

GEORG MÜLLER

Landesentwicklungsplan I in Nordrhein-Westfalen

Mit 1 Karte

Die Ausgabe vom 27. Dezember 1966 des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen enthält als Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten den nach Anhörung des Landesplanungsbeirates und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern aufgestellten Landesentwicklungsplan I mit Erläuterungsbericht und Anlagen hierzu. Damit ist in Vollzug des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962 zur Konkretisierung der Ziele der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen ein weiterer Schritt getan worden. Das Gesetz sieht vor, daß ein Landesentwicklungsprogramm aufzustellen ist, das die Ziele der Landesplanung für die räumliche Gestaltung des Landesgebietes enthält und das in Landesentwicklungsplänen zu entfalten und zeichnerisch darzustellen ist (§ 12).

Das Landesentwicklungsprogramm für das Land Nordrhein-Westfalen war am 7. August 1964 aufgestellt und im Ministerialblatt bekanntgegeben worden. Nach § 2 der Dritten Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 16. Februar 1965 haben die Landesentwicklungspläne die räumlichen Auswirkungen des Landesentwicklungsprogramms in sachlichen Teilabschnitten in den Grundzügen zeichnerisch darzustellen.

Im Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I gibt die Landesregierung bekannt, daß sie die folgenden Teilabschnitte für die Darstellung in Landesentwicklungsplänen als vordringlich ansieht:

1. Räumliche Abgrenzung der Ballungskerne, Ballungsrandzonen und ländlichen Zonen und Darstellung der Gemeinden und städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung in den ländlichen Zonen;
2. Darstellung des Systems von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen, auf die die Gesamtentwicklung des Landes auszurichten ist;
3. Darstellung der Vorranggebiete der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft sowie der Erholung, deren Sicherung nach den übergeordneten Gesichtspunkten für die räumliche Gestaltung des Landesgebietes besondere Bedeutung zukommt.

Die unter 1 genannten Sachverhalte sind in dem nun veröffentlichten Landesentwicklungsplan I zu einem Teilabschnitt zusammengefaßt worden.

Der im Maßstab 1:500 000 veröffentlichte Plan macht deutlich, welche Gebiete des Landes im einzelnen zu den im Landesentwicklungsprogramm unterschiedenen Zonen, also

zu den Ballungskernen, den Ballungsrandzonen und den ländlichen Zonen, gehören. Die Darstellung der Gemeinden und städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung ist auf die ländlichen Zonen beschränkt, für die nach dem Landesentwicklungsprogramm die Planung insbesondere auf die Entwicklung und den Ausbau von Orten zentraler Bedeutung und städtischen Verflechtungsgebieten ausgerichtet werden soll. Der Erläuterungsbericht weist an dieser Stelle auf den Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 hin, wonach insbesondere in den im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgebliebenen Teilgebieten der ländlichen Zonen in einer für die Bewohner zumutbaren Entfernung Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden sollen. Die Darstellung kennzeichne, so heißt es weiter, die für den Ausbau der kommunalen Infrastruktur geeigneten Ansatzpunkte. Das gelte insbesondere für die Standortplanung aller öffentlichen zentralörtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die eine bestimmte Tragfähigkeit ihres Versorgungsbereiches voraussetzen und nur bei räumlich gebündelter Darbietung ihren kapazitätsmäßig und damit auch rentabilitätsmäßig bestmöglichen Wirkungsgrad erreichen.

Bei der Einteilung des Landesgebietes in Zonen sind die Ballungskerne als rote Flächen, die Ballungsrandzonen als braune Flächen und die ländlichen Zonen als hellgrüne Flächen dargestellt worden. Der Erläuterungsbericht weist im einzelnen die zu den drei Zonen gehörende Zahl der Gemeinden, die Fläche und die Einwohnerzahl am 31. Dezember 1964 sowie den Bevölkerungszuwachs bis 1980 nach. Aufgrund dieser Ausführungen ergibt sich die nachfolgend zusammengestellte Übersicht:

	Ballungs- kerne	Ballungs- randzonen	Ländliche Zonen
Zahl der Gemeinden	51	249	2 062
Fläche in qkm	2 888	4 230	26 926
in %	8,5	12,4	79,1
Einwohner	8 064 917	3 024 126	5 465 269
in %	48,7	18,3	33,0
Bevölkerungszuwachs bis 1980 (in Mill.)	0,6	0,5	1,0

In einer Anlage zum Erläuterungsbericht sind nach den drei Planungsgebieten (Landesplanungsgemeinschaft Rhein-

land, Planungsgebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Landesplanungsgemeinschaft Westfalen) die zu den Ballungskernen und die zu den Ballungsrandzonen gehörenden Gemeinden jeweils einzeln namentlich nachgewiesen.

Zu den angegebenen Richtwerten des Bevölkerungszuwachses wird ausgeführt, daß von den etwa 0,6 Mill. Zuwachs in den Ballungskernen voraussichtlich $\frac{2}{3}$ auf das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, knapp $\frac{1}{3}$ auf das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und nur ein geringer Teil auf das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen entfallen wird. Bei dem Bevölkerungszuwachs von etwa 0,5 Mill. in den Ballungsrandzonen wird angenommen, daß dieser voraussichtlich eher über- als unterschritten werden dürfte. Den unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten und -tendenzen der einzelnen Gebiete entsprechend wird davon ausgegangen, daß voraussichtlich etwa die Hälfte des Zuwachses auf das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, rund 40% auf das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und die restlichen rund 10% auf das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen entfallen werden. Bei einem Bevölkerungszuwachs von rund 1 Million Einwohnern in den ländlichen Zonen wird angenommen, daß diese Zahl eher unter- als überschritten werden dürfte. Voraussichtlich ca. 50 bis 60% werden dem Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, ca. 30% dem Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland und ca. 10% dem Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zugerechnet.

Bei der zeichnerischen Darstellung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung werden nach der Einwohnerzahl des Versorgungsbereiches folgende Größenklassen unterschieden:

5 000 bis 10 000 (dunkelgrün)
10 000 bis 20 000 (blau)
20 000 bis 50 000 (rot)
mehr als 50 000 (gelb)

Zugrunde liegt hier die Zahl der Einwohner, die für diese Versorgungsbereiche gegenwärtig festgestellt oder aber in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

Die städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung sind gelb dargestellt. Es handelt sich hierbei um jeweils mehrere zusammenliegende Gemeinden, die 50 000 und mehr Einwohner zählen oder in absehbarer Zeit erreichen werden und zentralörtliche Bedeutung für einen über ihre Grenzen hinausgehenden Versorgungsbereich haben.

Insgesamt sind in dem Plan 309 Gemeinden und 21 städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung dargestellt. Der Erläuterungsbericht weist darauf hin, daß die Darstellung der Gemeinden in den Gebietsentwicklungsplänen vorbehaltlich ihrer Genehmigung gemäß § 16 Abs. 3 des Landesplanungsgesetzes zu ergänzen und, soweit erforderlich, ggfs. zu ändern ist.

Bemerkenswert ist, daß in Abweichung von den noch im Landesentwicklungsprogramm bzw. in der dritten Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz verwendeten Bezeichnungen „Zentralorte“, „Orte (mit) zentraler Bedeutung“ und „Zentrale Orte“ nunmehr in Anlehnung an

das Bundesraumordnungsgesetz zur Vereinheitlichung der Begriffsbildung die Bezeichnung „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung“ gewählt worden ist.

Im Hinblick auf die noch im Fluß befindliche Diskussion um die Größe der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind die im Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsprogramm I angegebenen Begründungen von wesentlichem Interesse. Es wird ausgeführt, daß bei der Ermittlung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung davon ausgegangen worden ist, daß mindestens etwa 5 000 Einwohner erforderlich sind, um eine modernen Ansprüchen genügende Grundausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge tragen zu können. Deshalb sind als Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung grundsätzlich nur Gemeinden angesehen worden, deren Versorgungsbereich 5 000 und mehr Einwohner umfaßt oder in absehbarer Zeit (d. h. bis etwa 1980) umfassen wird, ohne Rücksicht darauf, ob sich dieser als untere Grenze der Tragfähigkeit angenommene Versorgungsbereich nur auf eine Gemeinde oder auf mehrere Gemeinden ganz oder teilweise erstreckt. Als weiteres Richtmaß wird hinsichtlich der maximalen räumlichen Ausdehnung eines solchen Versorgungsbereiches davon ausgegangen, daß die zentralen Einrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs in der Regel mit einem Zeitaufwand von etwa einer halben Stunde mittels öffentlicher Verkehrsmittel erreichbar sein sollen.

Die 309 insgesamt im Landesentwicklungsplan I dargestellten Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung verteilen sich auf die Größenklassen wie folgt:

Versorgungsbereich	Zahl der Gemeinden
5 000 bis 10 000 E	157
10 000 bis 20 000 E	83
20 000 bis 50 000 E	64
mehr als 50 000 E	5

Die Gemeinden sind, wiederum nach Planungsgebieten gesondert, einzeln namentlich nachgewiesen.

Die städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung innerhalb der ländlichen Zonen, die durch besonders enge siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Zusammenhänge gekennzeichnet sind und 50 000 und mehr Einwohner haben oder in absehbarer Zeit haben werden, und die zentralörtliche Bedeutung für einen sich über ihre Grenzen erstreckenden Versorgungsbereich haben, sind mit 1 497 144 Einwohnern (am 31. 12. 1964) auf rund 1 906 qkm ein sehr wesentlicher räumlicher Faktor in den ländlichen Zonen. Auf sie entfallen 7,1% der Fläche und 27,4% der Einwohner der ländlichen Zonen insgesamt. Diese Gebiete, so heißt es im Erläuterungsbericht, markieren diejenigen regionalen Entwicklungsschwerpunkte der ländlichen Zonen, denen der jeweiligen Größe ihres Versorgungsbereiches entsprechend besondere zentralörtliche Bedeutung zukommt und für deren wachstumsoptimale und funktionsgerechte Entwicklung die zwischengemeindliche Koordinierung der städtebaulichen Planungen sowie aller Maßnahmen zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur Voraussetzung ist.

In der Anlage zum Erläuterungsbericht sind die Verflechtungsgebiete mit den zu ihnen gehörenden Gemeinden im einzelnen namentlich aufgeführt.

Nachdem nun der Landesentwicklungsplan I vorliegt, stellt sich die Frage, welcher Fortschritt gegenüber dem bekanntgemachten Landesentwicklungsprogramm erzielt worden ist. Auf den ersten Blick, so will es zunächst scheinen, bringt der Landesentwicklungsplan I ebenso wie das Landesentwicklungsprogramm bereits eine Einteilung des Landesgebietes in Zonen (Ballungskerne, Ballungsrandzonen, ländliche Zonen) und eine Festlegung zentraler Orte. Bei genauer Hinsicht kann jedoch festgestellt werden, daß die räumliche Abgrenzung gegenüber dem Landesentwicklungsprogramm einige Abänderungen und im Erläuterungsbericht eine genaue Festlegung erfahren hat. Das gleiche gilt entsprechend für die Gemeinden und städtischen Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung. Hinsichtlich gewisser randlicher Unschärfen finden sich Hinweise in dem Erläuterungsbericht. Das gilt vor allem für die Darstellung der Ballungsrandzonen. Um eine klare räumliche Abgrenzung zu erreichen, sind grundsätzlich nur ganze Gemeinden erfaßt worden, und zwar auch dann, wenn etwa, bedingt durch die Größe des Gemeindegebietes, die Struktur seiner Besiedlung oder seine Besiedlungsfähigkeit, nicht unbedingt das gesamte Gemeindegebiet, zur Ballungsrandzone zu rechnen ist. In solchen Fällen ist bei der Beurteilung der jeweiligen raumstrukturellen Zusammenhänge und Entwicklungstendenzen das Kriterium der Sicherung einer geordneten räumlichen Entwicklung nach dem Landesentwicklungsprogramm als entscheidend dafür angesehen worden, ob die betreffende Gemeinde der Ballungsrandzone zuzuordnen ist oder nicht. Ebenso ist bei Enklaven innerhalb der Ballungsrandzonen verfahren worden, wenn es sich dabei um noch weitgehend ländlich strukturierte Gemeinden handelt, deren Darstellung als zu den ländlichen Zonen gehörendes Gebiet wegen ihrer engen raumstrukturellen und funktionalen Verflechtung mit den sie umgebenden Gemeinden der Ballungsrandzonen nicht angebracht erschien.

Der Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I läßt auch bereits erkennen, welche weiteren Schritte folgen, d. h. welche Darstellungen die weiteren Teilbereiche des Landesentwicklungsplanes bringen werden: Der Landesentwicklungsplan II wird die Entfaltung und zeichnerische Darstellung des Systems von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen enthalten, auf die die Gesamtentwicklung des Landes auszurichten ist. Dafür bildet der Landesentwicklungsplan I die Grundlage. Aus ihm „ergibt sich das Grundraster der Siedlungsstruktur, von dem bei der Dar-

stellung des vor allem für den Ausbau der Bandinfrastruktur bedeutsamen Systems von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszugehen ist“.

Im Landesentwicklungsplan III ist die Darstellung von Vorranggebieten der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft sowie der Erholung vorgesehen. Sie setzt die Entfaltung und zeichnerische Darstellung der in den Landesentwicklungsplänen I und II behandelten sachlichen Teilabschnitte des Landesentwicklungsprogramms voraus. Damit ist der durch den Landesentwicklungsplan I erreichte Fortschritt evident. Besonders bemerkenswert ist aber, daß nunmehr überhaupt der in der Geschichte der Landesplanung erste Landesentwicklungsplan dieser Art vorliegt.

Eine bis zur letzten Gemeinde herunter genaue Einteilung des Landesgebietes in Zonen, wie das im Landesentwicklungsplan I geschehen ist, dürfte nicht unbestritten sein. Was aber auch immer an Gegenargumenten vorgebracht werden mag, eine Eingrözung der Verdichtungsräume ist nicht zu umgehen. Nordrhein-Westfalen hat – man mag zu der angewandten Methode stehen, wie man will – mit der Zweiteilung in Ballungskerne und Ballungsrandzonen eine Lösung gefunden, die diese Gebietskategorie, wie durch andere Untersuchungen nachweisbar ist¹, sehr gut abgreift. Eine in der Natur der Sache liegende gewisse Unschärfe an den Rändern zum übrigen Gebiet muß dagegen unbedeutend erscheinen und ist ohne weiteres hinzunehmen. Die Bezeichnung des übrigen Gebietes als „Ländliche Zonen“ wird den Urhebern gewiß ebensowenig unbedenklich erschienen sein wie manchen Kritikern, ohne daß sich aber eine den Sachverhalt treffender kennzeichnende, ebenso einprägsame Benennung angeboten hat. Zu Mißverständnissen gibt die unter den drei Bezeichnungen vorgenommene Einteilung des Landesgebietes in Zonen jedenfalls wohl keinen Anlaß. Die Festlegung der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung ist im Hinblick auf den Vollzug des Bundesraumordnungsgesetzes ein nicht zu unterschätzender Fortschritt. Ob und inwieweit sie als Vorbild für andere Bundesländer dienen wird, sei dahingestellt. Daß erforderlichenfalls bei der Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne Ergänzungen und Änderungen zugelassen sind, verleiht dem Entwicklungsplan eine aus der Natur der Sache bereits notwendige und zu bejahende Flexibilität.

¹ Vgl. Müller, Georg: Versuche und Möglichkeiten der Abgrenzung von Verdichtungsräumen. Dargestellt am Beispiel Rhein-Ruhr. In: Raumforschung und Raumordnung. 24. Jg. (1966) H. 2, S. 49–60.

LANDESENTWICKLUNGSPLAN I

Einteilung des Landesgebietes in Zonen

Gemeinden und Städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung

