



Minister
für Landes- und
Stadtentwicklung
des Landes
Nordrhein-Westfalen

2₈₄

Landesentwicklungspolitik von den 70er in die 90er Jahre

Vortrag von Staatsminister a. D.
Prof. Dr. Friedrich Halstenberg
zur Verabschiedung von Ministerialdirigent
Dr. Joachim Gadegast am 20.10.1993 im
Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung

MIS
informiert

Korrekturhinweis

Durch ein technisches Versehen wird auf dem Titelblatt und Innentitel dieser Veröffentlichung ein falsches Datum genannt.

Die Veranstaltung, auf der Prof. Dr. Halstenberg die hier abgedruckte Rede hielt, fand am 20. Oktober 1983 statt.

Landesentwicklungspolitik von den 70er in die 90er Jahre

Vortrag von Staatsminister a. D.
Prof. Dr. Friedrich Halstenberg
zur Verabschiedung von Ministerialdirigent
Dr. Joachim Gadegast am 20.12.1983 im
Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung



Dr. Zöpel

Dr. Gadegast

Prof. Dr. Halstenberg

Vorwort

Am 20. Oktober 1983 wurde Ministerialdirigent Dr. Joachim Gadegast in den Ruhestand verabschiedet. Er war zehn Jahre lang Leiter der Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalens gewesen, die seit 1980 dem Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung angegliedert ist, nachdem er zuvor wissenschaftliche und administrative Erfahrungen an der Technischen Universität Berlin, beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen und in der Abteilung „Landesentwicklung“ der Düsseldorfer Staatskanzlei gesammelt hatte. Dr. Gadegast hat durch sein Engagement, seinen Ideenreichtum und Weitblick der Landesentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen eine politische und sachliche Bedeutung gegeben, die beispielhaft für die gesamte Bundesrepublik ist.

Zu seiner Verabschiedung fand in Düsseldorf eine Vortragsveranstaltung vor zweihundert geladenen Gästen aus dem In- und Ausland statt. Als Festredner konnte der frühere Minister für Bundesangelegenheiten und Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Friedrich Halstenberg, gewonnen werden, der als Chef der Staatskanzlei in den Jahren 1966 bis 1975 und bereits zuvor als Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und als Hochschullehrer die Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen entscheidend geprägt und vorangetrieben hat.

Der Vortrag von Halstenberg, seinem Temperament entsprechend voll Witz und Nachdenklichkeit, Engagement und Sachkunde und nicht ohne hintergründige Anspielungen aus vieljähriger Erfahrung formuliert, geriet zu einem so überzeugenden Plaidoyer für Notwendigkeit, Aufgaben und Ziele der Landesentwicklungspolitik, daß es bedauerlich wäre, wenn er nicht über die Zuhörer des 20. Oktober 1983 hinaus einem größeren Publikum zugänglich gemacht würde.

Ich habe mich deshalb entschlossen, den Vortrag „Landesentwicklungspolitik von den 70er in die 90er Jahre“ in der Reihe „MLS informiert“ zu veröffentlichen und wünsche ihm viele interessierte Leser.



Christoph Zöpel
Minister für Landes- und Stadtentwicklung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Zum Thema „Landesentwicklungspolitik

Von der Landesentwicklungspolitik spricht das Thema. Im Sinne der heutigen amtlichen Bezeichnung für den Aufgabenbereich der Landesplanung, deren Mitarbeitern und Wegbegleitern ich hier, vielen wohlbekannten Kolleginnen und Kollegen, gerne begegne.

„Landesentwicklungspolitik“, also nicht in dem umfassenderen Sinne, wie die Gesamtpolitik auf die Entwicklung des Landes angelegt sei. Den Vortrag darüber hielt besser der Chef der Staatskanzlei.

Zum Zeithorizont

Auch in der Beschränkung auf die Landesplanung bleibt das zeitlich weit ausholende Thema schwierig genug. Drei Jahrzehnte sollen ins Visier. Die erste Hälfte davon zu besichtigen und zu bewerten: von 1970 bis jetzt. Die andere Hälfte bis in die 90er Jahre als kritische Vision!

Als Gegenstand der Landesplanung ist ein solcher Zeithorizont, so scheint es, nicht unangemessen weit. So weit sollen doch die Landesentwicklungsprogramme und -pläne allemale, die Regionalpläne in der Regel ausgreifen. Und doch sehen wir die Bedingtheit und die Zeitbezogenheit so weit reichender Pläne daran, wie viele Korrekturen die wenigen tatsächlich schon so lange existierenden Landes- und Regionalpläne bereits in weniger als einem Jahrzehnt erforderten. Wenn wir aufrichtig sind, so haben wir mit Landes- und Regionalplänen, die wesentlich älter als ein Jahrzehnt sind, noch keine gesicherte Erfahrung.

Und noch ungewisser wird der weit ausgreifende Zeithorizont, bezieht man die Gesamtheit der Kern- und Rahmenbedingungen ein, die für eine Landesentwicklungspolitik bis zum Ende dieses Jahrhunderts gelten könnten.

Ob man sich an ein solches Thema wagen dürfte, hätte der Redner zu bedenken, wenn er darüber, statt im Jahre 1983 jeweils 10 Jahre früher, sagen wir im Jahre 1953, ein andermal im Jahre 1963 und schließlich im Jahre 1973 hätte vor einem Publikum wie diesem sprechen sollen.

Von 1953 aus gesehen

1953: Die nordrhein-westfälische Landesplanung hatte ihr erstes Organisations- und Verfahrensgesetz. Als Träger der Regionalplanung existierten die Landesplanungsgemeinschaften. Als eine von dreien: der damals schon dreiunddreißig Jahre lang erprobte Ruhrsiedlungsverband, internationales Mekka der Regionalplaner!

Landes- und Regionalplanung standen noch im engsten Verbunde mit dem Städtebau, aus dem sie nach Motivation und System entwickelt worden waren.

Als gemeinsame Ziele für die nächsten Jahre dringlich erwarteten wir ein neuzeitliches Bundesstädtebaugesetz und die gesetzliche Fundierung der Landesplanung in den übrigen Bundesländern.

Die Bundesraumordnung gab es noch nicht, weder inhaltlich noch als Behörde, erst recht nicht als Gesetzesgegenstand.

Was uns aus dem Gesichtswinkel des Jahres 1953 so aktuell, ja übersehbar, greifbar erschien, brauchte noch mehr als ein volles Jahrzehnt: Bis das Bundesbaugesetz erlassen wurde, mit der systematischen Verknüpfung zu der ja noch gar nicht praktisch existenten Regionalplanung.

Eine tiefe Enttäuschung dabei, die vollständige Ausklammerung der ökonomischen Planungsfolgen: Der Verzicht auf den Planungswertausgleich, eine der Ursachen für die von Kennern vorausgesehene und dennoch nicht abgewandte Katastrophe der in den folgenden Jahren dann öffentlich geförderten Bodenspekulation, aus deren Fängen wir uns heute kaum befreit haben.

Aus der Sicht von 1963

Was hätten wir von der Aussichtsplattform des Jahres 1963 aus gesehen:

Die nordrhein-westfälische Landesplanung hatte sich gefestigt, sich aus ihrem engen Verbunde mit dem Städtebau gelöst. Das erste Landesentwicklungsprogramm – noch als Regierungserlaß – stand unmittelbar bevor. Die Arbeit am ersten Landesentwicklungsplan war weit fortgeschritten.

Die Landesentwicklungsgemeinschaften arbeiten an Teilgebietsentwicklungsplänen. Nur der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk strebte einen gesamtäumlichen Gebietsentwicklungsplan an, der schon über das Konzeptionsstadium deutlich hinaus war.

Die Bundesraumordnung war gerade organisatorisch installiert worden. Das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bunde und den Ländern stand vor der Ablösung durch das Bundesraumordnungsgesetz, das dann 1965 erlassen wurde.

Wer von 1963 aus in die Zukunft blickte, dem schienen die Hindernisse fortgeräumt und der Weg frei für ein zügigeres Wirken von Landesplanung und Raumordnung. Politischer Bedeutungsgewinn erschien erstrebenswert, aber noch alles andere als gesichert.

Von 1973 aus gesehen

Und diese positive Einschätzung fand der Beobachter des Jahres 1973, von Schönheitsfehlern abgesehen, ziemlich bestätigt.

Nordrhein-Westfalen war auf dem Wege zu seinem dann in Gesetzesform zu erlassenden Landesentwicklungsprogramm. Die Landespolitik hatte den Rang der Landesplanung erkannt, sie zum Gegenstand

parlamentarischer Aufmerksamkeit gemacht. Weit über das ihr zugewiesene Arbeitsgebiet hinaus war die Landesplanung bei der Erarbeitung des „Entwicklungsprogrammes Ruhr“ und des „Nordrhein-Westfalen-Programms“ herausgefordert und in ihrer Leistungsfähigkeit bestätigt werden.

In der kommunalen Gebietsneuordnung setzte sich die Landesplanung nach dem Landesentwicklungsplan I fachlich durch, was sehr viel mehr als nur formale Anerkennung hieß.

Die organisatorische Neuordnung der Regionalplanung und deren Integration in die allgemeine innere Verwaltung stand unmittelbar bevor.

Der Beobachter des Jahres 1973 fand die Landesplanung, jedenfalls in diesem Lande, auf einem Höhepunkte ihrer Wirkungsmöglichkeiten, die Regionalplanung vor neuen Anfängen, die Bundesraumordnung leider nachhinkend.

Dem Redner, dem im Jahre 1973 das entsprechende Thema des heutigen Tages aufgegeben worden wäre, wäre daraus wohl eher als heute ein Festvortrag geworden. Und die Entwicklung der folgenden Jahre wäre ihm gewiß weniger problematisch erschienen, als es dann tatsächlich geschah.

Und nun: von heute aus gesehen

Ermutigt diese nur cursorische Rückbesinnung, das Thema anzunehmen, auf heute zentriert? Bedingt: Ja.

Ja, weil die Landesplanung dieses Landes durch die Nachkriegsjahrzehnte hindurch stetig, wenn auch nicht ohne Rückschläge fortentwickelt werden konnte, und weil ich nach meinen Kräften zur Weiterentwicklung der Planung – wie in der Vergangenheit – auch heute beitragen will.

Auch bedurfte es nicht meiner Phantasie, mir vorzustellen, was ein Referat zu diesem Thema in den Jahren 1953, 1963 oder 1973 hätte enthalten können. Denn da stand ich ja an solchen Rednerpulten, mit unterschiedlicher Motivation und Legimitation: in der Forschung und Lehre, in der Praxis und schließlich in der Politik.

Gewiß hat sich auch manches anders entwickelt, als ich es gesehen hatte oder gewollt hätte. Unter solch selbstverständlichem Vorbehalt des Wandels der Möglichkeiten und der Meinungen steht natürlich auch, was ich heute sage. Außer in dem einen zentralen Anliegen, damit eines der Ergebnisse meiner heutigen Überlegungen vorwegnehmend: Unverändert halte ich vorausschauende, genügend weit vorausschauende Planung für unentbehrlich, sowohl als staatliche Gesamtplanung im umfassenden, wie auch Landesentwicklungsplanung im engeren Sinne: In der Hausse wie in der Baisse, im Zugriff der politischen Gestaltung wie in der Verteidigung des Erreichten, bei vollen öffentlichen Kassen wie bei beengten finanziellen Möglichkeiten. Dafür die Instrumente scharf zu halten, sie zu nutzen, ihre Mitarbeiter zu ermutigen, ihnen das Gefühl des politischen Nutzens ihrer Arbeit zu vermitteln, in diesem Bemühen

möchte ich mich nicht beirren lassen.

So soll nun der bisherige Weg der nordrhein-westfälischen Landesplanung kritisch verfolgt und unter allen gebotenen Vorbehalten in eine nähere Zukunft weiter bedacht werden.

In den gut drei Nachkriegsjahrzehnten, auf die wir kursorisch einen Blick warfen, war Dr. Gadegast dabei: in der ersten Hälfte beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk; dann in dem für die Landesplanung zuständigen Ministerium. Wichtige Schritte und Ergebnisse der Landesplanung konnte er mitgestalten.

So schloß er als der für die Landesplanung verantwortliche Beigeordnete die Arbeit am Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet ab, der dann überhaupt der erste förmlich aufgestellte Regionalplan in der Bundesrepublik wurde.

In der Staatskanzlei und nach der Umressortierung in diesem Hause war er an vielfachen planerischen Aktivitäten und an der Fortentwicklung des Landesplanungsrechtes beteiligt.

So ist diese Veranstaltung zu seiner Verabschiedung ein begründeter Anlaß zu grundsätzlicher Überlegung über die Landesentwicklungspolitik gestern, heute und morgen.

Die nordrhein-westfälische Landesplanung hat Epochen der Stille, der Isolierung, der sehr langsamen Entwicklung, aber auch solche eindrucksvollen Einflusses gezeigt. In Feuerproben gelang ihr der Weg aus dem akademischen Elfenbeinturm zur Integration in die Administration und zum Einzug in die politische Realität. Dafür ist die Lokalisierung der Regionalplanung in die allgemeine innere Verwaltung der Mittelinstanz kennzeichnend. Auf der Landesebene werden einer solchen vollen Integration durch das Ressortprinzip immer Grenzen gesetzt werden; durch zweckmäßige Ressortierung können die Wirkungsmöglichkeiten der Landesplanung verstärkt werden.

Fortschreitende verwaltungsmäßige Einschmelzung begünstigt auch die Substanz und Qualität der Planungsarbeit, wie ihre Umsetzung in die administrative Realität. Das dämpft aber auch den gedanklichen Höhenflug der Pläne; die Verwaltung übt eben auch ihre einebnende Wirkung aus.

Zu den Gegenständen und Rahmenbedingungen der Raumordnung

Eine Binsenweisheit ist, daß die Raumordnung und Landesplanung entscheidend von den Entwicklungen geprägt wird, die ihr Gegenstand und Rahmen sind; in der Hauptsache: die demographische Entwicklung, der ökologische Sicherheits- und Vorsorgebedarf, die ökonomische Entwicklung, die fiskalischen Ressourcen, die politisch-administrativen Gesamtbedingungen.

Die Epoche großer, manchmal auch euphorisch scheinender Planungsaktivitäten schien abrupt beendet, als sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre bislang gewohnte Bedingungen und Voraussetzungen grundlegend änderten: Nach den Ölpreisschocks, Weltwirtschaftskrisen, Haushaltsrestriktionen und

Beschäftigungslosigkeit. Diese ungünstigeren Faktoren haben sich seit dem Ende der 70er Jahre verstärkt.

Will man daraus Schlüsse ziehen, so sollte man sich nicht auf die mangelnde Treffsicherheit wissenschaftlicher und administrativer Prognosen berufen oder sich dadurch bei der Beurteilung einer vor uns liegenden längerfristigen Entwicklung entmutigen lassen. Die Grundlinien, jedenfalls im Blick der heutigen Themenstellung, ließen sich immer und lassen sich weiter mit genügender Sicherheit einschätzen.

Genügend sicher ist der ökologisch begründete Entwicklungs- und Planungsbedarf zu beurteilen. Die Natur und die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit sind verbreitet in so hohem Maße gefährdet und ein selbsttätiger Wandel ist so gar nicht zu erwarten, daß hier verstärkt die Motive und Ziele der Raumordnung und Landesplanung liegen werden. Man darf daran erinnern, daß dies auch die historischen Quellen der Raumplanung sind. Schon 1910 hielt der spätere Direktor des Ruhrsiedlungsverbandes die Verteidigung der Grünflächen in der Düsseldorfer Region für eine fast zu spät begonnene Aufgabe. Die Gründung des Siedlungsverbandes im Jahre 1920 fand eines der wesentlichsten Motive und ihre historische Bestätigung im Schutz der regionalen Grünzüge im Revier.

Wie rasch die Weltwirtschaft und in ihrem Rahmen sich die bundesrepublikanische Wirtschaft langfristig erholen wird, gehört zu den Fragen, die zu beantworten nur wagt, wer gerade einen Wahlkampf führt. Sicher ist aber, daß die bis zum Anfang der 70er Jahre gewohnten hohen Zuwachsraten in diesem Jahrhundert nicht wieder erreicht werden. Daraus auf den Stillstand der Planung zu schließen, wäre abwegig.

Flächenbedarf auch bei Nullwachstum!

Selbst nahe dem statistischen Nullwachstum entsteht, jedenfalls unter den Bedingungen der Bundesrepublik, ständig neuer Flächenbedarf für Wohn- und Industrieansiedlung aus vielen, auch berechtigten Gründen: so der zusätzliche Wohnflächenbedarf aus Qualitätsmotiven, der aus Rationalisierung, Produktivitätssteigerung, neuen Produktionstechniken herrührende Flächenbedarf und damit zusammenhängende Wanderungen. Das erfordert doppelte Vorsorge, nicht nur am Platze des neuen Flächenbedarfes, sondern nicht minder am entleerten oder entlasteten Platze. Die Voraussage ist nicht gewagt, daß diese Gegenstände der Planung uns auch im neunten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts beschäftigen werden.

Koordinationsbedarf auch bei leeren Kassen

Natürlich beobachten auch die Raumplaner mit Sorge die Haushaltsprobleme beim Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden. Sicher veranlaßt dies konkrete Restriktionen bei den meisten

Fachplanungen. Sie sind nicht einmal in allen Fällen nur beklagenswert. Für die Raumordnung und Landesplanung ergibt sich daraus durchaus nicht ein sinkender Aufgabenbestand. Knappe Mittel verlangen besondere Sorgfalt beim Mitteleinsatz. Mögen bei vollen Staatskassen und hohen Wachstumsraten Streuverluste hinnehmbar sein; heute können wir sie uns nicht mehr leisten.

Wir wollen es auch nicht leugnen: Manches heutige Problem hat seine Ursache in voraufgegangener unbedachter Überfinanzierung. Anstelle aller anderen dafür das Beispiel der Folgekosten öffentlicher Investitionen: Erst seit knapp einem Jahrzehnt wird ernsthaft darüber nachgedacht, daß auf der schönen Wohltat der öffentlichen Investition der Fluch der Folgekosten ruht. Wir werden künftig stärker, als das früher geschehen ist, nicht nur die Finanzierung öffentlicher, vor allem kommunaler Investitionen zu prüfen haben, sondern auch die dauerhafte Finanzierbarkeit der Folgekosten. Der administrativen Bewältigung dieser Frage wird der Umstand nützen, daß die Regionalplanung nun in der allgemeinen inneren Verwaltung angesiedelt ist, im gleichen Hause, das auch in der Lage sein muß, die Finanzkraft der Gemeinden zu beurteilen.

Wenn auch in einem Umfang, der aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zu beklagen ist, die öffentlichen Investitionen in bedeutendem Maße zur Haushaltssanierung zurückgenommen werden müssen, bleibt dennoch ein in absoluten Ziffern gewaltiger Umfang raumwirksamer öffentlicher Mittel planerisch vorzubereiten und zu begleiten.

Es steht außer jedem Zweifel, daß der Umfang der öffentlichen Infrastrukturmittel in der Bundesrepublik, wie immer man den Vergleich statistisch mißt, an der Spitze der Industrienationen steht.

Das die öffentliche Investitionskraft besonders belastende Hindernis ist aber die Ungleichheit, in der sich die Finanzen des Bundes und der Länder und der Gemeinden im letzten Jahrzehnt entwickelt haben. Eine neue Gemeindefinanzreform ist überfällig. Nordrhein-Westfalen, mit seinen Leistungen für die kommunale Selbstverwaltung im nationalen und internationalen Vergleich an der Spitze, kann diese Probleme im Alleingang nicht lösen. Es bedarf der Bundesgesetzgebung. Die Gemeindefinanzreform von 1969 trägt nicht mehr. Aber, wer rasche Abhilfe fordert, muß bedenken, daß die Umverteilung öffentlicher Einnahmequellen nach bisheriger Erfahrung nur in Wachstumsperioden möglich ist. Das Thema kann hier über das Ceterum censeo hinaus nicht vertieft werden.

Was die regional konzentrierten großen Strukturveränderungen angeht: In unserem Lande sind die sich dramatisch zuspitzenden Probleme der alten Industrien ein herausragender Gegenstand der Landes- und Regionalplanung. Wenn überhaupt noch vermieden werden kann, daß wir am Ende dieses Jahrhunderts eine zertrümmerte Kernregion in unserem Lande behalten!

Im übrigen, man täusche sich nicht: Auch die nach verbreiteter Vorstellung so stabil, ja so privilegiert erscheinenden Dienstleistungsreviere werden gewiß nicht immer die zukunftssicheren Regionen bleiben. Dafür wird die mikroelektronische Revolution sorgen. Bis zum Ende dieses Jahrhunderts wird der

rechnende, steuernde und kommunizierende Mikroprozessor sein Einsatzvolumen vervielfachen: auf das Zehnfache gewiß, vielleicht auf das Zwanzigfache, eben nicht nur im Büro und Labor, eben auch im Betrieb. Die dadurch angestoßenen Entwicklungen zumindest in Alternativen zu bedenken, das ist eine der zusätzlichen aktuellen Aufgaben der Stadt- und Regionalplanung.

Politisch-administrative Rahmenbedingungen

Unter den administrativen Rahmenbedingungen kommt den Planungsräumern besondere Bedeutung zu.

Die Planungsräume

Aufgabenbestand, Organisation und Gebietszuschnitt der Kommunen werden in diesem Aggregatzustand auf Sicht wohl unverändert bleiben. War von 1929, von der vorletzten bis zur jüngsten Gebietsreform, rund ein halbes Jahrhundert vergangen, so denke ich, daß sich trotz der fortschreitenden Maßstabsvergrößerung ein Bedarf zu einer nächsten kommunalen Gebietsneuordnung in diesem Jahrhundert kaum mehr ergibt, wohl auch nicht die politische Kraft zur raschen Wiederholung! Insofern kann die Landesplanung mit stabilen Faktoren in der Kommunalstruktur rechnen.

Am Rande der kommunalen Gebietsreform ist in unserem Lande davon abgesehen worden, den Gebietszuschnitt der staatlichen Mittelinstanz zu korrigieren, obgleich dazu ernstzunehmende Vorschläge vorlagen. Daß dies unterblieben ist, ist um so mehr zu beklagen, als die verwaltungssystematisch richtige Entscheidung getroffen wurde, die Regionalplanung aus ihrer isolierten Rolle bei den Landesplanungsgemeinschaften in die allgemeine innere Verwaltung der Mittelinstanz zu überführen. So richtig es war, auf der kommunalen Ebene Planungs- und Verwaltungsräume zur Deckung bringen, so richtig bleibt dieses Prinzip auch für die Region.

Sollen alle Vorteile der Regionalplanung aus ihrer jetzt richtigen organisatorischen Zuordnung voll genutzt werden, so könnte man an der Wiederaufnahme der Überlegungen zu einem regionalpolitisch richtigen Zuschnitt der Regierungsbezirke nicht vorbeikommen, zumal die Regionalplanung in der überörtlichen Planung an Bedeutung gewinnen wird. Indes gilt auch wohl hier: Die Verwaltungsreformkraft scheint auf Sicht erschöpft.

Unerledigt wie die regionale Gebietsreform in unserem Lande ist die Länderneuordnung im Bundesmaßstab. Der dazu erteilte Verfassungsauftrag wurde aus Gründen zurückgenommen, von denen man getrost sagen kann, daß sie je älter um so fadenscheiniger werden. Wie gravierend die unterlassene Länderneuordnung wirkt, zeigen anstelle vieler die aktuellen Beispiele der kleinen Bundesländer, die durch das Schicksal einer Branche oder eines Unternehmens in ihren Grundfesten erschüttert sind.

Die Planungsebenen und -träger

Die Rolle der Gemeinden als Adressaten und Partner der Landesplanung wird gewohnheitsmäßig problematisiert, vornehmlich unter Berufung auf die grundgesetzlich verbürgte Planungshoheit als Bestandteil der Selbstverwaltung! Solange die Regionalplanung ihre Aufgabe ernst nimmt, wird es konkrete Auseinandersetzungen geben. Das liegt in der Natur dieser Sache. An dem insgesamt ausgewogenen Rechtszustand, der Grundgesetz und Landesstaatsrecht, Bundesbaugesetz, Bundesraumordnungsgesetz und Landesplanungsrecht in ein ausgewogenes Verhältnis brachte, darf nicht experimentiert werden.

Denn das alldem zugrundeliegende verfassungspolitische System der Gebietskörperschaften in vertikaler Gewaltenteilung hat eine Festigkeit gefunden, die gerade in gesamtpolitisch schwerer werdenden Zeiten nicht problematisiert werden sollte.

Die Länder und die Bundesraumordnung

Die vor allem in den 60er und in den 70er Jahren häufig geäußerte Besorgnis des verfassungsrechtlichen Bedeutungsverlustes der Länder hat sich nicht bestätigt, jedenfalls hat eine solche Tendenz nicht fortgewirkt. Im engeren Bereiche unseres Themas, in der Raumordnung und Landesplanung, hat sich das Gewicht der Länder nicht nur stabilisiert, sondern weiter oder wieder verstärkt. Auch aus Gründen, die mir nicht allesamt gefallen, erwarte ich eine so fortwirkende Entwicklung in der näheren und weiteren Zukunft.

Das hat, was unser Thema angeht, auch mit der eher zu beklagenden Tatsache zu tun, daß die in die Bundesraumordnung gesetzten Erwartungen nicht haben erfüllt werden können. Die großen Hemmnisse, die bei der mit Elan betriebenen Installierung der Bundesraumordnung überwunden wurden, haben ihre fortdauernde Widerstandskraft erwiesen: nämlich die Bundesressorts einerseits und die Länder andererseits. Der mit dem Bundesraumordnungsgesetz geschaffene Rahmen, schon bescheiden zugeschnitten, hat kaum ausgefüllt werden können. Es ist, was besonders zu beklagen ist, nicht einmal in befriedigendem Maße gelungen, Bundesraumordnung und die Planung nach den Gemeinschaftsaufgaben in einen genügenden oder doch jedenfalls erkennbaren Einklang miteinander zu bringen. Dabei darf auch nicht übersehen werden, daß daran die jeweils mit der Landesplanung konkurrierenden Bundes- und Landesfachressorts in der Form zusammenwirken, die gelegentlich als Seilschaft bezeichnet wird.

Wenn unter diesen Voraussetzungen doch von einer im großen und ganzen befriedigenden Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern auf dem Gebiete der Raumordnung und der Landesplanung gesprochen werden kann, so hat das seine Ursache eher am bescheiden gesetzten Bundesmaßstab. Daß hier Wandel geschaffen werde, erwarte ich auch auf längere Sicht nicht. Die bundespolitische Aktualität mißt der Bundesraumordnung offensichtlich keine größere Bedeutung mehr zu. Und die administrativen

Systeme sind noch nicht so weit fundiert, daß sie ohne kraftvolle politische Stützung erfolgreich wirken könnten.

Auch die intelligenten Bemühungen, die, durch die Enquete-Kommission angeregt, auf die Schaffung eines neuen umfassenden Bund-Länder-Planungssystems zielten, haben keine Früchte getragen. Sie sind im Aggregatzustand gutachterlicher Äußerungen verblieben, bislang von niemandem ernsthaft aufgegriffen. Ich vermag auch selbst auf fernere Sicht keine Situation zu erkennen, die die Wiederaufnahme dieser Überlegungen erwarten ließe.

Supranationaler Einfluß?

Die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes ist in zunehmenden Maße international bedingt. Daraus könnte sich ein stärkerer Bedarf nach supranationaler Integration ergeben. Doch wage ich hier keine positive Prognose. So sehr wir immer wieder der Vision des europäischen Bundesstaates akklamieren, so zeigen die beschränkten Wirkungsmöglichkeiten selbst des Europäischen Parlamentes und jüngste deprimierende Ereignisse die zentrifugale Stärke der nationalstaatlichen Widerstände.

All dies besagt, daß in der gebietskörperschaftlichen Ordnung die Landes- und Regionalplanung sowohl im Verhältnis zu den Gemeinden wie zum Bunde und zu supranationalen Institutionen keine bemerkenswerten Veränderungen zu erwarten hat. Insofern dürften diese Bedingungen, wie immer man das auch bewerte, kaum verändert werden.

Staatsnachbarliche Planungskoordination

Im Gegensatz zu der supranationalen Bedeutungseinbuße hat sich die praktische Zusammenarbeit mit den Planungsbehörden unserer westlichen Nachbarn sehr bewährt. Über die Lösung konkreter Planungsaufgaben hinaus können wir methodisch voneinander lernen. Ich freue mich, daß so viele bedeutende holländische und belgische Kollegen durch ihre Anwesenheit Herrn Dr. Gadegast ehren.

Parlamentarisierung der Landesplanung

Mit der Verabschiedung des Landesentwicklungsprogrammes in der Gestalt eines Landesgesetzes ist nicht nur die rechtswissenschaftlich interessante Frage – pragmatisch – beantwortet worden, ob man eine solche Planart in Gesetzesform kleiden kann, sondern zugleich der politische Anspruch des Parlamentes belegt worden, diese grundlegende planerische Entscheidung selbst zu treffen. Der zuständige Ausschuß ist an den formal in der Kompetenz der Landesregierung verbliebenen Landesentwicklungsplänen in der Begrenzung des „Benehmens“ zu beteiligen. Das kann aber nur als eine verbale Untertreibung des parlamentarischen Einflusses gewertet werden. Aus den tatsächlichen Machtverhältnissen ergibt sich, daß die Landesplanung im ganzen auf eine hohe politische Rangebene angehoben worden, aber

auch dem politisch-parlamentarischen Zugriff offen ist. Dies ist ein politisch adäquates Ergebnis. Mehr ist wohl nicht nötig.

Trotz der weitreichenden Parlamentarisierung und der neuen Einwirkungsmöglichkeiten hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen auf diesem Felde mit großer Sachlichkeit, großer Behutsamkeit und ohne parteipolitisch motivierte Polarisierung gehandelt. Das muß als ein Zeugnis politischer Weitsicht und Verantwortlichkeit hoch anerkannt werden. Für rund ein Jahrzehnt so gekennzeichnete Zusammenarbeit habe ich mich bei meinen Landtagskollegen aufrichtig zu bedanken.

Keine Verstaatlichung der Regionalplanung

Nicht ganz komplikationsfrei hatte sich in den letzten Jahrzehnten die Organisation der Regionalplanung entwickelt. Gegen die Absicht, die Landesplanungsgemeinschaften aufzulösen und die Gebietsentwicklungsplanung bei den Regierungspräsidenten anzusiedeln, richtete sich als das politisch gefährlichste Argument die damit – wie es hieß – drohende „Entkommunalisierung“. Ganz richtig war in der partnerschaftlichen Begegnung von Staat und Gemeinden in den Landesplanungsgemeinschaften ein vorbildlicher Ansatz gesehen worden. Der Vorwurf der „Entkommunalisierung“ und „Verstaatlichung“ hat mich damals sehr betroffen gemacht. Die schließlich gefundene Lösung und die damit bisher gesammelten Erfahrungen haben die Besorgnisse nicht bestätigt. Zwar ist die Regionalplanung insofern „verstaatlicht“ worden, als die die Sache bearbeitende Administration zur Staatsverwaltung gehört. Aber die Bezirksplanungsräte haben politisch die Entscheidungssubstanz voll besetzt. Nach meinem Eindruck ist der kommunale Einfluß in den Bezirksplanungsräten weit stärker als im Rahmen der früheren Landesplanungsgemeinschaften. Auch dies hat, wie beabsichtigt, zur Stärkung der regionalen Planung beigetragen.

Aus dieser Bewertung folgt aber auch, daß hier weitere rechtliche Verstärkung des kommunalen Einflusses und weiterer Abbau der staatlichen Mitwirkung bei der Regionalplanung nicht angemessen wäre.

Unmittelbare Wahl in den Bezirksplanungsrat?

Gelegentlich höre ich, es sei ein Mangel, daß die Mitglieder der Bezirksplanungsräte nicht „politisch legimentiert“, sondern lediglich entsandt seien. Gerade das aber bleibt richtig. Denn gewollt war nicht die Schaffung eines eigenständigen Regionalparlamentes, sondern die qualifizierte Beteiligung der Gemeinden durch deren Repräsentation im Bezirksplanungsrat. Darum kommt nur das Entsendungsprinzip, nicht aber Direktwahl in Frage.

Für die Struktur des Landes wäre es unausdenkbar, daß zwischen das voll ausgebaute System der kommunalen Selbstverwaltung und das Land noch eine weitere Gebietskörperschaftsebene träte. Dies

würde die Landesgesamtpolitik zur Farce werden und auf Sicht die Existenz des Landes in Zweifel geraten lassen. (Haben doch unsere Regierungsbezirke durchaus die Dimension anderer Bundesländer!)

Hoher Kodifikationsstand

Das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht ist in z. T. kurzen Abständen novelliert worden. Es kann ohne Vorbehalt als modernstes Planungsrecht qualifiziert werden. Was planerisch nötig ist, kann damit gemacht werden. Der Instrumentenkasten ist gefüllt. Es ist zu raten, wie das übrigens auch für den Instrumentenkatalog des Bebauungsplanes gilt, davon nur den unbedingt nötigen, jedenfalls sparsamen Gebrauch zu machen. Landes- und Regionalplanung müssen, sonst funktioniert das ausgewogene System nicht, Rahmenplanung bleiben. Das spricht gegen weitere engmaschige Verrechtlichung und spricht inhaltlich für eine gewisse Entfeinerung und Entmathematisierung der Pläne.

Im Zusammenhang mit Überlegungen zu neuen Schwerpunkten in der Landesplanung spielt das Raumordnungsverfahren eine gewisse Rolle.

Das Raumordnungsverfahren

Anders als die Mehrzahl der Bundesländer hat die nordrhein-westfälische Landesplanung bisher ein gesetzliches Raumordnungsverfahren für entbehrlich gehalten. Die dafür von unseren Landesplanungsjuristen geltend gemachten Gründe schienen mir einleuchtend.

Wenn heute – gelegentlich und neuerdings – ein ausgeformtes Raumordnungsverfahren zur Abklärung von einzelnen Kollisionsfällen für nützlich gehalten wird, so würde ich nicht dazu raten, dies nun gleich zum Gegenstand einer neuen Landesplanungsgesetznovelle zu machen; da nämlich ganz offensichtlich bindende Entscheidungen, also Außenwirkungen im Rechtssinne nicht herbeigeführt werden sollen, bedarf es einer gesetzlichen Regelung auch nicht aus übergeordneten Rechtsgründen. Neue „Ziele der Landesplanung“ dürfen auch künftig in Nordrhein-Westfalen nur durch integrierte Pläne, durch förmlich aufgestellte Pläne der Landesplanung festgelegt werden! Soll ein Raumordnungsverfahren in Nordrhein-Westfalen praktiziert werden, so reicht dazu ein gemeinsamer Erlaß der in der Hauptsache beteiligten Ministerien. Ich würde dies mit der Empfehlung verbinden, die primäre Zuständigkeit für die Durchführung solcher Raumordnungsverfahren bei der Regionalplanung anzusiedeln, die dazu als Teil einer Querschnittsverwaltung besonders geeignet ist.

Sorgfältiger Abwägung würde es bedürfen, wenn man in Erwägung zöge, in ein solches Raumordnungsverfahren den Bezirksplanungsrat einzuschalten. Dagegen würde ich geltend machen, daß es sich nicht um die Aufstellung förmlicher Pläne, sondern um ein administratives Abgleichungs-, Koordinations- und Beratungsverfahren handelt.

Bei primärer Zuständigkeit der Regionalplanung gibt es selbstverständlich Bereiche, in denen das Raumordnungsverfahren nur bei der zentralen Landesplanungsbehörde selbst durchgeführt werden kann; nämlich dann, wenn für die in Konkurrenz zueinander stehenden Maßnahmen Landesministerien selbst zuständig sind.

Regionalplanung und regionale Fachplanung

An einem Mangel scheint mir das Planungsrechtssystem noch zu leiden, der allerdings nicht auf das Konto der Landesplanung geht. Ich meine, das „horizontale Verhältnis“ zwischen der Landes- und Fachplanung.

Die Vorstellung des Bundesraumordnungsgesetzes ging davon aus, daß auf allen Ebenen der Raumordnung entsprechende verhandlungsfähige fachplanerische Konzeptionen vorhanden seien oder spätestens parallel mit Plänen der Landesplanung und Raumordnung entstünden.

Nun will ich nicht dafür eintreten, daß für alle Ebenen der Fachplanung Pläne in förmlichem Sinne aufgestellt werden, doch müßten für die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne Fachplanungsvorstellungen zur Verfügung stehen, die verhandlungs- und abstimmungsfähig sind. Sonst nämlich würde die Gebietsentwicklungsplanung in die Rolle versetzt, zugleich stellvertretende Fachplanung zu werden, was zweifelsohne eine vom System her nicht gewollte Aufgabenausweitung darstellen würde.

Natürlich schafft auch hier der umgekehrte Fall Besorgnisse, wenn eine mit hohem politischen, möglicherweise auch mit Rechtswirkung ausgestattete Fachplanung der Landesplanung vorgreift. Ich muß mich hier darauf beschränken, das Problem zu benennen.

Landesentwicklungsplanung am Ende?

Mit dem bis jetzt Gesagten steuern wir auf die Generalfrage zu, ob die Landesplanung auf ihrem Wege zur „Landesentwicklungsplanung“, gemessen an den Zielsetzungen der 70er Jahre, fortzuführen oder ob radikale Umkehr geboten sei.

Solche Überlegungen werden ja durch politische Erklärungen, verwaltungsinterne Überlegungen und in Veröffentlichungen angeboten, die eine wie die andere indes nur in vorsichtiger Formulierung. Konkrete, systematisch durchgearbeitete Grundsatzalternativen sind mir noch nicht bekanntgeworden.

Ein neues Nordrhein-Westfalen-Programm?

Eine der positiven Alternativen mag auf die Formel gebracht werden: Brauchen wir ein neues Landesentwicklungsprogramm, ja (wieder) ein neues Nordrhein-Westfalen-Programm? – Und dies auf die Ebene des Bundes transformiert: Brauchen wir (endlich!) den Bundesentwicklungsplan?

Obgleich dies eine konsequente Fortführung bisheriger Bemühung wäre, jedenfalls für das Land, höre ich dafür kein Plädoyer.

Unter dem enger verstandenen Thema dieses Vortrages möchte mich nicht im Detail darauf einlassen, sehe aber gute, wohl auch zwingende Gründe für die Erneuerung des Versuchs einer landespolitisch auch finanziell abgestimmten Gesamtkonzeption. Es könnte, falls stocksolide gerechnet, defätistische Auffassungen widerlegen, die Haushaltsenge von Bund, Ländern und Gemeinden und die Verlangsamung der wirtschaftlichen Eigendynamik führe zu dem Ergebnis: Nichts geht mehr.

kein Zweifel kann daran bleiben, daß der Abbau der Nettoneuverschuldung den absoluten Vorrang auch in der Landespolitik verdient: Ich vermeide bewußt das unehrliche Wort vom „Abbau“ der Staatsverschuldung. Aber auch unter der Respektierung dieses Vorranges geht nämlich bei den durch Bundes-, Landes- und Kommunalhaushalte gesteuerten gewaltigen Finanzmassen in diesem Lande eben doch noch sehr vieles, und zwar weit mehr als schlichte Notstandsabwägung. Die Partner der Landespolitik sollten die Daten dafür in der Hand haben, womit sie verlässlich, „mindestens“ oder „gesichert“, rechnen können. Es liegt auf der Hand, daß der Jahresetat und die mittelfristige Finanzplanung dies nicht leisten können und brauchen.

Der Versuch einer Landesgesamtplanung fordert wohl den Mut zur „Ent“-Täuschung im positiven Ursinne dieses Wortes. Mut läßt sich denn ja auch niemand gerne absprechen.

Das hauptsächliche Motiv, das gegen die Darstellung eines solchen Gesamtkonzeptes spricht, ist die bekanntlich große Schwierigkeit der Konsensbildung, und zwar nicht nur in fachlicher, sondern gerade auch im Sinne der Ressortabstimmung und des Wettbewerbs unter den Regionen und Gemeinden. Was dagegen – weniger öffentlichen dargelegt – geltend gemacht wird, ist der in der Natur dieser Sache liegende Effekt der Selbstbindung und die Verringerung des tagespolitischen Argumentations- und Manövrierspielraumes.

Ohne Zweifel aber, schreibe man ein solches Programm nun auf oder nicht, an der dazu erforderlichen gedanklichen Konzeption führt kein Weg vorbei. Das wird sicherlich schon zu einem guten Teil bewiesen werden durch das landespolitische Umweltgestaltungskonzept.

Einem solchen Programm fiele die dramatische Aufgabe zu, Hoffnungen, Erwartungen und Zusagen an den rationalen Möglichkeiten zu messen, Deckungsmittel und Ressourcen voll, aber auch nur einmal einzusetzen. Zeigen würde sich aber so positiv, wie vieles mit den noch immer objektiv gewaltigen öffentlichen Finanzmitteln gestaltet werden kann. Der Staat ist ärmer geworden. Aber arm ist er nicht.

Eine solche Gesamtdarstellung würde viele, heute noch verbal und rhetorisch lösbarer Erwartungen „enttäuschen“. Es wäre eine Stunde der Wahrheit. Es gibt danach einen großen Bedarf. Viele Politiker wissen das.

Wie immer man sich dazu entscheide, gesetzgeberischer oder verfahrensmäßiger Vorkehrungen für solche Fortentwicklungen der Landesplanungspolitik bedarf es nicht.

Was den Einsatz moderner, mit wissenschaftlichen Techniken abgestützter Planungsmethoden anbelangt, so verläuft die Entwicklung in der Wirtschaft einerseits und in der Politik andererseits neuerdings in entgegengesetzter Richtung. Größere Unternehmen der Industrie und des Handels, alle Banken bedienen sich dieses Hilfsmittels in zunehmenden Maße. Täten sie es nicht, wären sie rettungslos verloren.

Anders in der Politik und wohl je ranghöher um so viel stärker. Anstelle der sich gerade einübenden Arbeit mit Stäben, wissenschaftlichen Arbeitsmethoden, tritt neuerdings wieder das Leitbild des vom Instinkt begnadeten Politikers, der das Rechte schon ohne den modernen Kram zu finden weiß. Auch hier bestätigt sich die geschichtliche Erfahrung, daß die Pendel nach beiden Seiten weit auseinander schlagen. In der Mitte dürfte die Wahrheit liegen.

Renaissance der Planungsfeindlichkeit

Für die Antithese zur expansiven Planung – für den Planungsstopp – gibt es viele Anwälte und Motive.

Zuerst: sich verbreitende „Planungsfeindlichkeit“; sie gibt es natürlich wie Staatsverdrossenheit etc; sie ist nicht speziell gegen die Raumplanung gerichtet. Vor allem genährt daraus, daß nicht wenige Planungen, obgleich nach allen Regeln scheinbar fehlerfrei erarbeitet, infolge grundsätzlicher Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, infolge neuer technologischer Entwicklungen in Zweifel gerieten und daß darum vor allem technische Großprojekte aufgegeben werden mußten.

Planungsfeindlichkeit ist für die Raumordnung nichts Neues. Ich erinnere an die Situation der 50er, hinein bis in die frühen 60er Jahre. Im Pendelschlag zur vorausgehenden Plan- und Befehlswirtschaft, gewiß aber auch in überzogener Einschätzung der wirtschaftlichen Selbstregulierungskräfte, bekämpfte die generell vorrangige Wirtschaftspolitik alle Ansätze ressortübergreifender Planung. Die Bundesraumordnung gab es überhaupt nicht; sie begann sich erst in der Mitte der 60er Jahre einzurichten.

Die Landesplanung bewegte sich – wie sagten unsere Kollegen damals – im persuasorischen Raum, d. h., daß sie gerade Rederecht hatte. Aus sich ausbreitender Planungsabwehr schließe ich nicht, die Planung zu stoppen, sondern vielmehr ihre politische und öffentliche Darstellung zu aktivieren, auch neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu suchen.

Die Landesplanung hat den geschützten Elfenbeinturm verlassen; sie muß nun auch den härteren Gegenwind der Wirklichkeit ertragen und überwinden.

Landesplanung ohne Wirtschaftswachstum?

Wer nun besonders davon beeindruckt ist, daß der Spielraum für Raumordnung und Landesplanung bei geringer werdenden Wachstumsraten nun zu sehr eingeengt sei und deswegen die mühsam in Gang gesetzten Regionalplanungen anhalten will, dem seien Überlegungen angeraten:

Der hauptsächlich in Betracht kommende Maßstab für Wachstum ist die Entwicklung des Bruttosozialproduktes. Wenn dieses als statistische Größe seinen Stand hält, so bedeutet dies ja aber doch nicht den Stillstand der wirtschaftlich relevanten Aktivitäten. Vielmehr wirken diese in der Realität unseres Landes auf hohem Niveau fort. Dabei findet auch ständig eine Veränderung der Flächennutzung und der Flächenbeanspruchung statt. Wir sind weit davon entfernt, ein Stadium erreicht zu haben, in dem keine zusätzlichen Flächenansprüche mehr zu befriedigen seien oder diese nicht mehr in Konkurrenz zueinander stünden. Die Entwürfe der Gebietsentwicklungspläne bringen eine Vielzahl von Beweggründen für den zusätzlichen Flächenbedarf, die bedingt überzeugen, mit Vorbehalt hinsichtlich der Dimension und der Lokalisierung der Anspruchszuwächse. Die zentrale Aufgabe der Landesplanung, übermäßige Flächenansprüche abzuwehren und begründete abzuwägen, bleibt auch bei nominellem Nullwachstum bestehen.

Wen dies so nicht überzeugt, der blicke in die Geschichte der Landesplanung: Die erste gesetzliche Regelung zur Regionalplanung stammt aus dem Jahre 1920, als nämlich der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk geschaffen wurde. Dies war nun wahrlich kein Zeitabschnitt, in dem Wachstum zu lenken und umzuverteilen gewesen wäre; es herrschte Notstand und Mangel! Auch die Revitalisierung der Landesplanung in den späten 40er und frühen 50er Jahren war gewiß nicht von Wohlstand, Wachstum und vollen Staatskassen begleitet.

Ein Landesplanungsstopp?

Abhilfe aus den mancherlei Bedenken gegen den gegenwärtigen Zustand von Raumordnung und Landesplanung wird nun – wenn auch nur vereinzelt – darin gesehen, den Anspruch auf flächendeckende Landes- und Regionalplanung aufzugeben. An deren Stelle soll die ad-hoc-Koordination aktueller Problemfälle oder Problemaggregate treten. Überspitzt ausgedrückt: Schwerpunkteinsatz als stabsmäßiges Krisenmanagement. Unbestritten muß Landes- und Regionalplanung dies allemal auch können. Sicher ist auch, daß solcher Koordinationsbedarf durchaus einmal aktuell den Vorrang vor der flächendeckenden Planungsarbeit beanspruchen kann. Die Befähigung dazu allerdings vergrößert sich logischerweise in dem Maße, als sich solche konkrete ad-hoc-Koordination auf gesicherte gesamtträumliche Kenntnis und Konzeption stützen kann.

Die Vorstellung aber, die flächendeckende Planungsarbeit prinzipiell zurücktreten zu lassen, übersieht

sondern lediglich der adäquaten Interpretation. Das System des Landesplanungsrechtes wäre sicherlich mißverstanden, wenn der Regionalplanung dieselbe materielle Selbstverwaltungshoheit eingeräumt würde wie der Bauleitplanung. Deren Selbstverwaltungsrecht ist nämlich durch Art. 28 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich geschützt. Der Regionalplanung steht eine solche Schutzvorschrift nicht zur Seite. Die Regionalplanung ist verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich Teil der Landesplanung und damit zur Disposition des Landesrechtes!

Zu hoher Beteiligungsverfahrensaufwand?

An dem in der Tat großen Verwaltungsaufwand durch anspruchliche Beteiligungsverfahren entzündeten sich andere Bedenken gegen flächendeckende Regionalpläne. Daraus nun das Argument gegen die Landesplanung zu machen, erscheint mir geradezu paradox. Die Konflikte, die in der Raumnutzung bestehen, die Wettbewerbe und Konkurrenzen, müssen ausdiskutiert werden. Sie werden nicht dadurch beseitigt, daß sie durch Planungsstop verborgen werden. Im übrigen werden von den wirklich aufwendigen Beteiligungsverfahren hauptsächlich die Planungsbehörden und ihre Mitarbeiter betroffen. Sie klagen nicht; und ihnen wäre das Recht zu solcher Rüge auch nicht zuzugestehen.

Die umgekehrt anzusetzende Erwägung dagegen, das förmliche Beteiligungsverfahren durch vorgeschaltete Grundsatzerörterungen zu entlasten, verdient Unterstützung. Dieser Weg wird ja auch bereits in einigen Regionen erfolgreich beschritten. Ein Beispiel dazu ergibt sich aus dem Bundesbaugesetz, das der förmlichen Planaufstellung neuerdings eine informelle Bürgerbeteiligung vorausschickt. Im Bundesbaugesetz ist dafür ein bestimmtes Verfahren gesetzlich nicht festgelegt worden. Das würde ich auch für die Landes- und Regionalplanung so halten. Hier sollte zuerst experimentiert und hier muß zum Experiment ermutigt werden.

Zu häufiger Änderungsbedarf?

Schließlich wird gegen flächendeckende Planung der wachsende Änderungsbedarf ins Feld geführt, der früher eintritt als erwartet. Raschem Wandel können sich die Pläne nicht entziehen. Ja man muß dazu raten, rasch zu reagieren, wenn die Pläne nicht entwertet werden sollen. Möglicherweise muß sogar ein Instrument dafür geschaffen werden, die Berufung auf überholte Pläne zeitig zu unterbinden und damit sich anbahnenden Fehlentwicklungen den falschen Schein der Legalität zu entziehen. Ob dazu nun gleich das große Geschütz landesplanerischer Veränderungssperre aufgeboten werden muß, will ich offen lassen. Aber es müßte wohl den Trägern der Gebietsentwicklungsplanung wie auch dem Lande die Möglichkeit geöffnet werden, offensichtlich falsch gewordene Planungsaussagen kurzfristig zu suspendieren.

eine zusammenhängende methodische und rechtliche Grundfrage. Die logische Legitimation der Landesplanung liegt darin, daß sie ihre Maßstäbe aus der gesamträumlichen Betrachtungsweise und der Abwägung aller Fachaspekte bezieht. Das geht nicht sozusagen schlicht und einfach „im Kopfe der Landesplaner“ – und seien diese auch noch so gescheit.

Preisgabe der kommunalen Plananpassungspflicht?

Der Verzicht auf eine im wesentlichen flächendeckende Regionalplanung würde uns auf all die methodischen, argumentativen und vor allem rechtlichen Unsicherheiten zurückwerfen, die uns bis in die 60er Jahre hinein belastet haben. Nach dem heutigen Stande der Planungsrechtsentwicklung würde man ohne das Prinzip flächendeckender Regionalplanung die für das Planungssystem fundamentale Verpflichtung nicht mehr durchsetzen können, die städtebauliche Planung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Berufung auf die kommunale Planungshoheit, unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes, würde voll zum Tragen kommen. Die Preisgabe des rechtlich gesicherten Planungsanpassungsanspruches wäre ein Rückschritt hinter den mit dem Bundesbaugesetz geschaffenen Rechtszustand.

Mit der Planungsanpassungspflicht der Gemeinden hängt aufs engste der Maßstab künftiger Flächenansprüche zusammen. Er ist unverändert ein Hauptgegenstand der Regionalplanung. Noch immer wird ein im regional- und im einzelgemeindlichen Maßstab zu großer Flächenbedarf für Wohn- und Gewerbeansiedlung geltend gemacht. Diese die gesamte Nachkriegsplanung begleitende und heute auffällig gewordene Entwicklung scheint noch gravierender, weil damit um so weniger der Freiflächensicherung entsprochen werden kann, deren Rang sich unter Umweltschutzaspekten deutlich erhöhen müßte. Das gilt übrigens nicht für alle Gebietsentwicklungspläne bzw. deren Entwürfe in gleichem Maße. Und es erscheint mir höchst zweifelhaft, ob die Anlegung im Landesvergleich sehr unterschiedlicher Maßstäbe durch die Planungsfreiheit der Bezirksplanungsräte legitimiert ist.

Nur Rechtsaufsicht?

Ich halte es für einen Irrtum anzunehmen, daß in dieser Kernfrage das Land auf formale Rechtsaufsicht beschränkt sei. Verfassungsrechtlich ist die Regionalplanung Bestandteil der Landesplanung, also Landessache. Nach dem Willen des Landesgesetzgebers ist die Regionalplanung eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden. Ich bin stets – und auch mit Erfolg – für einen starken kommunalen Einfluß auf die Regionalplanung eingetreten. Nun kann die Rollenverteilung, die das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden darstellen soll, aber nicht darin bestehen, daß die kommunalen Bezirksplanungsräte alle materiellen Entscheidungen treffen, das Land aber nur auf eine formale Rechtsaufsicht beschränkt sei. Zur Klärung dieser Frage bedarf es übrigens keiner gesetzgeberischen Bemühungen,

Erfolgsmangel der Landesplanung?

Ein nicht einfach von der Hand zu weisendes Motiv gegen die Raumordnung und Landesplanung liegt in der gelegentlich auch geäußerten Ansicht, Landesplanung und Raumordnung hätten nicht alles bewirkt, was sie angestrebt hätten. Wo geschähe denn das wohl überhaupt? Und: Für Politik und öffentliche Verwaltung gilt die Erkenntnis, daß öffentliche Ansprüche, Erwartungen und Versprechungen prinzipiell unerfüllbar sind. Und geriete man je in die Nähe der Anspruchserfüllung, so würde der politische Wettbewerb schon rasch genug neue Bedürfnisse begründen.

Wir hatten schon Gelegenheit festzustellen, daß die Landesplanung in einer Reihe von Aufgabenfeldern erfolgreichen Einfluß auf die Landespolitik gewinnen konnte. Die sehr unterschiedliche Infrastrukturversorgung im Lande ist in hohem Maße ausgeglichen worden. Das zentralörtliche System ist vollständig auf die Gebietsneuordnung übertragen worden. Wo es wirksame Regionalpläne gibt, ist die Freiflächensicherung fortgeschritten. Was, um ein Beispiel zu bringen, wäre wohl ohne die Regionalplanung geworden, die im Revier mit den regionalen Grünzügen die Hälfte der Landschaft schützen konnte? Und über die Wirksamkeit der Regionalplanung im ganzen Land wird man ein objektives Urteil nicht wagen dürfen, ehe nicht wenigstens die ersten Gebietsentwicklungspläne nach neuem Rechte ihre Probe auf Dauer haben bestehen können.

Das Planungssystem, mitten in seiner tatsächlichen Effektivierung, vor der Chance seiner Bewährung umzustülpen, wäre nur zu verantworten, wenn seine Fehler offensichtlich wären. Mir scheint es umgekehrt. Wenn es kein anderes Motiv gäbe, als überzogenen Raumnutzungsansprüchen entgegenzuwirken und die letzten Freiflächen zu sichern, so müßte man die Regionalplanung erfinden.

Forschung und Wissenschaft erneut gefordert

In kaum einem anderen Spezialgebiet der öffentlichen Verwaltung haben Forschung und Wissenschaft eine ähnlich große Bedeutung gehabt wie in Raumordnung, Landesplanung und Städtebau. Ja, ich wage zu behaupten, ohne die Aktivität vorausschauender Wissenschaftler, ohne die beiden Akademien, wären die Sachprobleme nicht so – wie geschehen – in das öffentliche Bewußtsein gehoben, nicht von Verwaltung und Gesetzgebung aufgegriffen worden. Daß dies in weiten Bereichen überhaupt zu spät geschah, kann den einsamen Rufern nicht zum Vorwurf gereichen.

Ich selbst bekenne mich gern zu meiner Dankesschuld an die beiden Akademien, besonders an die Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Ihr ist ja Dr. Gadegast so verbunden wie seine beiden, mir noch im Amte verbundenen Vorgänger Professor Ley und Professor Niemeier, der als ihr Präsident ein besonders produktiver und zugleich kritischer Begleiter der Landesplanung auch nach seiner Pensionierung geblieben ist.

Ich freue mich, heute viele Akademiemitglieder zu sehen, an der Spitze Herrn Präsidenten Dr. Brenken, meinen Kollegen langer gemeinsamer Arbeit in der Bundesraumordnung und Landesplanung.

Auf dem Hintergrund ihrer großen Leistung bei der Begründung und der Entwicklung der Planung und ihrer Instrumente ist die Wissenschaft, sind die einzelnen Forscher wie ihre Organisation heute aufs neue herausgefordert, ihren Beitrag zur Wegweisung zu leisten. Es würde auch nicht schaden, wenn Raumordner, Landes- und Regionalplaner aus der Praxis wieder häufiger zur Feder greifen, den öffentlichen Gedankenaustausch fördern würden.

Schluß:

Die Planungseuphorie der 70er Jahre, wenn man denn einen Abschnitt intensiver Planungsarbeit und relativ hoher Wirksamkeit der Landesplanung so bezeichnen will, ist verfliegen. Aber: Die Argumente für die Existenz, die Fortentwicklung und die Konsolidierung der Landesplanung besitzen noch immer ausreichende Tragkraft. Wer sich in großen Fragen von den Stimmungen eines ambivalenten Umfeldes entmutigen läßt, dem mangelt es an der nötigen Widerstandskraft, eine mit Sorgfalt begonnene, vielfach bedachte Sache unbeirrt zu Ende zu führen.

Die Fähigkeit zum Zweifel und zur Selbstkritik ist ein Gebot kluger Selbstkontrolle und eine Bedingung künftiger Qualifizierung. Das gilt auch für die an der Landesentwicklungspolitik Beteiligten, für ihre politischen Repräsentanten wie die Planer.

Ich möchte mir wünschen, daß das Aufgabenfeld der Landesplanung und Raumordnung in der Öffentlichkeit, im politischen Felde, aber auch wissenschaftlich und publizistisch wirkungsvoll, ich möchte sagen: wirkungsvoller, vertreten werde. Unverändert gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Landesplanung, Probleme sichtbar zu machen und öffentliches Bewußtsein für Entscheidungsbedarf zu wecken.

Raumordnung und Landesplanung sind kein Ersatz für Politik. Wohl aber muß die Raumordnung dazu beitragen, den politischen Prozeß kalkulierbar zu machen. Das gilt für die Vorbereitung planerischer Entscheidungen in den politischen Instanzen. Es gilt nicht minder für deren offene Vorbereitung wie den kritischen Nachvollzug in der Öffentlichkeit. Geboten ist die Aufarbeitung des vom Laien kaum mehr überschaubaren fachlichen Stoffes nach den Regeln eines geordneten Verwaltungsverfahrens. So kann die Planung mit ihrem fachlichen Votum der Politik ein Entscheidungsangebot machen. Ob Politiker dies Angebot nutzen, ist ihre Sache. Sorgfältige Sachanalyse und Vorbereitung der Entscheidung entziehen diese allerdings dem freien politischen Ermessen.

Der Bitte, die Kollege Dr. Zöpel an mich richtete, bin ich gern gefolgt.

Zuerst, weil ich so an der verdienten Würdigung von Dr. Gadegast mitwirken kann, mit dem ich fast die ganzen drei Nachkriegsjahrzehnte gemeinsam auf demselben oder doch benachbarten Felde gearbeitet

habe. In den beiden Ämtern, denen ich mich rückschauend besonders verbunden fühle, hat mich Dr. Gadegast als ein hochqualifizierter Kollege begleitet, den ich darum sehr schätze.

Auch kann ich bei dieser Begegnung den Mitarbeitern der nordrhein-westfälischen Landes- und Regionalplanung und des Planungsstabes der Staatskanzlei nach fachlich und politisch erfolgreicher Zusammenarbeit meinen Dank, meinen Respekt und meine persönliche Verbundenheit bekunden.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen. Mißbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Impressum

Herausgeber: Der Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen
Postfach 1103, 4000 Düsseldorf 1

Gesamtherstellung: HOWA-DRUCK H. Wandke GmbH
Monschauer Straße 12, 4000 Düsseldorf 11, Telefon (0211) 504 7001-3