des herkömmlichen Instrumentariums der Raumordnung und Landesplanung zu lösen versucht. Die Abstimmung der Raumordnung und

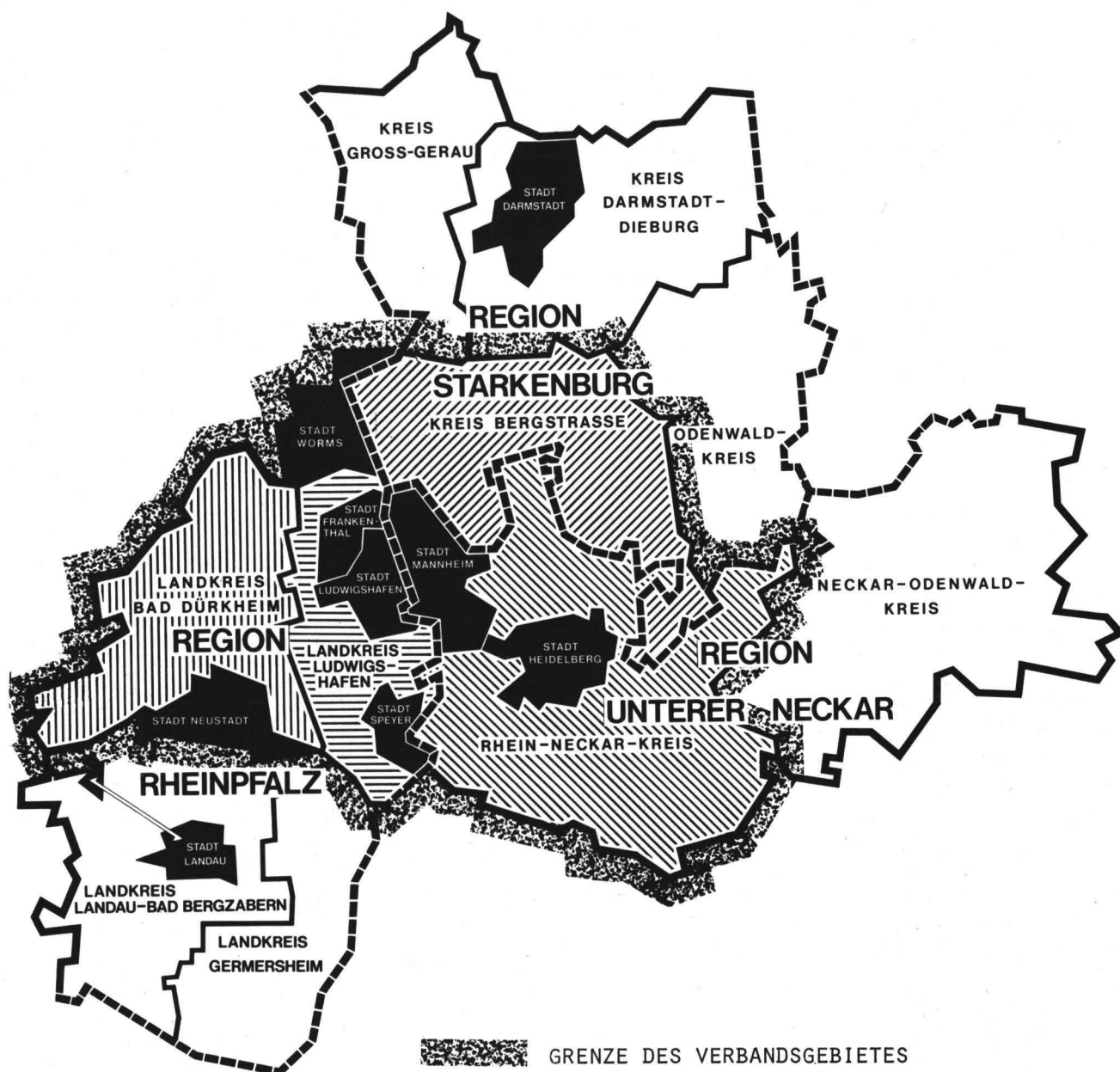
Landesplanung der Länder erfolgt in einer eigens eingerichteten Raumordnungskommission der drei Länder für den Rhein-Neckar-Raum, und die wegen der Ländergrenzen nicht erzielbare Bildung einer Region wird ersetzt durch eine zusätzliche Klammer der im Rhein-Neckar-Raum auf den Teilgebieten der drei Länder jeweils zuständigen Regionalverbände in Form eines „Dachverbandes“, des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, der keine zusätzliche Planungsebene darstellt, sondern lediglich eine „Rahmenplanungskompetenz“ besitzt. So einleuchtend diese Konstruktion auch erscheint, so bleibt doch in der praktischen Planungs- und Verwaltungsarbeit eine für einen Raum mit rd. 2 Mill. Einwohnern, bei immerhin vier öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf der Ebene der Regionalplanung, eine mit hohem Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand verbundene Planungsaufgabe, für die unter den gegebenen politisch-administrativen Bedingungen wohl keine einfachere Lösung erkennbar und durchsetzbar erscheint.

II. *Die Rahmenfunktion des Raumordnungsplanes*

Nach dem Staatsvertrag und nach der Satzung des Raumordnungsverbandes vom 30. April 1970¹⁶ ist es Aufgabe des Verbandes, „einen Raumordnungsplan als Rahmen für die Regionalplanung aufzustellen“, der nach der Zustimmung durch die Obersten Landesplanungsbehörden der drei Länder von den Trägern der Regionalplanung im Rhein-Neckar-Raum zu beachten ist. Der Rahmencharakter des Planes ist weder im Staatsvertrag noch in der ursprünglich von den drei Mitgliedern (Trägern der Regionalplanung) beschlossenen und von den drei Ländern genehmigten Satzung des Raumordnungsverbandes näher definiert. Dies erlaubt eine gewisse Flexibilität bei der Bestimmung seines Inhaltes, stellt aber die Planbearbeiter, die am Aufstellungsverfahren beteiligten Behörden und sonstigen Institutionen sowie die zur Aufstellung des Planes befugten Organe des Verbandes, aber auch die Genehmigungsbehörden gleichermaßen vor einige materielle und formelle Probleme.

14 Vgl.: Gesetz zur Änderung des Regionengesetzes und des Landesplanungsgesetzes vom 18. November 1976. GVBl. S. 257.
15 Vgl.: Regionalverbandsgesetz vom 26. Juli 1971. GBl. S. 336.

16 Vgl.: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 16. Mai 1970; vgl. auch Scheuer; Angst, a.a.O., S. 162 ff.



Raumordnungsverband Rhein-Neckar und beteiligte Regionen

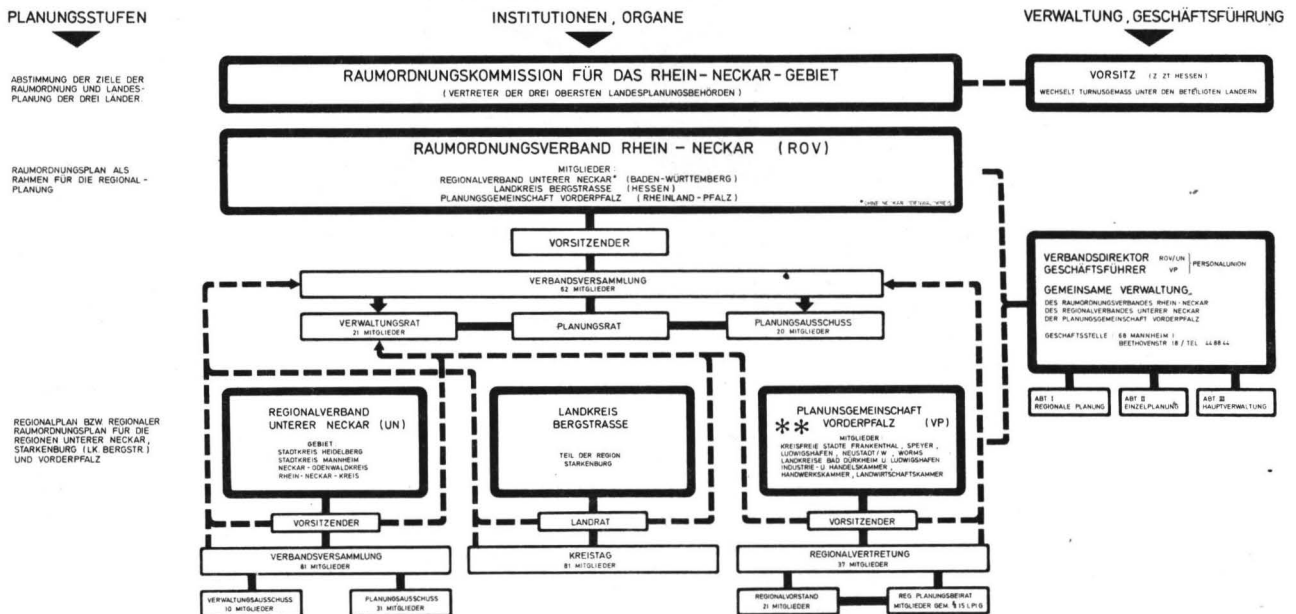
Was ein Raumordnungsplan auf der regionalen Ebene der Raumordnung und Landesplanung enthalten soll, ist in Wissenschaft und Praxis einigermaßen genau festzustellen. Nicht zuletzt geben darüber die von den Ländern erlassenen gesetzlichen Vorschriften und Richtlinien Auskunft. Fragt man sich aber, was die „Rahmenfunktion“ wohl ausmachen oder bedeuten soll, darf man wohl kaum von einer allgemeinen sprachlichen Ableitung ausgehen. Es ist vielmehr nach dem Zweck eines solchen „Raumordnungsplanes“ zu fragen. Nach dem bereits erwähnten Staatsvertrag sollen im Rhein-Neckar-Gebiet „alle Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung, einschließlich der Regionalplanung, die über das Gebiet eines der vertragschließenden Länder unmittelbar oder mittelbar hinausreichen, in ständiger Zusammenarbeit wahrgenommen werden.“ Bezogen auf die Zusammenarbeit

in der Regionalplanung, bedeutet dies praktisch vor allem Koordinierung der Regionalpläne (bzw. der regionalen Raumordnungspläne in Hessen und Rheinland-Pfalz) im Rhein-Neckar-Gebiet mit Hilfe eines übergeordneten Planes, der einen gemeinsamen Rahmen abgibt.

Der Raumordnungsplan kann seine Funktionen also nur dann erfüllen, wenn seine Planelemente geeignet sind, eine Ausrichtung des Planinhaltes der Regionalpläne auf ein Leitbild für die Gesamtentwicklung des Rhein-Neckar-Raumes zu bewirken, um störende und negative Auswirkungen der Regions- und Ländergrenzen in diesem Verdichtungsraum zu überwinden. In Verbindung mit den übrigen Aufgaben des Raumordnungsverbandes soll so eine einheitliche regionale Entwicklungspolitik für den Rhein-Neckar-Raum ermöglicht werden. Damit drängt der Raumordnungsplan die Regional-

REGIONALPLANUNG IM RHEIN-NECKAR-RAUM

— ORGANISATIONSSCHEMA — *



* Stand 1976

** Ab 1. 1. 1977 Planungsgemeinschaft Rheinpfalz

pläne nicht in ihrer Bedeutung zurück oder ersetzt sie gar. Die Träger der Regionalplanung erfahren also keine wesentliche Schmälerung ihrer Planungskompetenzen, sie sind lediglich gehalten, neben den übergeordneten Grundsätzen und Zielen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz des Bundes und in den Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen des jeweiligen Bundeslandes sich auch noch an die gemeinsamen rahmensetzenden Planungsziele des Raumordnungsplanes des Raumordnungsverbandes anzupassen. Die rechtliche Bindungswirkung des Raumordnungsplanes erstreckt sich also nur auf die Regionalplanung bzw. auf die Regionalpläne der drei beteiligten Regionen, nicht jedoch unmittelbar auf die übrigen Planungsträger, die staatlichen Behörden und die Gemeinden. Für diese sind allein die Regionalpläne verbindlich, die im rechtsförmlichen Sinne „Grundsätze und Ziele der Landesplanung und Raumordnung“ enthalten.

Ausgangspunkt einer Bewertung der Zweckerfüllung des Planentwurfs in Hinsicht auf seine „Rahmenfunktion“ kann deshalb unter Berücksichtigung der übergeordneten Zielsetzungen der drei Länder nur der (vorhandene oder vorgesehene) Inhalt der Regionalpläne der beteiligten Planungsregionen sein. Dabei ist zu bedenken, daß lediglich in der Region Starkenburg ein aufgestellter (aber noch nicht genehmigter) regionaler Raumordnungsplan vorliegt. In der Region Unterer Neckar wurde der Entwurf des Regionalplanes inzwischen abgeschlossen, das Mitwirkungsverfahren wird im Jahr 1977 durchgeführt. Für den Teilraum Vorderpfalz der Region Rheinpfalz wurden die wichtigsten Bestandteile des regionalen Raumordnungsplanes ebenfalls erarbeitet. Die beiden letztgenannten Pläne bzw. Entwürfe entstanden in enger Kooperation mit dem Raumordnungsverband.

Die Auswahl des Inhaltes des Raumordnungsplanes erfolgte unter dem Gesichtspunkt, daß seine Planellemente dazu beitragen müssen, die von allen Beteiligten gewollte möglichst einheitliche, mindestens in sich widerspruchsfreie Regionalplanung der drei beteiligten Planungsträger in den Regionen Unterer Neckar (Baden-Württemberg) Starkenburg (Hessen) und Rheinpfalz (Rheinland-Pfalz) zu erreichen. Geradezu klassische Beispiele hierfür sind die Plankapitel über das Leitbild der künftigen Siedlungsstruktur mit den Achsen, zentralen Orten und Entwicklungsschwerpunkten, über die Grünzüge oder über die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzrichtwerte. Dies sind Planungsbereiche, die sowohl von gesamtträumlicher als auch von in engerem Sinne grenzüberschreitender Bedeutung sind. Neben den großräumigen und flächenmäßigen Elementen der Raumnutzung enthält der Raumordnungsplan selbstverständlich auch die Elemente der überörtlichen Bandinfrastruktur wie Verkehrswege und Versorgungsleitungen, sowie Einrichtungen der sogenannten Punktinfrastruktur, die entweder an den Grenzen der beteiligten Regionen liegen und deren Einflußbereiche über die Landesgrenzen hinausgehen, oder solche Einrichtungen, die für den gesamten Raum von entwicklungsbestimmender Bedeutung sind wie Bildungseinrichtungen, Sport- und Erholungseinrichtungen.

Die Frage nach dem Raster der Regional- und Landesplanung, der im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Fachplanungen oder auf die Planungshoheit der Gemeinden geboten ist oder eben noch erträglich erscheint, stellt sich bei einem Raumordnungsplan mit dieser Zweckbestimmung in ganz besonderer Weise. Einige der größeren Gebietskörperschaften haben deshalb Vorbehalte und auch Bedenken gegen den vorgelegten Planentwurf vorgebracht. Sie betonen die mehr-

fachen Schranken, die dem Raumordnungsplan aus der ausschließlich grenzüberschreitenden Aufgabenstellung und aus seinem Rahmencharakter gesetzt seien. Darüber mag auch die Sorge stehen, die Regionalplanung könnte zu stark vorweg gebunden werden und damit der Planungsspielraum in den Regionen mehr als notwendig und zulässig eingeschränkt werden. Im Rahmen des Aufstellungs- und Genehmigungsverfahrens wird geklärt werden müssen, ob und wie eine einvernehmliche Balance zwischen örtlichen, teilregionalen und gesamtäumlichen Interessen gefunden werden kann und ob die in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken zu gewissen Modifizierungen des Planinhaltes in den textlichen oder zeichnerischen Darstellungen führen sollen.

III. Die Hauptelemente des Raumordnungsplanes

a) Problemorientierung und planungspolitischer Ansatz

Eine Planungskonzeption für die künftige Entwicklung einer Region muß eine Antwort geben auf die Frage, wie die regionalen Entwicklungsprobleme gelöst und die Interessenkonflikte im Raum aufgelöst oder mindestens abgebaut werden sollen. Auf der Basis des sogenannten Ersten Planungsfalles¹⁷, der eine problemorientierte Raumanalyse und -diagnose für die wichtigsten regionalen Planungsfelder, wie Bevölkerung, Wirtschaft, Siedlung, Landschaft, Infrastruktur einschließlich Verkehr, enthielt, wurde seit Anfang 1975 der jetzt vorliegende Planentwurf entwickelt¹⁸.

Neben den gegenwärtig allgemein bestehenden Entwicklungsproblemen, die sich aus der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung, den schwachen wirtschaftlichen Auftriebskräften und den immer enger werdenden Finanzierungsspielräumen der öffentlichen Hand — vor allem im kommunalen Bereich — ergeben, gibt es im Rhein-Neckar-Raum im wesentlichen drei Problembereiche, die mit Hilfe der regionalen Planung beeinflusst, reguliert und gesteuert werden müssen: die Zersiedelung der Landschaft und die fortdauernde Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen¹⁹, die Nahverkehrsprobleme sowie die gewerblichen und industriellen Standortqualitäten bzw. -bedingungen. Dazu kommen die aus der spezifischen „Grenzlage“ sich ergebenden Erschwernisse und Kompetenzprobleme in der öffentlichen Verwaltung. Dieser Ausgangslage muß der methodische Ansatz des Raumordnungsplanes und die inhaltliche Fixierung seiner Zielsetzungen Rechnung tragen. Von Anfang an, das heißt seit Beginn der Ausarbeitung des Planes Anfang

1975, wurden die Systematik des Planes und der Inhalt der einzelnen Plankapitel im Dialog zwischen der planenden Verwaltung und den zuständigen Gremien des Verbandes sowie im Kontakt mit den gleichlaufenden Arbeiten in den Regionen Unterer Neckar und Vorderpfalz, aber auch in Verbindung mit den Landesplanungsbehörden der Länder entwickelt. Diese korrespondierende Arbeitsmethode bei der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und politischer Vertretung ist in der besonderen Situation des Rhein-Neckar-Raumes eine unerläßliche Voraussetzung, wenn das Planungsergebnis nicht als technokratisches Produkt wirkungslos bleiben soll²⁰. So liegt der Schwerpunkt des Planwerkes folgerichtig in den planungspolitischen Zielsetzungen und Planungsgrundsätzen, während die Erläuterungen und Begründungen relativ kurz gehalten sind. Im Vordergrund steht also die entwicklungspolitische Aussage. Der Raumordnungsverband macht sich auf diese Weise zum politischen Sprecher der Anliegen des Gesamttraumes gegenüber den staatlichen Instanzen in Bund und Ländern, was besonders deutlich in einem Annex des Planes zum Ausdruck kommt, der außer den Konsequenzen bei der Planverwirklichung auch eine Zusammenfassung der vordringlichen Maßnahmen im Sinne eines Handlungskonzeptes enthält.

b) Entwicklungspolitische Ziele

Der wichtigste standortbildende Faktor dieses Verdichtungsraumes ist seine verkehrsgeographische Lage am Zusammenfluß des Neckars in den Rhein in der breiten Ebene des Oberrheingrabens. Hier entwickelte sich mit den nur durch den Rhein getrennten Nachbarstädten Mannheim und Ludwigshafen schon im vorigen Jahrhundert ein bedeutender Hafenstandort und Umschlagsplatz, der sich zu einem der bedeutendsten Industriezentren im südwestdeutschen Raum entwickelte. Der Hafen in Mannheim steht nach seinem Umschlag (1975) hinter Duisburg, Hamburg und Köln an vierter Stelle unter den zehn größten deutschen Binnenhäfen, der von Ludwigshafen an fünfter Stelle. Das Bruttoinlandsprodukt von 32 162 Mill. DM (1974) beträgt pro Kopf der Wohnbevölkerung 18 200 DM und liegt damit um rund 12 % höher als im Bundesgebiet insgesamt. Bevor sich der industrielle Kernraum mit den Städten Mannheim, Ludwigshafen und Frankenthal zu seiner heutigen Stellung entwickelte, hatten die alten Städte, die heute mehr an der Peripherie liegen, wie Worms, Speyer und Heidelberg, Rang und Namen weit über den engeren Raum hinaus. Die wechselvolle Geschichte dieses Raumes hat nicht nur seine heutige Vielfalt hervorgerufen, sie hat auch ihren Niederschlag in der heutigen politischen Raumgliederung gefunden.

Im Raumordnungsplan sind deshalb zu Anfang die regionalpolitischen Hauptziele herausgestellt, auf die die regionale Entwicklungspolitik ausgerichtet werden soll:

17 Raumordnungsplan-Entwurf zum Ersten Planungsfall. Hrsg.: Raumordnungsverband Rhein-Neckar. Teil 1 und Teil 2: Mannheim 1972. Teil 3: Mannheim 1974.

18 Grundlage dieser Darstellung ist die Entwurfsfassung des Planes vom Februar 1977, die auch Gegenstand des Beteiligungsverfahrens der Planungsträger, Behörden usw. ist.

19 Die Ansprüche der modernen Industriegesellschaft an den Raum, dargestellt am Beispiel des Modellgebietes Rhein-Neckar. — Hannover 1976. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 111; sowie: Abschlußband. — Hannover 1976. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 117.

20 Vgl.: Hauptelemente regionaler Planung. Hrsg.: Raumordnungsverband Rhein-Neckar. — Mannheim 1975.

- Sicherung und Steigerung der großräumigen Stellung des Rhein-Neckar-Raumes an der Rheinachse, der wichtigsten kontinental-europäischen Verkehrsader.
- Bewahrung und Entfaltung der Kulturlandschaft in ihren vielfältigen Formen.
- Abbau der durch die Ländergrenzen und sonstigen Verwaltungsgrenzen verursachten Entwicklungshemmnisse und Stärkung der regionalen Integration und Zusammenarbeit auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen.

Diese Zielsetzungen sind nicht allein mit raumordnungspolitischen Mitteln zu verwirklichen. Die Raumordnung kann jedoch für eine gemeinsame Regionalpolitik grundlegende Voraussetzungen schaffen.

c) Leitbild für die künftige großräumige Siedlungsstruktur

Für die Planungskonzeption — nach den regionalpolitischen Hauptzielen die zweite Schicht des Raumordnungsplanes — sind die wichtigsten Planungsprinzipien der Landesentwicklungsprogramme und -pläne der drei Länder aufgegriffen und auf die spezifischen Bedingungen des Rhein-Neckar-Raumes hin teils harmonisiert, teils ergänzt und teils räumlich ausgeformt und konkretisiert worden, wie es im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Regionalplanung und der Koordinierungsfunktion des Raumordnungsverbandes als notwendig erscheint. Die Planungskonzeption enthält in ihrer räumlichen Dimension ein Leitbild für die Fortentwicklung der Siedlungsstruktur, das unter Verwendung der vorhandenen Siedlungsansätze und unter Berücksichtigung der Vorgaben der Landesplanung der drei Länder gebildet wird aus:

- einem System regionaler Siedlungsachsen mit ausgeprägten Siedlungsschwerpunkten, die sich im wesentlichen aus den Oberzentren und deren Siedlungsschwerpunkten, den Mittelzentren und Unterzentren, zusammensetzen und dessen wichtigstes Element die vorhandenen und/oder ausbaufähigen Strecken des schienengebundenen Nahverkehrs bilden (vgl. Beilagen „Mittelzentren“ und „Künftiges Regionalbahnnetz“),
- einem System regionaler Grünzüge, die der Freihaltung der notwendigen ökologischen Vorranggebiete und damit der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Gliederung des Siedlungsraumes dienen,
- den Vorrangflächen für bestimmte raumbedeutsame Versorgungseinrichtungen, deren Verflechtungs- oder Wirkungsbereich sich über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus erstreckt.

Die „regionalen Siedlungsachsen“ sind als ein einheitliches, über die Landesgrenzen hinausgehendes Ordnungssystem konzipiert, das in räumlicher und instrumentaler Hinsicht die von den Ländern festgelegten Achsen im Grenzgebiet harmonisieren, die punktartige Konzentration der Siedlungsentwicklung fördern und eine rationelle Raumerschließung und Versorgung der Bevölkerung ermöglichen soll. Die Maßnahmen und Instrumente zur Verwirklichung dieser axialen Siedlungsentwicklung sind der Aufbau eines leistungsfähigen schienengebundenen Verkehrsmittels, die

Bündelung der sonstigen Infrastrukturelemente sowie die Begünstigung der Siedlungsflächenenerweiterung in den Haltepunktbereichen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit Hilfe eines entsprechend abgestimmten Richtwertesystems für die Bevölkerungsentwicklung und den Siedlungsflächenbedarf.

Mit diesem Planungsziel für den Rhein-Neckar-Raum soll eine Punkt-Band-Struktur als Ordnungsprinzip festgelegt werden, das die Achsen und zentralen Orte nicht als isolierte Elemente, sondern als aufeinanderbezogene Teile eines Ordnungssystems, als ein Netz versteht, das sich aus Schwerpunktstandorten und Schwerpunktlinien zusammenfügt.

Das wichtigste Infrastrukturelement dieser regionalen Siedlungsachsen und auch ihr Hauptauswahlkriterium sind die vorhandenen oder vorgesehenen Strecken für einen schienengebundenen Nahverkehr. Die Verkehrskonzeption des Raumordnungsplanes geht von einem Ausbau des Nahverkehrsnetzes der Bundesbahn mit einem Quasi-Takt-Betrieb und einer S-Bahn-ähnlichen Bedienung auf den Strecken der regionalen Siedlungsachsen und darüber hinaus mittel- bis langfristig von einer qualitativen Verbesserung des Verkehrsangebotes mit reinem S-Bahn-Betrieb auf den dafür ausbaufähigen Strecken aus (vgl. Beil. „Regionalbahnnetz“). Damit soll der Rhein-Neckar-Raum ein Verkehrssystem erhalten, das es erlaubt, den heutigen Anteil von rund 28 % des ÖPNV am Gesamtverkehr zu halten. Gleichzeitig soll mit dem Ausbau des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in diesem Verdichtungsraum erreicht werden, daß das Verkehrswege- und Verkehrsmittelangebot quantitativ und qualitativ der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung dient, flächen- und energiesparende und damit umweltfreundliche, sichere und wirtschaftliche Transportvorgänge erlaubt, und daß die Kommunikation innerhalb dieses Lebens- und Wirtschaftsraumes gefördert wird. Dies ist alles nur erreichbar durch eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur mit Hilfe eines Investitionsaufwandes, der im Endausbau schätzungsweise 500 Mill. DM betragen wird.

Die wissenschaftliche und planungsmethodische Grundlage hierfür wird im Rahmen der „Verkehrsuntersuchung Rhein-Neckar“ erarbeitet²¹, die bereits in sechs Bänden vorliegt und in Kürze abgeschlossen werden soll. Aus einer besonderen „Bewertung und Wirtschaftlichkeitsanalyse“²² ergibt sich, daß mit der Netzkonzeption für den Schienenpersonennahverkehr bei gegenüber heute geringeren Betriebskosten erhebliche (volkswirtschaftliche) Nutzen zu erzielen sind²³. So würde zum Beispiel das werktägliche Verkehrsaufkommen im ÖPNV gegenüber heute um 52 %

21 Diese Verkehrsuntersuchung wird durchgeführt im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums, der Straßenbauverwaltungen Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg und des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar von K. H. Schaechterle, G. Holdschur, F. Pampel und Mitarbeitern. Teil 1: Ulm, München 1971; Teil 2 und Teil 3: Ulm, München 1972; Teil 4 (Verkehrsprognose — Ausbaustufe I — Planungsfall a): Ulm, München, Hamburg 1974; Teil 6 (Bewertung und Wirtschaftlichkeitsanalyse): Ulm, Hamburg 1975.

22 A.a.O., Teil 6.

23 Raumordnungsplan, a.a.O., S. 84.

zunehmen, die werktägliche Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr würde um 138 % steigen, die werktägliche Verkehrsleistung auf den Regionalbahn- und S-Bahnstrecken der Deutschen Bundesbahn würde sich um 320 % erhöhen und die Anzahl der Einwohner der Region, welche Mannheim-Hauptbahnhof in 30 Minuten erreichen können, würde sich von 0,5 auf 1,0 Mill. Personen verdoppeln. Bei den Betriebskosten würde sich die jährliche Kostenunterdeckung im ÖPNV zwar insgesamt nur von 90 Mill. DM auf rund 65 Mill. DM verringern; der Kostendeckungsgrad für den gesamten Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn würde sich jedoch von 29 % auf 62 % verbessern, und auf den S-Bahn-Strecken der Deutschen Bundesbahn würde sich danach ein Kostendeckungsgrad von 82 % ergeben.

Beschleunigt werden sollen aber auch die Regionalbahnen der kommunalen Träger. Das Regionalbahnsystem soll ferner durch sogenannte Stadtbahnen ergänzt werden, die in den Oberzentren die kürzeren Reisezeiten bedienen. Selbstverständlich sollen die Einzelelemente einschließlich der Buslinien zu einem integrierten Regionalbahnsystem verknüpft werden.

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur muß jedoch ergänzt werden durch eine Verbesserung der Kooperation unter den Nahverkehrsunternehmen und schließlich zu neuen Organisationsformen führen, die einerseits die gezielte Beseitigung betrieblicher Engpässe, die Verbesserung der Fahrpläne und die Einführung eines Gemeinschaftstarifes sowie andererseits auch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen ermöglichen (Verbund). Denn im Rhein-Neckar-Raum betreiben sieben Verkehrsunternehmen Schienenpersonennahverkehr, diese mit einigen weiteren Unternehmen auch noch Omnibuslinienverkehr. Aber selbst das größte Unternehmen, die Deutsche Bundesbahn, bietet kein einheitliches durchgehendes Verkehrsangebot. Es ist in den drei Teilbereichen jeweils auf ein vorherrschendes Oberzentrum ausgerichtet, so daß die Verbindungen nach anderen Zentren dieses polyzentrischen Verdichtungsraumes überwiegend gebrochen sind.

In keinem Planungssektor wird deutlicher, wie notwendig eine nach einem verbindlichen gesamträumlichen Leitbild auszurichtende Siedlungs- und Verkehrspolitik im Rhein-Neckar-Raum ist.

Die durch das Verkehrssystem gestützte punkt-axiale Siedlungskonzeption soll aber auch das aus Ober-, Mittel- und Unterzentren bestehende Zentrengefüge in seiner Entwicklung fördern, zur Entlastung des partiell überlasteten Verdichtungskernraumes dienen und die Standortbedingungen — insbesondere der Mittelzentren — für die weitere gewerbliche Entwicklung sichern und verbessern. Mit den Achsen wird nämlich auch ein Netz von Industrie- und Gewerbestandorten ausgebildet, das sowohl die für bestimmte Industriezweige optimale Standortlage am Rhein etwa in Worms, Ludwigshafen, Mannheim und Speyer ausnutzt, die Industriestädte Frankenthal und Hockenheim einbezieht und an den Rändern des Rheingrabens die Mittelstädte Bensheim/Heppenheim, Weinheim, Wiesloch und Walldorf sowie das Oberzentrum Heidelberg einerseits und die linksrheinischen Mittelzentren Grünstadt und Neustadt andererseits

berücksichtigt. Diesem Netz von Industrie- und Gewerbestandorten liegt die Vorstellung zugrunde, daß unter Berücksichtigung der raumstrukturellen Gegebenheiten und der funktionalen Verflechtungen sowie des erreichten Grades der Verdichtung in Zukunft unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten eine stärkere Ausnutzung aller Standortchancen in der gesamten Region notwendig ist.

Das System der „regionalen Grünzüge“ ist nicht nur eine notwendige Ergänzung der siedlungspolitischen Zielsetzungen, sondern ein konstitutives Element der gesamten Planungskonzeption, Ursache und Folge einer geordneten Siedlungsstruktur zugleich. Sie gliedern den Siedlungsraum und sollen dem Schutz der ökologischen Ausgleichsfunktionen im Gesamttraum dienen. Sie setzen sich im einzelnen zusammen aus Bereichen, die der Klimaverbesserung und der Lufthygiene dienen, aus Grundwassersicherungs- und Grundwasseranreicherungsgebieten, aus Naherholungsgebieten und aus Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten. Herausragende Bestandteile dieser regionalen Grünzüge sind die Rheinauen, westlich und östlich begrenzt durch das sogenannte Hochgestade, die Waldflächen- und Dünengebiete in der Rheinebene, die Übergangszonen zwischen Weinstraße und Pfälzer Wald sowie zwischen Bergstraße und Odenwald²⁴.

Um ein ausreichend funktionsfähiges und damit genügend breites System regionaler Grünzüge als wirksames Planungsinstrument zu erhalten, wurden die genannten Funktionsflächen ergänzt um:

- Randzonen notwendiger erhaltungswürdiger Freiräume zu verdichteten Siedlungsgebieten,
- Freiflächen zwischen Siedlungsgebieten zur Verhinderung bandartiger und sonstiger unerwünschter Siedlungsentwicklung,
- Talbereich in einer Breite von mindestens 300 m und
- landschaftsgestaltende Elemente, zum Beispiel Wald- und Gewässerränder, Dünen, markante Höhenunterschiede in der Rheinebene.

Die Abgrenzung dieser regionalen Grünzüge erfolgte somit mit Hilfe von ökologischen Vorrangfunktionen und landschaftsgestalterischen Elementen, aber auch unter Befolgung des Prinzips der Siedlungsschwerpunktbildung zur Vermeidung einer weiteren ölfleckartigen Ausbreitung des verdichteten Siedlungskernraumes. Diese Gefahr droht auch künftig, selbst wenn die Bevölkerungsentwicklung noch längere Zeit stagnieren sollte. Denn schon in der Vergangenheit war die Entwicklung der Siedlungsflächen stets größer als die Bevölkerungszunahme. Dies wird auch in Zukunft so sein, zumal ein erhöhter Flächenbedarf aus den steigenden Wohnansprüchen der Bevölkerung und aus der Erhöhung der Flächenansprüche der Industrie zu erwarten ist. So hat

24 Vgl. hierzu auch: Nördliche Badische Bergstraße. Untersuchung im Auftrag des Regionalverbandes Unterer Neckar, Stadt Bau Plan. Bearb.: *Vollwabsen, Schöll, Schoppe und Breeding*. — Darmstadt 1974.

Vgl. auch *Dennhardt, Hans; Karl-Heinz Kuhn*: Eine Methode zur rationalen Standortbestimmung in der Raumordnung, dargestellt am Beispiel des Rhein-Neckar-Raumes. — Landau, Stuttgart 1974.

Tabelle 3: *Bevölkerungsrichtwerte in den Mittelbereichen des Rhein-Neckar-Raumes*

Mittelbereich	Einwohner in Tsd. 1. 1. 75	Status-quo-Prognose		Richtwert	
		Einwohner in Tsd. 1. 1. 85	Einwohner- zunahme in % 75 — 85	Einwohner in Tsd. 1. 1. 85	Einwohner- zunahme in % 75 — 85
Kreis Bergstraße	237,1	255,8	+ 7,9	246,7	+ 4,0
NB Eberbach	18,3	17,8	— 2,7	18,7	+ 2,2
MB Heidelberg	245,1	242,5	— 1,1	243,2	— 0,8
MB Mannheim	362,7	338,9	— 6,6	347,9	— 4,1
MB Schwetzingen	93,4	109,3	+ 17,0	98,5	+ 5,4
MB Sinsheim	47,3	50,2	+ 6,1	50,2	+ 6,1
MB Weinheim	67,3	72,0	+ 7,0	72,0	+ 7,0
MB Wiesloch	67,2	72,8	+ 8,3	72,7	+ 8,2
Region Unterer Neckar (ohne Neckar-Odenwald-Kreis)	901,4	903,4	+ 0,2	903,2	+ 0,2
MB Bad Dürkheim	35,7	35,5	— 0,6	36,0	+ 0,8
MB Frankenthal	67,0	68,6	+ 2,4	68,7	+ 2,5
MB Grünstadt	37,2	36,5	— 1,9	36,7	— 1,3
MB Ludwigshafen	251,8	244,0	— 3,1	246,1	— 2,3
MB Neustadt	93,8	88,4	— 5,8	93,6	— 0,2
MB Speyer	65,7	66,3	+ 0,9	67,2	+ 2,3
Stadt Worms	76,3	72,3	— 5,2	76,5	+ 0,3
Region Vorderpfalz	627,4	611,6	— 2,5	624,6	— 0,4
Rhein-Neckar-Raum	1 765,9	1 770,9	+ 0,3	1 774,5	+ 0,5

NB = Nahbereich
MB = Mittelbereich

sich im Rhein-Neckar-Raum in den letzten hundert Jahren die Siedlungsfläche von rund 70 auf rund 480 qkm erhöht, die Siedlungsfläche (qm/Einwohner) von 140 auf 270, die Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm) von 150 auf 530 bei einer Zunahme der Einwohnerzahl von rund 500 870 auf rund 1,7 Mill. (1975). Allein von 1956 bis 1974 betrug der Siedlungsflächenzuwachs pro Jahr 7 % gegenüber einem Bevölkerungszuwachs von 2,5 % pro Jahr²⁵. Bis 1985 wird mit einer Zunahme der Siedlungsfläche allein für Wohnzwecke um 4 000 ha und für Verkehrszwecke um weitere 600 ha zu rechnen sein²⁶.

Das dritte Element der Planungskonzeption besteht aus einer Reihe spezifischer Einrichtungen und Vorranggebiete, die wegen ihrer Grenzlage oder auch wegen ihres Wirkungsbereiches über die Landesgrenzen hinaus einer besonderen

Hervorhebung bedürfen. Dazu gehören zum Beispiel die Naherholungsgebiete in den Rheinauen, die Hochschuleinrichtungen in den Oberzentren, die Standorte für die Elektrizitätserzeugung, Vorranggebiete für die Wasserversorgung, Kläranlagen und Abfallbeseitigungsanlagen mit überregionalem Einzugsbereich. In diesen Zusammenhang gehört auch die Abgrenzung sogenannter ländergrenzenübergreifender Einflußbereiche von Mittelzentren. Dieses Planungselement ist ein besonderes Produkt der spezifischen Problemlage in einem Planungsraum, in dem interne Verwaltungsgrenzen sich mit den sozioökonomischen Verflechtungen nicht decken. In unserem Bereich geht es um die Tatsache, daß insbesondere bei einer Reihe von Mittelzentren, wie Weinheim, Speyer oder auch Worms, der tatsächliche Verflechtungs- und Wirkungsbereich über die Landesgrenzen hinwegreicht. Hier erschien es zweckmäßig, die Einflußbereiche dieser Zentren räumlich ungefähr anzugeben, damit in der Infrastrukturpolitik auf diese Verflechtungen auch jenseits der eigenen Landesgrenze geachtet wird.

25 Fischer, Klaus; Niels Gormsen u. a.: Fallstudie Rhein-Neckar. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Jahrestagung in Erlangen. — Hannover 1977. S. 105.

26 Raumordnungsplan, a.a.O., S. 47.

d) *Einzelfunktionen und Rahmendaten*

Die dritte Schicht des Entwurfs des Raumordnungsplanes besteht aus einer Reihe von Funktionsfestlegungen für kleinere Teilräume und einige quantitative Rahmendaten, die für eine einheitliche Regionalplanung über die Ländergrenzen hinweg wichtig sind. Dazu gehören vor allem die Richtwerte für die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in den Mittelbereichen des Gesamtgebietes.

Für die Aufnahme von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzrichtwerten in den Raumordnungsplan waren folgende Gesichtspunkte maßgeblich:

- Bevölkerungs- und Arbeitsplatzrichtwerte können als quantifizierter Ausdruck für eine bestimmte Entwicklung der Region abgeleitet und festgelegt werden. Sie erlauben eine Orientierung von Mitteln und Maßnahmen für eine raumordnungspolitisch erwünschte regionale Entwicklung in meßbarer und nachprüfbarer Weise.
- Alle drei beteiligten Länder haben für ihre Regionen Bevölkerungsrichtwerte vorgegeben. Es bestand deshalb ein Bedürfnis, die Teilvorgaben auf ihre Konsistenz für den einheitlich zu sehenden und zu entwickelnden grenzüberschreitenden Planungsraum zu prüfen.
- Die historisch bedingte unterschiedliche Entwicklung in den rechtsrheinischen und linksrheinischen Teilräumen ließ die Frage aufkommen, ob eine auf innerregionalen Ausgleich gerichtete Regionalpolitik nicht ganz bewußt neue politisch gesetzte Ziele für eine stärkere Lenkung der Siedlungsentwicklung und Bevölkerungsverteilung zu gunsten der bisher weniger dicht besiedelten Gebiete festlegen sollte.
- Die in enger Nachbarschaft liegenden, nur durch den Rhein, aber auch durch die Landesgrenzen getrennten Städte Mannheim und Ludwigshafen haben zum Teil gleiche Bevölkerungs- und Strukturprobleme und fast parallele Umlandprobleme. Dies gilt in gewissem Umfang auch für die Stadt Heidelberg. Da diese drei Oberzentren zum Teil sich überschneidende Versorgungs- und Einzugsbereiche haben, galt es, mit dem Richtwerte-Instrumentarium für eine abgestimmte und innerregionale widerspruchsfreie Planung auch in quantitativer Hinsicht zu sorgen.

- Bei einer im Grunde polyzentrisch angelegten Raumstruktur, bei der neben den größeren Zentren auch noch eine Reihe mittlerer Gewerbestandorte und Versorgungszentren auf Grund ihrer relativ günstigen Verkehrslage theoretisch günstige Entwicklungsbedingungen hat, neigen die Teilzentren erfahrungsgemäß zu einer Überschätzung ihrer quantitativen Entwicklungsmöglichkeiten. Hier erweist es sich als notwendig, in den Teilräumen einen meßbaren Rahmen für die innergebietliche und überörtliche Planung zu schaffen, der auch mit den beteiligten Ländern abgestimmt ist.

Das Richtwertesystem des Raumordnungsplanes ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: es ist als offenes System aufgebaut, das spätere Vertiefungsmöglichkeiten gewährleistet, es schließt planerische Zielsetzungen ein, und es ist so angelegt, daß es in periodischen Abständen überprüft und revidiert werden kann. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die Bevölkerungsrichtwerte in den Mittelbereichen des Rhein-Neckar-Raumes²⁷.

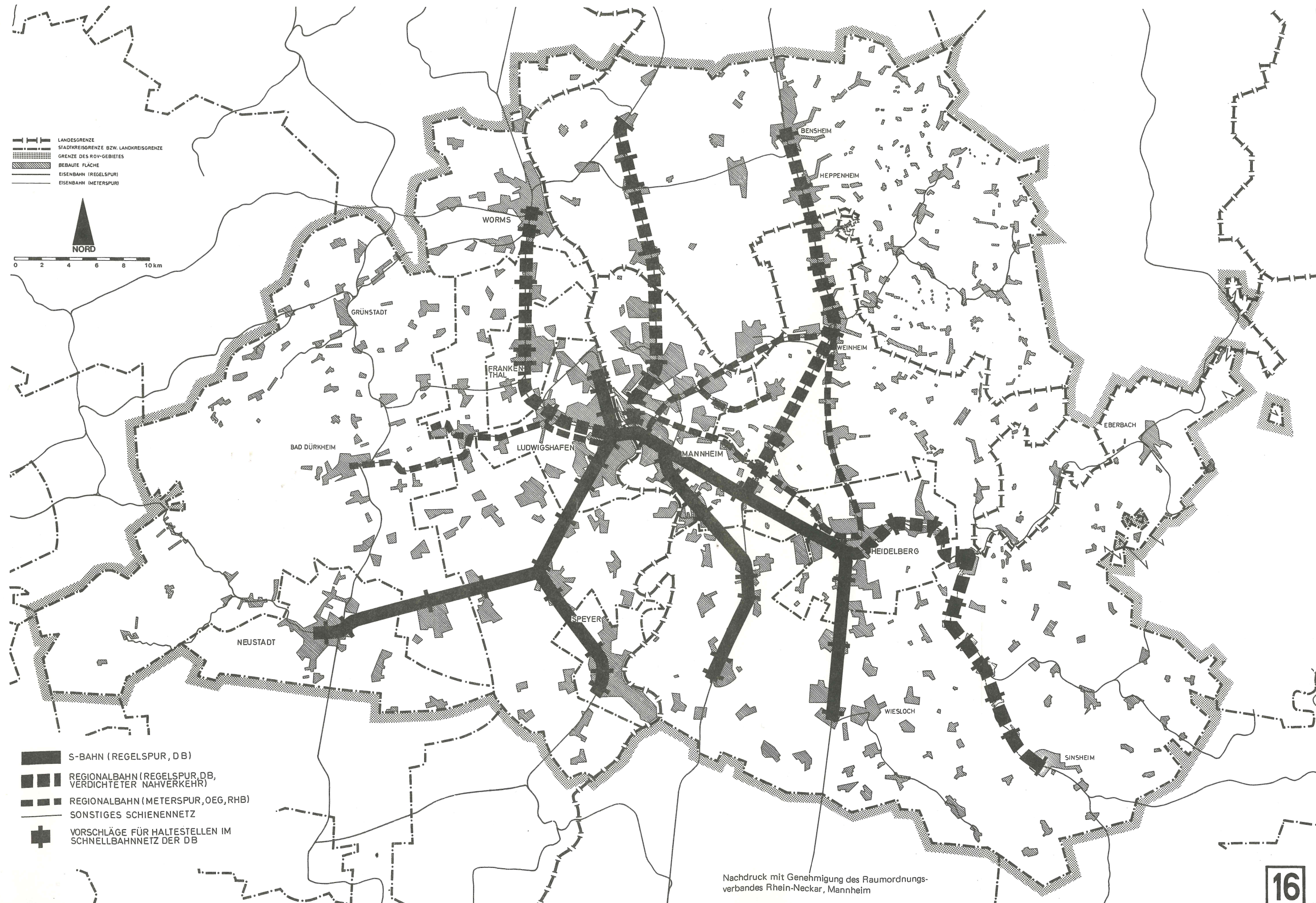
Diese Richtwerte sollen eine Grundlage für die in den Regionalplänen festzulegenden Bevölkerungsrichtwerte bilden. Dabei soll bei der Aufgliederung auf die einzelnen Teilräume das System der regionalen Siedlungsachsen und der zentralen Orte sowie die unterschiedliche Standortgunst der Siedlungsbereiche berücksichtigt werden. Außerdem ist im Plan festgelegt, daß diese Richtwerte nur als Anhaltswerte zu verstehen sind, die bei ihrer Anwendung unter Berücksichtigung der übrigen qualitativen Zielsetzungen des Planes zu interpretieren und gegebenenfalls zu ergänzen sind. Außerdem sollen sie mindestens alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls geändert werden.

Damit gehören die Bevölkerungsrichtwerte zu jenen Planelementen, die in kürzeren Abständen einer Überprüfung bedürfen. Dies gilt mit Sicherheit auch für weitere einzelne Rahmendaten des Raumordnungsplanes. Dagegen muß die grundlegende raumordnerische Gesamtkonzeption einen längeren planerischen Bestand haben, wenn sie sich als Ordnungsprinzip für die künftige räumliche Entwicklung dieses Verdichtungsraumes auswirken soll.

27 Vgl. Schmitz, Gottfried: Zur Frage der Richtwerte aus der Sicht der Regionalplanung. In: Projektionen und Richtwerte in der Raumordnung. — Hannover 1977. = Arbeitsmaterial der Akademie für Raumordnung und Landesplanung, Nr. 4/1977. S. 30 ff.

KÜNFTIGES REGIONALBAHNNETZ

Beilage zu Raumforschung und Raumordnung 1977, Heft 5
zum Beitrag Gottfried Schmitz



Nachdruck mit Genehmigung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, Mannheim