**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 30 (1973)

**Heft:** 9

**Artikel:** Raumordnung : Instrument for eine bessere Lebensqualität

**Autor:** Vogel, Hans-Jochen

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-782073

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 09.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Raumordnung: Instrument für eine bessere Lebensqualität

Von Dr. Hans-Jochen Vogel, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Raumordnung ist längst nicht mehr nur ein Begriff der Experten. Es hat sich inzwischen herumgesprochen: gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen unseres Landes können nicht einfach durch das freie Spiel ökonomischer Kräfte geschaffen werden, sondern nur durch eine zielorientierte Raumordnungspolitik.

Das gilt selbstverständlich auch für die Ueberwindung der erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen den Verdichtungsgebieten einerseits und den Problemgebieten anderseits. In der Regierungserklärung von 1973 hat Bundeskanzler Brandt die vorausschauende Planung als ein massgebliches Instrument für die Verbesserung der Lebensqualität bezeichnet. Wir brauchen, so heisst es dort, neue Siedlungsstrukturen, die das notwendige Gleichgewicht des Naturhaushalts beachten und die Lebensbedingungen der Menschen verbessern.

Es ist heute unbestritten: der Raumordnung, und zwar einer nicht nur beschreibenden, sondern gestaltenden und verändernden Raumordnung für den Schutz der Umwelt, aber auch für den Städtebau, den Wohnungsbau und den Ausbau der Infrastruktur, kommt heute eine Schlüsselrolle zu. Die Entwicklung neuer Siedlungsstrukturen darf nicht nur kleinräumig, also im städtebaulichen Sinne, gesehen werden, sondern sie muss auch im grossräumigen Massstab, also über Kreis-, Regions- und über Ländergrenzen hinweg, betrachtet werden. Das ist heute unbestreitbar. Wir wissen doch alle: gleichwertige Lebensbedingungen können in den verschiedenen Gebieten und Bereichen nur geschaffen werden, wenn bei Eingriffen in die Natur, bei der Gestaltung der gebauten Umwelt die ökologischen Grenzen und die Belastbarkeit des Naturhaushalts beachtet werden. Die Natur ist unteilbar. Sie kennt keine Grenzen. Die Bundesrepublik ist deshalb zu jeder zwischenstaatlichen Koordination bereit. Im Verhältnis zur Schweiz hat gerade diese Zusammenarbeit bei dem Bemühen um die Verbesserung der ökologischen Qualität des Rheins und des Bodensees erste Früchte getragen. Die Gründung der schweizerisch-deutschen Raumordnungskommission eröffnet hier zusätzliche Möglichkeiten.

Wir suchen nach Instrumenten, mit deren Hilfe das Wachstum der Verdichtungsräume verlangsamt werden kann, wenn sich dieses Wachstum den kritischen Werten nähert. Und wir versuchen das Stadtdefizit der weniger entwickelten Gebiete durch die konzentrierte Förderung von Entwicklungsschwerpunkten auszugleichen. Kein ernstzunehmender Politiker zieht heute mehr in Zweifel, dass die Verständigung über Entwicklungsschwerpunkte eine entscheidende Voraussetzung für eine sinnvolle Gebietsreform darstellt.

Doch der Teufel steckt im Detail. Und hinter abstrakter Harmonie verbergen sich konkrete Konflikte, sobald man den Schritt vom Grundsatz zur präzisen Einzelformulierung tut. Hier gilt es Hürden zu überwinden, nüchtern, ohne Ueberschwang, aber auch ohne voreilige Festlegungen oder auch leichtfertige Versprechungen. Jedoch mit dem erkennbaren Ziel, reale Reformen durchzusetzen, die kommunalen Rahmenbedingungen schrittweise so zu verändern, dass die Lebensqualität in den Städten und auf dem Land zunächst stabilisiert und sodann allmählich gesteigert werden kann.

**Stand der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland:**

# Erwartung: zunehmendes Raumordnungsbewusstsein

Von Dipl.-Volkswirt Heinz Naylor [1]

In der Bundesrepublik Deutschland sind grundsätzlich vier Ebenen der Raumordnung zu unterscheiden:
— Bundesraumordnung
— Landesplanung
— Regionalplanung und
— kommunale Bauleitungs- und Entwicklungsplanung.

Hier wird wegen des beschränkt zur Verfügung stehenden Raums im wesentlichen nur über den Stand der Bundesraumordnung berichtet.

**1. Ausgangslage der Bundesraumordnung**

Ausgangspunkt für die Bundesraumordnung ist das Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965 [1], in dem die Ziele und Grundsätze, der Geltungsrahmen sowie die Verwirklichung der Grundsätze festgelegt und Verfahrensfragen geregelt sind.

Für die Bundesraumordnung massgeblich sind die dem ROG zugrunde liegenden Prinzipien der (1) aktiven Sanierung und der (2) siedlungsstrukturellen Konzentration.

*ad (1)* Unter aktiver Sanierung wird im Gegensatz zum «Gesundschrumpfen» die aktive Förderung des Strukturwandels und gegebenenfalls der Niveauanhebung im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungskraft und den Versorgungsgrad von Teilräumen verstanden. Dabei kommen dafür sowohl ländliche und zurückgebliebene als auch Verdichtungsräume mit Strukturproblemen in Betracht. Gemäss ROG § 2 Abs. 1 sollen in Gebieten, in denen ungesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen und unausgewogene Wirtschafts- und Sozialstrukturen bestehen, Massnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden:
— in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen und Infrastruktureinrichtungen verbessert werden.
— Im Zonenrandgebiet ist die wirtschaftliche Leistungskraft bevorzugt zu stärken, und die entsprechenden Infrastruktureinrichtungen sind vordringlich zu schaffen. Dadurch sollen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertige Lebensbedingungen und Strukturen geschaffen werden.
— In ländlichen Gebieten sind eine ausreichende Bevölkerungsdichte, eine ausgewogene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten anzustreben.

Anderseits soll der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die zu ungesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, entgegengewirkt werden. Wo derartige Verhältnisse in Verdichtungsgebieten bestehen, soll deren Gesundung gefördert werden.

*ad (2)* Der Gesichtspunkt der siedlungsstrukturellen Konzentration drückt sich in folgenden Formulierungen des ROG § 2 Abs. 1 aus:
— In den ländlichen und in den zurückgebliebenen Gebieten sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschliesslich der erforderlichen Infrastruktur gefördert werden.
— In angemessener Entfernung von Verdichtungsräumen sollen Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahmen von Wohn- und Arbeitsstätten entwikkelt werden.

Wenn hier wegen ihrer raumordnungspolitischen Bedeutung diese Ziele besonders hervorgehoben werden, so darf nicht übersehen werden, dass in den §§ 1 und 2 ROG weitere Ziele verankert sind, wie zum Beispiel
— die raumstrukturelle Entwicklung der Bundesrepublik in der Weise, dass sie der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient;
— die Berücksichtigung der Wiedervereinigung Deutschlands;
— die Schaffung und Förderung der räumlichen Voraussetzungen für die europäische Zusammenarbeit;
— die Beachtung des sogenannten Gegenstromprinzips;
— Erhaltung, Schutz und Pflege der Landschaft, insbesondere der den Verdichtungsräumen zugeordneten Landschaft sowie des Waldes und die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten.

Nach Art. 72 Grundgesetz steht dem Bund nur eine *Rahmenkompetenz* für die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung zu. Dies ist auch der Grund für die relativ dilatorischen Zielformulierungen im ROG, aber auch für die Beschränkung der unmittelbaren *Geltung* der Ziele und Grundsätze auf die Bundesbehörden und auf die Landesplanung in den Ländern (§ 3 ROG).

Die *Verwirklichung* der Grundsätze der Raumordnung liegt — wie es der überfachlichen Koordinierungsaufgabe der Raumordnung entspricht — vor der unmittelbaren Durchführungsebene. So verwirklicht der Bund nach § 4 Abs. 1 ROG die Grundsätze
— durch *Abstimmung* der raumbedeutsamen Planungen und Massnahmen einschliesslich der raumwirksamen Investitionen der Bundesbehörden sowie
— durch die *zusammenfassende Darstellung* der grossräumigen und langfristigen Planungen und Massnahmen des Bundes.

In den Ländern wird die Verwirklichung der Grundsätze nach § Abs. 3 und 4 ROG gesichert
— durch Aufstellung von Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungsprogrammen und -plänen [2]. Diese dürfen die Verwirklichung der Grundsätze in den benachbarten Bundesländern und im Bundesgebiet nicht erschweren.

Bund, Länder und Gemeinden haben darüber hinaus nach § 4 Abs. 5 ROG ihre Planungen und Massnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen.

Um eine umfassende Abstimmung zu gewährleisten, wurde im § 10 ROG die Mitteilungs- und Auskunftspflicht der verschiedenen Planungsebenen untereinander geregelt.

Schliesslich wurden gemäss §§ 8 und 9 ROG zwei Beratungsgremien eingerichtet:

1. Ein Bund-Länder-Gremium, die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), in der Grundsatz- und Zweifelsfragen der Raumordnung und Landesplanung gemeinsam beraten werden. Die MKRO hat in der vergangenen Legislaturperiode zu folgenden raumordnungsrelevanten Problemen Entschliessungen bzw. Empfehlungen abgegeben:
— Regionalluftverkehr
— Rohrfernleitungen
— Umweltschutz
— Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe
— Berücksichtigung der Richtfunkverbindungen der Deutschen Bundespost in der Regional- und Bauleitplanung
— Landschaftsordnung
— Standortbestimmung von Kernkraftwerken.

2. Ein den Bundesminister für Raumordnung beratendes Gremium, den Beirat für Raumordnung, der in der letzten Legislaturperiode insbesondere im Hinblick auf die Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms zu folgenden umfassenden Themenbereichen Vorschläge erarbeitet hat:

[1] *Referent im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.*

— Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland
— Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland
— Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft
— Grundsätzliche Ueberlegungen zur Oeffentlichkeitsarbeit der Raumordnung.

Nach § 11 ROG erstattet die Bundesregierung dem Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über die bisherige raumstrukturelle Entwicklung und die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und geplanten Massnahmen.

Unterdessen liegt mit dem Raumordnungsbericht 1972 der vierte Bericht dieser Art vor, der sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass erstmals der Stand der Arbeiten am Bundesraumordnungsprogramm dargestellt wird.

**2. Vollzug der Raumordnung**

Bei der Bedeutung des Abstimmungsgeschäfts für den Vollzug der Bundesraumordnung ist eine enge Fühlungnahme und Kooperation mit den Planungsträgern des Bundes und mit der Landesplanung der Länder unerlässlich. Die Raumordnung ist daher auch im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in der Weise organisiert, dass zu den wichtigsten Bundesressorts, die nach Lage der Dinge über das eigentliche raumordnungspolitische Instrumentarium verfügen, Kontaktstellen bzw. sogenannte Spiegelreferate eingerichtet sind, wie zum Beispiel zur Wahrnehmung und Durchsetzung der Raumordnungsgesichtspunkte bei

— dem Umweltschutz und der Flächennutzung
— der Infrastruktur (Bildungswesen, Krankenhauswesen, Sport und Kultur)
— dem Städtebau
— der regionalen Wirtschafts-, Agrarstruktur- und Energiepolitik
— der Verkehrspolitik
— der Verteidigungsplanung
— der europäischen Raumordnungs- und Regionalpolitik.

Derartige organisatorische Regelungen sind zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für die Verwirklichung der Raumordnungsaufgaben.

Erst räumlich, sachlich und zeitlich konkretisierte Zielvorgaben der Bundesraumordnung, die über die allgemein leitbildhaften Formulierungen im ROG entscheidend hinausgehen, können diese Bedingung erfüllen. Der Deutsche Bundestag hat am 3. Juli 1969 in Erkenntnis dieser Problemlage die Bundesregierung ersucht, «auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem *Bundesraumordnungsprogramm* (BROP) festzulegen». Der Referentenentwurf dieses Programms liegt nunmehr vor. Er soll nach Abstimmung mit den Bundesressorts im Interministeriellen Ausschuss für Raumordnung (IMARO) und mit den Ländern in der MKRO 1974 dem Bundeskabinett zur Beschlussfassung zugeleitet werden.

Das BROP steht ganz wesentlich unter dem Eindruck der sich immer stärker abzeichnenden nachteiligen Folgen des weiter zunehmenden Bevölkerungswachstums in Verdichtungsräumen auf Kosten der peripheren ländlichen Gebiete. Es werden daher für die künftige regionale Entwicklung von Arbeitsplätzen, Bevölkerung und Investitionen im Infrastruktur- und Erwerbsstrukturbereich auf die Teilräume der BRD Zielwerte und Verteilungsnormen aufgestellt, die sich grundsätzlich an dem sogenannten Prinzip der aktiven Sanierung orientieren und als Parameter in eine Allokations- und Optimierungsrechnung eingegeben werden. Mit andern Worten: es wird eine Verteilung dieser Grössen angestrebt, die das Wachstum der Verdichtungsräume beschränkt und der peripheren ländlichen Gebiete begünstigt. Dabei sind die öffentlichen Investitions- und Fördermittel im Infrastruktur- und Erwerbsstruktursektor die direkten Steuerungsmittel für die Verteilung von Produktion, Beschäftigung und Bevölkerung — Zielhorizont ist das Jahr 1985. Die Finanzierung der notwendigen Investitionen und des entsprechenden Fördervolumens ist unter Beachtung der aktuellen Steuerlastquote und einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 4,8 % berücksichtigt. Es werden also nicht Wunschträume projektiert, sondern die angestrebte Verteilung und ihre Folgen sind grundsätzlich finanzierbar und nach der Optimierungsrechnung auch ökonomisch sinnvoll.

Das Bundesraumordnungsprogramm geht von einem Zielsystem aus, in dem die Herstellung von gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik durch die Verbesserung der Infrastrukturausstattung, die Berücksichtigung des Umweltschutzes im Hinblick auf Emissionen und notwendige Regenerationsflächen sowie die Förderung und Erhaltung der regionalen Wirtschaftskraft postuliert und durch Angaben von normativen Mindestwerten, die bis 1985 erreicht werden sollen, operational gemacht wird.

Es folgt eine Einteilung des Bundesgebiets in 38 Programmgebiete (Gebietseinheiten), die als Funktionalräume mit grundsätzlich mindestens einem Oberzentrum und mindestens 400 000 Einwohnern auf 5000 km² Fläche ausgestattet sind.

Auf der Basis dieser Gebietseinheiten und unter Berücksichtigung der Gebietskategorien des ROG (Verdichtungsräume, ländlicher Raum, zurückgebliebene Gebiete und Zonenrandgebiete) werden folgende Arbeitsschritte vollzogen:

— Analyse der Ausgangslage zur Aufzeichnung der regionalen Disparitäten im Hinblick auf Wirtschaftsentwicklung und Infrastrukturausstattung;
— sogenannte «Regionalisierung ex post» der investiven Bundesmittel in den Haushaltsjahren 1969/70 als erster Ansatzpunkt für die Darstellung der grossräumigen und langfristigen Planungen und Massnahmen des Bundes (in den 38 Gebietseinheiten). Die Regionalisierung wird fortgeschrieben;
— Status-quo-Prognosen der gesamträumlichen und regionalen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung bis 1985. Hieraus ergeben sich angesichts der voraussichtlichen Entwicklung unter Status-quo-Bedingungen wichtige Anhaltspunkte für die regionalisierten Zielprojektionen.
— Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten des Mitteleinsatzes in den 38 Gebietseinheiten auf der Grundlage des quantifizierten Zielsystems und einer koordinierten regionalisierten Zielprojektion von Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung.

Schwerpunkte im investiven Bereich in einer Gebietseinheit bedeuten den überdurchschnittlichen Einsatz öffentlicher Investitionsmittel oder -hilfen nach Sachbereichen, um eine ungünstige Ausgangsbasis und negative Entwicklungstendenzen zu überwinden. Prioritäten teilen sich ein in Sofortmassnahmen und weniger dringliche Massnahmen. Der investive Bereich unterteilt sich in Infrastrukturinvestitionen und Investitionshilfen für die Erwerbsstruktur.

Im einzelnen werden Schwerpunkte

— für die Infrastrukturausstattung (Nachhol-, Ersatz-, Neubedarf)
— für die Verbesserung und Sicherung der Umweltqualität
— für eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur
— für die anzustrebende regionale Verteilung des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzuwachses

vorgegeben.

Die Schwerpunkte und Prioritäten sollen den beteiligten Planungsträgern als Orientierungshilfe für einen rationalen Mitteleinsatz unter Raumordnungsgesichtspunkten dienen.

Für die innergebietliche Ordnung kommt schliesslich das sogenannte Prinzip der siedlungsstrukturellen Konzentration zum Tragen. Der Einsatz der öffentlichen Mittel auf der Ebene der Gebietseinheiten soll in «Entwicklungsschwerpunkten» und «Entwicklungsachsen» in der Weise konzentriert bzw. gebündelt werden, dass dadurch ein entscheidender Entwicklungsbeitrag für die jeweilige Gebietseinheit geleistet wird, um die grossräumigen Disparitäten wirksam abzubauen.

Mit dem Bundesraumordnungsprogramm schlägt die bundesdeutsche Raumordnung den auch auf andern Planungsebenen beschrittenen Weg vom allgemeinen Raumordnungsleitbild zur operationalen Entwicklungsplanung ein. Auf Grund der Konkretheit der Ziele wird sowohl gegenüber den Planungsträgern als auch der Oeffentlichkeit ein zunehmendes Raumordnungsbewusstsein erwartet.

**Erläuterungen**

[1] BGBl, S. 306.
[2] Bis auf das Land Bayern haben alle Bundesländer ein Landesraumordnungs- bzw. Landesentwicklungsprogramm oder einen -plan aufgestellt. Das bayerische Landesentwicklungsprogramm soll nach 1973 fertiggestellt werden.