

Dokumente und Meinungen

Minister für Bundesangelegenheiten
und Chef der Staatskanzlei NW
Professor Dr. Friedrich Halstenberg

LANDESPLANUNG IST LANDESENTWICKLUNGS- POLITIK

I 16 299 a

Minister für Bundesangelegenheiten
und Chef der Staatskanzlei NW
Professor Dr. Friedrich Halstenberg

Bücherei
des Siedlungsverbandes
Ruhrkohlenbezirk

I Nr. 16 299 a
15. 10. 1974

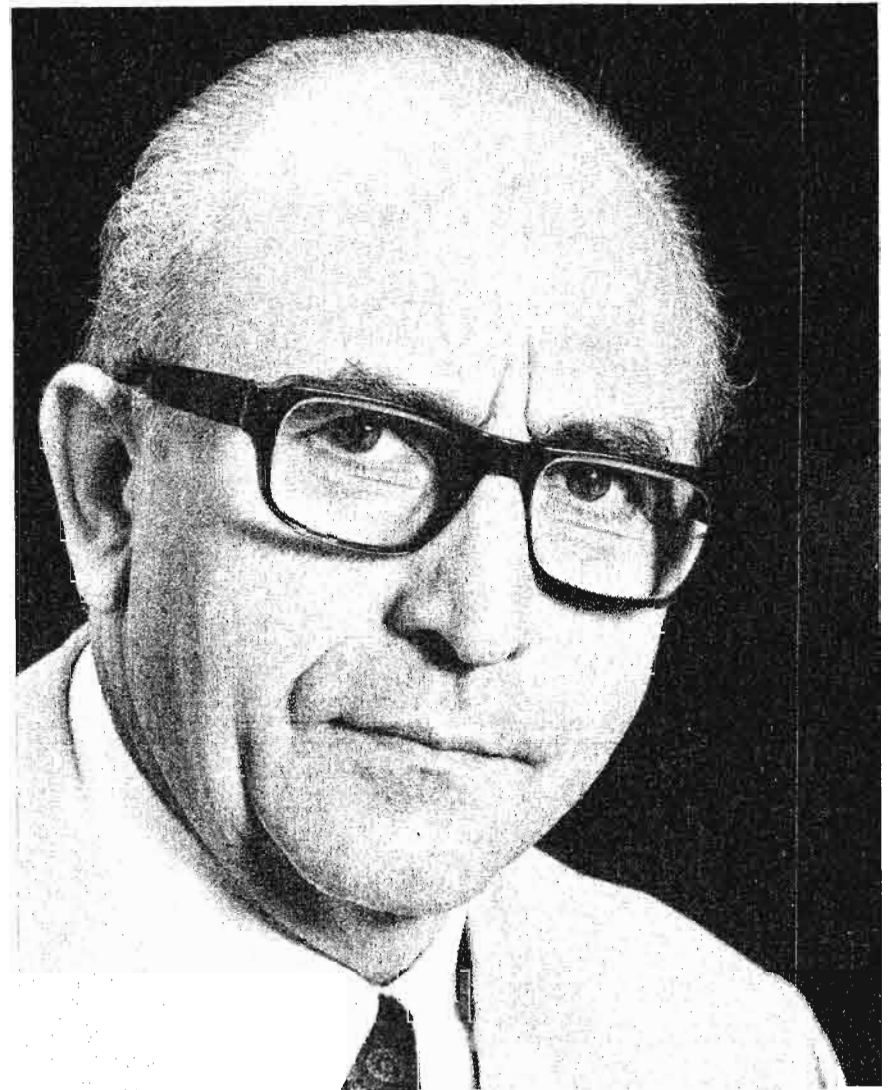
Landesplanung ist Landesentwicklungs- politik

RVR Bibliothek



02468280

DOKUMENTE UND MEINUNGEN Heft 6/1974
Herausgeber, Redaktion und Gestaltung:
Presse- und Informationsamt
der Landesregierung Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf, Mannesmannufer 1 a
Foto: (1) Landespresse- und Informationsamt
Herstellung: Vorwärts-Druck,
53 Bonn-Bad Godesberg, Kölner Straße 108–112



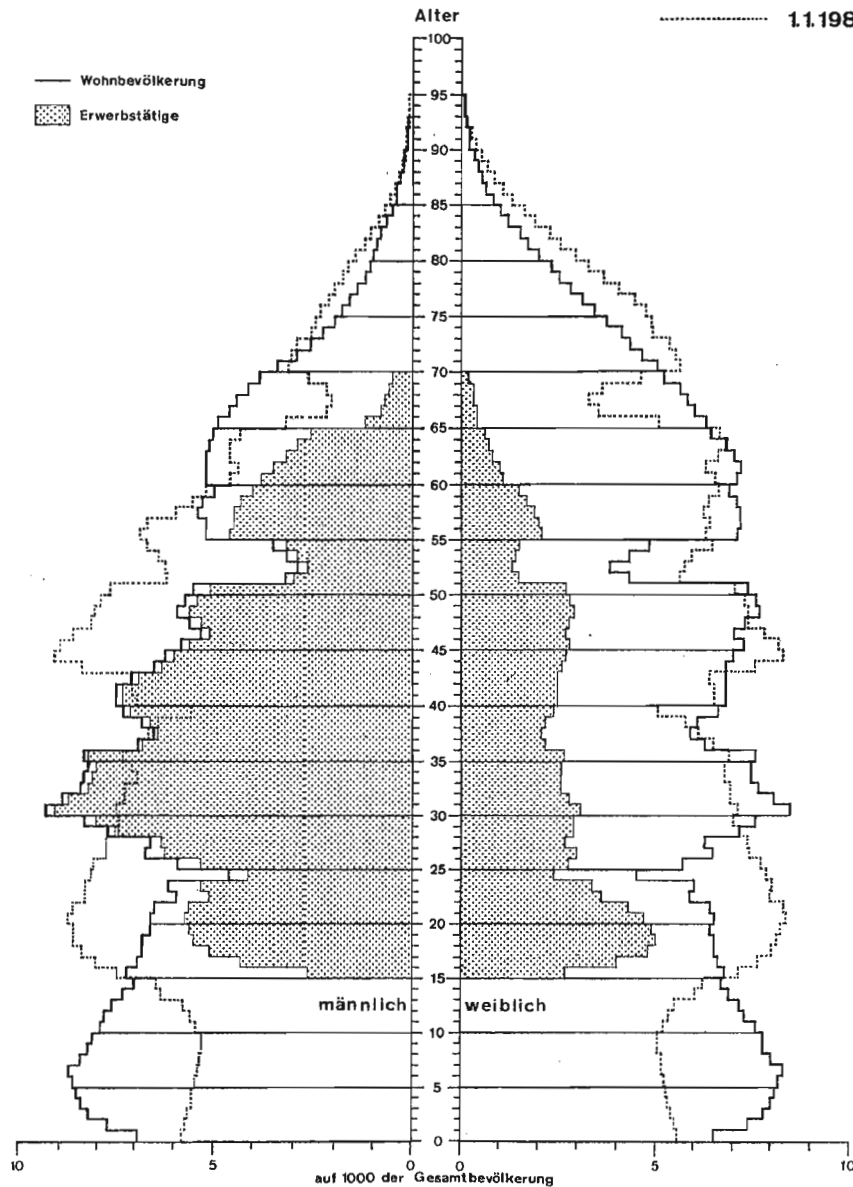
Minister für Bundesangelegenheiten
und Chef der Staatskanzlei des Landes NW
Prof. Dr. Friedrich Halstenberg

Nordrhein-Westfalen mit seinen über 17,2 Millionen Einwohnern in strukturell stark unterschiedlichen Landesteilen ist dem Gebot, für alle Bürger des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, besonders unterworfen. Deshalb ergriff die Landesregierung bereits 1967 die Initiative, die Landesentwicklungspolitik durch mittelfristige Handlungspläne der Landesregierung zu aktivieren und zu koordinieren. Das „Entwicklungsprogramm Ruhr“, der erste mittelfristige Handlungsplan der Landesregierung zur Abwendung der Kohlekrise an der Ruhr im Rezessionsjahr 1967, und das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“, das alle Landesteile umfaßt, gewährleisteten erstmals in Nordrhein-Westfalen in ihrer Kombination von Planung und Durchführung der Politik eine gezielte Landesentwicklung.

Das im Frühjahr 1974 vom Landtag verabschiedete Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) ist ein weiterer Meilenstein auf diesem Weg. Das Programm legt die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen fest. Mit diesem neuen „Landesentwicklungsprogrammgesetz“ übernimmt der Landtag Nordrhein-Westfalen zum ersten Mal und in dieser Art als bis dahin einziges Länderparlament eine eigenständige Rolle als Planungsträger im Bereich der Raumordnung und Landesplanung, ohne indes hierbei zu verkennen, daß alle Bestimmungen des Gesetzes sowie alle darauf aufbauenden Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne unter dem Leitsatz stehen, daß der Planungsrahmen von den Gemeinden mit Leben erfüllt und für den örtlichen Bereich von ihnen gestaltet wird.

Aus der Einbringungsrede von Prof. Dr. Friedrich Halstenberg MdL., Minister für Bundesangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, zum Gesetz zur Landesentwicklung sowie aus seinen weiteren Vorträgen darüber können hier nur die wichtigsten Ausführungen zusammengefaßt werden.

Bevölkerung in NW 1970 und 1985 Wohnbevölkerung und Erwerbstätige 27.5.1970 11.1985¹⁾



¹⁾ 4. koordinierte Bevölkerungsprognose, Variante II mit Wanderungen
Stat. Landesamt, Mai 1973

Quelle: Statistisches Landesamt NW

Wir sind gehalten, unsere Landesentwicklungs politik im größeren Rahmen der Bundesrepublik Deutschland zu sehen und auch an europäischen Maßstäben zu orientieren. Das setzt gleichsam voraus, daß wir unsere Strukturpolitik heute nicht mehr ausschließlich nach dem quantitativen Aspekt des wirtschaftlichen Wachstums ausrichten. Strukturpolitik umfaßt mehr und mehr eine qualitative Verbesserung der gesamten Lebensbedingungen. Strukturpolitik wird damit zu einer umfassenden Entwicklungspolitik mit vielfältigen Bezügen zu nahezu allen Bereichen der Landespolitik.

Es ist uns hierbei gleichzeitig aufgegeben, an erster Stelle die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden im gesamten Land zwischen Rhein, Ruhr und Weser in alle landesplanerische Überlegungen einzubeziehen. Denn sie, Städte und Gemeinden, sind das Schicksal unseres Landes, nicht umgekehrt. Vor Ort allein entscheidet sich der Erfolg der Landes- und Kommunalpolitik. Darum überschätze ich nicht den Rang der Landespolitik. Sie – wie das föderative System überhaupt – hat nur Bestand, wenn sie sich als kooperative verantwortliche, mitlenkende Kommunalpolitik begreift.

Die Landesplanung hat sich – zumindest historisch gesehen – aus der Stadtplanung entwickelt. Jetzt kommen beide wieder näher aufeinander zu. Stadt- und Landesplanung wandeln und differenzieren sich.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse daraus ist folgende:

Aus der Enge der politisch durchsetzbaren Möglichkeiten und den vielfachen Bindungen der Fachentscheidungen entwickelt sich ein kritischer werdendes Bewußtsein der Bürger. Das ist eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit!

Diese Betrachtungsweise ist der Interpretation des Gesetzes zur Landesentwicklung um des Verständnisses und der Verständigung willen vorauszusetzen. Das ge-

gen vierzehn Stimmen bei drei Enthaltungen vom Landtag angenommene Gesetz ist das Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen, das, ausgehend von dem Grundsatz, daß Raumordnung und Landesplanung räumlich integrierende Instrumente der Strukturpolitik des Landes sind, insbesondere folgende Aufgaben erfüllen soll:

- Die Erhaltung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Ballungskerne als Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren.

- Eine geordnete Entwicklung der Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der Entlastungs- und Ergänzungsaufgaben in den Ballungsrandzonen.

- Eine wachstumsorientierte und koordinierte Förderung der ländlichen Zonen.

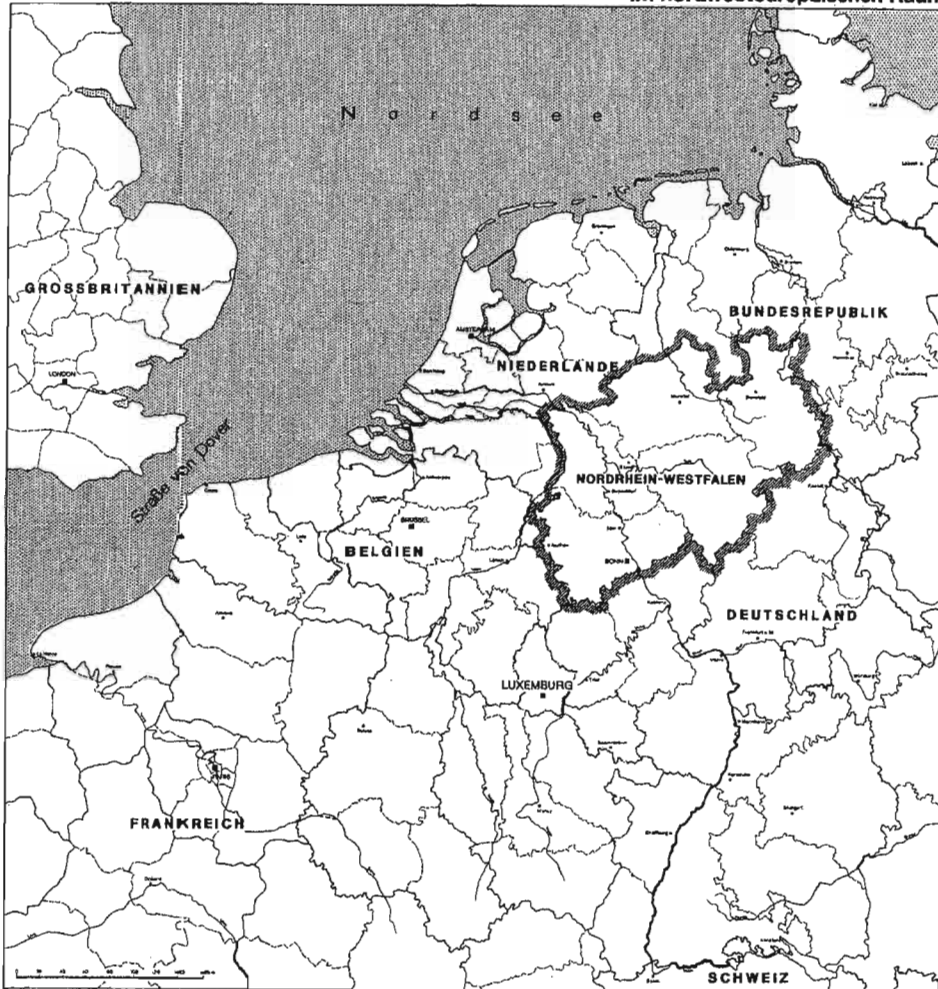
Unter Berücksichtigung der differenzierten Entwicklungsbedingungen und Entwicklungstendenzen in den einzelnen Landesteilen will die Landesregierung den bisher eingeschlagenen raumordnerischen und landesplanerischen Kurs bei aller Freiheit der kommunalen Planungsentfaltung weiter konsequent einhalten:

- Ausgehend von einer zentralörtlichen Gliederung in Ober-, Mittel- und Unterzentren zur bestmöglichen Versorgung der Bürger in allen Landesteilen ist die Gesamtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszurichten.

- Die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden soll sich auf Siedlungsschwerpunkte konzentrieren.

- Die landesplanerische Konzeption ist gleichzeitig Grundlage einer umfassenden Umweltplanung, deren Ziel es sein muß, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, das Gleichgewicht des Naturhaushaltes zu erhalten sowie eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse zu verhindern.

NORDRHEIN-WESTFALEN im nordwesteuropäischen Raum



Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
-Landesplanungsbehörde- Düsseldorf

Mehr parlamentarische Zuständigkeit, aber auch echte Selbstbindung des Parlaments

Es ist nicht zu verkennen, daß gegen die Gesetzesform des Landesentwicklungsprogramms gewisse planungsmethodische und technische Bedenken sprechen. Trotzdem werden diese durch die Vorteile aufgewogen:

- Die Gesetzesform befreit die Landesplanung von dem Vorwurf, mit ihr greife die Planungsadministration dem Parlament in wichtigen landes- und gesellschaftspolitischen Fragen vor.
- Die Gesetzesform schafft klare und rechtlich nicht anfechtbare Verbindlichkeiten für die Fachplanungen des Landes und für die Bauleitplanung der Gemeinden.

Die vom Landtag einstimmig geforderte Gesetzesform des Landesentwicklungsprogramms bewirkt auf diese Weise nicht nur ein Mehr an parlamentarischer Zuständigkeit, sondern neben externen Bindungswirkungen auch eine echte Selbstbindung des Parlaments. Von daher kommt dem von allen politischen Kräften des Landtags getragenen Gesetz große materielle politische Bedeutung zu. Könnte man bisher, je nach dem politischen Standort, die administrativ festgelegten Ziele der Landesplanung generell – z. B. im Hinblick auf den Ansatz zur siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung – oder im Einzelfall verneinen, ist das jetzt jedenfalls für diejenigen nicht mehr möglich, die politisch glaubwürdig bleiben möchten. Die nicht ohne strit-

tige Auseinandersetzung und nicht ohne Umgestaltung des von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs erzielte breite parlamentarische Basis garantiert im übrigen die langfristige Kontinuität, die für die Wirksamkeit eines so weitreichenden Landesentwicklungsprogramms unerlässlich ist. Damit diese wünschenswerte langfristige Beweglichkeit nicht erstarbt, wird die Landesregierung im Rahmen ihrer nunmehr zweijährigen Berichterstattung (§ 20) über ihre Absichten auf dem Gebiet der Landesentwicklung darlegen, welche Forderungen sie für die künftige Raumordnungspolitik ziehen will. Der Landtag kann auf dieser Grundlage das Landesentwicklungsprogramm rechtzeitig entsprechend neuen Erkenntnissen und Entwicklungen fortschreiben.

Die verschiedentlich vertretene Auffassung, ein Landesentwicklungsprogramm in Gesetzesform bedeute rechtlich eine Verschärfung der den Gemeinden obliegenden Anpassungspflichten, ist unzutreffend. Die Rechtswirkung sämtlicher Ziele der Raumordnung und Landesplanung ergibt sich bundesgesetzlich dadurch, daß – unabhängig von der Rechtsform landesplanerischer Ziele – allen öffentlichen Planungsträgern die Beachtungspflicht vorgeschrieben wird. Zur Klarstellung ist diese Regelung der Sache nach unverändert in das Landesentwicklungsprogramm (§ 37,2) übernommen worden.

Grundsätze der Raumordnung für die Gemeinden unverbindlich

Die Verbindlichkeit der „Grundsätze“ der Raumordnung und Landesplanung ist allerdings gegenüber der bundesrechtlichen Regelung des Raumordnungsgesetzes (§ 3 ROG) durch das Landesentwicklungsprogramm (§ 37,1) erweitert worden. Nach Bundesrecht sind Grundsätze der Raumordnung nicht für die Gemeinden verbindlich. Das Raumordnungsgesetz sieht jedoch ausdrücklich vor, daß weitergehende landesrechtliche Vorschriften über die Geltung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung zulässig sind (§ 3,2 Satz 4 ROG). Von dieser Möglichkeit ist im Landesentwicklungsprogramm (§ 37,1) Gebrauch gemacht worden. Danach gelten die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für alle Landesbehörden. Eine solche Regelung erscheint notwendig, weil sich der Bund bereits für seine Behörden und die seiner Aufsicht unterstehenden öffentlichen Planungsträger auch an die von den Ländern aufgestellten Grundsätze der Raumordnung gebunden hat (§ 3 Abs. 1 ROG). Eine sinnvolle Landesplanung ist aber nur dann möglich, wenn umgekehrt auch eine entsprechende Verpflichtung für die Landes- und Kommunalbehörden besteht.

Die Rechtswirkungen der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung sind im Landesentwicklungsprogramm unterschiedlich von denen der allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung geregelt worden. Wegen der konkreteren Ausgestaltung der allgemeinen Ziele gegenüber den Grundsätzen ist die Bindungswirkung der allgemeinen Ziele wei-

tergehend: Die Grundsätze sind von den Planungsträgern „im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander abzuwägen“ (§ 37,1). Diese Regelung bedeutet, daß bei der Abwägung im Einzelfall durchaus einmal ein Grundsatz zurücktreten muß, weil ihm wegen der Gewichtigkeit eines anderen Grundsatzes bei einer einzelnen Maßnahme sinnvollerweise nicht Rechnung getragen werden kann. Bei dieser Abwägung der Bedeutung der Grundsätze steht dem Planungsträger ein im Gesetz ausdrücklich festgelegter Ermessensspielraum zu. Ein solcher Ermessensspielraum fehlt für die Planungsträger bei der Wertung der allgemeinen Ziele. Ihre Bedeutung ergibt sich unmittelbar aus dem Landesentwicklungsprogramm. Die allgemeinen Ziele müssen stets „beachtet“ werden (§ 37,2), d. h. bei widerstreitenden landesplanerischen Grundsätzen und allgemeinen Zielen müssen die allgemeinen Ziele bei den Planungsmaßnahmen immer ihren konkreten Niederschlag finden. Ihre Erfüllung muß – fallweise selbstverständlich in einem unterschiedlichen Umfang – im einzelnen realisiert werden. Von dieser grundsätzlichen Regelung hat der Gesetzgeber eine Ausnahme zugelassen: Es gibt sowohl Grundsätze als auch allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die als „Sollvorschriften“ gefaßt worden sind. Für diese Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung ist klargestellt worden, daß bei extremen Ausnahmefällen die Bindungswirkung entfallen kann. Ob ein solcher Ausnahmefall vorliegt, hat der Planungsträger nachzuweisen; im Zweifelsfall bleibt die oben dargelegte Bindungswirkung bestehen.

Eine grundlegende Änderung: Parlamentarisierung der Landesplanung

Durch das „Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes“ vom 30. Mai 1972 wurde das Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 dem Umfang nach zwar nur geringfügig, in der Sache jedoch insofern grundlegend geändert, als es erstmals die Mitwirkung des Landtags an der Landesplanung vorsieht. Darin wird der nicht nur auf Nordrhein-Westfalen beschränkte allgemeine Anspruch der Parlamente deutlich, über die Regierungs- und Exekutivkontrolle hinaus künftig mehr als bisher grundlegende Planungsentscheidungen selbst in die Hand zu nehmen.

Anlaß zu dieser schlagwortartig als „Parlamentarisierung der Landesplanung“ bezeichneten Änderung des Landesplanungsgesetzes war die wachsende sachliche und politische Bedeutung, die der Landesplanung in ihrer gewandelten Aufgabenstellung als räumliche Entwicklungsplanung für die Gesamtentwicklung des Landes zu-

kommt. Daher sieht das Landesplanungsgesetz nunmehr vor, daß das Landesentwicklungsprogramm künftig nicht mehr wie bisher von der Landesregierung aufgestellt, sondern vom Landtag als Gesetz beschlossen wird. Es steht somit voll zur parlamentarischen Disposition.

Darüber hinaus wurde auch das Verfahren zur Aufstellung von Landesentwicklungsplänen dahingehend geändert, daß die Landesentwicklungspläne zwar wie bisher von der Landesplanungsbehörde erarbeitet werden, künftig jedoch im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufzustellen sind. Diese Regelung zielt darauf ab, daß der Landtag rechtzeitig und umfassend von den Planungsabsichten der Landesplanung Kenntnis erhält und bei der sachlichen und räumlichen Entfaltung des Landesentwicklungsprogramms in den Landesentwicklungsplänen initiativ mitwirken kann.

Das neue Gesetz muß neuen Erfordernissen Rechnung tragen

Das am 7. März 1974 vom Landtag NW beschlossene „Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm)“ löst das erste Landesentwicklungsprogramm von 1964 ab und ist nunmehr die ranghöchste Planart im System der Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen.

In den parlamentarischen Ausschußberatungen ist das neue Landesentwicklungsprogramm vielfach als „Jahrhundertgesetz“ bezeichnet worden. Man kann denen, die diesen Begriff geprägt haben, jedoch nicht

beipflichten, wenn sie damit fälschlicherweise die Erwartung auf eine hundertjährige Gültigkeit dieses Gesetzes verbinden würden. Einen derartigen Anspruch will und kann dieses Gesetz nicht erfüllen. Es wird im Wege der „Fortschreibung“ immer wieder neuen Erfordernissen und Konflikten Rechnung tragen müssen, die sich schon allein daraus ergeben, daß die Beziehungen unserer sich ständig wandelnden Gesellschaft zu ihrem Lebensraum nicht statisch, sondern sehr dynamisch

sind. Wenn die Bezeichnung „Jahrhundertgesetz“ allerdings den Beginn einer grundlegenden neuen Phase der Landesplanung und Landesentwicklungspolitik für unser Land charakterisieren soll, dann trifft das zumindest in einem Punkt voll und ganz zu:

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Landesentwicklung hat der **Landtag erstmals** neben der Landesregierung eine **eigenständige Rolle als Planungsträger im Bereich der Raumordnung und Landesplanung** übernommen. Dies stellt in der mehr als 60jährigen Geschichte der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen in der Tat eine grundlegende Neuerung dar.

Das erste Landesentwicklungsprogramm von 1964 war noch generell darauf beschränkt, „die Ziele der Landesplanung für die räumliche Gestaltung des Landesgebie-

tes“ darzustellen. Nunmehr ist im Landesplanungsgesetz der Inhalt des Landesentwicklungsprogramms nicht nur eindeutig vorgeschrieben, sondern auch wesentlich erweitert worden. Dementsprechend enthält das neue Landesentwicklungsprogramm **„Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen“**.

Dieser wesentlich weiter als bisher gefaßten Aufgabenstellung trägt das Landesentwicklungsprogramm insofern Rechnung, als die „Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung“ unter Berücksichtigung der besonderen räumlichen und strukturellen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen ergänzt und vertieft werden.

Grundsätze mit neuen Perspektiven

Die im neuen Gesetz festgelegten „Allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung“ bilden die raumordnungspolitische Grundlage. Sie umfassen generelle gesellschaftspolitische wie fachliche und konzeptionelle Zielvorgaben und stellen übergeordnete „Eckwerte“ für die gesamte Landesentwicklung dar. Die grundlegende gesellschaftspolitische Aufgabenstellung besteht darin, **„die räumliche Struktur des Landes so zu entwickeln, daß sie der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“**. Hier werden die natürlichen Ressourcen im weitesten Sinne und die Erfordernisse des Umweltschutzes als entwicklungsbegrenzende Maßstäbe und damit als Engpaßfaktoren für die Landesentwicklung anerkannt. Im Landesentwicklungsprogramm wird ihnen bei entsprechenden Zielkonflikten sogar generell vorrangige Bedeutung eingeräumt, wenn „eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse oder

eine Gefährdung der langfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung“ einzutreten droht. In diesem Sinne ist „darauf hinzuwirken, daß die Bevölkerung vor unzumutbaren Auswirkungen von Einrichtungen und Maßnahmen insbesondere der Wirtschaft, des Verkehrs und der Versorgung geschützt wird“.

Den infrastrukturellen Erfordernissen ist der Rang besonderer Rahmenbedingungen für die Entwicklung der räumlichen Struktur eingeräumt worden. Dies soll nicht heißen, daß die Infrastruktur jeglicher Art dadurch ihre aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen der Bürger abgeleitete dienende Funktion verliert. Vielmehr sollen ihre technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und Bedingungen angemessen als Kriterien möglichst rationeller Bedarfsdeckung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge beachtet werden. Dieser Grundsatz ist für die Entwick-

lung der Siedlungsstruktur von entscheidender Bedeutung. In Verbindung mit der Beachtung der natürlichen Gegebenheiten ermöglicht und fordert er ausdrücklich einen integrierten konzeptionellen Ansatz zur Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur, der Infrastruktur im Bereich der zentralörtlichen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Entwicklung des Verkehrs. Das ist deshalb von so weitreichender Bedeutung, weil aus ihm das Prin-

zip der siedlungsräumlichen Arbeitstellung und Schwerpunktbildung abzuleiten ist, das die anzustrebende räumliche Struktur des Landes maßgeblich bestimmen soll. Von dieser Voraussetzung geht das Landesentwicklungsprogramm auch bei seiner Forderung aus, die Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes zu verbessern als Grundlage für mehr soziale Gerechtigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge und für die Erhaltung der Leistungskraft des Landes.

Allen Bürgern und Gemeinden des Landes verpflichtet

Im Sinne dieser Forderung des Landesentwicklungsprogramms ist die Landespolitik allen Bürgern, allen Gemeinden des Landes verpflichtet. Sie darf keinen Landesteil vernachlässigen. Alle Teile des Landes sind einander in Gesamtverantwortung und Leistungsaustausch verbunden. Nur bei der Erhaltung und Mehrung seiner Leistungskraft können das Land und seine Glieder im Verbund ihre Aufgaben erfüllen. Dies zeigt die Grenzen eines falsch verstandenen Egalisierungsanspruchs in der Landesentwicklung. Sehr abgewogen heißt es deshalb im Landesentwicklungsprogramm, daß „alle Teile des Landes bestmöglich entwickelt werden sollen“, aber dies ausdrücklich „im Rahmen der für das Land angestrebten räumlichen Struktur“. Dementsprechend sollen in allen Teilen des Landes Voraussetzungen für „gleichwertige“ – und niemand hat geschrieben „gleichartige“ – Lebensbedingungen geschaffen werden.

Die Teilgebiete des Landes haben höchst unterschiedliche Funktionen wahrzunehmen, unterschiedlich im Blick auf die Siedlungsstruktur, die wirtschaftliche Bedeutung, die sozialen Bedingungen und die natürlichen Hilfsquellen. Die geographische

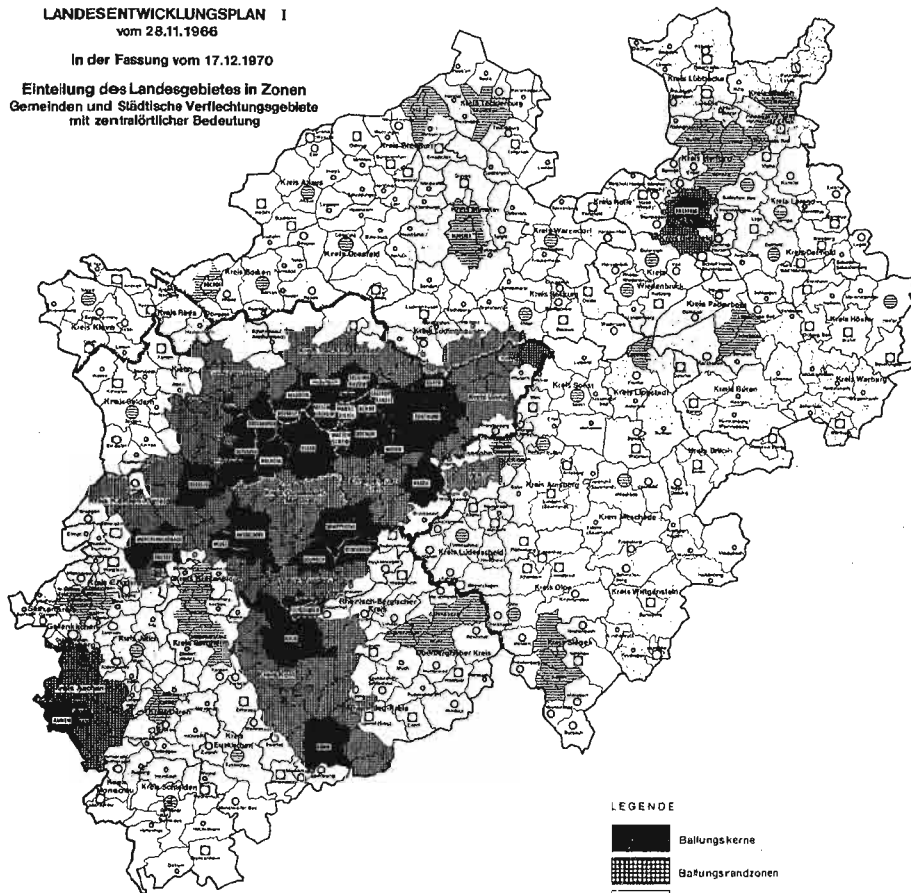
Streuung der Verdichtungsgebiete und der übrigen städtischen Siedlungsräume über nahezu das ganze Landesgebiet muß als eine im Bundesmaßstab und erst recht im europäischen Vergleich äußerst günstige Voraussetzung für die Erhaltung der Leistungskraft und den Ausbau des Leistungsaustausches im Lande begriffen werden. Die nicht nur in den Randgebieten, sondern auch nahe den Kernräumen des Landes günstig verteilten, weniger dicht besiedelten Freiräume sind die große Chance für die Erhaltung oder Wiedergewinnung des Gleichgewichtes der natürlichen Hilfsquellen.

Übermäßige Disparitäten, d. h. Ungleichheiten der Entwicklung in den einzelnen Teilräumen abzubauen, ist eine der Aufgaben, die sich die Bundesraumordnung und die Landesentwicklung gestellt haben. Dabei ist ganz gewiß, daß allenfalls eine Annäherung, niemals aber eine Nivellierung erreicht werden kann; sie könnte auch nicht einmal ernsthaft gewollt werden. Die Elemente „Wohnwert, Lohnwert, Freizeitwert“ müssen zwar überall in ihren Grundforderungen erfüllt sein, können sich jedoch in ihrer Kombination durchaus unterscheiden. Die jeweils in ihrer Vielfalt

LANDESENTWICKLUNGSPLAN I vom 28.11.1966

In der Fassung vom 17.12.1970

Einteilung des Landesgebietes in Zonen
Gemeinden und Städtische Verflechtungsgebiete
mit zentralörtlicher Bedeutung



LEGENDE

- Ballungskerne
- Ballungsrandzonen
- Landliche Zonen

- Landesgrenze
- Reg. Bez. Grenze
- Kreisgrenze
- Amtsgrenze
- Gemeindengrenze
- Grenze der Landesplanungsgemeinschaften

- Gemeinden mit Zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich:
- der 5000 bis 10000 Einwohner umfassen oder in absehbarer Zeit umfassen wird.
- der 10000 bis 20000 Einwohner umfassen oder in absehbarer Zeit umfassen wird.
- der 20000 bis 50000 Einwohner umfassen oder in absehbarer Zeit umfassen wird.
- der mehr als 50000 Einwohner umfassen oder in absehbarer Zeit umfassen wird.
- Städtische Verflechtungsgebiete, die 50 000 und mehr Einwohner haben oder in absehbarer Zeit haben werden und zentralörtliche Bedeutung für einen über ihre Grenzen hinausgehenden Versorgungsbereich haben.

Der am 28.11.1966 aufgestellte Landesentwicklungsplan I (MBl. NW S. 2260) ist aufgrund des § 13 Abs. 2 und Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229/SGV. NW. 230) nach Anhörung des Landesplanungsrates und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern geändert.

Düsseldorf, den 17. Dezember 1970

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

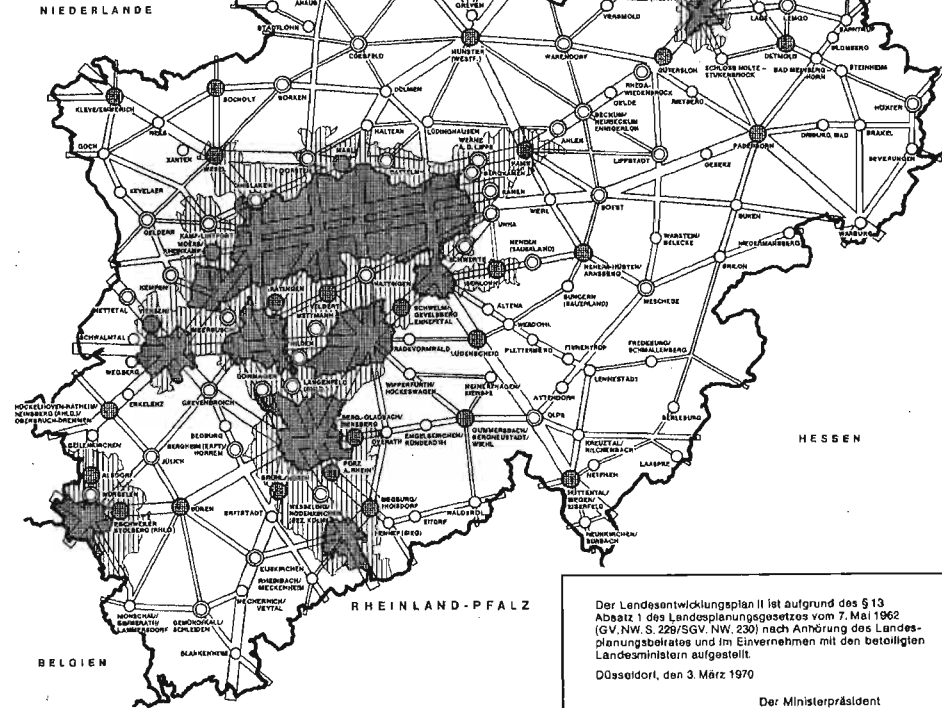
[Signature]

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbefehl – Düsseldorf

LANDESENTWICKLUNGSPLAN II

Entwicklungsschwerpunkte
und
Entwicklungsachsen

NIEDERLANDE



BELGIEN

RHEINLAND-PFALZ

HESSEN

Der Landesentwicklungsplan II ist aufgrund des § 13 Absatz 1 des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229/SGV. NW. 230) nach Anhörung des Landesplanungsrates und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern aufgestellt.
Düsseldorf, den 3. März 1970

Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

[Signature]

ENTWICKLUNGSSCHWERPUNKTE

BALLUNGSKERNE
gemäß Landesentwicklungsplan I
vom 28.11.1966

BALLUNGSRANDZONEN
gemäß Landesentwicklungsplan I
vom 28.11.1966, soweit nicht
Entwicklungsschwerpunkt anderer
Ordnung

1. Ordnung

2. Ordnung

3. Ordnung

sind Räume, die hinsichtlich der Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge die Tragfähigkeit von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von

mehr als 100 000

50 000 - 100 000

20 000 - 50 000

Einwohnern aufweisen oder auf Grund ihrer Entwicklungstendenz, Ausbaufähigkeit und besonderen Lagegunst im System der Entwicklungsachsen durch gezielte Förderung möglichst bald erreichen sollen

ENTWICKLUNGSACHSEN

- 1. Ordnung
- 2. Ordnung
- 3. Ordnung

sollten einen baderlegerischen Leistungsaustausch

zwischen Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung untereinander und mit vergleichbaren Räumen außerhalb der Landesgrenzen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr umfassen.

zwischen Entwicklungsschwerpunkten 2. Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung, in strukturbedingten Sonderfällen auch zwischen Entwicklungsschwerpunkten 1. Ordnung untereinander, unter Berücksichtigung entsprechender die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße und eine Eisenbahnstrecke für den großräumigen Schnellverkehr umfassen.

der Entwicklungsschwerpunkte 3. Ordnung untereinander und mit den Entwicklungsschwerpunkten 2. und 1. Ordnung unter Berücksichtigung entsprechender die Landesgrenzen überschreitender Verflechtungen ermöglichen. Sie sollen mindestens eine Straße für den regionalen Verkehr umfassen.

sich ergänzenden größeren Räume bestimmen — entsprechende Verkehrsmöglichkeiten vorausgesetzt — in ihrer Verflechtung die Lebensqualität im Lande; und die Vielfalt der Möglichkeiten trägt auch der Individualität der Wünsche Rechnung.

Unausweichlich gilt sowohl für den einzelnen als auch für die Gesamtentwicklung

des Landes das Gesetz der begrenzten Mittel und Ressourcen. Es gestattet nicht eine absolut flächendeckende Bedarfsbefriedigung. Dies wäre auch eine fehlerverstandene Aufgabe der Landesentwicklung. Sie muß Lebensqualität für möglichst viele Bürger schaffen und gewährleisten; die Fläche allein ist dafür kein tauglicher Maßstab.

Ausbau der landesplanerischen Konzeption

Die im Landesentwicklungsprogramm dargestellten „Allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ schaffen neue Voraussetzungen für die landesplanerische Konzeption vor allem durch

- Erweiterung des Zielsystems zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes und
- eine umfassende Integration aller raumbedeutenden Planungen.

Die allgemeinen Ziele zur Entwicklung der siedlungsräumlichen Grundstruktur konkretisieren die unterschiedlichen, aber wechselseitig aufeinander bezogenen Funktionen der Ballungskerne, der Ballungszonen und der Ländlichen Zonen. Die zentralörtliche Gliederung ist künftig für das gesamte Landesgebiet — also nicht wie bisher nur für die Ländlichen Zonen, sondern auch für die Ballungskerne und Ballungsrandzonen — zugrunde zu legen. Das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen, auf das die Gesamtentwicklung des Landes auszurichten ist, soll mit der zentralörtlichen Gliederung in Übereinstimmung gebracht werden (§ 21,3).

Als grundlegendes Erfordernis der Landesentwicklung wird die Notwendigkeit einer räumlich-funktionalen Arbeitsteilung zwi-

schen verschiedenen Teilräumen des Landes anerkannt (§ 22). Diese Vorschrift entspricht der Erkenntnis, daß es bei der begrenzten Belastbarkeit unseres Lebensraumes unerlässlich ist, die Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen, vor allem im Bereich der Erholung und der Wasserwirtschaft, zu sichern und weiter zu entwickeln. Im Landesentwicklungsplan III, der zur Zeit erarbeitet wird, sollen gemäß dem Landesentwicklungsprogramm „Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen“ festgelegt werden. Die in diesen Gebieten liegenden Entwicklungsschwerpunkte und sonstigen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sollen sich im Rahmen der ihnen zugewiesenen Funktion entwickeln.

Spätestens durch das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 ist deutlich geworden, daß das Zielsystem der Raumordnung und Landesplanung unerlässliche Voraussetzung und Grundlage umfassender Handlungsprogramme der Landespolitik sein und alle raumbedeutenden Fachplanungen integrieren muß. Darum eröffnet das Landesentwicklungsprogramm folgerichtig die Möglichkeit für eine derartige umfassende Integration aller raumbedeutenden Sachbereiche der Landesentwicklung, vom Städtebau und Wohnungswesen sowie dem Wirtschafts- und Verkehrssektor bis hin zur Landschaftsentwicklung.

Bestmögliche Versorgung der Bürger in allen Landesteilen

Das Landesentwicklungsprogramm geht davon aus, daß den Ballungskernen und Ballungsrandzonen Funktionen zukommen, die sie in besonderem Maße als städtische Lebensräume ausweisen. Dies ergibt sich nicht nur aus der Dichte der Besiedlung, sondern gleichermaßen aus ihrer Funktion als herausragende Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren des Landes. Ihre Leistungsfähigkeit ist im Interesse der Gesamtentwicklung des Landes durch entsprechende Planungen und Maßnahmen zu erhalten bzw. zu verbessern.

Ihre Bedeutung läßt sich u. a. an folgenden Zahlen ablesen:

Mitte 1973 entfielen von den 17,2 Millionen Einwohnern des Landes Nordrhein-Westfalen allein rund 46 Prozent auf die Ballungskerne und weitere 20 Prozent auf die Ballungsrandzonen.

— Mithin leben in den Verdichtungsgebieten des Landes zur Zeit rund 66 Prozent aller Einwohner auf nur knapp 22 Prozent der Fläche des Landes.

— Der Anteil der Ballungskerne und Ballungsrandzonen am Bruttoinlandsprodukt, d. h. der wertmäßigen Summe aller im Lande erstellten Güter und Dienstleistungen, beträgt rund 73 Prozent.

Ausländische Wohnbevölkerung und Arbeitnehmer 1967–1973 in Nordrhein-Westfalen

Land NW

Zeitraum	Ausländer insgesamt	Ausländische Arbeitnehmer	Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung v. H.
1967	513 600	299 000	3,1
1968	539 000	318 800	3,2
1969	667 400	425 800	3,9
1970	826 000	547 200	4,9
1971	970 500	627 800	5,7
1972	1 021 200	713 600	5,9
1973	1 140 200	768 000	6,6

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW und Bundesverwaltungsamt — Ausländerzentralregister, Köln



Verdichtungsraum

Freigegeben Reg.-Präs. Münster Nr. 1793/69

4. Verbesserung der Wirtschaftsstruktur durch Erweiterung und Ansiedlung gewerblicher Betriebe, vor allem in Entwicklungsschwerpunkten.
5. Verbesserung der Agrarstruktur.
6. Sicherung der großräumigen Freiraum-

funktionen, eine Aufgabe, die für die Ländlichen Zonen spezifisch ist.

7. Verbesserung der Verkehrserschließung und -bedienung, ausgerichtet auf die zentralörtliche Gliederung – Aufgaben, bei denen sich deutliche Unterschiede zu den beiden anderen Zonen stellen.

Konzentration in Siedlungsschwerpunkten

Das Gesetz zur Landesentwicklung bedeutet keine Verletzung der kommunalen Planungshoheit. Vielmehr sind die Grundsätze, die das Gesetz beherrschen, überörtlicher, gesamträumlicher Natur. Die Vorschriften des Landesentwicklungsprogramms für die Konzentration der Wohn- und Arbeitsstätten in Verbindung mit den zentralörtlichen Einrichtungen in Siedlungsschwerpunkten wenden sich in besonderer Weise an die Gemeinden und binden ihre Bauleitplanung.

Voraussetzung dafür, daß die Gemeinden die ihnen durch die Landesplanung zugeordneten Funktionen erfüllen können, ist die innergemeindliche städtebauliche Konzentration in Siedlungsschwerpunkten. Nach dem Gesetz (§ 6) ist „unbeschadet der Planungshoheit der Gemeinden ... die Entwicklung der Siedlungsstruktur auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und innerhalb dieser Gemeinden auf solche Standorte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte)“.

Damit macht das Landesentwicklungsprogramm den Grundsatz der Konzentration auch für die innergemeindliche Siedlungsstruktur verbindlich. Nur bei einer innergemeindlichen Konzentration der Siedlungsstruktur kann die von der öffentlichen Hand, d. h. eben nicht nur von den Ge-

meinden, bereitzustellende Infrastruktur den notwendigen Standard erreichen. Es gilt, sie mit angemessenen Mitteln zu erstellen und so zu lokalisieren, daß sie durch eine ausreichende Anzahl von Einwohnern rationell genutzt werden kann.

Abweichend vom Gesetzentwurf, der eine Darstellung der Siedlungsschwerpunkte in den Gebietsentwicklungsplänen vorsah, ist der Landtag der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände gefolgt, wonach die konkrete lokale Festlegung der Siedlungsschwerpunkte nicht Sache der Regionalplanung, sondern der kommunalen Planung ist (§ 24,1). Nach der kommunalen Gebietsreform werden die Gemeinden sicher in der Lage sein, die Siedlungsschwerpunkte zutreffend zu bestimmen. Vor allem in den neuen Gemeinden, die sich aus mehreren Siedlungsräumen zusammensetzen, unter denen strukturelle oder auch politische Konkurrenzen bestehen, erwächst jedoch mit der Bestimmung von Siedlungsschwerpunkten eine kommunalpolitische Aufgabe von möglicherweise großer Brisanz. Nur mit der Bildung leistungsfähiger, auf die Erfordernisse modernen Städtebaus ausgerichteter Siedlungsschwerpunkte wird vor allem in den Ländlichen Zonen, aber auch in den Verdichtungsräumen, die Verwaltungsreform zu einem guten Erfolg geführt werden können.

Diese gesetzliche Regelung ist materiell, für die Bauleitplanung zwingend und auch nicht etwa zeitlich in beliebiges Ermessen gestellt.

Standortprogramme: Eigenständige kommunale Entwicklungsplanung

In den Ländlichen Zonen wird auf die unbedingte Forderung nach Standortprogrammen verzichtet. Hier hängt die Notwendigkeit und die Möglichkeit, ein Standortprogramm aufzustellen, vom jeweiligen Einzelfall ab.

Durch ihre Einbeziehung in das Landesentwicklungsprogramm erfahren die erstmals im NWP 75 vorgesehenen Standortprogramme ihre gesetzliche Bestätigung als Verwaltungsinstrument, mit dem Planung und Förderungsmaßnahmen wirkungsvoll koordiniert werden. Das Gesetz enthält jedoch keine erschöpfende Regelung für die Notwendigkeit von Standortprogrammen und für deren Anwendungsvoraussetzungen.

Standortprogramme sollen von den Gemeinden als eigenständige kommunale

Entwicklungsplanungen aufgestellt werden. Es ist selbstverständlich, daß sie wie alle kommunalen Planungen mit den Zielen der Landesplanung übereinstimmen müssen.

In ihrem Halbjahresbericht zum NWP 75 hat die Landesregierung klargestellt, daß sich der Förderungsvorbehalt des NWP 75 nur auf solche Gemeindeentwicklungsmaßnahmen bezieht, für die Standortprogramme erforderlich sind.

In diesem Zusammenhang wird besonders deutlich, daß kommunale Aufgaben weithin nicht mehr auf den örtlichen Wirkungskreis beschränkt, sondern in überörtliche Planungen auf regionaler, Landes- und Bundesebene eingebettet sind. Dementsprechend weit reicht die Mitverantwortung des Landes für ihre sachgerechte und zweckmäßige Erfüllung. Das schließt die finanzielle Mitverantwortung ein.

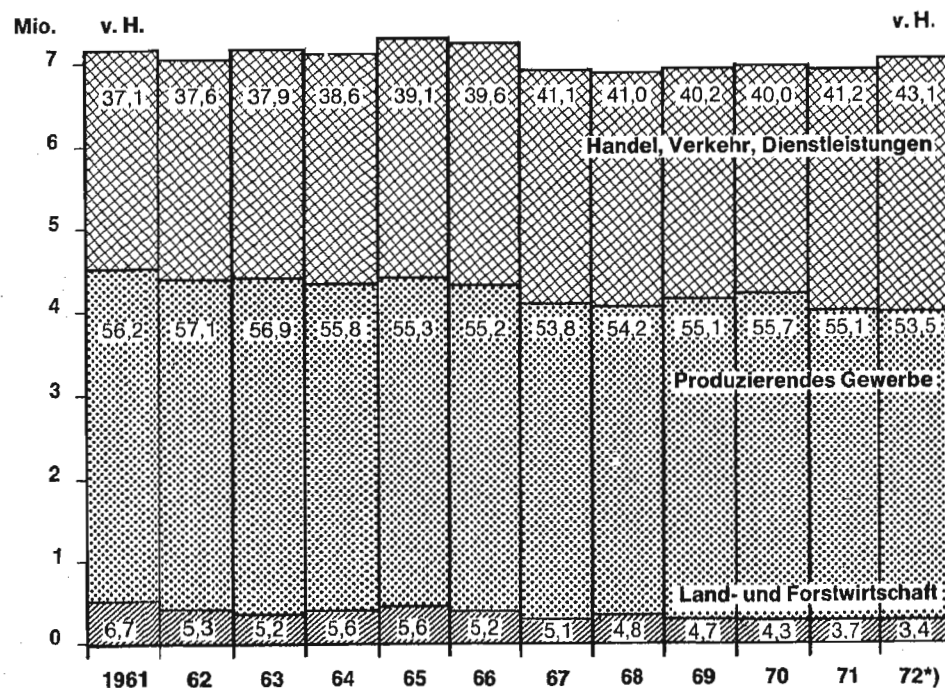
Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung

Für die Realisierung des Landesentwicklungsprogramms ist die Bevölkerungsentwicklung eine der wesentlichen Rahmenbedingungen (siehe Graphik „Bevölkerungsentwicklung“). Im Jahre 1972 war die Bevölkerungszunahme unseres Landes halb so hoch wie im Jahre zuvor; sie betrug nur noch 50 000. Seit mehreren Jahren ist die Zahl der Geborenen rückläufig, die der Gestorbenen nahezu gleichbleibend. Das hat für 1972 erstmals zu einer negativen Bilanz geführt: Das Geburtendefizit betrug 7 500. Wenn überhaupt noch ein Einwohnerzugang festzustellen ist, so beruht er ausschließlich auf dem überkompensierenden Wanderungsgewinn von 58 000 Einwohnern. Der Einwohnergewinn aus dem Ausland betrug übrighens 74 000 Einwohner, der Binnenwanderungsverlust 16 000 Einwohner.

Während sich 1973 das Geburtendefizit auf 30 000 erhöhte, vergrößerte sich der Wanderungsgewinn auf 80 000. Insgesamt hat sich also die Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen 1973 um rund 50 000 erhöht.

Bei dieser Entwicklung handelt es sich nicht um ein spezifisch nordrhein-westfälisches, sondern um ein bundesweites Problem. Der große Anteil der Verdichtungsräume in Nordrhein-Westfalen verschärft allerdings hier die Situation regional erheblich. Das begründet für die Verdichtungsgebiete die Gefahr der Minderauslastung von Infrastruktureinrichtungen, schafft Probleme sozialer Integration, z. B. ausländischer Arbeitnehmer, und verschärft schließlich die Stadtumlandproblematik, insbesondere im Hinblick auf die Verkehrsbelastungen.

Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen



*) vorläufiges Ergebnis

Entw.: ILS, Dortmund
Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW

Vorausschauende Planung: Langfristige Standortvorsorge für Großvorhaben

Der notwendige Strukturwandel der nordrhein-westfälischen Wirtschaft erfordert zum Teil auch neue Standorte für die Produktion. Dies hat in unserem dicht besiedelten Land wiederholt zu Konflikten zwischen den landespolitischen Erfordernissen der Strukturverbesserung und des Umweltschutzes geführt, häufig mit dem Ergebnis, daß flächenintensive Großvorhaben in bedrohlichem Ausmaß verzögert oder verhindert werden. Es ist daher die Auffassung von Parlament und Regierung, daß im Interesse einer kontinuierlichen Landesentwicklung eine langfristige Standortvorsorge für derartige Vorhaben betrieben werden muß. Ein Mittel hierzu ist die Aufstellung eines zusätzlichen Landesentwicklungsplanes, der sowohl Gebiete für flächenintensive Großvorhaben der Industrie als auch Standorte für Energieerzeugung festlegen soll. Diesem wichtigen Planungsgebot trägt das neue Gesetz Rechnung (§ 35 d).

Einem solchen Landesentwicklungsplan wird im besonderen die äußerst schwierige Aufgabe obliegen, die auf der Hand liegenden Konflikte zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Energieversorgungssicherheit und dem Umweltschutz zu einem vernünftigen Ausgleich zu führen.

Vorausschauende Planung gerade auf diesem Gebiet ist um so wichtiger, als die unvorbereitete Austragung dieser Konflikte, wie die Beobachtung lehrt, zu Investitions- und Entwicklungsverzögerungen führen kann, die im Blick auf die Wirtschaftskraft des Landes schwer zu ertragen sind. Aufgabe eines solchen Landesentwicklungsplanes wird es daher insbesondere sein zu verhindern, daß die wenigen für Großobjekte in unserem Land noch vorhandenen Standorte verbaut oder für andere Zwecke verplant werden.

Die äußerst schwierige Frage, wie gesichert werden kann, daß die in dem vorstehend angesprochenen Landesentwicklungsplan festzulegenden Gebiete ihrer Verwendung auch tatsächlich zugeführt werden, wird durch das Landesentwicklungsprogramm noch nicht geregelt. Damit ist die Frage des landesplanerischen Planungsgebots und dessen Verbindlichkeit gegenüber den Gemeinden angesprochen. Einer Entscheidung über diese Frage darf nicht ausgewichen werden. Unter den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten ist nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen einer landesplanungsrechtlichen Lösung der Vorzug zu geben. Den an sich auch denkbaren Weg, eine neue staatliche Fachplanung einzurichten, sollte man nicht beschreiten.

Bezirksplanungsrat stärkt kommunale Mitwirkung bei der Regionalplanung

Bei der Verabschiedung der Novelle zum Landesplanungsgesetz im Mai 1972 hat der Landtag einen von allen drei Fraktionen eingebrachten Entschließungsantrag angenommen, wonach bei den Regierungspräsidenten Bezirksplanungsräte eingerichtet werden sollen, die über die Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne beschließen sollen.

Die Regierungspräsidenten sollen darüber hinaus mit den Bezirksplanungsräten die langfristigen und großräumigen strukturwirksamen Planungen und die regional bedeutsamen Landesförderungsprogramme, insbesondere für die Bereiche des Schul-, Krankenhaus-, Wohnungs-, Städte- und Straßenbaus, beraten.

In der Regionalplanung begegnen sich die ihrer Natur nach staatliche Landesplanung und die grundgesetzlich verbürgte kommunale Planung. Die Pläne der Raumordnung und der Bauleitplanung sind auf gegenseitige Ergänzung angelegt. Dieses Gegenstromprinzip soll auch künftig in der Trägerschaft der Regionalplanung verwirklicht und die Regionalplanung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung bestätigt werden. Über die Gebietsentwicklungspläne soll daher ein Beschlußgremium entscheiden, das aus Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung besteht. Insofern tritt der Bezirksplanungsrat ohne Substanzverlust die Nachfolge der zuständigen Organe der Landesplanungsgemeinschaften an.

Der Bezirksplanungsrat soll ferner die Aufgabe haben, die raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung zu beraten. Dadurch werden die Bezirksplanungsräte anders als die Landesplanungsgemeinschaften in den staatlichen Funktionsbereich hineinwirken können. Hier liegt auch der Kern der Begründung für die Umorganisation der Regionalplanung.

So wird die Doppelnatur der Regionalplanung als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe deutlich gemacht werden: Der Bezirksplanungsbehörde in der Bezirksregierung obliegt die Vorbereitung und Planerarbeitung; der Planaufstellungsbeschluß obliegt dem Bezirksplanungsrat. Zu seiner Wirksamkeit bedarf der Gebietsentwicklungsplan wie bisher der Genehmigung der Landesplanungsbehörde.

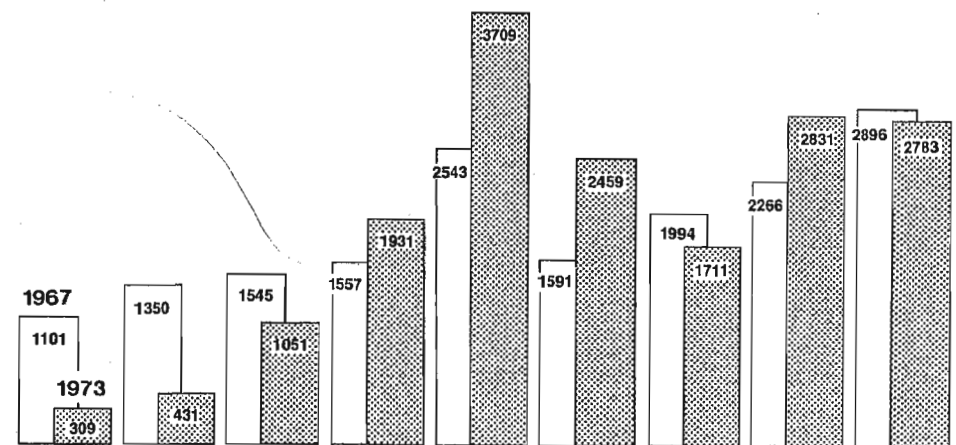
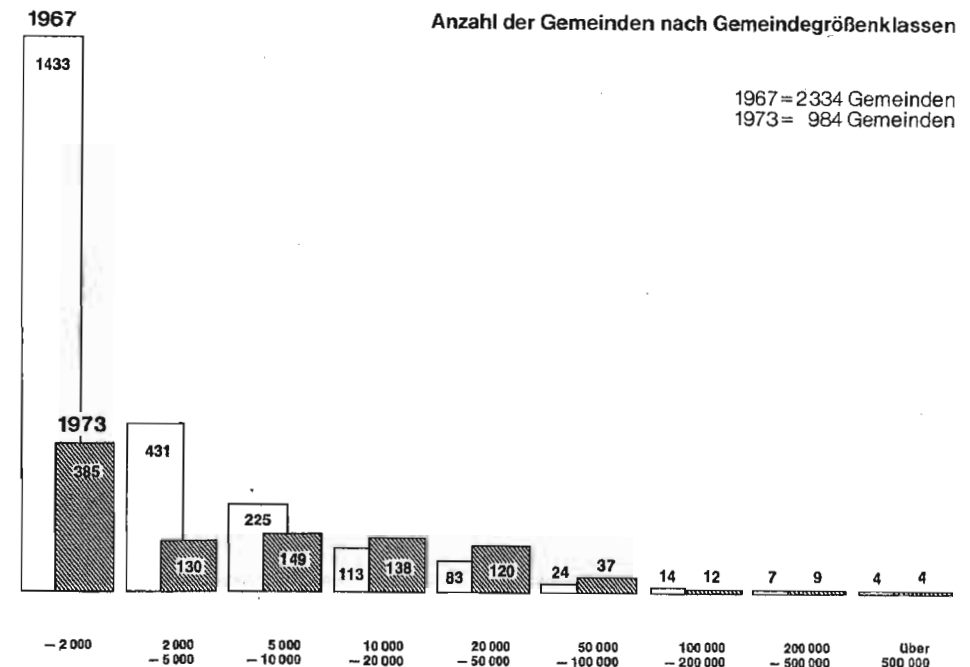
Die Mitgliederzahl der Bezirksplanungsräte ist so zu bemessen, daß die Planungsentscheidungen im Plenum selbst getroffen werden können. Im Interesse eines handlungsfähigen Gremiums sollte daher die Zahl von etwa 30 bis 40 Sitzen nicht überschritten werden. Von der Frage der Mitgliedschaft scharf zu trennen ist die Frage der Beteiligung bei der Planerarbeitung. Selbstverständlich sind wie bisher alle öffentlichen Planungsträger ohne Rücksicht auf ihre Mitgliedschaft im Bezirksplanungsrat nach den überkommenen Verfahrensregeln des Landesplanungsrechts in einem förmlich ausgestalteten und rechtlich gesicherten Verfahren bei der Erarbeitung der Gebietsentwicklungspläne zu beteiligen. Hieran kann und soll auch in Zukunft nichts geändert werden.

Besonderer Koordination bedarf die Regionalplanung im Grenzraum benachbarter Regierungsbezirke, um die siedlungsräumlichen und strukturellen Zusammenhänge angemessen berücksichtigen zu können. Da sich diese Probleme nicht nur im Ruhrgebiet, sondern z. B. auch in der Rheinischen Stadtlandschaft stellen, wird ein allgemeines Abstimmungsgebot bezirksüberschreitender Planungen gesetzlich festgelegt. Eine Sonderregelung für das Ruhrgebiet erscheint danach unter planerischen Aspekten nicht mehr erforderlich.

Die Mitglieder der Bezirksplanungsräte werden keineswegs staatlicherseits berufen. Sie sind Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung. Unbegründet

Neugliederung in Nordrhein-Westfalen

Stand: 30.6.1973



ist auch die Besorgnis, die Leistungsfähigkeit der Arbeitsstäbe der Landesplanungsgemeinschaften bleibe ungenutzt, die Arbeitsplätze seien gefährdet. Vielmehr sollen selbstverständlich alle Mitarbeiter der Landesplanungsgemeinschaften, sofern sie es wünschen, in den Dienst des Landes übernommen werden. Das Land kann und will auf ihre weitere Mitwirkung bei der Fortführung der Aufgaben der Landes- und Regionalplanung nicht verzichten. Ohne sie stünde die Regionalplanung still, wobei jedoch die Frage entscheidend ist, ob sie in ihrer bisherigen Organisation auch die Aufgaben der Zukunft lösen könnte. Das wäre zu bejahen, wenn die Landesplanungsgemeinschaften der Kristallisationskern für die dort anzulagernden verwandten und ergänzenden, die Regionalplanung verwirklichenden Aufgaben sein könnten. Das war das Konzept der drei großen regionalen Selbstverwaltungsverbände.

Für diese Lösung hat sich jedoch weder eine der drei Landtagsfraktionen entscheiden können, noch ist hierfür ein kommunaler Spitzenverband nachdrücklich eingetreten. Die Kommunal- und Landesverwaltung müssen – das ist eines der zwingenden Ziele der Verwaltungsreform – vereinfacht und vereinheitlicht werden. Daher muß die Regionalplanung organisatorisch bei der Mittelinstanz der allgemeinen inneren Verwaltung angesiedelt und ihr Verwaltungsapparat in die Behörde des Regierungspräsidenten eingegliedert werden.

Für die Qualität dieser Verschmelzung entscheidend ist, ob es gelingt, das bisher in den Landesplanungsgemeinschaften wirkende Gewicht der kommunalen Selbstverwaltung und ihre fachliche Qualität zu erhalten. Dies ist erreichbar. Durch die zusätzliche dem Bezirksplanungsrat zu übertragenden Aufgaben wird der regionale Einfluß der kommunalen Selbstverwaltung eher wachsen als geschmälert werden.

Ein Programm für die Gestaltung unserer Zukunft

Für das Land Nordrhein-Westfalen bedeutet die gesetzliche Festlegung des Landesentwicklungsprogramms einen Markierungspunkt. Grundsatzfragen der Raumordnungspolitik, die Jahrzehnte hindurch umstritten waren, werden von der Autorität des Landesgesetzgebers entschieden. Maßgeblich für den Erfolg der Landesentwicklungspolitik wird sein, daß diese

Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung kontinuierlich beachtet und verwirklicht werden. Dennoch wird nicht jede Bestimmung des Landesentwicklungsprogramms für immer gelten können. Vielmehr wird es nicht zu umgehen sein, daß das Programm an Veränderungen der tatsächlichen Entwicklung und an neuen Erkenntnissen gemessen wird.

Auszug aus dem Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. 3. 1974 (GV NW S. 96)

Abschnitt I

Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung § 1 — § 18

Abschnitt II

Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes § 19 — § 23

Abschnitt III

Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche § 24 — § 34

Abschnitt IV

Besondere Regelungen und Schlußvorschriften § 35 — § 38

Abschnitt II

Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes

§ 19

Siedlungsräumliche Grundstruktur

(1) Bei der Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes ist von der unterschiedlichen Art und Dichte der Besiedlung und den sich daraus ergebenden Planungsaufgaben auszugehen. Danach ist das Landesgebiet in Ballungskerne und Ballungsrandzonen (Verdichtungsgebiete) sowie in Ländliche Zonen einzuteilen, in denen aufgrund unterschiedlicher bevölkerungs-, siedlungs- und wirtschaftsstruktureller Voraussetzungen und Entwicklungstendenzen unterschiedliche Planungsaufgaben im Vordergrund stehen.

(2) Bei der Abgrenzung dieser drei Zonen sind folgende Merkmale zugrunde zu legen:

a) Ballungskerne sind Verdichtungsgebiete, deren durchschnittliche Bevölkerungsdichte 2000 Einwohner je qkm übersteigt oder in absehbarer Zeit übersteigen wird und deren Flächengröße mindestens 50 qkm beträgt.

Ballungsrandzonen sind an Ballungskerne angrenzende Verdichtungsgebiete, die eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 1000 bis 2000 Einwohnern je qkm aufweisen oder in absehbarer Zeit aufweisen werden.

Ländliche Zonen sind Gebiete mit aufgelockerter Siedlungsstruktur, die eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von weniger als 1000 Einwohnern je qkm aufweisen.



Ländlicher Raum

Freigegeben Reg.-Präs. Münster Nr. 4990

- b) Als zusätzliches Merkmal kann die Arbeitsplatzdichte (Beschäftigte in nicht landwirtschaftlichen Arbeitsstätten je qkm) zugrunde gelegt werden.

(3) Zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung gemäß Abschnitt I sind in den einzelnen Zonen insbesondere folgende Ziele anzustreben:

- a) In den Ballungskernen sind vorrangig die Voraussetzungen für die Erhaltung und Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit als Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren zu schaffen. Dabei sollen im einzelnen insbesondere die nachstehenden Ziele verfolgt werden:

Verbesserung der Umweltbedingungen durch Beseitigung gegenseitiger Störungen von Industrie- und Wohnbebauung, städtebauliche Sanierung und Verbesserung der Verkehrsverhältnisse,

Förderung der städtebaulichen Entwicklung, insbesondere durch den Ausbau von Siedlungsschwerpunkten (§ 24 Abs. 1) an Haltepunkten leistungsfähiger Linien des öffentlichen Personennahverkehrs auf der Grundlage besonderer Standortprogramme.

Sicherung des Flächenbedarfs für Grün-, Freizeit- und Erholungsanlagen, Verkehrsanlagen, Anlagen des Nachrichtenwesens und der Verteidigung sowie andere öffentliche Einrichtungen,

Berücksichtigung des Flächenbedarfs für die Erweiterung, Umsiedlung und Ansiedlung standortgebundener oder strukturverbessernder Betriebe und Einrichtungen.

- b) In den Ballungsrandzonen sind vorrangig die Voraussetzungen für eine geordnet Entwicklung der Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der Entlastungs- und Ergänzungsaufgaben gegenüber den jeweils angrenzenden Ballungskernen zu schaffen. Dabei sollen im einzelnen insbesondere die nachstehenden Ziele verfolgt werden:

Förderung der städtebaulichen Entwicklung, insbesondere durch den Ausbau von Siedlungsschwerpunkten (§ 24 Abs. 1) an Haltepunkten leistungsfähiger Linien des öffentlichen Personennahverkehrs auf der Grundlage besonderer Standortprogramme,

städtebauliche Neuordnung sanierungsbedürftiger Siedlungsbereiche in Ausrichtung auf die anzustrebende Siedlungsstruktur,

Berücksichtigung des Flächenbedarfs für die Erweiterung und Ansiedlung strukturverbessernder gewerblicher Betriebe,

Freihaltung, Erschließung und Ausgestaltung geeigneter Gebiete für Tages- und Wochenenderholung.

- c) In den Ländlichen Zonen sind vorrangig die Voraussetzungen für eine wachstumsorientierte und koordinierte Förderung ihrer Entwicklung zu schaffen, wobei alle Gemeinden durch eine entsprechende Grundausstattung funktionsgerecht zu fördern sind. Dabei sollen im einzelnen insbesondere die nachstehenden Ziele verfolgt werden:

Ausrichtung der Siedlungsstruktur in den Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte (§ 24 Abs. 1),

aufgaben- und bedarfsgerechter Ausbau der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung entsprechend der Tragfähigkeit ihrer Versorgungsbereiche,

Förderung einer ausgewogenen Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten insbesondere in Entwicklungsschwerpunkten,

Verbesserung der Verkehrserschließung und -bedienung in Ausrichtung auf die zentralörtliche Gliederung,

Berücksichtigung des Flächenbedarfs für die Erweiterung und Ansiedlung strukturverbessernder gewerblicher Betriebe vor allem in Entwicklungsschwerpunkten, wobei in Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen die Einschränkungen, die sich aus der Erfüllung dieser Funktionen ergeben, besonders zu beachten sind,

Abgrenzung, Sicherung und Erschließung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen,

Verbesserung der Produktions- und Betriebsstruktur der Landwirtschaft und Forstwirtschaft unter Berücksichtigung ihrer Wohlfahrtswirkungen, insbesondere durch Flurbereinigung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen,

Entwicklung des Fremdenverkehrs vor allem in Gebieten mit besonderer Bedeutung für die Erholung.

§ 20

Zentralörtliche Gliederung

(1) Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist die zentralörtliche Gliederung für das gesamte Landesgebiet als System sich funktional ergänzender zentralörtlicher Stufen zugrunde zu legen. Dadurch sollen im Interesse der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes die Voraussetzungen für eine Bündelung öffentlicher Mittel zum weiteren Ausbau der Infrastruktur entsprechend der angestrebten zentralörtlichen Gliederung geschaffen werden.

(2) Bei der zentralörtlichen Gliederung ist von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren auszugehen. Dabei sind als Versorgungsbereiche dieser Zentren zu unterscheiden:

Nahbereiche um jedes Zentrum zur Deckung der Grundversorgung, Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs,

Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs.

(3) Diese Stufenfolge der zentralörtlichen Gliederung kann entsprechend der unterschiedlichen Siedlungsstruktur und der Verkehrserschließung der ländlichen Zonen, der Ballungsrandzonen und der Ballungskerne weiter differenziert werden.

§ 21

Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

(1) Ausgehend von der zentralörtlichen Gliederung ist die Gesamtentwicklung des Landes auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszurichten.

(2) Als Entwicklungsschwerpunkte sind alle Räume in Betracht zu ziehen, in denen die Standortvoraussetzungen für eine bevorzugte Förderung der Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen gegeben sind. Der zentralörtlichen Gliederung des Landes entsprechend ist dabei von der Tragfähigkeit von Versorgungsbereichen mit mindestens 20 000 Einwohnern auszugehen. Es sind jedoch auch solche Räume zu berücksichtigen, die nach ihrer Entwicklungstendenz, Ausbaufähigkeit und besonderen Lagegunst im Zuge von Entwicklungsachsen die Voraussetzungen dafür bieten, diese Tragfähigkeit durch gezielte Förderung in absehbarer Zeit zu erreichen.

(3) Die unterschiedliche Standortgunst der Entwicklungsschwerpunkte ist durch eine mit der zentralörtlichen Gliederung abgestimmte Stufenbildung kenntlich zu machen, soweit dies als Grundlage des sachlichen Rahmens ihrer Förderungswürdigkeit erforderlich ist.

(4) Die Entwicklungsachsen stellen das Grundgefüge der räumlichen Verflechtungen dar, nach dem sich Art, Leistungsfähigkeit und räumliche Bündelung der Verkehrswege und Versorgungsleitungen richten sollen. Durch die Entwicklungsachsen ist in den Grundzügen aufzuzeigen, wie die Entwicklungsschwerpunkte auch unter Berücksichtigung der die Landesgrenzen überschreitenden Verflechtungen bedarfsgerecht miteinander zu verbinden sind und wie bestmögliche Voraussetzungen für den durch räumlich-funktionale Arbeitsteilung bedingten regionalen und überregionalen Leistungsaustausch gewährleistet werden können.

(5) Die unterschiedliche funktionale Bedeutung der Entwicklungsachsen ist durch eine Stufenbildung kenntlich zu machen, die der Stufenbildung der Entwicklungsschwerpunkte entspricht. Als Merkmal für die Bestimmung der Mindestausstattung der Entwicklungsachsen sind die Straßen und Schienenwege zugrunde zu legen, die für den regionalen, überregionalen und großräumigen Leistungsaustausch bedeutsam sind.

§ 22

Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen

(1) Im Rahmen der räumlich funktionalen Arbeitsteilung innerhalb des Landes sind Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen festzulegen. Dabei sind insbesondere in Betracht zu ziehen:

- a) Grundwasserreservegebiete, Gebiete mit besonderer Grundwassergefährdung aufgrund ihrer geologischen Struktur, Einzugsgebiete für die Speicherung von Oberflächenwasser, Uferzonen für die Wassergewinnung, vor schädlichen Einflüssen zu schützende Talauen von Flüssen, soweit deren wasserwirtschaftliche Nutzung dies erfordert,
- b) Waldgebiete,
- c) Naturparke und für die Ferienerholung geeignete Gebiete; regional bedeutsame Gebiete und Erholungs- und Freizeitanlagen für die Tages- und Wochenenderholung.

(2) In Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen sind die Voraussetzungen für eine die Erfüllung dieser Funktionen gewährleistende Gesamtentwicklung zu schaffen.

§ 23

Bevölkerungsentwicklung

Im Rahmen der angestrebten Gesamtentwicklung des Landes ist bis zum Jahre 1985 von einer wesentlichen unveränderten Einwohnerzahl auszugehen.