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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 22 (1965)

Heft: 2

Artikel: Neuordnung des norddeutschen Raumes

Autor: Zwanzig, G. W.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782828

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: 15.07.2025

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

Neuordnung des norddeutschen Raumes

Von Dr. iur. G. W. Zwanzig

Unter dem Thema «Neuordnung des norddeutschen Raumes» fand vom 24. bis 27. Januar 1964 in der Evangelischen Akademie Loccum eine Tagung statt, an welcher rund 170 Vertreter von Hochschulen, staatlichen und kommunalen Stellen u. a. m. aus Norddeutschland teilnahmen.

In seinem einleitenden Referat «Der Raum als politische Aufgabe» stellte Prof. Dr. *K. H. Olsen*, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, drei wichtige Aufgaben der Raumordnung heraus: 1. Erhaltung und Verbesserung der Naturausstattung, 2. Sanierung in den Verdichtungsgebieten, 3. Umfassende Entwicklung von rückständigen Gebieten. Raumordnung als ausgleichende Staatsfunktion im Sinne der Schaffung optimaler Lebensbedingungen ist somit wesentlicher Teil der Staatskunst. Die Kompetenzen der Raumordnung sind in der Bundesrepublik Deutschland auf die Gemeinden (Bauleitplanung), die Länder (Landesplanung) und auf den Bund (Rahmenvorschriften für Raumordnung) verteilt. Beim Bund besteht neben dem Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung der IMARO (Interministerieller Ausschuss für Raumordnung). In den Ländern ist die Landesplanung verschiedenen Ministerien, in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein dem Ministerpräsidenten unterstellt. Die personelle Besetzung, vor allem bei den Regierungsbezirken, lasse noch sehr zu wünschen übrig. Die Landesplanung sollte bei jeder Fachplanung mitwirken, da die Fachplanung eben nur von der Sicht ihres Ressorts her plane. Vor allem fehle aber auch noch ein die Raumordnung tragendes politisches Wollen, die Einsicht in die Notwendigkeit des gegenseitigen Interessenausgleichs.

Die Entwicklung des norddeutschen Raumes seit 1914 wurde anschliessend von Regierungsdirektor Dr. *G. Müller* (Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, Düsseldorf) dargestellt. Mit dem Jahre 1914 habe die liberale Epoche geendet, welche zu einer grossen Binnenwanderung und der Bildung der europäischen Schwerpunkte London–Paris–Berlin–(Oberschlesien) geführt hat. Der norddeutsche Raum habe sich seinerzeit an der Nordkante der Achse Paris–Ruhrgebiet–Berlin befunden und sei in einer mehrfach funktionalen Arbeitsteilung auf diese Achse ausgerichtet gewesen: seeschifftiefe Häfen mit ausgebauten Verkehrswegen ins Hinterland (Bremen, Hamburg, Kiel), Städte mit Sonderfunktionen für die Seeschiffahrt (Bremerhaven, Cuxhaven, Wilhelmshaven, Travemünde), Industriestandorte in der Randlage der Grosstädte (Bremen-Nord, Harburg), kleinere Industriestädte um diese Zentren herum. Schon damals habe sich das Fehlen einer bedeutenden Binnenwasserstrasse vom Ruhrgebiet zu den Hansestädten durch Entleerung der ländlichen Räume bemerkbar gemacht, während gleichzeitig am Rande des norddeutschen Raumes in Dänemark und den Niederlanden hochentwickelte Agrargebiete entstanden seien. Der Gegensatz Stadt/Land habe sich nach 1918 verschärft und nach 1933 zu bedeutenden Eingliederungen nach Bremen und Hamburg geführt. Die Entwicklung nach 1945 habe den norddeutschen Raum — insbesondere Hamburg — seines Hinterlandes beraubt und im Rahmen der EWG in eine Randlage gebracht. Nehme man die vier Küstenländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als eine Einheit und vergleiche diesen Raum mit Nordrhein-Westfalen oder Nordwürttemberg, so zeige sich im norddeutschen Raum eine Tendenz zu abnehmender Industriebeschäftigung, welcher gleichzeitig eine Stärkung der zentralen ländlichen Orte entgegenstehe. Für die Zukunft müssten die Flussmündungsgebiete als eine soziologisch-wirtschaftliche Einheit aufgefasst werden, deren Entwicklung unter Beachtung ihrer Verflechtung mit der Achse Ruhrgebiet–Hannover zu erfolgen habe. Dabei müsse man sich darüber im klaren sein, dass heute die Standortgesetze im Sinne einer umfassenden Daseinsvorsorge des Staates gesellschaftlich beeinflusst werden könnten.

Einen Bericht über die «Initiativen des Landes Schleswig-Holstein für eine optimale Raumplanung» gab am 25. Januar Ministerpräsident Dr. *H. Lemke* (Kiel). Nach eingehender Schilderung der Nachkriegsproblematik (Bewältigung des Flüchtlingstroms u. a. m.) stellte *Lemke* die Bedeutung Schleswig-Holsteins als «Nahtstelle zwischen den Wirtschaftsblöcken EWG, EFTA und COMECON» heraus. Trotz Vorrangigkeit der EWG müsse deshalb weitsichtiger geplant werden in Form einer gutnachbarlichen Zusammenarbeit der Küstenländer unter Wahrung des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland, durch gemeinsame Ueberlegungen hinsichtlich der Agrarstruktur (EWG-Anpassungsprogramm), durch weitere Förderung zentraler ländlicher Orte und durch gemeinsame Lösung des Verkehrsproblems (Elbeübergänge, Grüne Küstenstrasse u. a. m.).

Mit der Agrarstruktur im besondern befasste sich Dr. *G. Isbary* (Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln) in seinem Referat «Gedanken zur Erneuerung des flachen Landes in Nordwestdeutschland». Die «Masstabsvergrösserung» (Ueberwindung von Entfernungen durch Auto, Telefon u. a.) habe auch bei der ländlichen Bevölkerung den Wunsch nach Herstellung eines gleichen «Lebenswertes» wie in der Stadt entstehen lassen, so dass künftig nicht mehr vom Gegen-

satz Stadt/Land ausgegangen werden könne. Man müsse sich zur Schaffung ländlicher Kernsiedlungen mit etwa 5000 bis 8000 Einwohnern und einem Radius von 5 bis 6 km vom Kern aus (Fläche etwa 80—100 km²) durchringen, in denen die Infrastruktur den heutigen Anforderungen entspreche (kulturelle Einrichtungen, Handwerksbetriebe, Einzelhandelsgeschäfte, Dienstleistungsgewerbe u. a. m.). In Niedersachsen sollten demnach 441 solcher ländlicher Kernsiedlungen aufgebaut werden. Darüber hinaus seien die zentralen Orte mittlerer Grösse (10 000—50 000 Einwohner) zu fördern. Durch entsprechende Vorleistungen — vor allem hinsichtlich der sozialen Infrastruktur — müssten hier entsprechende Anreize für die Industrie geschaffen und somit die Tendenz zur Stärkung der zentralen Orte gefördert werden.

Die «Möglichkeiten und Grenzen raumordnenden Handelns auf kommunaler Ebene» behandelte Rechtsanwalt *L. Reissner* (Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Gemeindetages, Hannover). Mit Nachdruck betonte der Referent, dass die Bereitstellung einer ausgewogenen Infrastruktur zu einem grossen Teil in den Aufgabenbereich der Gemeinden falle. Gerade in den kleineren Gemeinden werde Wesentliches im Sinne einer bürgschaftlichen Mitarbeit geleistet, welche für eine gute Raumordnung unerlässlich sei. Aus diesem Grunde sollten diejenigen Massnahmen unterstützt werden, die einer leistungsfähigen Selbstverwaltung dienen (Bildung von Regionen, von Samtgemeinden — jedoch keine Eingemeindungen).

Die raumbeeinflussende Funktion der Mittelpunktschulen wurde anhand des Referates von Regierungsdirektor *W. Diederich* (Kassel) über «Schulplanung im Rahmen der Bezirksplanung am Beispiel des Regierungsbezirks Kassel» deutlich, wonach eine Anpassung des Schulwesens an die Landesentwicklung erfolgen muss (Bildung als Daseinsvorsorge, vorausschauende Ausbildung von Arbeitskräften, Errichtung weiterer Mittelpunktschulen und Mittelschulen). Beim Neubau von Mittelpunktschulen sollten die Bauleitpläne zugrunde gelegt und für die zu erwartende Einwohnerzahl und damit für den Schulbedarf Zielzahlen festgelegt werden. Bei Mittelpunktschulen sei eine Maximalgrösse bis zu 24 Klassen (3 Klassenzüge) durchaus vertretbar.

Besonderes Interesse fand am 26. Januar das Gespräch über die «Verkehrsprobleme Norddeutschlands und ihre Konsequenzen für die Raumordnung» zwischen Dr. *P. Bleiss* (Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bonn), Ministerpräsident Dr. *G. Diederichs* (Hannover), Staatsminister a. D. Dr. *O. Fricke* (Goslar), Bürgermeister *Kaisen* (Bremen), Bürgermeister Dr. *P. Nevermann* (Hamburg) und Präsident Dipl.-Ing. *W. Völker* (Bundesbahndirektion Hannover). Nach Ansicht von Bürgermeister Dr. *Nevermann* ist für den norddeutschen Wirtschaftsraum, welcher sich im Umkreis von 150 km um Hamburg befinde, der Bau des Nord–Süd-Kanals eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Hamburg brauche eine Binnenschiffahrtsstrasse zum Ruhrgebiet. Der Kanal werde zur Erstarkung des gesamten Gebietes führen und zeige klar, dass Norddeutschland wirtschaftlich stärker zusammenarbeiten müsse. Ein Staatenbund sei deshalb jedoch nicht erforderlich (vgl. den sogenannten *Brandes*-Plan). Bürgermeister *Kaisen* fügte ergänzend hinzu, dass der Nord–Süd-Kanal und auch die bereits erfolgte Weser-Kanalisierung nur einen Sinn habe, wenn der Mittellandkanal vertieft werde. Er fand hierbei die Unterstützung von Dr. *Fricke*, der einen gleichzeitigen Bau bzw. Ausbau von Nord–Süd-Kanal und Mittellandkanal forderte. Demgegenüber gab Ministerpräsident Dr. *Diederichs* zu bedenken, dass sich der Nord–Süd-Kanal nachteilig auf die Zonenrandgebiete auswirken könne. Niedersachsen sei gegenüber den Hafenproblemen Hamburgs durchaus aufgeschlossen, was der Cuxhaven-Vertrag zeige. Niedersachsen habe aber auch eine Reihe förderungswürdiger eigener Häfen, müsse seinen Nordwestraum verkehrsmässig erschliessen und dort Industrieförderung betreiben (freiwerdende Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, Marschen-Problem), weshalb sich für Niedersachsen das Problem der Rangordnung der verschiedenen Massnahmen stelle. Hierüber seien weitere Gespräche erforderlich. Auf Ablehnung stiess das Projekt eines Nord–Süd-Kanals bei Präsident *Völker*, welcher erklärte, dass ein Ausbau der Bundesbahnstrecke von Braunschweig nach Hamburg für den Wirtschaftsraum Salzgitter–Braunschweig–Wolfsburg rentabler sei, nochzumals die Möglichkeit und Bereitschaft bestehe, seitens der Bundesbahn «als-ob-Tarife» einzuräumen. Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten stellte Dr. *Bleiss* eindeutig fest, dass für 1964 und 1965 keine Mittel seitens des Bundes zu erwarten seien, weshalb auch eine teilweise Vorfinanzierung durch Hamburg illusorisch sei. Ganz abgesehen davon habe sich in letzter Zeit gezeigt, dass sich im Rheinland trotz der Mannheimer Akte (Gebührenfreiheit) der Massengüterverkehr von der Rheinschiffahrt auf den Strassentransport verlagere, weshalb auch das Projekt des Saar–Pfalz-Kanals nach Gewährung von «als-ob-Tarifen» durch die Bundesbahn nunmehr aufgegeben worden sei. Im Rahmen der Verkehrspolitik sei grundsätzlich eine Zusammenfassung sämtlicher Verkehrsabgaben und ihre Verteilung zu 30 % auf den Bund, zu 25 % auf die Länder, zu 30 % auf die Gemeinden und zu 15 % für Schwerpunktaufgaben anzustreben, da nur so ein sinnvoller Einsatz der Mittel erreicht werden könne. In der anschliessenden lebhaften Diskussion stimmte man darin überein, dass bezüglich des Nord–Süd-Kanals als künftiger Bundeswasserstrasse eine Grundsatzentscheidung durch den Bund erfolgen müsse.

Die Bedeutung der Verkehrspolitik wurde auch im anschliessenden Vortrag von Dr. *K. Pufpaff* (Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg, Emden) über «Regionalpolitik in der Sicht der Wirtschaft eines peripheren Raumes» sichtbar. Die Tarifgleichheit Bundesbahn/

Fernkraftverkehr sowie die Werkfernverkehrssteuer haben sich gerade für periphere Gebiete verhängnisvoll ausgewirkt (Kostenverzerrung). Neben der Industrieförderung sei es deshalb unerlässlich, die alteingesessene Wirtschaft in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Die Landwirtschaft brauche einen gesunden Markt in unmittelbarer Nähe, der von den Produktionszentrum aus auf zügigen vierspurigen Strassen zu erreichen sei. Neu hinzukommende Menschen müssten harmonisch in das Bestehende eingegliedert werden (Vereine). Schiesslich dürfe eine grössere Region nicht geistiger Zentren entbehren. Es sei bezeichnend, dass Newcastle mit folgenden Angaben für die Industrieansiedlung werbe: gute Verkehrsverbindungen, Bildungsmöglichkeiten, Sportstätten, leicht erreichbare Landschaft. Der Belebung des Fremdenverkehrs komme in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu.

Den Abschluss der Tagung bildeten zwei Beiträge zum Thema «Neuordnung der Raumordnung» von Ministerialrat Dr. *P. Brenken* (Leiter der Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz, Mainz) und Dr. *C. Hesberg* (Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Bonn). Dr. *Brenken* stützte sich dabei auf den Entwurf des Landesplanungsgesetzes für Rheinland-Pfalz, welcher durch Fassung materieller Raumordnungsgrundsätze und Definitionen der Begriffe raumbedeutsame Massnahmen, Regionalplanung, Naturparke, Landschaftspläne, Eingriffe in die Landschaft wesentlich zu einer Fortentwicklung des Raumplanungsrechtes beitragen dürfte. Dr. *Hesberg* erläuterte die Bemühungen um ein Bundesrahmengesetz für Raumordnung. Er wies darauf hin, dass auch die Finanzpolitik im Sinne der Raumordnung einer Aenderung unterworfen werden müsse. Ueberhaupt sei eine wirkungsvolle Koordination sämtlicher raumbeeinflussenden Massnahmen und Kompetenzen des Bundes nötig, um einen Lebensraum zu schaffen, in dem zu leben es auch lebenswert sei.

MITTEILUNGEN · COMMUNICATIONS

Mitteilungen VLP

Im Auftrag der VLP arbeitete Rolf Meyer, Regionalplaner in Zürich, einen umfangreichen Entwurf für ein Forschungsprogramm aus. Dieses wurde in einem kleinen Kreise, der sich vorläufig für die Begleitung der Forschungsarbeiten gebildet hat, ein erstes Mal besprochen. Die Direktion des ORL-Institutes der ETH erklärte sich erfreulicherweise bereit, erste Arbeiten, die im Forschungsprogramm vorgeschlagen werden, an die Hand zu nehmen. Desgleichen wird die VLP in absehbarer Zeit die vorhandenen Reglemente über Perimeterbeiträge, Kanalisationsgebühren, Wasserzinse und -anschlussgebühren sowie Gebühren für Kehrichtbeseitigung sammeln und systematisch verarbeiten. Sobald als möglich soll nachher mit der Herausgabe von Richtlinien begonnen werden. Dabei wird aber vorher abzuklären sein, wer den Inhalt der Richtlinien beschliesst und wer diese herausgibt. Mit anderen befreundeten Organisationen, die an den Richtlinien interessiert sind, wurde im Zusammenhang mit einer Besprechung anderer Probleme durch die Präsidenten des SIA, des BSA und der VLP am 12. Februar 1965 ein erster Gedankenaustausch gepflegt.

Prof. Dr. E. Egli lieferte vor einigen Wochen der VLP seine Arbeit über die Ausnützungsziffern ab. Es ist vorgesehen, diese Arbeit drucken zu lassen. Vorerst soll aber versucht werden, vorläufige Richtlinien über die Ausnützungsziffern aufzustellen und diese der Publikation von Prof. Egli beizufügen.

Das Manuskript zu einem Hochhausbuch wurde von H. Aregger fertiggestellt. Zu unserem grossen Bedauern ist gleichwohl mit einer weiteren Verzögerung in der Herausgabe des Hochhausbuches zu rechnen, da sich plötzlich herausstellte, dass die Illustration des Buches mehr Probleme aufwirft und viel mehr Zeit erfordert, als ursprünglich angenommen wurde.

Im Mittelpunkt der Tätigkeit der VLP standen während der Berichtsperiode die schwierigen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Bodenrecht, dem Wohnungsbau, dem Landschaftsschutz und dem Gewässerschutz stellen, wenn deren gegenseitige Verflechtung erkannt wird. Mit diesem so komplexen Fachgebiet, das rechtlich, technisch und politisch auf aussergewöhnliche Schwierigkeiten stösst, kommen wir natürlich nicht rasch zu Rande. Aber wir haben die Verpflichtung, für die Lösung der Probleme unablässig an der Front zu stehen. Dabei haben wir mit wesentlichen Umdisponierungen zu rechnen, da ein Gutachten eines bekannten bernischen Staatsrechtslehrers den Erlass eines Gesetzes, das Landwirtschaftszonen mit einem entschädigungslosen Bauverbot für andere als landwirtschaftliche Bauten belegt, als verfassungswidrig bezeichnen soll. Allem zum Trotz lässt sich nicht verkennen, dass die Revision des landwirtschaftlichen Bodenrechtes unaufschiebbar geworden ist. Dies zeigte sich in der Diskussion, die in Sursee am Dreikönigstag in einer Versammlung von über 300 katholischen Bauern im Anschluss an Referate des luzernischen Bauernsekretärs, dipl. Ing. agr. Egli, und des Berichterstatters geführt wurde. Eine ausgedehnte Sitzung der Geschäftsleitung am 16. Februar 1965 diente in erster Linie der Erörterung der Situation und der Prüfung allfälliger Möglichkeiten. Dabei war vor allem auch dem Wunsche der Vorstände zürcherischer Landschaftsschutzverbände Rechnung zu tragen, die VLP möge nach Mitteln und Wegen suchen, um die weitere Verwirklichung des Landschaftsschutzes in der gesamten Schweiz zu sichern. Die aussergewöhnlich hohen Summen, die beim heute geltenden Recht für den Landschaftsschutz in der Regel eingesetzt werden, rufen gebieterisch einer finanziell eher tragbaren Lösung. Immer mehr zeigen sich zudem die Auswirkungen des Gewässerschutzes — oder besser gesagt des ungenügenden Gewässerschutzes — einerseits auf die Sicherung der Gewässer vor einer untragbaren Verschmutzung und anderseits auf die weitere Besiedlung unseres Landes. Der Zentralsekretär hatte die Möglichkeit, sich hierüber mit dem juristischen Adjunkten des Eidg. Gewässerschutzverbandes zu unterhalten, nachdem er vorher am 13. Januar 1965 an einer Tagung dieses Amtes mit den Vorstehern der kantonalen Gewässerschutzämter seine Forderung nach einer Revision der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz begründet hatte.

Das ganze umfangreiche Sachgebiet, von dem wir eben sprachen, verquickt sich — fast wollten wir sagen: natürlich — mit dem staatspolitischen und staatsrechtlichen Problem der Abgrenzung von Zentralismus und Föderalismus. Daher sieht sich die Eidg. Expertenkommission für Landesplanung, die vor allem in zwei Unterausschüssen beachtliche Arbeit leistet, vor die gleichen Fragen gestellt. Brauchen wir eine Nationalplanung? Wie hat sie auszusehen, wenn wir diese Frage bejahen?