

FESTSCHRIFT FÜR HERMANN WANDERSLEB

ZUR VOLLENDUNG DES 75. LEBENSJAHRES

HERAUSGEGEBEN VON
VICTOR-EMANUEL PREUSKER
IN VERBINDUNG MIT
LEO BRANDT · AUGUST FLENDER
PAUL EGON HÜBINGER · HANS SCHÄFER

DEUTSCHER BUNDES-VERLAG GMBH
BONN 1970

FRIEDRICH HALSTENBERG

Die Bedeutung des Landesentwicklungsplanes II für die Landesentwicklung Nordrhein-Westfalens

Von der Landesplanung zur Landesentwicklung

Seit Erlaß des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229) hat sich die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen grundlegend gewandelt. War sie bis dahin im wesentlichen auf „Negativplanung“ im Sinne einer Koordination vorgegebener Raumansprüche einschließlich der Freihaltung von Räumen für bestimmte Aufgaben beschränkt, so ist sie seither konsequent zu einer gestalteten Entwicklungsplanung für das gesamte Landesgebiet ausgebaut worden.¹ Der jüngste bemerkenswerte Schritt auf diesem Wege war die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes II am 3. März 1970.

Allein die Tatsache, daß letztlich dieser Landesentwicklungsplan das Landesparlament zu der von allen Fraktionen einhellig bejahten Forderung veranlaßt hat, künftig den Landtag bei der Aufstellung landesplanerischer Programme und Pläne für das Land insgesamt zu beteiligen, läßt seine besondere Bedeutung in diesem Entwicklungsprozeß erkennen. Hier zeichnet sich der Durchbruch zu einer neuen Phase der Landesplanung ab, in der sie mehr und mehr zur wesentlichen Grundlage für eine umfassende Landesentwicklungspolitik wird. Dieser Trend läßt sich auch anhand der bisher vorliegenden sechs Berichte der Landesregierung gemäß § 24 Landesplanungsgesetz über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung von 1962 bis 1968 verfolgen.

¹ Zur Entwicklung der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. u. a. Hans-Gerhart Niemeier, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Jahrbuch 1969 des Landesamtes für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln und Opladen, 1970, S. 363 ff.

Das Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1964 (MBI. NW. S. 1205) wurde seinerzeit noch kaum beachtet, obwohl es erstmals in Grundzügen eine geschlossene Rahmenkonzeption für die künftige räumliche Gestaltung des Landesgebietes aufzeigte. Nicht anders erging es den Verwaltungsvorschriften zum Landesentwicklungsprogramm vom 23. Juli 1965 (MBI. NW. S. 922), in denen mit Nachdruck auf die rechtliche Bedeutung und Wirkung der Landesentwicklungsprogramme hingewiesen wird. Der Landesentwicklungsplan I vom 28. November 1966 (MBI. NW. S. 2260) fand bereits etwas mehr Interesse, zumal im Vorwort zu seinem Erläuterungsbericht zwei weitere Landesentwicklungspläne angekündigt wurden. Dennoch wurde die im Landesentwicklungsplan I (s. Schaubild 1*) vorgenommene Aufteilung des Landes in Ballungskerne, Ballungsrandzonen und Ländliche Zonen zunächst überwiegend kaum mehr als registriert, ihre tatsächliche Wirkung wurde nur von wenigen erkannt. Die Darstellung von Gemeinden und Städtischen Verflechtungsgebieten mit zentralörtlicher Bedeutung in den Ländlichen Zonen dagegen fand bereits mehr Beachtung. Früher als von vielen erwartet begann sich jedoch der Landesentwicklungsplan I insgesamt als eine mehr und mehr beachtete Richtlinie für raumordnungsbedeutende Entscheidungen und Maßnahmen der Landespolitik durchzusetzen. Diese Erfahrung steigerte sich in der zeitlichen Reihenfolge von der Beeinflussung der Verteilung der öffentlichen Wohnungsbau-mittel über die kommunale Neugliederung bis zur Standortplanung für die Hauptschulen und zahlreiche andere zentralörtliche öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge, wie z. B. weiterführende Schulen und Krankenhäuser.

Dann kam das „Entwicklungsprogramm Ruhr 1968—1973“ der Landesregierung, das sich ausdrücklich auf die Durchführung der Ziele der Landesplanung bezog, die im Landesentwicklungsprogramm, dem Landesentwicklungsplan I und dem Gebietsentwicklungsplan 1966 des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk dargestellt sind. Wer darin immer noch ausschließlich eine besondere Vorliebe der Landesregierung für das Ruhrgebiet sah, verkannte abermals die eigengesetzliche Logik der neuen Zielrichtung der Landesplanung in ihren Auswirkungen auf eine umfassende räumliche, sachliche und zeitliche Integration aller raumwirksamen Fachplanungen bis hin zur mittelfristigen Finanzplanung. Spätestens hier wurde unmißverständlich

* s. Landesentwicklungsplan I im Kartenfach am Schluß des Buches.

deutlich, daß die Landesregierung entschlossen daran arbeitete, die mit dem Landesplanungsgesetz eingeschlagene neue Richtung der Landesentwicklungsplanung weiterzuverfolgen.² Hier ist auch die Begründung dafür zu suchen, daß in dieser Zeit in der Staatskanzlei eine besondere Abteilung „Landesentwicklung“ unter Einbeziehung der Landesplanung und der Ressortkoordination gebildet wurde.

Den jüngsten Beweis für die anhaltende Stetigkeit des hier interessierenden Entwicklungstrends lieferte das vor kurzem von der Landesregierung beschlossene „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“, in das die Forderung „Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung“ als besonderer Programmpunkt aufgenommen wurde. In diesem Zusammenhang wird die These vertreten: „Mit der Landesplanung und Bauleitplanung als raumbezogenen Planungsarten allein kann eine wachstumsgerechte Landesentwicklung nicht mehr gemeistert werden.“ Gleichwohl ist festzustellen, daß für alle in diesem Programm der Landesregierung vorgeschlagenen raumbezogenen Maßnahmen die Pläne der Landesplanung, insbesondere auch der Landesentwicklungsplan II, die wesentliche Grundlage bilden. Ein Grund mehr zu untersuchen, worauf sich die besondere Bedeutung gründet, die gerade dem Landesentwicklungsplan II für die gesamte Landespolitik zugemessen wird.

Aufgabenstellung und Ansatzpunkte des Landesentwicklungsplanes II

Der Landesentwicklungsplan II (s. Schaubild 2*) stellt das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen dar, auf das, wie es das Landesentwicklungsprogramm fordert, die Gesamtentwicklung des Landes auszurichten ist. Bei dieser grundlegenden Aufgabenstellung erscheint es angebracht, an den § 1 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes zu erinnern. Dort heißt es: „Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung.“ Diese Formulierung weist den gesellschaftlichen Erfordernissen in Bezug auf die

² Vgl. hierzu u. a. Heinrich Lowinski, Strategie der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in: Monostrukturierte Räume — Problemanalyse und Prognose, Schriftenreihe „Beiträge und Untersuchungen“ des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Bd. 75. Erscheint in Kürze.

* s. Landesentwicklungsplan II im Kartenfach am Schluß des Buches.

Landesplanung normativen Vorrang zu. Mithin kommt es entscheidend darauf an, von welchen Erfordernissen die Landesplanung ausgeht oder auszugehen hat. Genau hier liegt die Nahtstelle zwischen dem gesellschaftspolitischen Entscheidungsbereich und der Landesplanung, soweit sie als Instrument zur Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse eingesetzt werden kann und soll.

Der Landesentwicklungsplan II wird von folgenden grundsätzlichen Überlegungen bestimmt, die sich aus der Gesamtkonzeption des Landesentwicklungsprogramms ergeben:

Die Verdichtung der Besiedlung in bestimmten Räumen des Landes stellt ein sachgesetzlich begründetes wirtschaftliches und gesellschaftliches Erfordernis für die bestmögliche Gesamtentwicklung des Landes dar. Die sich daraus für die räumliche Gestaltung des Landesgebietes ergebende Notwendigkeit einer geordneten siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung setzt die Festlegung der Räume voraus, die dafür aufgrund bestimmter Standortvoraussetzungen besonders geeignet sind.

Das wirtschaftliche Wachstum des Landes und der damit verbundene Strukturwandel, insbesondere der Spielraum bei der Wahl des Wohnortes und bei unternehmerischen Standortentscheidungen, sind in steigendem Maße von den gesellschaftlich gestalteten Standortfaktoren im Bereich der Infrastruktur abhängig. Zwischen dieser zunehmenden Abhängigkeit von der Infrastruktur und der erforderlichen siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung besteht ein enger wechselseitiger Zusammenhang. Das gilt insbesondere für die funktionsgerechte räumliche Bündelung der kommunalen Infrastruktur und der Bandinfrastruktur, d. h. der siedlungsgebundenen und siedlungsverbindenden öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Das gesamte Land bildet eine aus gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und räumlicher Sicht arbeitsteilige Leistungsgemeinschaft. Ihre Gesamtentwicklung steht in wechselseitiger funktionaler Beziehung zu der Entwicklung aller Teilräume. Darum ist vor allem der Leistungsaustausch von Bedeutung, der mit dieser gesamträumlichen Verflechtung verbunden ist. Er bedingt ein System von Einrichtungen der Bandinfrastruktur im Bereich des Verkehrs und der Versorgung, das alle Teilräume des Landes unter Berücksichtigung der die Landesgrenzen überschreitenden Verflechtungen aufgaben- und bedarfsgerecht verbindet.

Der hieraus abzuleitenden Aufgabenstellung entsprechend bilden die

im Landsentwicklungsplan II dargestellten Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen eine wechselseitig aufeinander bezogene Einheit. Um zu erreichen, daß an der Entwicklung des Landes alle seine Gebiete, auch die wirtschaftsschwachen und einseitig strukturierten Teilräume, angemessen teilnehmen können, erfaßt das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen das gesamte Landesgebiet.

Entwicklungsschwerpunkte

Die Entwicklungsschwerpunkte bezeichnen die Räume des Landes, in denen die Standortvoraussetzungen für eine geordnete siedlungs-räumliche Schwerpunktbildung gegeben oder durch gezielte Förderung möglichst bald auszubauen sind. Dabei wird von dem Grundsatz ausgegangen, daß die Eignung eines Raumes als Entwicklungsschwerpunkt durch seine Tragfähigkeit für öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge bestimmt wird. In Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der Raumforschung und Raumbearbeitung sowie mit den Erfahrungen der regionalen Wirtschaftspolitik und auch der kommunalen Neugliederung wurde als Untergrenze dieser Tragfähigkeit für zentralörtliche Einrichtungen ein Versorgungsbereich von mindestens 20 000 Einwohner zugrundegelegt. Dementsprechend wurden zunächst alle Versorgungsbereiche dieser Größenordnung ermittelt, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus mehreren zentralörtlich miteinander verflochtenen Versorgungsnahbereichen bestehen, oder ob es sich um einen einzigen Versorgungsnahbereich ohne zentralörtliche Überlagerungsfunktionen handelt. Dadurch wird eine einheitliche Bewertung aller Teilräume des Landes sichergestellt. Um die unterschiedliche Standortgunst der auf diese Weise ermittelten Räume deutlich zu machen, wurden sodann je nach der Tragfähigkeit der einzelnen Versorgungsbereiche zwischen Entwicklungsschwerpunkten dritter, zweiter und erster Ordnung unterschieden. Diese Stufung der Standortgunst läßt jeweils erkennen, ob ein Entwicklungsschwerpunkt die Tragfähigkeit eines Versorgungsbereiches von 20 000 bis 50 000, 50 000 bis 100 000 oder mehr als 100 000 Einwohnern erreicht.

Unter Berücksichtigung dieser Schwellenwerte definiert der Landesentwicklungsplan II die Entwicklungsschwerpunkte dritter, zweiter und erster Ordnung als *Räume*,

die hinsichtlich der Ausstattung mit öffentlichen und privaten

Einrichtungen der Daseinsvorsorge die Tragfähigkeit von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 20 000 bis 50 000, 50 000 bis 100 000 oder mehr als 100 000 Einwohner aufweisen oder aufgrund ihrer Entwicklungstendenz, Ausbaufähigkeit und besonderen Lagegunst im System der Entwicklungsachsen durch gezielte Förderung bald erreichen sollen.

Um Mißdeutungen vorzubeugen, weist der Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan II auf folgendes besonders hin. Diese Stufung der Standortgunst soll die Grundlage für die Bestimmung des *sachlichen* Rahmens der Förderungswürdigkeit bilden, von dem bei der Fachplanung in Ausrichtung auf die gegebene oder angestrebte Tragfähigkeit der als Entwicklungsschwerpunkte dargestellten Räume auszugehen ist. Sie bedeutet keine Aussage über die Dringlichkeit und zeitliche Rangordnung hinsichtlich der Förderungsbedürftigkeit der Entwicklungsschwerpunkte. Das gilt auch für das Verhältnis der in den Ländlichen Zonen als Entwicklungsschwerpunkte dargestellten Räume zu den übrigen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung. Ihr funktionsgerechter Ausbau gemäß ihrer Darstellung im Landesentwicklungsplan I ist auch weiterhin besonders zu fördern. Aus der Darstellung der Entwicklungsschwerpunkte, die an das im Landesentwicklungsplan I mit dem Blick auf die Entwicklung bis 1980 entfaltete Grundraster der Siedlungsstruktur des gesamten Landesgebietes anknüpft, ergibt sich dieses Bild:

Entwicklungsschwerpunkte erster Ordnung

sind die als Ballungkerne dargestellten Räume sowie 29 weitere Räume, in den Ballungsrandzonen 14 und den Ländlichen Zonen 15, von denen zwölf im Bereich der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, fünf im Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und zwölf im Bereich der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen liegen.

Entwicklungsschwerpunkte zweiter Ordnung

sind insgesamt 46 Räume, von denen 18 in den Ballungsrandzonen und 28 in den Ländlichen Zonen liegen. Auf die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland entfallen davon 15, auf den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zehn und auf die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen 21 Räume.

Entwicklungsschwerpunkte dritter Ordnung

sind die Ballungsrandzonen, soweit sie nicht als Entwicklungsschwerpunkte einer anderen Ordnung gekennzeichnet sind, sowie 70 weitere Räume der Ländlichen Zonen, von denen 19 zum Bereich der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, 33 zum Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und 48 zum Bereich der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen gehören.

In den Versorgungsnahbereichen aller Entwicklungsschwerpunkte zusammen wohnen z. Z. etwa 87 % aller Einwohner des Landes. Nimmt man die Ländlichen Zonen allein, beträgt hier nur dieser Anteil etwas mehr als 80 %. In diesen Werten spiegelt sich das Kernanliegen des Landesentwicklungsplanes II wider, die Entwicklungsreserven aller Teilräume des Landes angemessen zu erfassen und bestmöglich zu mobilisieren. Die Bedeutung dieser grundlegenden Zielsetzung faßt der Erläuterungsbericht in Punkt 3.7 zusammen:

„In den als Entwicklungsschwerpunkte bezeichneten Räumen ist eine gegenüber den übrigen Räumen stärkere, standortgerechte Verdichtung der Besiedlung und, den Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik entsprechend, die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze anzustreben. Bei der Darstellung und Gliederung der Siedlungsbereiche der Entwicklungsschwerpunkte ist gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, daß die von den Entwicklungsschwerpunkten überlagerten Versorgungsnahbereiche mit weniger als 20 000 Einwohnern insgesamt die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen der jeweiligen räumlich-funktionalen Arbeitsteilung bestmöglich zu entwickeln. Das gilt auch für alle Fachplanungen im Bereich der Infrastruktur.“

An dieser Stelle ist anzumerken, daß der Landesentwicklungsplan II nicht die Aufgabe hat, Entscheidungen der noch anstehenden kommunalen Neugliederungsmaßnahmen vorwegzunehmen. Zwar ergeben sich einerseits aus der Darstellung der Entwicklungsschwerpunkte durchaus Gesichtspunkte für die kommunale Neugliederung; andererseits wird die Darstellung der Entwicklungsschwerpunkte jedoch durch die kommunale Neugliederung ihrer Versorgungsbereiche mitbestimmt. Daher ist sie im Zuge der kommunalen Neugliederung jeweils zu überprüfen. Für eine Reihe von Räumen ist bereits bei der Erarbeitung dieses Landesentwicklungsplanes die Notwendigkeit erkennbar geworden, sie nach ihrer kommunalen Neugliederung daraufhin zu überprüfen, ob sie als weitere Entwicklungsschwerpunkte

in Betracht kommen. In anderen Fällen wird es notwendig sein, die Einstufung der dargestellten Entwicklungsschwerpunkte nach der kommunalen Neugliederung zu überprüfen.

Entwicklungsachsen

Die Darstellung der Entwicklungsachsen trägt der Tatsache Rechnung, daß das gesamte Land eine arbeitsteilige Leistungsgemeinschaft bildet.³ Dementsprechend stellen die Entwicklungsachsen das Grundgefüge der räumlichen Verflechtungen dar, innerhalb dessen sich der regionale, überregionale und großräumige Leistungsaustausch bedarfsgerecht vollziehen und entwickeln soll. Dabei werden die Verflechtungen zwischen den Entwicklungsschwerpunkten des Landes und ihr durch räumlich-funktionale Arbeitsteilung bedingter Leistungsaustausch ebenso erfaßt, wie die die Landesgrenzen überschreitenden Verflechtungen. Das dargestellte System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen wird dadurch zu einer funktionalen Einheit, die sich reibungslos in die Raumordnung der Bundesrepublik einfügt. Gleichzeitig werden auch die Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit mit den unmittelbar benachbarten europäischen Staaten verbessert⁴.

Die Mindestausstattung der schematisch dargestellten Entwicklungsachsen wird unter Beschränkung auf die als wesentliche Elemente anzusehenden Straßen- und Schienenwege definiert. Nach ihrer jeweiligen funktionalen Bedeutung wird in Ausrichtung auf die drei Stufen der Entwicklungsschwerpunkte zwischen Entwicklungsachsen erster, zweiter und dritter Ordnung unterschieden.

Entwicklungsachsen erster Ordnung

sollen einen bedarfsgerechten Leistungsaustausch zwischen Entwicklungsschwerpunkten erster Ordnung untereinander und mit vergleichbaren Räumen außerhalb der Landesgrenzen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr umfassen.

³ Vgl. Heinrich Lowinski, Gedanken zur Landesstruktur und Landesentwicklung, in: Die Struktur des Landes NW und die Außenstellen des WDR, Köln 1970, S. 22 ff.

⁴ Vgl. Friedrich Halstenberg, Nordrhein-Westfalen im nordwesteuropäischen Raum: Aufgaben und Probleme gemeinsamer Planung und Entwicklung, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes NW — Geisteswissenschaften, Heft 160, Köln und Opladen 1970.

Entwicklungsachsen zweiter Ordnung

sollen einen bedarfsgerechten Leistungsaustausch zwischen Entwicklungsschwerpunkten zweiter Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten erster Ordnung, in strukturbedingten Sonderfällen auch zwischen Entwicklungsschwerpunkten erster Ordnung untereinander, unter Berücksichtigung entsprechender, die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den überregionalen oder eine Straße für den großräumigen Schnellverkehr umfassen.

Entwicklungsachsen dritter Ordnung

sollen einen bedarfsgerechten Leistungsaustausch der Entwicklungsschwerpunkte dritter Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten dritter und erster Ordnung unter Berücksichtigung entsprechender, die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße für den regionalen Verkehr umfassen.

Diese Umschreibung der Funktion der Entwicklungsachsen geht von folgenden Leitsätzen aus, die sich vor allem am Personenverkehr orientieren:

Auf einer Straße oder Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr soll eine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit von mindestens 80 km/Std. während der gesamten Tageszeit zwischen Quelle und Ziel erreicht werden. In den Ballungskernen und Ballungsrandzonen sind diese Richtwerte unter Berücksichtigung leistungsfähiger Schnellbahnsysteme mit Zubringerfunktion entsprechend zu modifizieren. Bei verschiedenen Entwicklungsachsen erster Ordnung ist im übrigen zu berücksichtigen, daß die geforderte Ausstattung mit einer Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr eine langfristige Zielsetzung zum Ausdruck bringen soll.

Auf einer Straße oder Eisenbahnstrecke für den überregionalen Verkehr soll eine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit von mindestens 60 km/Std. während der gesamten Tageszeit zwischen Quelle und Ziel erreicht werden.

Auf einer Straße für den regionalen Verkehr soll eine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit im Personenverkehr von minde-

stens 40 km/Std. während der gesamten Tageszeit zwischen Quelle und Ziel erreicht werden.

Aus dieser Konzeption der Entwicklungsachsen wird wie bei den Entwicklungsschwerpunkten deutlich, wie sehr es dem Landesentwicklungsplan II auf die Beeinflussung des künftigen Ausbaues der Infrastruktur ankommt. Die generelle Bindung der Funktion und Leistungsfähigkeit die Entwicklungsachsen an das jeweilige Ausmaß der Verflechtungen zwischen den Räumen, die als „Bedarfsträger“ des Leistungsaustauschs berücksichtigt sind, zeigt den sachlichen Rahmen für den Ausbau der Entwicklungsachsen auf. Als zeitlicher Richtwert ist dabei mittelfristig die bis 1980 zu erwartende Entwicklung der „Bedarfsträger“, langfristig, soweit in Anpassung an die Entwicklung der jeweiligen Verflechtungen erforderlich, ein späterer Zeitpunkt zugrunde zu legen. Die Festlegung der Ausbauprioritäten im einzelnen ist Sache der zuständigen Fachressorts.

Die besondere Bedeutung des Landesentwicklungsplanes II für die Landesentwicklung

In der auf einen stufenweisen Aufbau einer Strategie der Landesentwicklung bis zum Jahre 2000 angelegten Konzeption der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen nimmt der Landesentwicklungsplan II eine Schlüsselstellung ein. Seine besondere Bedeutung liegt in dem in dieser Art bisher beispiellosen Versuch, die in wechselseitigem Zusammenhang stehenden Erfordernisse

der geordneten siedlungsräumlichen Verdichtung,
des gezielten Ausbaues der Infrastruktur und
der bedarfsgerechten Sicherung des arbeitsteilungsbedingten
Leistungsaustauschs im gesamten Landesgebiet

in einer umfassenden und in sich schlüssigen Rahmenkonzeption für die künftige Landesentwicklung einzubeziehen.

Ob dieser Versuch gelungen ist, wird die Zukunft zeigen. Zumindest für seinen praktischen Wert für die Landespolitik ist das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ bereits ein erster Beweis.

Daran läßt sich ablesen, daß sich die pragmatische Taktik der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen durchaus bewährt. Sie zieht materielle Näherungslösungen theoretisch exakten und in allen Punkten formal befriedigenden, aber materiell nichtssagenden Modellvorstellungen vor.

Es ist das erklärte Ziel der Landesregierung, daß der Landesentwicklungsplan II für alle von seiner Zielsetzung betroffenen Fachplanungen und Aktionsprogramme als Koordinationsgrundlage zur Maßnahmenbündelungen dienen soll. Er bietet sich dazu aus verschiedenen Gründen an.

Durch das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen werden erstmals alle Teilräume des Landes aus der Sicht ihrer Zugehörigkeit zu einer arbeitsteiligen Leistungsgemeinschaft bewertet und in Beziehung zueinander gesetzt. Daraus läßt sich ihre unterschiedliche Standort- und Entwicklungsbegabung ableiten. Das gilt für die großen Verdichtungsräume der Ballungskerne und Ballungsrandzonen, in denen z. Z. auf nur ein Fünftel der Fläche rund zwei Drittel aller Einwohner des Landes leben, wie für die Ländlichen Zonen gleichermaßen. Es ist hinzuzufügen, daß hierdurch für die Ländlichen Zonen der nach dem derzeitigen Wissensstand einzig brauchbare Weg für eine wachstumsorientierte aktive Sanierungs- und Entwicklungspolitik aufgezeigt wird. Danach sollen die Ländlichen Zonen nicht nur Ergänzungsfunktionen für die großen Verdichtungsräume als Vorranggebiete z. B. der Erholung und Wasserwirtschaft, sondern eigenständige Entwicklungsfunktionen und damit gleichzeitig wichtige Entlastungsfunktionen wahrnehmen.

Der Landesentwicklungsplan II zeigt weitere wichtige Voraussetzungen für eine wachstumsoptimale Landesentwicklung auf. Das Wachstumsgesetz einer vollbeschäftigten dynamischen Wirtschaft heißt ständiger Strukturwandel. Im Interesse steigender Produktivität erfordert das eine höchstmögliche Mobilität der Produktionsfaktoren. Diese Mobilität wiederum setzt eine möglichst flexible Infrastruktur voraus, die einen bedarfsgerechten regionalen, überregionalen und großräumigen Leistungsaustausch ermöglicht. Wenn der Infrastruktur somit neben Boden, Kapital und Arbeit praktisch die Bedeutung eines zusätzlichen Produktionsfaktors zukommt, bietet sich in der Lenkung der dafür notwendigen öffentlichen Investitionen eine große Möglichkeit, individuelle Handlungsalternativen mittelbar zu beeinflussen, um die für die Landesentwicklung größte Wirksamkeit zu erzielen. Hierfür gibt es nun aber keinen Marktmechanismus, durch den über den Preis Nachfrage und Angebot automatisch ausgeglichen werden, durch den Grenznachfrager ausgeschieden oder Knappheits- und Überflusssituationen sichtbar gemacht werden. Daraus muß die moderne Leistungsverwaltung auf der Angebotsseite die-

ses fiktiven Infrastrukturmarktes die Rolle eines Ersatzfunktionärs der Marktwirtschaft übernehmen. Diese Rolle kann sie nur dann erfüllen, wenn sich ihre auf vielfältige Zuständigkeiten verzweigten Aktionsmöglichkeiten nach einer gemeinsamen Marktstrategie richten. Ein Angebot eben dafür stellt der Landesentwicklungsplan II dar. Er eignet sich als Grundlage für einen koordinierenden und rentabilitätsorientierten Einsatz der öffentlichen Anlageinvestitionen im Bereich der siedlungsgebundenen, kommunalen Infrastruktur und der siedlungsverbindenden Bandinfrastruktur des Verkehrs und der Versorgung.

Für fast alle Bereiche raumordnungsbedeutsamer Fachplanungen können aus dem System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen die Grundlagen für integrierte Aktionsprogramme entwickelt werden. Das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ ist ein beredtes Zeugnis dafür. Es zieht entsprechende Konsequenzen vor allem für die regionale Wirtschaftspolitik, die Verkehrsplanung in Verbindung mit dem Wohnungs- und Städtebau sowie für die Standortplanung für kulturelle, soziale und sonstige Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das Ergebnis seiner konsequenten Durchführung könnte ein wachstums- und rentabilitätsorientiertes Angebot des Landes im Bereich seiner Investitionstätigkeit für Infrastrukturmaßnahmen sein, das infolge seiner Transparenz mehr Vertrauen in die Zielstrebigkeit und Stetigkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns wecken und damit mehr räumlich gezielte Attraktivität auf den individuellen Handlungsspielraum ausüben würde. Die Wahl der Wohnorte und der Standorte für gewerbliche Investitionen und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze könnte dadurch zwar nur mittelbar, aber dennoch maßgeblich beeinflusst werden. Dafür bedarf es jedoch der räumlichen, sachlichen und zeitlichen Integration aller davon betroffenen Fachplanungen, für die der Landesentwicklungsplan II nunmehr entscheidende Voraussetzungen geschaffen hat. Es ist sicher nicht der letzte Beitrag der Landesplanung auf dem Weg zu einer räumlich und sachlich umfassenden und im Grundsätzlichen zielkonfliktfreien Politik der Landesentwicklung.