

HEINZ LANGER

Landesplanung in Westfalen

Der Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen besteht aus der früheren Provinz Westfalen ohne die zum Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk gehörenden Städte und Kreise, jedoch einschließlich des früheren Landes Lippe, das zu Beginn des Jahres 1947 dem Landesteil Westfalen des seinerzeit neugebildeten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen angegliedert wurde. Der Planungsraum ist mit 18 850 qkm fast so groß wie das Land Rheinland-Pfalz. Seine 4,586 Mill. Einwohner (31. 12. 1971), das sind 26,8% der Bevölkerung des Landes Nordrhein-Westfalen, leben auf 55% der Landesfläche. Die Bevölkerungsdichte von 243 Einwohner/qkm entspricht in etwa der des Bundesgebietes (248 E/qkm). Mag dieser Wert – gemessen an den 503 E/qkm des Landes Nordrhein-Westfalen – auch niedrig erscheinen, so liegt er doch weit über den entsprechenden Zahlen der Länder Niedersachsen (150), Bayern (150), Schleswig-Holstein (163) und Rheinland-Pfalz (185). Der Planungsraum gehört nach dem Landesentwicklungsplan I des Landes Nordrhein-Westfalen zum weitaus größten Teil zu den ländlichen Zonen, in denen auf 97,5% der Fläche 88,6% der Bevölkerung leben. Nur 3,9% wohnen im Ballungskern Bielefeld und nur 7,5% in den Ballungsrandzonen des Raumes Bielefeld, des nördlichen Lippe-Randgebietes und des Raumes Iserlohn. Diese Angaben deuten schon darauf hin, daß sich im Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen andere Aufgaben und Probleme der Landesplanung stellen als in den weit dichter besiedelten Planungsräumen der beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Bei der Bevölkerungsbewegung im Planungsraum lassen sich im Zeitraum zwischen 1939 und 1971 drei fast gleich lange Phasen unterscheiden: In der ersten Phase von 1939 bis 1950 ist die Bevölkerung überdurchschnittlich gewachsen. Dabei war die relative Zunahme mit 30,4% fast dreimal so groß wie die des Landes Nordrhein-Westfalen (10,5%) und knapp doppelt so groß wie die des Bundesgebietes (16,6%). Diese Entwicklung erklärt sich in erster Linie aus der Zuwanderung von Flüchtlingen. Von 1950 bis 1961 zeichnete sich eine Phase der Konsolidierung ab, die durch Abwanderung der in den Raum eingeströmten Flüchtlinge in Gebiete mit entsprechenden Arbeitsplatzangeboten gekennzeichnet ist. In dieser Phase entsprach das Wachstum des Planungsraumes mit 10,4% etwa dem des Bundesgebietes (11,9%), während im Lande Nordrhein-Westfalen mit 20,4% ein fast doppelt so hohes Wachstum zu verzeichnen war. Im Jahre 1961 begann – mit wiederum überdurchschnittlicher Zunahme – eine Phase der Normalisierung. Dabei lag das Bevölkerungswachstum des Planungsraumes in der Zeit von 1961 bis 1970 mit 10,0% klar vor dem des Landes Nordrhein-Westfalen (6,4%) und des Bundesgebietes (8,0%). Diese Entwicklung beruht vorwiegend auf einem höheren Geburtenüberschuß, dessen Zunahme im Raum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen 8,1% betrug gegenüber 5,4% in Nordrhein-Westfalen und 5,1% im Bundesgebiet. Im gleichen Zeitraum betrug der Wanderungsgewinn im Planungsraum 1,9% gegenüber 1,0% in Nordrhein-Westfalen und 2,9% im Bundesgebiet. Erstmals seit der Nachkriegszeit überstiegen in den Jahren 1969, 1970 und 1971 die Wanderungsgewinne den absinkenden Geburtenüberschuß. Schließlich

ist bemerkenswert, daß die Bevölkerung in den ländlichen Zonen des Planungsraumes Westfalen in der Zeit von 1961 bis 1971 mit 12,9% stärker gewachsen ist als in den Ballungsrandzonen (12,2%). Allerdings zeigen sich bei der Betrachtung einzelner Teilräume sehr unterschiedliche Ergebnisse.

Auf jeden Fall aber wird deutlich, daß die Abwanderung aus den sich rückläufig entwickelnden Ballungskernen nicht – wie vielfach angenommen wird – ausschließlich den Ballungsrandzonen zugute kommt, sondern von der räumlichen Situation der Teilbereiche abhängig ist.

Im Jahre 1971 hatte der Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen einen Geburtenüberschuß von 14 592 gegenüber 12 372 im Lande Nordrhein-Westfalen. Aus dem Vergleich dieser Zahlen ergibt sich, daß in einigen Teilräumen des Landes außerhalb des Planungsraumes Westfalen Sterbefallüberschüsse eingetreten waren.

Bei der Wanderungsbilanz des Planungsraumes war im Jahre 1971 ein Wanderungsgewinn von rund 33 000 Personen, davon rund 8000 Deutsche und rund 25 000 Ausländer, zu verzeichnen. Im Lande Nordrhein-Westfalen ergab sich dagegen ein Wanderungsgewinn von rund 100 000 Personen, der aus dem Zustrom von rund 103 000 Ausländern und der Abwanderung von rund 3000 Deutschen entstanden war.

In der Erwerbsstruktur des Planungsraumes hat die Zahl der nicht landwirtschaftlich Beschäftigten im Zeitraum zwischen den Volkszählungen 1961 und 1970 mit +2,9% leicht zugenommen gegenüber einem geringen Rückgang von -0,8% im Lande Nordrhein-Westfalen. Bei den einzelnen Wirtschaftsbereichen ergab sich in der Land- und Forstwirtschaft mit -51,5% eine überproportionale Abnahme der Erwerbstätigen gegenüber -47,4% im Land und -44,5% im Bundesgebiet. Im produzierenden Gewerbe war ein Rückgang der Zahl der Beschäftigten von -3,4% gegenüber -9,6% im Land und -1,2% im Bundesgebiet zu verzeichnen. Dem allgemeinen Trend entsprechend stieg die Zahl der Beschäftigten im tertiären Bereich überall stark an. Hier lag die Zunahme im Planungsraum mit 12,9% zwischen der des Landes mit +12,5% und der Zunahme im Bundesgebiet mit +13,7%.

Als Ergebnis des Jahres 1970 ist festzustellen, daß der Anteil der Land- und Forstwirtschaft im Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen mit 6,8% zwar etwa doppelt so hoch ist wie der des Landes Nordrhein-Westfalen (3,5%) aber unter dem Wert des Bundesgebietes liegt (7,6%). Im produzierenden Gewerbe ist der Anteil des Planungsraumes mit 54,4% höher als der von Land (53,2%) und Bund (48,8%). Im Tertiärbereich dagegen überwiegen die Anteile sowohl des Landes mit 43,3% als auch des Bundesgebietes mit 43,7% den Wert von 38,4% des Planungsraumes. Dementsprechend liegen im Planungsraum die Besatzziffern im Tertiärbereich mit 152 Beschäftigten je 1000 Einwohner erheblich unter den entsprechenden Zahlen des Landes (178) und des Bundes (188).

Bei einer genaueren Betrachtung des Planungsraumes der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen ergeben sich Bereiche, in denen die Bevölkerung sehr unterschiedliche räum-

liche Lebensbedingungen findet. Es gibt Verdichtungsräume, in denen die Ordnung konkurrierender Raumansprüche im Zuge einer intensiven Entwicklung die landesplanerischen Aufgaben bestimmt. Der Raum zeigt aber auch alle Übergangsstufen bis zu umfangreichen Teilbereichen, in denen nicht die Überlastung des Raumes, sondern der Mangel an tragenden Elementen für eine zeitgemäße Lebensführung das entscheidende Problem der Landesplanung darstellt.

Angesichts dieser Vielfalt des Planungsraumes erscheint es nicht sinnvoll, insgesamt von einem „ländlichen Raum“ zu sprechen, selbst wenn dies im Vergleich mit den benachbarten Ballungsräumen nahe liegt und die im Landesentwicklungsplan I abgegrenzten „ländlichen Zonen“ mit 88,6% der Bevölkerung und 97,5% der Fläche des Planungsraumes zu einer solchen Charakterisierung verleiten könnten. Der Begriff „ländlich“ ist ohnehin schillernd. Auch die Definition im Entwurf eines Gesetzes zur Landesentwicklung für die „ländlichen Zonen“ als „Gebiete mit aufgelockerter Siedlungsstruktur, die eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von weniger als 1000 Einwohner je qkm aufweisen“, ist zu allgemein, um die Entwicklungsprobleme dieser Zonen auch nur anzudeuten. Da ist ein Wort- bzw. Fragespiel schon aufschlußreicher, das *Olaf Boustedt* einmal in einer Diskussion gebraucht hat. Gegenüber der Frage für die Verdichtungsräume „Wieviel Raum braucht der Mensch?“ stellte er für die schwächer besiedelten ländlichen Gebiete die Wörter zu der Frage um: „Wieviel Menschen braucht der Raum?“. Es liegt auf der Hand, was gemeint ist. Zwar gibt es in der Konzentration das höhere Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen und eine bessere Ausstattung mit Einrichtungen kultureller und zivilisatorischer Art. Aber es stellen sich andererseits die Probleme der Enge, am stärksten fühlbar durch den Mangel an einwandfreien Umweltbedingungen und schnell erreichbaren Naherholungsmöglichkeiten. In schwächer besiedelten Gebieten ist der Spielraum des Menschen dagegen nahezu unbegrenzt. Naherholungsmöglichkeiten stehen in Fülle zur Verfügung. Aber es fehlen Versorgungseinrichtungen und qualifizierte Arbeitsplätze, ohne die eine angemessene Versorgung der Bevölkerung nicht möglich ist. Daher stellt sich hier die Frage nach der Zahl der Menschen, die vorhanden sein muß, um die notwendigen Versorgungseinrichtungen des Raumes zu tragen.

Nun spricht vieles dafür, daß eine eindeutige geographische, strukturelle und soziologische Abgrenzung des ländlichen Raumes nicht möglich ist. Immer handelt es sich um Teilräume mit schwimmenden Grenzen innerhalb eines größeren Raumes. Es gibt Übergangszonen wie auch verstädterte Inseln innerhalb rein ländlicher Gebiete; es gibt aber auch ländlich strukturierte Bereiche innerhalb von Verdichtungsgebieten. Der ländliche Raum ist eben eine im gesamten Lebensraum integrierte Raumkategorie. Sein Anteil am Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen ist trotz der großen Vielfalt des Raumes mitbestimmend für die Funktionen, die der Planungsraum im Gesamtgefüge des Landes Nordrhein-Westfalen zu erfüllen hat. Diese Funktionen lassen sich in zwei Gruppen glied-



Landesplanungsgemeinschaft Westfalen

dern, die trotz ihrer Unterschiede unabdingbar aufeinander angewiesen sind. Primär geht es um die Entwicklung gesunder Lebensbedingungen für die Bevölkerung des Planungsraumes. Die sekundären Funktionen sind in erster Linie Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen für die benachbarten Ballungsräume an Rhein und Ruhr, wobei das Angebot an Erholungsmöglichkeiten natürlich auch den verstärkten Bereichen des Planungsraumes selbst zugute kommt.

Die Bezüge beider Funktionsgruppen zum ländlichen Charakter großer Teile des Planungsraumes ergeben sich einerseits aus dem reichen Überschuss an natürlichen landschaftlichen Kräften, die zur Entlastung oder Ergänzung der Ballungsgebiete des Landes beitragen, z. B. durch Sicherstellung der Wasserversorgung des Ruhrgebietes und Bereitstellung ausgedehnter Erholungsmöglichkeiten, nicht zuletzt auch durch seine Aufnahmefähigkeit in Bereichen mit gesunden Lebensbedingungen. Andererseits sind es in erster Linie diese ländlich strukturierten Teilräume, die auf eine Verbesserung ihrer Wirtschafts- und Infrastruktur besonders angewiesen sind.

Bei einer Gliederung des Planungsraumes zeichnen sich

sechs Teilräume ab, die sich im wesentlichen von ihren engeren räumlich-funktionalen Bezügen her abgrenzen lassen. Es sind dies das Münsterland, das Minden-Ravensberger Land, das Hochstift Paderborn, das Sauerland, der Raum Iserlohn-Lüdenscheld und das Siegerland. Von diesen sechs Teilräumen ist drei Gebieten, nämlich dem Münsterland, dem Minden-Ravensberger Land und dem Siegerland, bei aller Differenzierung gemeinsam, daß sie jeweils auf einen verdichteten Kern ausgerichtet sind. Diese Kerne hat die Ministerkonferenz für Raumordnung durch Beschluß vom 21. 11. 1968 als Verdichtungsräume bezeichnet. Ihre Zentren Münster, Bielefeld und Siegen sind Oberzentren im Sinne der Terminologie des Bundes. Das Minden-Ravensberger Land und das Siegerland weisen einen verhältnismäßig hohen Industriebesatz auf, der beträchtlich über dem des Landes und des Bundes liegt. Demgemäß gibt es hier Teilräume, die als Stadtlandschaften angesprochen werden können. Das Münsterland trägt dagegen – abgesehen von einigen Städten – in weiten Teilen mehr die Züge eines ländlichen Raumes.

Auch das Hochstift Paderborn mit den Kreisen Büren, Höxter, Paderborn und Warburg ist ein auf ein verdichte-

tes Zentrum – nämlich die Stadt Paderborn – bezogener Raum. Es ist darüber hinaus – neben dem westlichen Münsterland – ein Teilgebiet mit besonderer landesplanerischer Problematik. Wenn hier auch in früheren Jahren – ausgelöst durch den Ostwestfalenplan und andere Förderprogramme – eine starke Zunahme der Arbeitsplätze stattgefunden hat, allerdings hauptsächlich in der Stadt Paderborn, so ist das Hochstift Paderborn mit 123 Einwohnern/qkm und einem Industriebesatz von 101 Beschäftigten je 1000 Einwohner doch insgesamt noch schwach strukturiert. Das gilt besonders für die Kreise Büren und Warburg. Im übrigen hat auch die Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Empfehlung vom 16. 4. 1970 die Kreise Büren und Warburg als „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Gebiete“ bezeichnet. Schließlich gehören die beiden Kreise zu den Gebieten, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Bund/Land gefördert werden.

Im Interesse der Entwicklung des Hochstiftes hat sich die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen seit einiger Zeit für die Entwicklung der Stadt Paderborn zum Oberzentrum eingesetzt. Diese Bemühungen fanden ihre Bestätigung durch den Beschluß der Landesregierung, in Paderborn und Siegen, diesen beiden für die Entwicklung des Raumes so wichtigen Zentren, Gesamthochschulen einzurichten.

Neben dem Hochstift Paderborn ist auch der westliche Teil des Münsterlandes aus landesplanerischer Sicht ein ausgesprochenes Problemgebiet. Die besondere Problematik dieses Raumes, zu dem die Kreise Ahaus, Borken, Coesfeld und Steinfurt sowie die kreisfreie Stadt Bocholt gehören, ergibt sich aus der Grenzlage zu den Niederlanden und den relativ hohen Anteilen der Beschäftigten in den Wirtschaftszweigen Landwirtschaft und Textilindustrie, die in früheren Zeiten Grundlage des Wohlstandes waren und 1961 noch 45% der gesamten Arbeitsplätze stellten, in der letzten Zeit aber bei rückläufigen Beschäftigtenzahlen die Ursache der eigentlichen Problematik darstellen. Die Struktur des westlichen Münsterlandes ist durch zwei Faktoren bestimmt. Bei hohen Geburtenüberschüssen, die in den vergangenen Jahren etwa viermal so hoch waren wie die des Landes Nordrhein-Westfalen, haben Landwirtschaft und Textilindustrie als Wirtschaftszweige mit abnehmenden Beschäftigtenzahlen relativ hohe Anteile. So ging die Zahl der Beschäftigten in der Textilindustrie, die 1970 noch rund 20% der gesamten Arbeitsplätze ausmachten, von 1961 bis 1970 um 26% zurück. Der Anteil der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft betrug 1970 noch 12,3%. Sollen die Lebensgrundlagen und der Anschluß an die Landesentwicklung gesichert werden, so müssen Maßnahmen vorbereitet werden, die eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur bewirken. Es kommt hinzu, daß aus dem Altersaufbau der Bevölkerung, der einen weit überdurchschnittlichen Anteil jüngerer Jahrgänge enthält, eine starke Zunahme der erwerbsfähigen Bevölkerung in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Das Land Nordrhein-Westfalen hat diesen Problemen durch ein regionales Aktionsprogramm bereits Rechnung getragen. Darüber hinaus werden Teile des westlichen Münsterlandes im Rahmen der

Gemeinschaftsaufgabe Bund/Land gefördert. Die Kreise Ahaus, Borken und Steinfurt sowie die kreisfreie Stadt Bocholt sind in diese Förderung einbezogen.

In den Teilgebieten des Planungsraumes der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen müssen die Ziele der Landesplanung den jeweiligen Problemen entsprechend mit unterschiedlichen Schwerpunkten konzipiert werden. So steht im Münsterland, im Hochstift Paderborn und – unter bestimmten Voraussetzungen – auch im Sauerland die Ansiedlung neuer, die Wirtschaftsstruktur ergänzender Betriebe im Vordergrund, wobei nicht nur die Quantität der Arbeitsplätze Beachtung verdient, sondern auch ihre Qualität. Im Sauerland geht es schwerpunktmäßig auch um die Ausgestaltung und Pflege der Erholungslandschaft. Im Minden-Ravensberger Land, im Siegerland und im Raum Iserlohn-Lüdenscheid steht daneben in großen Teilen die Ordnung der Besiedlung im Mittelpunkt der landesplanerischen Zielsetzung.

Bei der differenzierten Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur des Planungsraumes kommt einem System von Versorgungszentren als Mittel zur Erreichung der landesplanerischen Ziele entscheidende Bedeutung zu. Nun wird es nach Inkrafttreten des in Vorbereitung befindlichen Gesetzes zur Landesentwicklung auch in Nordrhein-Westfalen anstelle der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung nach dem Landesentwicklungsplan I in Zukunft Ober-, Mittel- und Unterzentren geben. Daneben bleiben die Entwicklungsschwerpunkte bestehen. Von den Versorgungsfunktionen dieser Systeme her gesehen, ist festzustellen, daß der Planungsraum Westfalen weder im oberzentralen noch im mittelzentralen Bereich insgesamt ausreichend versorgt ist. Hier ergeben sich die Lösungsansätze für eine den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Entwicklung des Planungsraumes. Geht es im oberzentralen Bereich zunächst darum, neben den unbestrittenen Oberzentren Münster und Bielefeld die zentralen Orte Paderborn und Siegen zu weiteren Oberzentren auszubauen, so müssen bei den Mittelzentren möglichst viele Entwicklungsschwerpunkte, die sich zur Übernahme mittelzentraler Versorgungsfunktionen eignen, entsprechend ausgebaut werden. Das bereits in Ansätzen vorhandene System einer „dezentralisierten Konzentration“ muß also ständig mit dem Ziel weiterentwickelt werden, daß ein Netz leistungsfähiger Mittelzentren eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Teilen des Planungsraumes gewährleistet. Dieses System wird aber erst voll funktionsfähig, wenn es durch Maßnahmen des Verkehrs, der Kommunikation, der Wasser- und Energieversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung usw. ergänzt wird. Dabei fällt dem Verkehr neben dem Leistungsaustausch zwischen den Zentren und Entwicklungsschwerpunkten vor allem auch die Aufgabe zu, die Bevölkerung im Interesse der Funktionsfähigkeit des Raumes auf zumutbaren Wegen an die mittelzentralen Versorgungseinrichtungen heranzuführen.

Da es im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich ist, auf die einzelnen Elemente der Gesamtkonzeption näher einzugehen, soll lediglich als Beispiel für die Problematik landesplanerischer Aufgaben ein Teilaspekt aus dem Bereich der

Energieversorgung kurz angesprochen werden. Hierzu kann zunächst festgestellt werden, daß der Planungsraum der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen im allgemeinen zufriedenstellend mit Energie (Elektrizität, Erdgas, Öl) versorgt ist. Dem steigenden Energiebedarf wie auch akuten Versorgungswünschen tragen die Versorgungsunternehmen des Raumes laufend durch entsprechende Planungen und Maßnahmen Rechnung. Bei den dabei auftretenden landesplanerischen Problemen stehen die Trassierungen von Hochspannungsleitungen in solchen Landschaften, bei denen die Erhaltung ihrer landschaftlichen Schönheit im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit lebenswichtig ist, absolut im Vordergrund. Das gilt besonders für das Sauerland, in dem aus den Erfordernissen der gewerblichen Wirtschaft und des Erholungsverkehrs – ebenso wie im gesamten Planungsraum – von Zeit zu Zeit neue Hochspannungsleitungen notwendig werden. So ist neuerdings u. a. eine 380 kV-Leitung mit 60 m hohen Masten und 90 m Schneisenbreite aus dem Raum Neheim-Hüsten in das Herz des Sauerlandes bei Schmallenberg geplant. Bei den bisher verwirklichten Projekten mit geringerer Spannung konnte in verständ-

nisvoller Zusammenarbeit zwischen der Bezirksplanungsstelle Arnsberg der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, den Energieversorgungsunternehmen und den Vertretern öffentlicher Belange bei der Suche nach den besten Trassen und der Koordinierung der öffentlichen Interessen, z. B. des Natur- und Landschaftsschutzes und der Besiedlung, tragbare Lösungen gefunden werden. Nun aber kommt eine Dimension auf die Beteiligten zu, die mit den bisher entwickelten Gesichtspunkten nicht mehr zu meistern ist. Dieses Beispiel, das aus der Fülle der in der Landesplanung anfallenden Probleme willkürlich herausgegriffen ist, kennzeichnet besonders anschaulich das Wesen der Aufgabe. Immer geht es dabei um die Koordinierung und den Ausgleich widerstreitender Interessen. „Den Ausgleich der Meinungen anzustreben“ – um das Landesplanungsgesetz wörtlich zu zitieren – ist bei einer großen Zahl von Beteiligten ein Auftrag, für dessen Erfüllung Körperschaften der Selbstverwaltung, wie sie die nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaften darstellen, besonders geeignet sind.