

1975

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung: Neues Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung: Neues Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen

**Schriften für
Sozialökologie**

Herausgeber
Prof. Dr. Jürgen H. B. Heuer

von Prof. Dr. Friedrich Halstenberg
Finanzminister des Landes
Nordrhein-Westfalen

Sonderdruck 3



Schriften für Sozialökologie - Sonderdruck 3

Einführung

Der programmatische Titel des Vortrages zeigt deutlich, welcher tiefgreifender Wandlungsprozeß sich in der Raum- und Regionalplanung im Lande Nordrhein-Westfalen vollzieht bzw. vollzogen hat. Die Regional- und Verwaltungsreformen mit der Schaffung neuer lebensfähiger kommunaler Einheiten haben in Nordrhein-Westfalen eine nachhaltige Bewegung ausgelöst, die auch heute noch nicht abgeschlossen sein kann. Bis sich die neuen Gemeinwesen gefestigt haben und der angestrebte Rationalisierungseffekt sichtbar wird, dürfte geraume Zeit vergehen.

Mit diesen Fragen, die aus dem breiten Komplex des neuen Landesplanungsrechts die fachkundige Öffentlichkeit bewegen, setzt sich Staatsminister Prof. Dr. Halstenberg, der bei Übernahme des Vortrages noch der Staatskanzlei und damit der Landesplanung vorstand, in seinem Referat eingehend auseinander. Er ging über das reine Fachthema weit hinaus und schlug so den Bogen zu dem von ihm verwalteten Finanzressort, das unter einschneidenden Sparmaßnahmen einen neuen Weg aus der schwierigen finanziellen Situation des Landes aufzeigen sollte. Der Vortrag war deshalb durch nachhaltige Aktualität gekennzeichnet und löste auch in der anschließenden lebhaften Diskussion ein großes Echo aus.

Die awos ist Herrn Prof. Dr. Halstenberg für diese brillant vorgetragenen persönlichen Ansichten zu großem Dank verbunden.

Ich übergebe den Sonderdruck der Öffentlichkeit mit meinem Dank für die gewährte Unterstützung seitens der Förderergesellschaft.

Bochum, im September 1975

Jürgen H.B. Heuer

INHALTSVERZEICHNIS

1. DER NEUE SACHLICHE UND POLITISCHE STELLENWERT DER RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG	Seite	1
1.1 Parlament erstmals als Planungsträger	Seite	1
1.2 Erweiterung der Aufgabenstellung der Landesplanung	Seite	2
1.3 Landesentwicklungsprogramm in Form des Gesetzes zur Landesentwicklung	Seite	3
2. GESETZ ZUR LANDESENTWICKLUNG - LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM	Seite	5
2.1 Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung	Seite	5
2.2 Ausbau des landesplanerischen Zielsystems	Seite	5
2.2.1 Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II	Seite	6
2.2.2 Aufstellung des Landesentwicklungsplanes III	Seite	7
2.3 Integration raumrelevanter Sachbereiche der Landesentwicklung in das Zielsystem der Landesplanung	Seite	9
2.3.1 Städtebau / Siedlungsschwerpunkte und Standortprogramme	Seite	10
2.3.2 Verkehr	Seite	12
2.3.3 Wirtschaftsförderung	Seite	13
2.4 Instrumentelle Neuerungen	Seite	14
3. ÄNDERUNG DES LANDESPLANUNGSGESETZES VOM 8.4.1975	Seite	16
3.1 Neuordnung der Regionalplanung als Voraussetzung für eine umfassende Koordination regionaler Entwicklungspolitik	Seite	16
3.2 Landesplanerisches Planungsgebot als Mittel zur Durchsetzung bestimmter übergeordneter Ziele der Landesentwicklung	Seite	19
4. ASPEKTE DER INTEGRIERTEN PLANUNG FÜR DIE NÄCHSTEN JAHRE	Seite	20

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung:
Neues Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen

Wenn ich es richtig sehe, meine sehr geehrten Damen und Herren, dann hat diese Arbeitsgemeinschaft ihren Standort ganz bewußt in jenem Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis, zwischen Wissenschaft und Politik gewählt, das von mannigfachen dialektischen Wechselbeziehungen bestimmt ist. Um so reizvoller erscheint es mir, mich in diesem Kreis mit der Frage auseinanderzusetzen, ob und inwieweit die jüngsten Änderungen im Landesplanungsrecht unseres Landes ein praktisch-politisches Indiz für den theoretisch-wissenschaftlich mehr oder minder kontrovers diskutierten Trend "von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung" sind.

Lassen Sie mich diese Reflexion beginnen mit dem Hinweis auf vier - wie ich meine - innovatorische Veränderungen im Bereich der Raumordnung und Landesplanung, die es rechtfertigen, von einem neuen sachlichen und politischen Stellenwert der Raumordnung und Landesplanung zu sprechen.

1. Der neue sachliche und politische Stellenwert der Raumordnung
und Landesplanung 1964 - 1974

1.1 Parlament erstmals als Planungsträger

Ausgangspunkt dieser innovatorischen Veränderungen ist die Tatsache, daß die Landesregierung in unserem Lande beginnend mit dem ersten Landesentwicklungsprogramm von 1964, vor allem aber durch die Aufstellung der Landesentwicklungspläne I und II in den Jahren 1966 und 1970 und deren Integration in das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 sowie die kommunale Neuordnung einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat. Dieser Bedeutungszuwachs nämlich löste das Interesse des Landtags an einer unmittelbaren Mitwirkung an dieser Planung aus, was - wie Sie wissen - Anfang 1972 zu einer entsprechenden Änderung des Landesplanungsgesetzes führte.

Die damalige Änderung des Landesplanungsgesetzes war dem Umfang nach zwar nur geringfügig, in der Sache jedoch insofern grundlegend, als sich dadurch der Landtag erstmals erhebliche Mitwirkungsbefugnisse in der Landesplanung sicherte. Danach wird das Landesentwicklungsprogramm nicht mehr wie bisher von der Landesregierung aufgestellt, sondern vom Landtag als Gesetz beschlossen. Die Landesentwicklungspläne werden zwar weiterhin von der Landesplanungsbehörde erarbeitet, sie sind künftig jedoch im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufzustellen.

Mit der Verabschiedung eines neuen Landesentwicklungsprogramms in Form des "Gesetzes zur Landesentwicklung" vom 19. März 1974 hat der Landtag erstmals neben der Landesregierung eine eigenständige Rolle als Planungsträger im Bereich der Raumordnung und Landesplanung übernommen.

1.2 Erweiterung der Aufgabenstellung der Landesplanung

Die zweite grundlegende Änderung des Landesplanungsgesetzes im Jahre 1972 betraf die Aufgabenstellung der Landesplanung. Es sollte nicht übersehen werden, daß erstmals der Begriff "Landesentwicklung" Eingang in das Landesplanungsgesetz gefunden hat.

Es ist festzustellen, daß die derzeitige Gesetzeslage der Landesplanung den Erfordernissen einer positiven Planung im Sinne einer gestaltenden Entwicklungsplanung Rechnung trägt. Von daher wird deutlich, daß "Landesentwicklung" nicht länger als mehr oder minder verschwommenes Schlagwort gelten darf. Dieser Begriff kennzeichnet vielmehr die neue sachliche Dimension der Landesplanung und ist ein politischer Auftrag von hohem Rang.

Die Funktion der Landesplanung für die Landesentwicklung wird deutlich an ihrer Stellung in der integrierten Regierungsplanung. Die integrierte Regierungsplanung stellt das räumlich, zeitlich und finanziell abgestimmte Gesamtkonzept des Regierungshandelns.

Das derzeit noch maßgebliche Handlungskonzept der Regierungsplanung ist das NWP 75. Dieses Programm ist auf der Grundlage von langfristigen Zielsetzungen, mittelfristiger Finanzplanung und einer Vielzahl von Fachplanungen entstanden. Es enthält für den Zeitraum von 1971 bis 1975 die Handlungsziele und Maßnahmenkataloge in den Bereichen von besonderer struktur- und gesellschaftspolitischer Bedeutung.

Das NWP 75 geht in seinen räumlichen Festlegungen von den rechtsförmlichen Programmen und Plänen der Landesplanung aus. Diese raumordnenden Pläne bilden das räumliche Grundgerüst auch für die Regierungsplanung. In das NWP 75 eingeordnet sind aber, der Natur als Handlungsprogramm entsprechend, die auf Realisierung bezogenen zeitlichen und finanziellen Entscheidungen. So bestimmt die Landesplanung die räumliche Entwicklungsdimension des NWP 75, umgekehrt werden ihr durch das NWP konkrete Aufgaben für die Weiterentwicklung ihrer Programme und Pläne gestellt.

1.3 Landesentwicklungsprogramm in Form des Gesetzes zur Landesentwicklung

Den Beweis für den hohen politischen Auftrag der Landesplanung liefert das neue Landesentwicklungsprogramm, das inzwischen vom Landtag in der Form des "Gesetzes zur Landesentwicklung" vom 19. März 1974 verabschiedet worden ist. Dieses Gesetz stellt die dritte innovatorische Veränderung dar, die für die Beurteilung des Trends "von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung" von besonderer Bedeutung ist.

Gegen die Gesetzesform des Landesentwicklungsprogramms, auf dessen Inhalt ich gleich näher eingehen werde, sprechen berechnete planungsmethodische und technische Bedenken. Sie beziehen sich vor allem auf die Inflexibilität eines Gesetzes. Diese Bedenken werden jedoch - so meine ich - durch die Vorteile der Gesetzesform ausgeglichen.

Die Gesetzesform befreit die Landesplanung von dem Vorwurf, mit ihr greife die Planungsadministration dem Parlament in wichtigen landes- und gesellschaftspolitischen Fragen vor. Sie bewirkt auf diese Weise nicht nur ein Mehr an parlamentarischer Zuständigkeit, sondern sie schafft auch klare rechtliche Verbindlichkeiten für die Fachplanungen des Landes und für die Bauleitplanungen der Gemeinden und bewirkt darüber hinaus auch eine echte Selbstbindung des Parlaments.

In den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs ist das Problem sehr eingehend diskutiert worden, wie man verhindern kann, daß die im Hinblick auf die angesprochenen Bindungswirkungen durchaus wünschenswerte langfristige Kontinuität des Landesentwicklungsprogramms zur Inflexibilität erstarre. Man hat darum in das Gesetz den § 38 eingefügt, der vorschreibt, daß die Landesregierung im Rahmen ihrer zweijährigen Berichterstattung nach § 20 des Landesplanungsgesetzes jeweils darzulegen hat, welche Folgerungen sie für die künftige Raumordnungspolitik ziehen will, damit der Landtag das Landesentwicklungsprogramm rechtzeitig entsprechend neuen Erkenntnissen und Entwicklungen fortschreiben kann. Die "Wecker-Funktion" dieser Vorschrift stellt einen neuartigen Ansatz zu einer institutionalisierten Ziel-, Durchführungs- und Erfolgskontrolle dar.

2. Gesetz zur Landesentwicklung - Landesentwicklungsprogramm vom 19. März 1974

Das neue Landesentwicklungsprogramm, auf das ich nun näher eingehen möchte, spiegelt schon in seiner Systematik die erweiterte Aufgabenteilung der Landesplanung wider.

Ausgehend von "Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung" im Abschnitt I wird in den Abschnitten II und III die Rahmenkonzeption eines in sich konsistenten landesplanerischen Zielsystems in Form "Allgemeiner Ziele der Raumordnung und Landesplanung" abgeleitet.

2.1 Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung

Maßgeblich bestimmt werden soll die räumliche Struktur des Landes durch das Prinzip der siedlungsräumlichen Arbeitsteilung und Schwerpunktbildung. Von dieser Voraussetzung geht das Landesentwicklungsprogramm bei seiner in § 4 enthaltenen 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."

Dabei kommt der Lenkung der Mittel zum Ausbau der Infrastruktur die entscheidende Schlüsselrolle der Landesentwicklungspolitik zu. Die meisten Infrastrukturinvestitionen nämlich sind wesentliche Elemente für die Produktion wie für den Konsum.

2.2 Ausbau des landesplanerischen Zielsystems

Die Bedeutung des Prinzips der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung ist sicher bisher weder wissenschaftlich-theoretisch noch empirisch-praktisch, noch in seinen möglichen Ausgleichs-

problemen bei divergierenden Nutzungskosten bzw. Erträgen in funktional verschieden ausgerichteten oder komplementär miteinander verflochtenen Teilräumen ausgelotet. Gleichwohl erweist sich der Grundgedanke schon heute als durchaus hilfreich bei der Diskussion über Sinn oder Unsinn bestimmter Vorstellungen zur ubiquitären Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen durch egalisierenden Abbau von mancherlei Disparitäten zwischen verschiedenen Teilräumen des Bundesgebietes.

2.2.1 Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II

Die Notwendigkeit einer inhaltlichen Überprüfung der Aussagen der bereits bestehenden Landesentwicklungspläne I und II ergeben sich vor allem aus dem Landesentwicklungsprogramm und seinen Aussagen in

- § 19 über die Einteilung des Landes in Zonen
- § 20 über die zentralörtliche Gliederung
- § 21 über Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen.

Gleichzeitig gilt es im Rahmen dieser inhaltlichen Überprüfung der Aussagen der genannten Landesentwicklungspläne die entsprechenden Konsequenzen aus den Ergebnissen der abgeschlossenen kommunalen Neugliederung zu ziehen, die sie so sehr beeinflusst hatte.

An dieser Art der Bestimmung landesplanerischer Ziele wird daher bei der Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II festgehalten werden. So wird die zentralörtliche Gliederung nunmehr nach einheitlichen Kriterien alle Gemeinden des Landes

typisieren. Im Sinne einer möglichst weitgehenden Operationalisierung der landesplanerischen Ziele wird diese Typisierung etwa gemessen an den Maßstäben der Tragfähigkeit und relevanter Infrastrukturbündel jene Frage zu beantworten haben, was im Hinblick auf den aufgaben- und bedarfsgerechten Ausbau der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung (§ 19 Abs. 3 c LEPro) noch zu tun bleibt.

Im Zuge dieser Novellierung werden die Zielaussagen der Landesentwicklungspläne I und II in einem Plan zusammengefaßt werden. Für die Bestimmung von Entwicklungsschwerpunkten bedeutet dies, daß eine Differenzierung dieser Schwerpunkte nicht mehr im Rahmen einer ordinalen Rangfolge, sondern unter Zuhilfenahme der zentralörtlichen Differenzierung vorgenommen wird. Diese Zusammenfassung wird nunmehr die vollständige konzeptionelle Kongruenz der bisherigen beiden Landesentwicklungspläne I und II sichtbar zum Ausdruck bringen.

2.2.2 Aufstellung des Landesentwicklungsplanes III

Mit der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes III soll in Erfüllung des Landesentwicklungsprogramms (§ 22) auf der Ebene der Landesentwicklungsplanung erstmals eine räumliche Rahmenkonzeption für die Sachbereiche Erholung und Wasserwirtschaft festgelegt werden. Er soll mit dazu beitragen, die Trinkwasser- und Brauchwasserversorgung sicherzustellen sowie Erholungsgebiete zu erschließen und funktionsfähig zu machen. Dieser Plan stellt weder eine Gesamtkonzeption für die Entwicklung der Landschaft dar, noch ist er ein Plan, der große Teile, insbesondere in den ländlichen Zonen, zu einer Art Naturreservat machen will. Beides sind Ziele, deren Realisierung u.a. gerade für die Verdichtungsgebiete an Rhein und Ruhr von außerordentlicher Bedeutung sind.

Die siedlungsstrukturelle Entwicklung in den Verdichtungsgebieten hat dazu geführt, daß der Bedarf an Erholungsgebieten und an Gebieten, die ausschließlich der Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt werden können, hier nicht mehr in vollem Umfang gedeckt werden kann. Mag die Stagnation der Bevölkerungsentwicklung zwar die Situation entschärfen, so muß auch berücksichtigt werden, daß durch steigende Ansprüche der Bewohner an ihren Siedlungsraum weiterhin Siedlungsfläche in Anspruch genommen wird. Um den Wohn- und Freizeitwert zu verbessern, wird es darauf ankommen, im besonderen Maße die hier noch vorhandenen Freiflächen zu erhalten und zu entwickeln. Darüber hinausgehende Bedürfnisse sind nur noch außerhalb der Ballungskerne in den Ballungsrandzonen und in den ländlichen Zonen zu decken.

Diese Ausgangslage und die entsprechenden Darstellungen im Entwurf des Landesentwicklungsplanes III haben zu zwei Fehlschlüssen geführt:

1. Fehlschluß: Erholungsgebiete und Gebiete für die Wasserwirtschaft sind in den Verdichtungsgebieten nicht schützens- bzw. entwicklungswert.

Dieses ist falsch, denn auf Anregung von am Erarbeitungsverfahren des Landesentwicklungsplanes III Beteiligten wurden inzwischen auch Erholungsgebiete und Gebiete der Wasserwirtschaft von hervorragender Bedeutung, die in den Verdichtungsgebieten liegen, in den Landesentwicklungsplan III aufgenommen. Diese Gebiete befinden sich im allgemeinen unmittelbar am Rande der besiedelten Gebiete der Großstädte. In Bochum handelt es sich z.B. um das Ruhrtal mit dem Freizeit- und Erholungsschwerpunkt Kemnader Stausee. Im übrigen sind in den Gebietsentwicklungsplänen auch für die Verdichtungsgebiete ergänzend solche Gebiete der Wasserwirtschaft und der Erholung darzustellen, die eine regionale Bedeutung haben.

2. Fehlschluß: Die ländlichen Zonen dienen nur noch als naturräumliche Reservate für die Verdichtungsgebiete und sollen selber keine Entwicklung erfahren.

Nicht vertretbar wäre die Vorstellung, daß nunmehr die ländlichen Zonen die Funktionen der Erholung und der Wasserwirtschaft allein für andere wirtschaftlich entwickeltere und siedlungsmäßig verdichtete Zonen zu sichern hätten. Dieses entspricht nicht den Zielen der Landesplanung.

2.3 Integration raumrelevanter Sachbereiche der Landesentwicklung in das Zielsystem der Landesplanung

Neben dem soeben am Beispiel der Landesentwicklungspläne I, II und III erörterten Ausbau des landesplanerischen Zielsystems für die räumliche Struktur des Landes stellt der Abschnitt III des Landesentwicklungsprogramms mit seinen Zielaussagen für Sachbereiche der Landesentwicklung eine grundlegende Neuerung dar. Neu daran ist insbesondere die Tatsache, daß nunmehr erstmals materielle Zielvorgaben der Raumordnung und Landesplanung für so wichtige Sachbereiche der Landesentwicklung festgelegt worden sind wie den Städtebau, die gewerbliche Wirtschaft, den Verkehr, die Landschaftsentwicklung, die Wasserwirtschaft und die Abfallbeseitigung. Dies ist methodisch, materiell wie entwicklungspolitisch der erstmalige Versuch zu einer umfassenden Integration aller raumrelevanten Sachbereiche der Landesentwicklung in einem in sich konsistenten Zielsystem der Raumordnung und Landesplanung.

Lassen Sie mich beispielhaft drei ausgewählte Sachbereiche ansprechen, die besondere Bezüge zum Ruhrgebiet aufweisen:

2.3.1 - Städtebau / Siedlungsschwerpunkte und Standortprogramme

2.3.2 - Verkehr

2.3.3 - Wirtschaftsförderung

2.3.1 Städtebau / Siedlungsschwerpunkte und Standortprogramme

Das Landesentwicklungsprogramm geht grundsätzlich davon aus, daß die Gemeinden in den Verdichtungsgebieten wie in den ländlichen Zonen gleichermaßen die ihnen durch die Landesplanung zgedachten Funktionen nur unter der Voraussetzung optimal erfüllen können, daß sie ihre städtebauliche Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten.

Nach § 6 des Landesentwicklungsprogramms 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 Gemeinden, 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.

Nur mit der Bildung leistungsfähiger, auf die Erfordernisse moderner Städtebaus ausgerichteter Siedlungsschwerpunkte wird in den ländlichen Zonen, aber auch in Verdichtungsräumen wie dem Ruhrgebiet, die Verwaltungsreform zu einem guten Erfolg geführt werden können.

Diese Regelung des Landesentwicklungsprogramms ist materiell für die Bauleitplanung zwingend. Landesplanung und Bauaufsicht werden über die Beachtung dieser Gesetzesvorschrift zu wachen haben, auch wenn man unter den gegebenen Umständen gerade in bereits hochverdichteter Siedlungsräumen dieses Ziel möglicherweise nur langfristig verwirklichen können.

Neu ist auch die im Zusammenhang mit den Siedlungsschwerpunkten erstmals gesetzlich geforderte Aufstellung von Standortprogrammen in den Verdichtungsgebieten beim Ausbau von Siedlungsschwerpunkten an Haltepunkten leistungsfähiger Linien des öffentlichen Personennahverkehrs. Hierbei sollte nicht übersehen werden, daß der Gesetzgeber bewußt nicht nur den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr ansprechen wollte.

In ihrem Halbezeitbericht zum NWP 75 hat die Landesregierung in Anknüpfung an ihre Antwort auf die Klein-Anfrage 707 nochmals klargestellt, daß sich der Förderungsvorbehalt des NWP 75 nur auf solche Gemeindeentwicklungsmaßnahmen bezieht, für die Standortprogramme erforderlich sind.

Dieses verhältnismäßig aufwendige Abstimmungsverfahren und der damit geknüpfte Förderungsvorbehalt müssen auf Ausbaumaßnahmen von einer Größenordnung und Komplexität bezogen werden, die ein solches Verfahren rechtfertigen. Das wird in der Regel nicht in Gemeinden unterhalb der Größenordnung und Bedeutung eines Entwicklungsschwerpunktes

der Fall sein. In diesem Zusammenhang wird besonders deutlich, daß kommunale Aufgaben weiterhin nicht mehr auf den örtlichen Wirkungsbereich beschränkt, sondern in überörtlichen 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. In diesem Zusammenhang haben sich Zweckzuweisungen des Landes mit angemessenen Vergaberegelungen als ein unentbehrliches Instrument sinnvollen Zusammenwirkens von Staat und Gemeinden bei der Verfolgung überörtlicher Ziele erwiesen.

2.3.2 Verkehr

Bei der Durchsetzung raumpolitischer Entwicklungsziele hat der Faktor "Verkehr" eine besondere Bedeutung. Die erhöhte Mobilität der Bevölkerung erfordert günstige Verkehrsverbindungen von den Wohngebieten zu den Arbeitsstätten, den Infrastruktureinrichtungen und Erholungsgebieten; für den Standort der gewerblichen Betriebe ist eine günstige Verkehrserschließung und -verbindung von ausschlaggebender Bedeutung. Dementsprechend enthält § 28 LEPro Ziele sowohl für den Schienen- und Straßenverkehr als auch für den Luft- und Binnenwasserstraßenverkehr sowie für den öffentlichen Personennahverkehr.

Aus der Sicht des Ruhrgebietes darf ich insbesondere auf folgende Punkte aufmerksam machen:

- Die Straßen- und Schienennetze des Rhein-Ruhr-Raumes weisen, bezogen auf die Fläche, zwar eine hohe Dichte auf, sind aber dennoch im Verhältnis zu den bisher ständig gewachsenen Ansprüchen vor allem in qualitativer Hinsicht keineswegs ausreichend.

- Die Schwächen des öffentlichen Personennahverkehrs lagen bisher vor allem in der mangelnden Fahrplanabstimmung zwischen den Verkehrsunternehmen sowie in unterschiedlichen Tarifen. Nach dem NWP 75 soll ein Verbund der Nahverkehrsmittel in sogenannten Verkehrsverbänden geschaffen werden, in der rechtlich selbständige bleibende Verkehrsunternehmen zusammengeschlossen sind. Das Land Nordrhein-Westfalen wurde in acht sogenannte vorläufige Kooperationsräume gegliedert, in denen Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller mit dem öffentlichen Personennahverkehr beteiligten Institutionen bestehen. Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit von Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen ist im Gesetz zur Landesentwicklung ebenso ausdrücklich angesprochen wie die Notwendigkeit, das Verkehrsnetz mit den städtebaulichen Planungen für Siedlungsschwerpunkte und sonstige Standorte abzustimmen.

2.3.3 Wirtschaftsförderung

In § 25 des Landesentwicklungsprogramms wird im Hinblick auf die gewerbliche Wirtschaft generell bestimmt, in welchen Gebieten aus landesplanerischer Sicht Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung getroffen werden sollen und wo diese Maßnahmen konkret anzusetzen sind. Danach bilden das räumliche Bezugsraster die Entwicklungsschwerpunkte nach dem Landesentwicklungsplan II. Dem Ziel der Landesplanung nach § 25 (2) gravierende bestehende oder zu erwartende Schwächen in der Wirtschaftskraft zu beheben, versucht das ab 1. Januar 1975 im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung angewendete Meßziffersystem zur Überprüfung der Förderungsbedürftigkeit Rechnung zu tragen. Dieser methodisch nicht unumstrittene Ansatz ist im übrigen künftig zu harmonisieren mit der Festlegung von "Räumen mit besonderen Strukturschwächen vorwie-

gend in der Verkehrsstruktur" im Bundesraumordnungsprogramm (vom 19. Februar 1975). Das Ruhrgebiet z. B. ist durch die Gebietseinheit 8 Essen im Bundesraumordnungsprogramm als ein derartig strukturschwacher Wirtschaftsraum ausgewiesen.

Nach dem seit dem 1. Januar 1975 gültigen vierten Rahmenplan der GA umfassen die Fördergebiete in Nordrhein-Westfalen (drei Aktionsprogramme) 27 % der Landesfläche mit fast 15 % (2.329.764 Ew.) der Gesamteinwohner. Hinzu kommt - wenngleich mit geringeren Fördersätzen - die ergänzende Landesförderung nach den Richtlinien des MWMV/FM vom 13. April 1975, nach der fast 31 % der Landesfläche mit über 23 % der Bevölkerung gefördert wird. Als Fördermittel sind nach der GA rd. DM 120 Mio und nach der Landesförderung ca. DM 35 Mio pro Jahr veranschlagt.

Vom Ruhrgebiet werden nach der GA die nördlichen Randzonen als Teil des 7. Regionalen Aktionsprogramms "Nördliches Ruhrgebiet - Westmünsterland", ferner Dinslaken, Oberhausen und Gelsenkirchen (Landesförderung) sowie das Gebiet der ehemaligen Stadt Wattenscheid (Übergangsregelung) gefördert. Als Förderschwerpunkte sind Bottrop (übergeordnet 20 %), Herne, Castrop-Rauxel, Marl, Recklinghausen und Lünen (alle 15 %) dem Rahmen der GA sowie Dinslaken, Oberhausen und Gelsenkirchen (alle 7,5 %) im Rahmen der Landesförderung bestimmt.

2.4 Instrumentelle Neuerungen

Auch im Hinblick auf den Ausbau des Instrumentariums der Landesplanung enthält das Gesetz zur Landesentwicklung einige neue Aspekte, auf die ich hinweisen möchte. Ich meine die drei neu vorgesehenen Landesentwicklungspläne:

- LEP IV - Flugplatzbereiche
- LEP V - Lagerstätten
- LEP VI - Flächenintensive Großvorhaben /
Energieerzeugungsanlagen

Kurz Stellung beziehen möchte ich noch zum LEP VI: Eine dynamische Wirtschaft ist durch Expansion und Strukturwandel gekennzeichnet, wozu laufend neue Produktionsstandorte erforderlich sind. In einem dichtbesiedelten Land wie Nordrhein-Westfalen wird es jedoch zunehmend schwieriger, den Bedarf an geeigneten großen, d. h. für die Gesamtentwicklung des Landes bedeutsamen Industrieansiedlungsflächen zu decken.

Der ständig steigende Energiebedarf in unserer Volkswirtschaft hat dazu geführt und wird es auch in Zukunft tun, daß immer mehr Kraftwerke gebaut werden müssen und die Leistungen pro Kraftwerksblock zunehmen (z. B. 150 MW Blockleistung der Kohlekraftwerke vor 15 Jahren gegenüber 1.200 MW gegenwärtig). Die überragende Bedeutung einer ausreichenden Stromversorgung für das gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben einerseits und die Einhaltung verschärfter Umweltschutzbedingungen für Standorte der Elektrizitätswirtschaft andererseits erfordern eine langfristig vorausschauende Standortvorsorge für Kraftwerke.

Die Sicherung solcher Standorte für Kraftwerke und die Sicherung weiterer Flächen für landesplanerisch wichtige Investitionsvorhaben soll durch einen besonderen Landesentwicklungsplan - den Landesentwicklungsplan VI - gewährleistet werden.

Dieser Landesentwicklungsplan befindet sich gegenwärtig in Bearbeitung und wird sowohl geeignete Standorte mit einer Mindestgröße von etwa 200 ha für flächenintensive Großvorhaben als auch Standorte für konventionelle Kraftwerke und Kernkraftwerke festlegen, die den vielfältigen strengen Standortkriterien genügen; dazu zählen z. B. TA-Luft, Abstandserlaß des MAGS, Standortbewertungsdaten, die z. Z. von Experten erarbeitet werden, wie auch struktur- und landesplanerische Überlegungen (besonders Landesentwicklungsplan III).

Die Aufnahme geeigneter Flächen in den Plan wird mit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe nach § 11 (5) Landesplanungsgesetz bekanntlich Richtlinie für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Über die Anpassungspflicht für die gemeindliche Bauleitplanung nach § 16 (in der Fassung vom 1. August 1972) hinaus ist mit § 26 (2) (Planungsgebot) des Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 - auf das ich gleich noch eingehen werde - ein Instrument geschaffen worden, mit dem die Gemeinden im Falle fehlender Bauleitplanung unter Umständen veranlaßt werden können, die im Landesentwicklungsplan VI ausgewiesenen Flächen in Bauleitplänen zu sichern.

3. Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975

3.1 Neuordnung der Regionalplanung als Voraussetzung für eine umfassende Koordination regionaler Entwicklungspolitik

Die jüngste Änderung des Landesplanungsgesetzes am 8. April 1975, auf die ich nunmehr eingehen möchte, steht ebenso wie das Gesetz zur Landesentwicklung in engem Zusammenhang mit dem Trend "von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung". Sie befaßt sich in erster Linie mit der Neuordnung der Regionalplanung als Voraussetzung für eine umfassende Koordination regionaler Entwicklungspolitik. Die landesplanerischen Zielvorgaben auf Landesebene bedürfen zu ihrer Realisierung der Umsetzung in detaillierte Fachpläne und insbesondere in Bauleitpläne der Gemeinden. Ein wesentliches Koordinationsinstrument für diesen Umsetzungsprozeß sind die Gebietsentwicklungspläne. In den Darstellungen

der Gebietsentwicklungspläne finden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung von Teilräumen ihre räumlich konkreteste Ausprägung. Die Festlegungen sind von den öffentlichen Planungsträgern zu beachten, wobei der Anpassungspflicht der gemeindlichen Bauleitplanung besondere Bedeutung zukommt.

Wegen der intensiven Verzahnung zwischen staatlicher Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung auf der regionalen Ebene hat die Organisation der Regionalplanung, insbesondere dem vom nordrhein-westfälischen Planungsrecht bestimmten Charakter der Landesplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung stets Rechnung getragen. Das erweiterte Verständnis der Landesplanung als Landesentwicklungsplanung, die auch die Verteilung raumwirksamer Investitionen beeinflussen soll, verlangt nun aber gleichzeitig einen kontinuierlichen Informationsfluß zwischen planender und plandurchführender Verwaltung auch im regionalen Bereich. Dementsprechend müssen die Gebietsentwicklungspläne von Trägern erarbeitet und aufgestellt werden, die Bestandteil der allgemeinen, plandurchführenden Stellen sind.

Die Novelle zum Landesplanungsgesetz vom 8. April 1975 sieht deshalb eine Neuorganisation der Regionalplanung vor, die am 1. Januar 1976 in Kraft tritt. Danach werden bei den Regierungspräsidenten Bezirksplanungsräte errichtet, die sich entsprechend der kommunal-politischen Kräfteverhältnisse am jeweiligen Regierungsbezirk stimmberechtigt ausschließlich aus kommunalen Vertretern zusammensetzen. Die Bezirksplanungsräte haben über Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne zu entscheiden und treten insofern die Nachfolge der bisherigen Landesplanungsgemeinschaften an.

Um auch den Sachverstand der Kammern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bei den Beratungen noch stärker berücksichtigen zu können, wählen die Bezirksplanungsräte beratende Mitglieder aus dem Bereich der funktionalen Selbstverwaltung hinzu. Daneben werden - ebenfalls mit beratender Stimme - die Oberstadtdirektoren der kreisfreien Städte und die Oberkreisdirektoren der Kreise des Regierungsbezirks sowie ein Vertreter des Landschaftsverbandes im Bezirksplanungsrat vertreten sein. Die Betonung des kommunalen Elements im Beschlußgremium der Bezirksplanungsräte ist eine Konsequenz der kommunalen Gebietsreform und bekräftigt die Ausgestaltung der Regionalplanung als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung. Die Neuorganisation erschließt darüber hinaus künftig auch der Landesplanung den Bündelungseffekt der Behörde des Regierungspräsidenten.

Als wesentliche Neuerung zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung weist die Novelle den Bezirksplanungsräten eine zweite Aufgabe zu. Die Bezirksplanungsräte beraten mit dem Regierungspräsidenten über raum-bedeutsame und strukturwirksame Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung. Dieses Informations- und Beratungsrecht ist geeignet, regionalplanerische Überlegungen und Erkenntnisse verstärkt in die Konzeption und Abwicklung von Durchführungsmaßnahmen einzubringen, die kommunale Sachkenntnis bei der staatlichen Aufgabenplanung in größerem Maße einfließen zu lassen und mögliche staatlich-kommunale Interessenkonflikte rechtzeitig aufzuzeigen. Der Beratungskatalog umfaßt die für die regionale Entwicklung bedeutsamen Aufgaben im Bereich der infrastrukturellen Planung. Damit sollen Zuständigkeiten nicht vermischert werden. Auch eine "Parlamentarisierung" der Behörde des Regierungspräsidenten oder eine Bindung der Landes- oder Kommunalebene an die Beschlüsse und Empfehlungen des Bezirksplanungsrates ist nicht Ziel der Regelung, sondern vielmehr eine Frühkoordination und Berücksichtigung der unter-

schiedlichen Interessen bei der Aufgabenplanung. Damit schafft die Neuorganisation der Regionalplanung auch die vom erweiterten Verständnis der Landesentwicklungsplanung geforderte Verbesserung der Koordinierungsfunktion der Landesplanung im regionalen Bereich.

3.2 Landesplanerisches Planungsgebot als Mittel zur Durchsetzung bestimmter übergeordneter Ziele der Landesentwicklung

Eine weitere Neuerung, die sich aus der Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 ergibt, bezieht sich auf die Einführung eines landesplanerischen Planungsgebotes.

Landesplanerische Ziele und kommunale Planungsabsichten können insbesondere im Bereich der Bauleitplanung in einen Interessenwiderstreit geraten. Diese Konfliktsituation hat das Bundesbaugesetz dahin gelöst, daß Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Bauleitplanung verbindlich sind. Das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht regelte in seiner bisherigen Fassung nur, wie bei bestehenden und in der Erarbeitung oder Aufstellung befindlichen Bauleitplänen die Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung und Landesplanung durchgesetzt werden kann. Da die Bauleitpläne der Gemeinden in vielen Fällen nicht das gesamte Gemeindegebiet erfassen, bestand eine Gesetzeslücke für die Fälle, daß landesplanerische Ziele eine bestimmte Flächenausweisung erfordern, kommunale Interessen dagegen für eine Aufrechterhaltung des alten Zustandes - der Aussparung der Fläche aus der Bauleitplanung - sprechen. Bereits nach Bundesrecht gebührt auch in diesen Konfliktsituationen den überörtlichen Interessen grundsätzlich der Vorrang. Die bereits erwähnte Novelle zum Landesplanungsgesetz sieht nunmehr eine Planungspflicht auch für die Fälle der fehlenden Bauleitplanung vor. Danach wird eine Planungsverpflichtung für die Gemeinden aber nur dann bestehen, wenn die Planungen eine im Gesetz näher dargelegte Bedeutung haben und

auf der Grundlage eines Landesentwicklungsplanes in einem Gebietsentwicklungsplan dargestellt worden sind. Ferner bedarf es zur Begründung der Planungsverpflichtung einer formellen Entscheidung der Landesregierung.

Dieses formalisierte Verfahren bei der Festlegung der Planungsverpflichtung ist eingeführt worden, um auch bei einer Interessenkollision sicherzustellen, daß die berechtigten kommunalen Belange bei den staatlichen Planungen gebührend berücksichtigt werden.

4. Aspekte der integrierten Planung für die nächsten Jahre

Planung ist als ein Instrument politischer Führung und Gestaltung nicht mehr wegzudenken. Ihre Gestalt und ihre Verfahren wandeln sich jedoch mit den Veränderungen der politischen Ausgangslage. Stand zunächst die Innovationsfunktion der Planung im Vordergrund, so ist angesichts der weltwirtschaftlichen Situation und der angespannten Situation des Staatshaushaltes die heutige Planung hauptsächlich auf die Sicherung der gesellschaftspolitischen Reformen und auf die behutsame Kanalisierung der strukturellen Entwicklung ausgerichtet. Insbesondere der Integration der finanziellen Belange muß dabei große Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es geht darum, durch eine auf das Wesentliche konzentrierte und in Zielen und Maßnahmen abgestimmte Handlungskonzeption sicherzustellen, daß die öffentlichen Aufgaben auch bei beschränkten Staatseinkünften erfüllt werden können.

In seiner Regierungserklärung vom 4. Juni 1975 vor dem Landtag hat Ministerpräsident Heinz Kühn festgestellt, daß die Landesregierung die Regierungsplanung kontinuierlich weiterführen und fortentwickeln werde. Dem Gebot der Fortentwicklung wird auch das NWP 75 unterliegen. Dabei wird der haushaltspolitischen Entwicklung Rechnung getragen werden müssen, die mittelfristig die Festlegung von quantifizierten und terminierten Realisierungs- und Finanzierungsabschnitten nicht zuläßt.

Planung wird nötiger als je. Insofern steht Landesplanung ohnedies außerhalb jeden Zweifels; sie hat methodisch und rechtlich insgesamt ein hohes Niveau erreicht. Auch auf der Regionalebene wird sie nach Überwindung von unausweichlichen Anfangsschwierigkeiten an verwaltungspolitischen Einfluß erheblich gewinnen.

Vor neue methodische Probleme sieht sich die Regierungsplanung gestellt; in einer - hoffentlich kurzen - Übergangsphase scheint sie dem Diktat der Staatsfinanzen ausgeliefert. Dies wird in der gegenwärtigen Rezessionsphase unvermeidlich sein. Hierdurch wird eine rasche Revision der Aufgabenplanung erforderlich. Die Dramatisierung der finanzpolitischen Lage muß von der politischen Führung dazu genutzt werden, in allen öffentlichen Bereichen Sparsamkeit wieder als Tugend zu etablieren und dem Umgang mit den Steuererträgen eine moralische Qualität abzuverlangen.

Natürlich haben wir keine maghrebinischen Verhältnisse; aber verbreitet ist eine Mittelverwendung, die aus dem Vollen schöpft und in der Prestige eine unzulässige Rolle spielt.

Am Rande des unbestreitbaren und unverzichtbaren Aufgabenkreises wuchert das Unkraut der Opulenz. Wenn es gelänge, dies zu durchforsten, dann wäre hieraus für jetzt und die nahe Zukunft mehr an Ertrag zu erwarten, als uns die Rezession in diesem Jahr an Mindereinnahmen kostet.

Die großen sozial- und gesellschaftspolitischen Aufgaben bleiben lösbar, wenn wir uns nicht scheuen, die überflüssigen Benefizien aus der zurückliegenden Periode des Wohlstandes in Frage zu stellen.

Ein NWP 80 wird sich daher auf die Darstellung von koordinierten Gesamtentwicklungszielen und deren Dringlichkeitsabschnitte richten (Phasenplanung). Die Harmonisierung dieser Aufgabenplanung mit der mittelfristigen Finanzplanung und der Phasenabschnitte mit der jährlichen Haushaltsplanung wird entscheidende Bedeutung zukommen.