

HEINRICH LOWINSKI

Zur Bedeutung der Landesplanung für die Entwicklung der räumlichen Ordnung*

Feststellungen – Meinungen – Fragen

Als mich, meine sehr verehrten Damen und Herren, im Herbst vorigen Jahres die Anfrage des Zentralinstituts für Raumplanung erreichte, ob ich bereit wäre, hier und heute über den Stand der „Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“ zu referieren, habe ich dies abgelehnt, weil ich mir als Landesplaner weder die formale noch die sachliche Kompetenz anmaße, über die Raumordnungspolitik des Bundes ein Festreferat zu halten.

Außerdem habe ich über die Raumordnung auf Bundesebene in den letzten Jahren so wenig gehört, daß mir womöglich auch von daher die notwendigen informatorischen Voraussetzungen dafür fehlen, um darüber sachkundig zu berichten oder gar zu urteilen.

Schließlich muß man zur Zeit wohl überhaupt Hemmungen haben, über Raumordnung und Landesplanung zu sprechen, da die Mode der Raumplanung in den späten 70er Jahren, und scheinbar auch in den beginnenden 80er Jahren, bundesweit offenbar mehr die sogenannte „Hinterraumplanung“ bevorzugt. In einer soeben erschienenen, gewiß hintergründigen Glosse von *Klaus Kunzmann* heißt es zu diesem Thema u.a.:

„Man trägt Kleinräumiges in diesen Zeiten: Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung, Bestandssicherung, Modernisierung sind die tragenden Modelle der Saison. Sie sind bequem, da sie überschaubar sind; sie schaffen Erfolg, da vor allem Bürger und Politiker sie verstehen; sie sind preiswert, da die Stoffe und Modelle von gestern wieder verwendet werden können ...

Kurzum: Der Bestand wird verbessert ...

Die neue Mode hat ohne Zweifel auch erhebliche strukturelle Funktionen. Sie schafft Arbeitsplätze im quintären Sektor, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung werden zu alternativen Berufsfeldern mit großem Reproduktionswert ...

Sollen die Chinesen nur unsere Fehler von gestern machen, wir machen es wie die Chinesen: Das Land versorgt die Stadt — die Stadt versorgt die Hinterhöfe — der Hinterhof den Raumplaner. So werden Hinterräume zu Vorderhöfen ...

Packen wir es an, es sind noch viele Hinterhöfe zu sozialisieren, d.h. so zu lassen, wie sie sind, nur ein bißchen besser!“¹

Es wäre wohl bei meinen Hemmungen geblieben, wenn ich nicht am Jahresende die letzte Nummer der angesehenen wissenschaftlichen Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ in die Hand bekommen hätte. Schon nach der flüchtigen Lektüre einiger Beiträge nämlich entschloß ich mich doch zu diesem Vortrag, allerdings unter bewußter Beschränkung des Themas auf die Situation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen.

Ich möchte Ihnen nicht vorenthalten, was mich dazu veranlaßt hat. Es war ein Beitrag zu dem Thema „Kritik zum strategischen Ansatz der Bundesraumordnung — Vorschläge einer Umorientierung“. Zusammenfassend kommt der Verfasser dieses Beitrages hinsichtlich der derzeitigen planungspolitischen Realität im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen.

1. Feststellung: „Beim Bund findet offensichtlich nach dem Kraftakt der Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms 1974/1975 eine Raumordnung nicht mehr statt. Sie ist offensichtlich so irrelevant geworden, daß sie im letzten Jahresbericht des zuständigen Ministers keine Erwähnung fand ...

Opposition, Gewerkschaften, der Sachverständigenrat für Umweltfragen oder die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel beklagen diesen Sachverhalt; jedoch Anzeichen einer Aktivierung oder Fortführung der anfangs dieses Jahrzehnts begonnenen Aktivitäten mit politischer Relevanz sind nicht erkennbar ...“

2. Feststellung: „Auf der Ebene der Länder ist die Situation insgesamt sicher nicht viel anders einzuschätzen. Zwar mit Unterschieden in den einzelnen Ländern, aber in der generellen Tendenz in der gleichen Richtung zielend ...

Der Versuch, Landesplanung auf eine Landesentwicklungspolitik fortzuentwickeln (NRW-Programm, Hessen-Plan, Versuche in Niedersachsen u.a.), das heißt, neben den

* Wiedergabe eines Festvortrages, gehalten am 8. 2. 1980 in der Schloß-Aula der Universität Münster anlässlich des 70. Geburtstages von Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Werner Ernst.

¹ *Kunzmann, Klaus R.*: „Hinterraumplanung“. Ein neuer Studentengang R.4 an der Abteilung Raumplanung. In: Mitteilungen des Informationskreises für Raumplanung — IfR. (1979) Nr. 11, S. 29 ff.

räumlichen Bezügen auch Finanz- und Zeitbezüge festzulegen, wurde abgebrochen ...“

3. Feststellung: „Die maßgebliche Reduzierung der Planungskompetenzen des ältesten Regionalverbandes in Deutschland ... (gemeint ist der frühere SVR) mögen weitere Indizien dafür sein, daß die Landespolitiker auch mit der Regionalplanung wenig im Sinn zu haben scheinen ..., da auch auf der Ebene der Regionalplanung Stagnation sichtbar oder Rückzugsstrategien eingeleitet wurden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß derzeit weder auf Bundesebene noch auf Landesebene politische Absichten erkennbar sind, Raumordnungspolitik, Landes- und Regionalentwicklung wesentlich zu aktivieren“².

So provozierend diese Behauptungen insbesondere für einen Bundesraumordner gewesen sein mögen oder sind, ich habe sie aus nordrhein-westfälischer Sicht zunächst nur mit einigem Erstaunen zur Kenntnis genommen. Als ich dann aber in den abschließenden Schlußfolgerungen des Verfassers die folgende Variante als einen Eckpunkt für den künftigen Gestaltungsbereich alternativer Lösungen zur herkömmlichen Raumordnung und Landesplanung bzw. Landesentwicklungspolitik las, wurde ich doch stutzig. Diese sogenannte Alternative A lautet verkürzt: Aufgabe des umfassenden Anspruchs auf ressortübergreifende, integrative Koordinierung aller raumwirksamen Planungen und Maßnahmen und damit Auflösung der entsprechenden Verwaltungsstellen bei Bund, Ländern und in den Regionen.

Spätestens jetzt, meine Damen und Herren, werden Sie verstehen, daß dieser auch die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen nicht aussparende, pauschal negative „Denkanstoß“ mich reizte, selbstkritisch zu fragen, ob denn die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen wirklich so wenig Bedeutung für die Entwicklung der räumlichen Ordnung dieses Landes hatte und hat, daß man auch für dieses Bundesland die Verwirklichung der zuletzt zitierten Überlegungen ernsthaft in Erwägung ziehen müßte.

Vorab erscheint es mir zunächst einmal wichtig, sich daran zu erinnern, daß Nordrhein-Westfalen das erste Bundesland war, das schon kurz nach dem Zweiten Weltkrieg die in den 20er Jahren interessanterweise aus dem kommunalen Bereich heraus entstandene Idee von der Notwendigkeit einer überörtlichen, übergeordneten und zusammenfassenden Landesplanung aufgriff und als gemeinsame Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung identifizierte und ausformte.

Diese ideologisch wie politisch unbelastete, rein problembezogene Anknüpfung an die ursprüngliche Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung vor der nationalsozialistischen Ära ist für mich ein ganz entscheidender Grund mit für das bis heute erstaunlich hohe Maß an sachlicher, organisatorischer und politischer Kontinuität und Geradlinigkeit, das die Entwicklung der Landesplanung und ihrer Bedeutung in diesem Bundesland kennzeichnet. Das sich hierin widerspiegelnde ungebrochene Verhältnis zur sachproblematisch bedingten, ursprünglichen Aufgabenstellung

der Landesplanung hat bewirkt, daß die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich ihrer materiellen Zielsetzungen inzwischen immerhin drei Jahrzehnte hindurch kurzfristig-modischen Einflüssen vielfältiger Reform euphorien recht konsequent, wie mir scheint, widerstanden hat. Um so eher war es daher möglich, sinnvolle instrumentelle und organisatorische Veränderungen aufgrund neuer Rahmenbedingungen vorzunehmen und durchzusetzen.

Die langlebige Wirksamkeit der hier aufgezeigten Zusammenhänge hat sich nicht zuletzt darin handfest bewiesen, daß es in Nordrhein-Westfalen in Sachen Landesplanung bis heute immer eine Allparteienkoalition gegeben hat und gibt. Alle parlamentarischen Entscheidungen in Sachen Landesplanung sind letztendlich jeweils fast einmütig getroffen worden, das heißt, auch mit Zustimmung der jeweiligen Opposition. Diesen anhaltend breiten politischen Konsens sollte man tunlichst nicht übersehen, wenn man sich mit der Bedeutung der Landesplanung in diesem Lande kritisch auseinandersetzen will.

Seit 1964 hat die Landesregierung insgesamt 13 ausführliche Berichte über die Landesplanung in unserem Lande vorgelegt. Diese Berichte dokumentieren mit zunehmender Genauigkeit, aber auch Offenheit die Bemühungen, die Schwierigkeiten, die Erfolge wie auch die unübersehbaren Mißerfolge der Landesplanung.

Ich möchte darauf verzichten, die in diesen Berichten nachzulesenden Belege über die unmittelbaren wie mittelbaren materiellen Auswirkungen der Landesplanung auf die Entwicklung der räumlichen Ordnung in Nordrhein-Westfalen im einzelnen zu wiederholen.

Dabei sollte man im übrigen nicht vergessen, daß es in vieler Hinsicht ohnehin wenig sinnvoll und sogar unmöglich ist, mittels noch so ausgeklügelter Indikatoren, Kriterien oder Indizes zu Soll-Ist-Bilanzierungen zu gelangen, die als eindeutige Beweise für Erfolge oder Mißerfolge bei der Verwirklichung eines landesplanerischen Zielsystems gelten können³. Derartige ökonomisch-modellhafte Erfolgskontrollen oder Wirkungsanalysen sind zweifellos unerlässlich und hilfreich, aber ihrer Aussagekraft sind nach meiner bisherigen Erfahrung weitaus engere Grenzen gesetzt, als manche meinen.

Ich möchte vielmehr versuchen, die Bedeutung der Landesplanung für die Entwicklung der räumlichen Ordnung dieses Landes von ihrem politischen Stellenwert her zu hinterfragen, sie also, wenn Sie so wollen, an Hand politisch-symptomatischer Feststellungen — aus Zeitgründen allerdings nur schlaglichtartig — beleuchten.

Dabei möchte ich *fünf Entwicklungsphasen* unterscheiden, um dadurch den prozessualen Gesichtspunkt des Bedeutungswandels, der nur mit viel Geduld und Zähigkeit zu erreichen war, hervorzuheben⁴.

3 Vgl. u. a. Thoss, Rainer: Ziele für die Landesentwicklung und ihre Konkretisierung durch Indikatoren. In: Der Landkreis. (1976) Nr. 6, S. 194 ff., sowie Caspers, A.: Rationale Lösung von Ziel-Mittel-Konflikten über- und nachgeordneter regionaler Einheiten. — Münster 1978.

4 Vgl. hierzu auch Lowinski, Heinrich: Auswirkungen der Gebietsreform auf die Landesplanung. In: Die kommunale Gebietsreform. Hrsg.: v. Oertzen, Thieme — V/1 Knemeyer, F. L.: Gemein-deübergreifende Auswirkungen. — Baden-Baden. (Erscheint 1980).

2 Hübler, K. H.: Kritik zum strategischen Ansatz der Bundesraumordnung. Vorschläge einer Neuorientierung. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 3–4, S. 129 ff.

Die erste Phase von 1950 bis 1962 führte über den regionalen Ansatz der Landesplanungsgemeinschaften im wesentlichen mit dem Ziel einer geordneten regionalen Bodennutzung hinaus zur Landesplanung als Entwicklungsplanung für das gesamte Landesgebiet.

Bis dahin hatte man die Landesplanung zugegebenermaßen mehr toleriert als gefördert, zumal sie selbst wenig faßbare Ergebnisse, etwa in Form von Raumordnungsplänen, vorweisen konnte. Maßgeblich befruchtet wurde die Entwicklung der Landesplanung allerdings dann durch die Verabschiedung des Bundesbaugesetzes 1960 und die Veröffentlichung des heute — wie ich meine — zu Unrecht fast vergessenen SARO-Gutachtens aus dem Jahre 1961.

Ausschlaggebend für die Aufgabe des rein „regionalen Ansatzes“ der Landesplanung nach dem Landesplanungsgesetz von 1950 war die „Entdeckung“ der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung im Bereich der Siedlungsstruktur und darüber hinaus der Raumstruktur des gesamten Landesgebietes.

Ausschlaggebend für die Hinwendung zur Entwicklungsplanung hingegen war der seit Beginn der Industrialisierung und im Zuge des Wiederaufbaus erneut offenkundig gewordene enttäuschte „Harmoniegedanke“ der klassischen liberalen Theorie der freien Marktwirtschaft in bezug auf die Entwicklung der Raumbeanspruchung und das Verteilungsproblem der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen.

So trat neben die Ordnung des Raumes als zusätzliche Aufgabe der Landesplanung die gestaltende Entwicklung des Raumes. Daraus ergab sich zwangsläufig zugleich die Schlußfolgerung nach Überwindung des sektoral isolierten Fachplanungs- und Ressortprinzips als Voraussetzung für die Durchsetzung und Verwirklichung einer umfassenden Entwicklungsplanung.

Markiert wurde diese entscheidende Weichenstellung durch neue Begriffe wie Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne.

Während der zweiten Phase von 1962 bis 1972, in der 1964 das erste Landesentwicklungsprogramm und 1966 bzw. 1970 die ersten beiden Landesentwicklungspläne entstanden, wurde die Landesplanung mit zunehmender Operationalisierung ihrer Ziele zu einem wichtigen Instrument der Landesentwicklungspolitik.

Wegen des überwiegend grundsätzlichen Charakters seiner Ziele und ihrer allgemeinen, „unoperationalen“ Form wurde das Landesentwicklungsprogramm von 1964 von nicht wenigen weder als sachlicher und methodischer Fortschritt in der Entwicklung der Landesplanung noch als bedeutsames Element der Landespolitik gewertet. Diese Einschätzung änderte sich jedoch recht bald.

Ein erster Anlaß hierzu war der Erlaß des Raumordnungsgesetzes des Bundes im Jahre 1965, weil die entscheidenden Planungsgrundlagen des Landesentwicklungsprogramms und damit seine Grundkonzeption bis auf wenige Punkte im wesentlichen unverändert in die Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG Eingang fanden.

Noch mehr Aufmerksamkeit erregte jedoch die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes I im Jahre 1966, weil durch diesen Landesentwicklungsplan erstmals Ziele der Landesplanung in einer Form dargestellt wurden, die ihre Durch-

setzung im Wege der Beachtung und ihre Verwirklichung durch Koordination und Integration fachlicher Planungen und Maßnahmen möglich machte. In den Berichten der Landesregierung über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung ist nachzulesen, welche Auswirkungen dieser Landesentwicklungsplan I nach und nach auf verschiedene raumbedeutsame Sachbereiche der Landespolitik, zum Beispiel im Bereich der Standortplanung für Hauptschulen, bei der Wohnungsbauförderung, im Städtebau und nicht zuletzt bei der kommunalen Neugliederung hatte. Dies war ein ganz entscheidender Durchbruch.

Eine weitere Steigerung vor allem des politischen Interesses bewirkte die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes II im Jahre 1970. Im Erläuterungsbericht zu diesem Landesentwicklungsplan wird erstmals ausdrücklich gesagt, daß die in der Strategie der Landesplanung angestrebte Zielbündelung „die Grundlage für eine entsprechende Maßnahmenbündelung und damit eine koordinierte Landesentwicklungspolitik“ ist.

Gewissermaßen das Vorspiel zur dritten Phase des Bedeutungszuwachses der Landesplanung von 1972 bis 1975 bildete die Aufstellung des Nordrhein-Westfalen-Programms 1975 im Jahre 1970.

Dieses NWP'75 ging in seinen räumlichen Festlegungen von den bis dahin rechtsförmlichen Programmen und Plänen der Landesplanung aus. Dementsprechend bildeten das Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahre 1964 und die Landesentwicklungspläne I und II aus den Jahren 1966 bzw. 1970 das räumliche Grundgerüst dieses Programms. Darin eingeordnet waren, der Natur als Handlungsprogramm entsprechend, die auf Realisierung bezogenen zeitlichen und finanziellen Entscheidungen. Dieser unübersehbare sachliche und politische Bedeutungszuwachs der Landesplanung führte schließlich über die Beteiligung des Landtags zur Parlamentarisierung der Landesplanung auf Landesebene.

Am 18. März 1970 nämlich faßte der Landtag eine Entschließung, die davon ausging, daß angesichts der sachlichen und politischen Bedeutung, die der Landesplanung für die gesamte Landesentwicklung zukommt, eine stärkere parlamentarische Mitwirkung bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne erforderlich sei.

Damit begann wiederum eine neue Entwicklungsphase der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Am 30. Mai 1972 beschloß der Landtag ein Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes, durch das er sich erhebliche Mitwirkungsbefugnisse bei der Landesplanung auf Landesebene sicherte. Danach wird nunmehr das Landesentwicklungsprogramm vom Landtag als Gesetz beschlossen. Die Landesentwicklungspläne werden von der Landesplanungsbehörde im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufgestellt.

Nur am Rande möchte ich erwähnen, daß auch die Neuformulierung der Aufgabenstellung der Landesplanung in diesem Gesetz einige interessante neue Aspekte enthielt.

Kaum zwei Jahre später — 1974 — beschloß der Landtag ein neues Landesentwicklungsprogramm, und zwar erstmals in der Form eines Gesetzes zur Landesentwicklung. Zwar

knüpft das neue Landesentwicklungsprogramm in seiner Konzeption eng an das erste Landesentwicklungsprogramm von 1964 an, enthält jedoch in seinem Zielsystem zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes eine ganze Reihe von neuen Aspekten. Das gilt sowohl für die Darstellung der siedlungsräumlichen Grundstruktur als auch für die erstmalige Forderung nach einer flächendeckenden Darstellung der zentralörtlichen Gliederung für das gesamte Landesgebiet bis hin zu der Forderung nach Festlegung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen.

Der Abschnitt III des Gesetzes zur Landesentwicklung ist hier insofern von besonderem Interesse, als er erstmals allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für wichtige raumbedeutsame Sachbereiche der Landesentwicklung enthält, das heißt, für den Städtebau und das Wohnungswesen ebenso wie für den Verkehr, die Erholung, das Bildungswesen oder die Landschaftsentwicklung. Durch die Zielaussagen des Abschnittes III des Gesetzes zur Landesentwicklung wurde so erstmals eine umfassende Integration aller raumbedeutsamen Sachbereiche der Landesentwicklung ermöglicht.

Noch 10 Jahre vorher, bei der Aufstellung des ersten Landesentwicklungsprogramms 1964, war Vergleichbares noch nicht machbar, weil es damals noch eindeutig als ein unzulässiger Eingriff in die unterschiedlichen Ressortinteressen abgelehnt wurde. Zehn Jahre Überzeugungsarbeit — ein langer Atem also — waren nötig, um den aufgezeigten Wandel zu bewirken.

Die *vierte Entwicklungsphase*, die mit einer erneuten Änderung des Landesplanungsgesetzes im Jahre 1975 begann, ist durch die bekannte Neuordnung der Regionalplanung gekennzeichnet, die mit der inzwischen ebenfalls vollzogenen Einbindung der Braunkohlenplanung in die Regionalplanung organisatorisch abgeschlossen worden ist. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß diese Neuorganisation der Regionalplanung in engem Zusammenhang mit den Ergebnissen der kommunalen Gebietsreform und der sie begleitenden Funktionalreform zu sehen ist. Sie korrespondiert im übrigen auch mit der gewandelten Aufgabenstellung der Landesplanung als Entwicklungsplanung und trägt der durch die Gebietsreform angestrebten und herbeigeführten verbesserten Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden des Landes gleichermaßen Rechnung.

Die bisherigen Träger der Regionalplanung, die Landesplanungsgemeinschaften, waren selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diese organisatorische Stellung war in den Zeiten der rahmensetzenden Verbotsplanung konsequent. Mit der Wandlung der Landesplanung zur initiierenden Entwicklungsplanung zeigte sich jedoch immer mehr die Notwendigkeit, die Regionalplanung organisatorisch mit der durchführenden Verwaltung zu verbinden.

Nach der Neuregelung ist Träger der Regionalplanung im Regierungsbezirk ein kommunal zusammengesetzter Bezirksplanungsrat. Er ist organisatorisch der Behörde des Regierungspräsidenten zugeordnet, hat jedoch die uneingeschränkte Sachherrschaft über die Erarbeitung und Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes.

Nach der Neuregelung haben die Regierungspräsidenten mit den Bezirksplanungsräten auch die Vorbereitung und Festlegung von raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen und Förderungsprogrammen zu beraten. Diese Vorschrift verbessert institutionell den Informationsfluß zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung und ermöglicht eine Frühkoordination von Planungs- und Durchführungsabsichten der öffentlichen Planungsträger, die nach der bisherigen Regelung entweder überhaupt nicht oder nicht in diesem Umfang möglich war. Diese Beratungsfunktion der Bezirksplanungsräte hilft, wie sich inzwischen gezeigt hat, sehr wirkungsvoll, Interessenkollisionen und Zielkonflikte im zwischengemeindlichen und regionalen Bereich frühzeitig zu erkennen und auszuräumen, Entscheidungsprozesse zu verbessern, ohne Entscheidungskompetenzen zu verlagern.

Neben der Neuorganisation der Regionalplanung brachte die Änderung des Landesplanungsgesetzes von 1975 auch eine ganz wesentliche *Änderung der Aufstellungsverfahren für das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne*, die durchaus als eine Folge auch der kommunalen Gebietsreform zu sehen ist.

Danach hat die Landesplanungsbehörde im Erarbeitungsverfahren, also bei der Vorbereitung des Landesentwicklungsprogramms wie von Landesentwicklungsplänen, die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen. Hier findet sich der im ROG enthaltene Rechtsgedanke wieder, daß die von der Planung Betroffenen auch an der Planaufstellung mitwirken sollen.

Dieses für Nordrhein-Westfalen neuartige Beteiligungsverfahren ist ein außerordentlich extensives Verfahren. Man kann dies am Beispiel des soeben novellierten Landesentwicklungsplanes I/II verdeutlichen. Mit der Aufstellung dieses Planes am 1. Mai 1979 wurde eine zweijährige, breite Diskussion über seine Ziele abgeschlossen.

Das Beteiligungsverfahren sah erstmals die unmittelbare Beteiligung aller Mandatsträger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden des Landes sowie der Bezirksplanungsräte und der gesamten funktionalen Selbstverwaltung vor. Dieses völlig neuartige Verfahren für die Erarbeitung von Landesentwicklungsplänen hat eine Diskussion über die Landesplanung und ihre Ziele auf breiter landesweiter Basis ausgelöst, wie sie bis dahin nie stattgefunden hat.

Mangels entsprechender Erfahrungen kann es kaum verwundern, daß dieses neue Erarbeitungsverfahren einem Lernprozeß auf allen Ebenen gleichzusetzen war⁵.

Eine besonders wichtige Erfahrung aus diesem Lernprozeß scheint mir zu sein, daß die Landesplanung künftig eine wesentlich intensivere Öffentlichkeitsarbeit betreiben muß, wenn derartige Beteiligungsverfahren zu einer optimalen Diskussion im Gegenstromverfahren zwischen Staat und Selbstverwaltung bzw. zwischen Landesplanung und Fachplanung

5 Lowinski, Heinrich: Erfahrungen aus dem Beteiligungsverfahren zur Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II. In: Probleme und Perspektiven räumlicher Planung in Nordrhein-Westfalen. Forschungsberichte der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen. — Hannover 1978. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 126. S. 157 ff.

und dementsprechend zu einem weitgehenden Konsens bei der Formulierung der Ziele der Landesentwicklung führen sollen. Es ist erfreulich, daß ein inzwischen gestarteter Versuch, die Schulen unseres Landes zur Auseinandersetzung mit dem neuen Landesentwicklungsplan I/II im Rahmen des Geographieunterrichts anzuregen, auf so großen Widerhall gestoßen ist, daß sehr viele Schulen des Landes von diesem Angebot der Landesplanungsbehörde Gebrauch gemacht haben.

Die aufgetretenen Anlaufschwierigkeiten mit dem neuen Erarbeitungsverfahren sind im übrigen überwindbar, auch wenn man künftig im Gegenstromverfahren mit einer selbstbewußt-kritischen Einstellung der kommunalen Seite wie aller übrigen Beteiligten gegenüber den Absichten und Vorgaben des Landes zur Landesentwicklung rechnen muß.

Um jedoch falsche „Frontstellungen“ zu vermeiden, sollte man über die folgende Feststellung nachdenken, die *Köstering* kürzlich mit Blickrichtung auf die Sorgen der kommunalen Selbstverwaltung getroffen hat:

„In der zunehmenden Verdichtung fachplanerischer Vorgaben für die Gemeinden, von denen manche durchaus begründet und manchmal unverzichtbar sein mögen, wird der Entscheidungsfreiraum der Gemeinden jedenfalls eher eingeengt als durch rahmensetzende allgemeine landesplanerische Leitlinien“⁶.

Diese Auffassung wird zum Beispiel auch vom Städte- und Gemeindebund geteilt, dessen Präsidium in einer Entschlie-ßung vom 12. November 1979 zur Funktionalreform unter anderem folgendes erklärt hat:

„Das Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen ist weiter dadurch gestärkt worden, daß die Bauleitplanung als bedeutsames Instrument gemeindlicher Entwicklungspolitik rechtlich abgesichert werden konnte. Im Rahmen der Beratungen des Landesentwicklungsplanes I/II ist es gelungen, den notwendigen Freiraum der Gemeinden im Bereich der Planung gegen unangemessene Vorgaben und Eingriffe der Landesplanung abzusichern.“

Auch der Städtetag NW sagt in seinem kürzlich veröffentlichten Geschäftsbericht 78/79 zum LEP I/II: „Die jetzt geltende Fassung ist für die Städte akzeptabel“ (S. 100).

Die optimale Ausnutzung des Entwicklungspotentials unseres Landes, möchte ich dieser Feststellung hinzufügen, setzt selbstverständlich leistungsstarke Gemeinden voraus. Es kann keinen Zweifel daran geben, daß dies auch ein Ziel der Landesplanung ist und sein muß. Denn, wenn zum Beispiel die rückläufige Bevölkerungsentwicklung anhält, könnten schon bald viele, insbesondere kleinere, Gemeinden sich auf die partnerschaftliche Hilfe der Landesplanung besinnen, um ihre funktionsgerechte Ausstattung mit Infrastruktur zu verteidigen.

Der Beginn der 80er Jahre markiert insofern eine *neue, 5. Phase* der Entwicklung der Landesplanung, als sich mehr und mehr abzeichnet, daß sich der Gegenstand des landesplanerischen Gegenstromverfahrens in dem vor uns liegenden Jahrzehnt von der Festlegung von Zielen der Landesplanung ver-

stärkt auf deren Umsetzung verlagern und konzentrieren wird. Dafür sprechen insbesondere folgende Überlegungen:

1. Die organisatorische Neuregelung der Landesplanung in Verbindung mit der Parlamentarisierung auf Landesebene und der Einrichtung der Bezirksplanungsräte im regionalen Bereich ist abgeschlossen.
2. Durch die Operationalisierung und Instrumentarisierung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf Landesebene in Form von vier aufgestellten Landesentwicklungsplänen und einem noch in der Erarbeitung befindlichen Landesentwicklungsplan scheint mir der sinnvolle sach- und kompetenzgerechte Regelungsanspruch inso- weit weitgehend ausgeschöpft zu sein.
3. Die Bezirksplanungsräte haben schon in ihrer ersten Legis- laturperiode erkennen lassen, daß sie Willens und in der Lage sind, im Zusammenhang mit der Aufstellung der Ge- bietsentwicklungspläne ihr jeweiliges Regionalbewußtsein politisch zu artikulieren und auch in regionaler Verant- wortung Prioritätsentscheidungen im Bereich der Bera- tung von Förderungsprogrammen zu treffen bzw. mitzu- tragen.
4. Die — wenn man so will — stärkere Demokratisierung des Aufstellungsverfahrens für das Landesentwicklungspro- gramm und die Landesentwicklungspläne schließlich ha- ben eine neue Möglichkeit eröffnet, zu einer bis dahin nicht gegebenen breiten gesellschaftspolitischen Grund- satz- und Zieldiskussion zu kommen, um wachsendes Problembewußtsein ebenso wie die gesellschaftliche und politische Konsensbildung zu fördern.
5. Im übrigen möchte ich darauf hinweisen, daß unter diesen Umständen die Landesentwicklungsberichte der Landes- regierung eine neue planungspolitische Dimension erhal- ten, die sich nicht darauf beschränkt, durch mehr oder minder geschickte Öffentlichkeitsarbeit bessere Voraus- setzungen für eine offene Planung als Mittel der Konsens- findung zu schaffen. Der Landtag dieses Landes, insbe- sondere sein Ausschuß für Landesplanung und Verwal- tungsreform, haben nicht zuletzt durch die in den letzten Jahren gewachsene sachliche, zeitliche und politische In- tensität der Diskussionen über die jeweiligen Landesent- wicklungsberichte, deren Bedeutung als planerische Basis- information bzw. als Instrument informativer Planung für sich selbst ebenso erkannt wie für die Gemeinden, Be- zirksplanungsräte und die funktionale Selbstverwaltung insgesamt. Besonders stimulierend war in dieser Hinsicht wohl auch der von der Opposition im Jahre 1976 einge- brachte Gesetzentwurf über die parlamentarische Kon- trolle der Planung, das sogenannte Planungskontrollge- setz.
6. Der soeben im Landtag vorgelegte letzte Landesentwick- lungsbericht⁷ scheint, wie erste Reaktionen aus dem parla- mentarischen Raum erkennen lassen, den Funktionen, die dieser Bericht nach dem Willen des Parlaments erfüllen soll, sehr weitgehend gerecht zu werden. Neben der Re-

6 *Köstering, H.*: Der Einfluß der staatlichen Gesetze, Planungen und Programme auf die Entwicklung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. In: *Verwaltungsrundschau*. 25. Jg. (1979) H. 5, S. 151.

7 Landesentwicklungsbericht gemäß § 32 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 11. 1979. — Düs- seldorf 1979.

gionalisierung seiner Ansagen wird künftig jedoch wohl vor allem den finanzwirtschaftlichen Aspekten noch mehr Raum eingeräumt werden müssen. Allerdings muß bezweifelt werden, ob es je möglich sein wird, eine volle prozeßhafte Verbindung zwischen Landesentwicklungsbericht, mittelfristiger Finanzplanung und Haushaltsplanung herzustellen, da dies zu einer sehr problematischen Vermischung von legislativen und exekutiven Funktionen führen müßte.

So viel, meine Damen und Herren, aus meiner praktischen Sicht zur Bedeutung der Landesplanung für die Entwicklung der räumlichen Ordnung in Nordrhein-Westfalen, die nach meiner Meinung noch nie so groß war wie zur Zeit. Aber: Sie mögen sich Ihr Urteil selbst bilden.

Ich möchte nicht verschweigen, daß es durchaus eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Beiträgen gibt, die mit meiner Beurteilung der Dinge ganz und gar nicht übereinstimmen⁸. Insbesondere seit der „abgebrochene“ methodische Versuch des NWP'75 fälschlicherweise als möglicher Anfang vom Ende der Landesplanung angesehen worden ist, haben sich weitere Stimmen kritisch zu der aus ihrer Sicht mangelnden Bedeutung der Landesplanung auch in diesem Lande geäußert.

Sogar in der Festschrift für Sie, Herr Prof. Dr. Ernst, findet sich ein Beitrag zum Thema „Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik“⁹. Er enthält allerdings bei aller wissenschaftlichen Kritik an der Praxis der Raumplanung, die möglicherweise hier und da auch auf Mißverständnissen beruhen mag, auch eine These, die ich durchaus unterstreichen möchte: Danach vermögen weniger die Erarbeitung neuer, respektive zusätzlicher planerischer Verfahren oder weitere konzeptionelle Veränderungen oder institutionelle Reformen zum Abbau von Defiziten beizutragen, als vielmehr zunächst die Verbesserung und Verstärkung der Konsensbasis für die Ziele und Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung.

8 Hingewiesen sei u. a. auf den Diskussionsbeitrag von Wagoner, Frido: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. (1970) H. 3, S. 93 ff. oder Ders.: System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden. In: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. – Berlin 1974. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, S. 129 ff.

9 Hesse, Joachim Jens: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag. – München 1980, S. 201 – 214.

Nicht von ungefähr hat der bekanntermaßen sehr erfahrene Jurist und angesehene Praktiker Prof. Dr. Niemeier seinen jüngsten Beitrag, der sich mit der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen befaßt, mit der Feststellung beschlossen:

„Landesplanung in unserem Rechtsstaat mit seinen Gemeinden ist und bleibt eine Sache der Überzeugung, nicht der Zwangsmittel“¹⁰.

Nach meiner Erfahrung ist dies in der Tat der richtige Weg, um im Gegenstromverfahren zwischen Landesplanung und Fachplanung, zwischen Landesplanung und Regionalplanung, zwischen Landesplanung und gemeindlichen Planungen nicht nur vordergründig auf die Erlangung von Fördermitteln ausgerichtete Aktivitäten nach Art von Verteilungskämpfen auszulösen, sondern echte leitbildorientierte Kreativität hervorzurufen, um dem gemeinsamen Verfassungs- und Gesetzauftrag der Raumplanung für die Menschen unseres Landes auf den verschiedenen Ebenen bestmöglich gerecht zu werden.

Bewußtseinslöcher wie Probleme, über die wir uns dringend klar werden müssen, gibt es wahrlich genug, zum Beispiel die Bevölkerungsentwicklung, die dramatische Zuspitzung der Energieversorgung, die wachsende Umweltbelastung oder gar die Sorgen über die Folgen des allmählichen Endes unseres industriellen Zeitalters, dessen technologischer Fortschritt sehr bald in schwerwiegende Probleme insbesondere im Arbeitsmarktbereich führen könnte.

Außerdem sollten wir uns alle der ständigen Herausforderung stellen, unsere vielfältige Anspruchsschizophrenie abzubauen und einfach ehrlicher werden, wie es einmal ein geplanter Stadtplaner einprägsam formulierte.

Sachlicher Aufgabenbezug und ehrliches Problembewußtsein sollten darum für die 80er Jahre verstärkt in den Vordergrund unserer praktischen landesplanerischen Arbeit ebenso rücken, wie ich mir dies auch im politischen und wissenschaftlichen Bereich wünschen möchte¹¹.

Danach könnte die Frage nach der Bedeutung der Landesplanung für die Entwicklung der räumlichen Ordnung vielleicht weniger zwiespältig zu beurteilen sein, als dies heutzutage möglich scheint.

10 Niemeier, H.-G.: Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 3–4, S. 121 ff.

11 Siehe hierzu auch den neuesten Beitrag von Ganzer, Karl: Raumordnung in den 80er Jahren. In: Der Landkreis. (1980) Nr. 1, S. 9 ff.