

# **Die Städte im Planungssystem des Landes**

Ein Bericht über die Mitgliederversammlung des  
Städtetages Nordrhein-Westfalen  
am 14. März 1974 in Mönchengladbach

## INHALT

<b>Eröffnung</b>	5
Oberbürgermeister Ernst Wilczok, Bottrop	
<b>Begrüßung</b>	11
Oberbürgermeister Wilhelm Wachtendonk, Mönchengladbach	
<b>Grußwort</b>	13
Landtags-Vizepräsident, Oberbürgermeister John van Nes Ziegler, Köln	
<b>Die Städte im Planungssystem des Landes</b>	17
Minister für Bundesangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei des Landes NW Prof. Dr. Friedrich Halstenberg	
<b>Die Städte müssen mitbestimmen</b>	41
Oberbürgermeister Ernst Wilczok	
<b>Aktueller Bericht</b>	51
<b>Neugliederung sichert Zukunft der Gemeinden</b> Geschäftsf. Vorstandsmitglied Dr. Bruno Weinberger	
<b>Arbeitskreis I</b>	
<b>Landesentwicklung und Städte: Probleme, Schwächen, Chancen</b>	
Referat: Beigeordneter Hans-Georg Lange	59
<b>Diskussion</b>	70
<b>Bericht vor dem Plenum:</b> Oberstadtdirektor Hans-Diether Imhoff, Dortmund	78

## Eröffnung

ERNST WILCZOK

Als Vorsitzender des Städtetages NW eröffne ich die ordentliche Mitgliederversammlung 1974 unseres Verbandes, zu der der Vorstand frist- und formgerecht nach Mönchengladbach eingeladen hat.

Zunächst darf ich besonders herzlich die Ehrengäste begrüßen, die heute an unserer Versammlung teilnehmen: An ihrer Spitze Herrn Landtagsvizepräsidenten van Nes Ziegler, der ein Grußwort an die Mitgliederversammlung richten, und Herrn Minister Prof. Dr. Halstenberg, der die Grüße der Landesregierung überbringen wird. Herrn Minister Halstenberg danke ich besonders für seine Bereitschaft, das Hauptreferat dieser Tagung zu halten.

Ebenso freuen wir uns, heute zahlreiche Mitglieder des Landtages in unserer Mitte begrüßen zu können:

Ich heiße willkommen die Herren Abgeordneten Dr. van Aerssen, Dr. Bergmann, Brock, Dr. Daniels, Evertz, Dr. Fell, Dr. Haak, Heinrichs, Helbig, Kühlthau, Meuffels, Nolzen, Dr. Petermann, Soénius, Spellerberg, Scholz, Schürgers, Dr. Schwamkrug, Stettner, Waider, Weikart und Wilde.

Als Vertreter ihrer Minister begrüße ich außerdem die Herren Staatssekretäre Dr. Stakemeier, Thiele und Truschkowski.

Darüber hinaus heiße ich noch zahlreiche Vertreter der Landesministerien willkommen, unter ihnen die Herren Ministerialdirigenten Dr. Eising, Dr. Gadegast, Groß und Knop.

Als Vertreter der Bezirksregierungen begrüße ich die Herren Regierungspräsidenten Graumann (Detmold), Bäumer (Düsseldorf) und Dr. Möcklinghoff (Münster). Mein Gruß gilt ferner Herrn Präsidenten Benker (Statistisches Landesamt) und Herrn Vizepräsidenten Schlate (Landesarbeitsamt).

Ich darf sodann in unserer Mitte als Vertreter der anderen kommunalen Spitzenverbände Herrn Landrat Köhler MdL,

## Arbeitskreis II

### Schulentwicklungsplanung —

### Modell einer integrierten Fachplanung

Referate:

Ministerialrat Dr. Rainer Brockmeyer, Düsseldorf 83

Ständ. Stellv. des Geschäftsführers Dr. Dieter Sauberzweig 99

Diskussion 114

Bericht vor dem Plenum:

Stadtrat Prof. Dr. Heinrich Meya, Gelsenkirchen 118

## Arbeitskreis III

### Entwicklungsplanung der kreisangehörigen Städte

Referat: Beigeordneter Erwin Schleberger 121

Diskussion 130

Bericht vor dem Plenum:

Stadtdirektor Dr. Erwin Niermann, Minden 135

**Aussprache im Plenum** 141

Oberstadtdirektor Herbert Wach, Iserlohn

**Schlußwort** 143

Oberbürgermeister Hansheinz Hauser, Krefeld

**Wahlen** 147

**Mitgliedstädte des StNW** 149

## Die Städte im Planungssystem des Landes

Das Thema fragt nach den Städten im Planungssystem des Landes, gewiß nicht nur nach ihrer formalen Stellung im Planungsrechtssystem, sondern auch und im besonderen nach dem politischen Stellenwert der Städte in der Planung des Landes.

Die Städte sind unser Schicksal. Städtischer Standard ist der Wunschtraum der Dörfer, schwindende Urbanität der Alptraum der Bürgermeister. Die Städte sind das Schicksal des Landes, nicht umgekehrt. Vor Ort entscheidet sich der Erfolg der Landes- und Kommunalpolitik. Darum überschätze ich nicht den Rang der Landespolitik. Sie, wie das föderative System überhaupt, hat nur Bestand, wenn sie sich als kooperative, verantwortliche, mitlenkende Kommunalpolitik begreift.

Die Landesplanung hat sich historisch aus der Stadtplanung entwickelt. Jetzt kommen beide wieder näher aufeinander zu. Stadt- und Landesplanung wandeln und differenzieren sich. Die zunächst nur flächenbezogene Landesplanung entfaltet sich, wie wir das im Nordrhein-Westfalen-Programm zeigen, zur Entwicklungsplanung, Raum, Zeit und Mittel einbegreifend.

Die Bauleitplanung braucht ihre Fundierung durch die Konzeption des Stadtentwicklungsplanes, der eben nicht nur ein umfänglich erläuterter Flächennutzungsplan ist.

Die Parallelität der Entwicklungen ist nicht politisch gewillkürt und nicht durch Experten erfunden: sie ist in der Enge der Möglichkeiten, in den vielfachen Bindungen bezüglich der Fachentscheidungen, vor den kritischer werdenden Augen des Publikums eine sachliche Notwendigkeit.

Nur aus den Träumen der Verständigen und Besonnenen werden Pläne.

### **Wandel in der Raumordnungspolitik**

Die Raumordnungsideale wandeln sich: Der ballungsfeindli-

che grüenschwärmerische Anfang ist Historie, die damit verbundene ideologische Verkrampfung überwunden.

Der an seine Stelle getretene Egalisierungsanspruch, zuerst symbolisiert durch den Ruf „Industrie auf's Land“, später verfassungspolitisch mit der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse motiviert, ringt noch um realistisch differenzierte Lösung.

In der Landesplanung wie in der Stadtplanung setzt sich das Prinzip der Verdichtung, nicht einer Verdichtung um jeden Preis, sondern der abgewogenen Konzentration durch. Auf diesem Wege stellt das Landesentwicklungsprogramm unseres Landes einen Markierungspunkt dar.

#### **Gleichwertige Lebensbedingungen und Erhaltung der Leistungskraft**

Die Landespolitik ist allen Bürgern, allen Gemeinden des Landes verpflichtet. Sie darf keinen Landesteil vernachlässigen. Alle Teile des Landes sind einander in Gesamtverantwortung und Leistungsaustausch verbunden. Nur bei der Erhaltung und Mehrung seiner Leistungskraft kann das Land, können seine Glieder im Verbund ihre Aufgabe erfüllen.

Dies zeigt die Grenzen eines falsch verstandenen Egalisierungsanspruchs in der Landesentwicklung. Sehr abgewogen sagt daher das Landesentwicklungsprogramm (§ 4), daß „alle Teile des Landes bestmöglich entwickelt werden sollen“, aber dies ausdrücklich „im Rahmen der für das Land angestrebten räumlichen Struktur“. Und dementsprechend sollen in allen Teilen des Landes Voraussetzungen für „gleichwertige“ — und niemand hat geschrieben — „gleichartige“ Lebensbedingungen geschaffen werden.

Die Teilgebiete haben höchst unterschiedliche Funktionen wahrzunehmen, unterschiedlich im Blick auf die wirtschaftliche Bedeutung, die sozialen Bedingungen und die natürlichen Hilfsquellen. Die geographische Streuung der Verdichtungsgebiete und der Siedlungszentren über nahezu das ganze Landesgebiet muß als eine im bundesrepublikanischen, ja und erst recht europäischen Vergleich äußerst günstige Voraussetzung für die Erhaltung der Leistungskraft und den

Leistungsaustausch im Lande begriffen werden. Die nicht nur in den Randgebieten, sondern auch nahe den Kernräumen des Landes günstig verteilten, weniger dicht besiedelten Freiräume sind die große Chance für die Erhaltung oder Wiedergewinnung des Gleichgewichtes der natürlichen Hilfskräfte.

Übermäßige Disparitäten der Entwicklung in den einzelnen Teilräumen abzubauen, ist eine der Aufgaben, die sich die Bundesraumordnung und die Landesentwicklung gestellt haben. Dabei ist ganz gewiß, daß nur eine Annäherung, niemals aber Nivellierung erreicht werden kann; sie könnte auch nicht einmal ernsthaft gewollt werden. Die Elemente Wohnwert, Lohnwert, Freizeitwert müssen zwar jeweils in ihren elementaren Grundforderungen erfüllt sein, dürfen sich aber in ihrer Kombination durchaus unterscheiden. Die jeweils in ihrer Vielfalt sich ergänzenden größeren Räume bestimmen, entsprechende Verkehrsmöglichkeiten vorausgesetzt, in ihrer Verflechtung die Lebensqualität; und die Vielfalt der Möglichkeiten trägt auch der Individualität der Wünsche Rechnung.

Unentrinnbar ist, wie immer man auch diese Argumentation bewerte, das Gesetz der begrenzten Mittel und Ressourcen. Es gestattet nicht eine absolut flächendeckende Bedarfsbefriedigung. Dies wäre auch eine fehlverstandene Aufgabe der Landesentwicklung. Sie muß Lebensqualität für möglichst viele Bürger schaffen und gewährleisten; die Fläche allein ist kein tauglicher Maßstab.

#### **Die Städte und Verdichtungsgebiete in der Landesentwicklung**

Die Verdichtungsgebiete, die Oberzentren und Mittelzentren einschließen, bestimmen maßgeblich die Grundstruktur und die Leistungskraft des Landes.

Zusammen mit den Mittelzentren der ländlichen Zonen sind sie die Elemente der auf Gleichwertigkeit angelegten Versorgung aller Landesteile. Nur dieses flächendeckende System der Ober- und Mittelzentren/Entwicklungsschwerpunkte kann den Stadt-Land-Gegensatz überwinden.

Es ist daher das besondere Interesse der Landespolitik, das Leistungsniveau der Ober- und Mittelzentren sicherzustellen.

Das soll durch das manchmal falsch verstandene Schwerpunktprinzip geschehen.

#### **Die zentralörtliche Gliederung und die Entwicklungsschwerpunkte**

Das der Landesplanung zugrundeliegende System der Ober-, Mittel- und Unterzentren läßt sich gesellschaftspolitisch nur verantworten und in der praktischen Landes- und Kommunalpolitik eben nur verwirklichen, wenn es die Lebensverhältnisse einer möglichst großen Bevölkerungszahl verbessern hilft. Entscheidend ist eine gleichwertige Versorgung aller Bürger in mittelzentralen Bereichen, d. h. für die Deckung des gehobenen Bedarfs. Dies setzt städtische Versorgungs- und Leistungsqualitäten und wegen der Erreichbarkeit und Tragkraft der erforderlichen Bevölkerung städtische Siedlungstypen voraus. Nach § 21 des Landesentwicklungsprogramms ist die Gesamtentwicklung des Landes „auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszurichten“. In diesen Entwicklungsschwerpunkten sollen Wohnungen, Arbeitsstätten und zentralörtliche Einrichtungen konzentriert sein. Sie sind damit die bevorzugten Standorte für die Schaffung und Förderung industrieller Arbeitsplätze und mittelzentraler Dienstleistungen.

Solche Entwicklungsschwerpunkte müssen mindestens die Qualität eines Mittelzentrums aufweisen, also städtisches Leistungsangebot darbieten.

Die Entwicklungsschwerpunkte sollen aus ihren Versorgungsbereichen in maximal 1/2 Stunde erreichbar sein. In ländlichen Zonen kann das natürlich nicht für jeden Wohnplatz gelten. Aber die große Masse aller Siedlungen soll und der Kern jedes Unterzentrums (A-Gemeinde) muß innerhalb des 1/2-Stundenradius der Entwicklungsschwerpunkte (B-Gemeinden, Mittelzentren) liegen. Wenn dieses System in seinen siedlungsstrukturellen und verwaltungsorganisatorischen Ansätzen 87% der Bürger unseres Landes erfaßt (66% in den Verdichtungsgebieten, 21% in den ländlichen Entwicklungsschwerpunkten), ist dieser Ansatz nicht zu beanstanden. Lediglich 13% der Bevölkerung wohnen in A-Gemeinden, in denen einzelne Wohnplätze weiter als 1/2 Stunde von einem Mittelzentrum entfernt sind. Diese Zahlen zeigen die auch

bei konsequenter Schwerpunktpolitik erreichbare Breitenwirkung.

#### **Stadt-Umlandproblem, Bezirksverfassung**

Das Stadt-Umlandproblem hat für die faktische Rolle der Städte im Planungssystem des Landes entscheidende Bedeutung.

Hierfür ausgewogene Lösungen zu finden, ist eine landespolitische Aufgabe von erheblichem Gewicht. Die Landesentwicklungspolitik muß die Städte stärken, um ihnen die Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern, die sie brauchen, um hochqualifizierte Infrastruktur nicht nur für die eigenen Bürger, sondern auch für das Umland bereitzustellen. Wenn wir die Städte ohne Rücksicht auf die Siedlungsentwicklung in überholten kommunalen Grenzen festhalten würden, wäre der Keim zur Zerstörung ihrer Bewohnbarkeit gelegt.

Die Lösung des Stadt-Umlandproblems kann aber nicht einseitig in der Eingemeindung liegen. Vor allem in Ballungsrändern müssen eigenständige mittelzentrale Umlandgemeinden bevorzugt werden, um Überlastungen der Cities und Vernachlässigungen der Fläche zu vermeiden. Unterzentren können in diesem Bereich nur ausnahmsweise bestehen bleiben, soweit sie Chancen zur mittelzentralen Entwicklung haben.

Soweit daraus kommunale Zusammenschlüsse kleinerer und mittlerer Gemeinden mit großen Städten folgen, übernehmen die Städte eine schwere Verantwortung. Die Vorwürfe wegen jahrzehntelanger Vernachlässigung der Außenbereiche, insbesondere früher eingemeindeter Stadtteile, sind bekannt. Sie berücksichtigen nicht immer die schwierige Lage der Städte in Kriegs- und langer Nachkriegszeit. Sie verkennen zum Teil auch die Notwendigkeit der Stärkung attraktiver und tragfähiger Zentren. Soweit aber Grundausstattung und Nahversorgung solcher äußeren Stadtteile noch Mängel aufweisen, werden die Städte Nachholbedarf befriedigen müssen. Die aus diesen Besorgnissen folgende kommunalpolitische Unruhe war ein wesentlicher Ansatzpunkt des Volksbegehrens zur Neugliederung. Wie zu erwarten, hat zwar das Volks-

begehren sein Ziel nicht erreicht. Im Landesinteresse ist das zu begrüßen, weil dem Volksbegehren in der Sache kein konstruktives Konzept zugrunde lag, sondern sein Ziel weitgehend in der Verhinderung der Reform lag. Die kommunalpolitische Unzufriedenheit, vielleicht auch Unzulänglichkeiten unserer repräsentativen Demokratie, verdienen aber, ernstgenommen zu werden. Eine Folgerung hat die Landesregierung mit ihrem Gesetzentwurf gezogen, in den Gemeinde- und Kreisparlamenten die Anzahl der Ratsmitglieder generell zu erhöhen. Dadurch wird die mit Zusammenschlüssen und Eingemeindungen verbundene Verringerung der Zahl der Ratsmitglieder abgemildert.

Die zweite Folgerung aus der Befürchtung einer Verdünnung demokratischer Repräsentanz in den Städten wird von allen Fraktionen des Landtages gefördert und von der Landesregierung mit größter Beschleunigung vorbereitet: die Einführung der Bezirksverfassung durch Novellierung des § 13 Gemeindeordnung.

#### **Kommunale Gebietsreform und Landesplanung**

Eine der Bedingungen für den Erfolg der Landesplanung ist die kommunale Gebietsreform. Sie will die Planungshoheit, die räumliche Gesamtverantwortung auch für die Finanzplanung im gemeindlichen Bereich herstellen und damit die Selbstverwaltung stärken, die Leistungskraft der Verwaltung erhöhen, allen Bürgern in erreichbarer Nähe eine bedarfsgerechte Versorgung in Unter-, Mittel- und Oberzentren schaffen.

Die Bezugspunkte und Bewertungsmaßstäbe der Landesplanung und kommunalen Neuordnung sind — bis in das konkrete Detail — identisch. Das zeigt ein Blick auf die Landesentwicklungspläne I und II und das sich beim Abschluß der kommunalen Neuordnung ergebende Kartenbild:

Es zeigt etwa 200 Mittel- und Oberzentren, die von der Landesplanung als Entwicklungsschwerpunkte dargestellt sind; sie gehen als kreisfreie Städte und B-Gemeinden aus der Verwaltungsreform hervor.

66% der Einwohner unseres Landes leben in solchen Ober- und Mittelzentren der Verdichtungsgebiete, 21% in Mittelzentren des ländlichen Raumes, zusammen also in allen Mittel- und Oberzentren 87% der Landesbevölkerung.

Die nahezu 200 Unterzentren, von der Landesplanung als Gemeinden mit zentral-örtlicher Bedeutung für weniger als 20 000 Einwohner gekennzeichnet, werden als die neuen A-Gemeinden aus den Zusammenschlüssen im ländlichen Raum hervorgehen.

#### **Bevölkerungsentwicklung im Lande**

Für die Realisierung des Landesentwicklungsprogramms ist die Bevölkerungsentwicklung eine der wesentlichen Rahmenbedingungen. Im Jahre 1972 war die Bevölkerungszunahme unseres Landes halb so hoch wie im Jahre zuvor; sie betrug nur noch 50 000. Seit mehreren Jahren ist die Zahl der Geborenen rückläufig, die der Gestorbenen nahezu gleichbleibend. Das hat für 1972 erstmals zu einer negativen Bilanz geführt: Das Geburtendefizit betrug 7 500.

Wenn überhaupt noch ein Einwohnerzugang festzustellen ist, so beruht er ausschließlich auf dem überkompensierenden Wanderungsgewinn von 58 000 Einwohnern. Der Einwohnergewinn aus dem Ausland betrug übrigens 74 000 Einwohner, der Binnenwanderungsverlust 16 000 Einwohner. 1973 hat sich das Geburtendefizit weiter vergrößert. Nun betrug es bereits 30 000. Der Wanderungsgewinn vergrößerte sich; er betrug 90 000; so hat sich die Einwohnerzahl in NW 1973 um 60 000 erhöht.

Diese Tendenzen werden sich in absehbarer Zeit nicht wandeln. Es muß auch für die nächsten Jahre mit Geburtendefiziten gerechnet werden. Nur Wanderungsgewinne können sie kompensieren.

#### **Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Zonen**

Die Ballungskerne hatten im Jahre 1972 einen Einwohnerverlust von 62 000 Einwohnern, der zu 2/3 auf Wanderungsverluste, zu 1/3 auf Sterbeüberschüsse zurückzuführen ist.

Demgegenüber erhöhte sich die Einwohnerzahl der Ballungsrandzonen um mehr als 46 000, die fast ausschließlich auf Wanderungsgewinne, und zwar aus den Ballungskernen herühren. In den Ballungsrandzonen besteht nur noch ein geringfügiger Geburtenüberschuß (1972: 3 250).

In den ländlichen Zonen betrug die Bevölkerungszunahme 1972 sogar 66 700 Personen. Sie setzt sich aus einem Wanderungsgewinn von 56 200 und aus dem im Vergleich zu den beiden anderen Zonen beachtlichen Geburtenüberschuß von 10 500 Personen zusammen.

Bei dieser Entwicklung handelt es sich nicht um ein spezifisch nordrhein-westfälisches Problem, sondern um bundesweit zu beobachtende Verhältnisse. Der große Anteil der Verdichtungsräume in NW verschärft hier allerdings die Situation regional erheblich. Das begründet für die Verdichtungsgebiete die Gefahr der Minderauslastung von Infrastruktureinrichtungen, schafft Probleme sozialer Integration, z. B. ausländischer Arbeitnehmer, und verschärft schließlich die Stadt-Umlandproblematik, insbesondere im Hinblick auf die Verkehrsbelastungen.

Im ganzen zeigt aber auch die Bevölkerungsentwicklung die Begrenztheit hochgesteckter Möglichkeiten des Disparitätsausgleichs.

#### **Neue Pläne — neue Planungsorgane: Bedrohte Ortsplanungshoheit?**

Ich bin Ihnen dankbar, daß Sie mir Gelegenheit geben, die Fragen, die Ihnen im Blick auf Ihre kommunale Planungshoheit auf der Zunge liegen müssen, zu beantworten:

Landesentwicklungsprogramm, landesplanerisches Plangebot, Kreisentwicklungspläne, Bezirksplanungsräte bei den Regierungspräsidenten, Stadtbezirksausschüsse in den Großstädten.

Diese neuen Planarten und neuen Organisationsformen erzeugen die Frage, ob sie den Gemeinden nützen, welche Bindungen sie für die kommunale Planung bringen.

#### **Landesentwicklungsprogramm**

Am 7. 3. 1974 hat der nordrhein-westfälische Landtag das Landesentwicklungsprogramm beschlossen. Es enthält für die strukturelle Gesamtentwicklung des Landes die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung. In dem System der Landesplanung ist es die ranghöchste Planart. Die Darstellung weiter detaillierter Ziele bleibt auf der Landesebene den Landesentwicklungsplänen und auf der regionalen Ebene den Gebietsentwicklungsplänen vorbehalten.

Der Vorläufer dieses Landesentwicklungsprogramms aus dem Jahre 1964 war von der Landesregierung aufgestellt worden. Jetzt ist dieses Programm erstmalig in der Form eines Gesetzes erlassen. Das beruht auf der Novelle zum Landesplanungsgesetz vom 1. 8. 1972. Die in dieser Novelle zum Landesplanungsgesetz getroffene Regelung erfüllt den Anspruch des Landtags, diese ranghöchste Planart voll zur parlamentarischen Disposition zu stellen.

Darin wird der nicht auf NW beschränkte Anspruch der Parlamente deutlich, über die Regierungs- und Exekutivkontrolle hinaus grundlegende Planungsentscheidungen selbst in die Hand zu nehmen.

Das findet nicht nur Beifall. So hat der nordrhein-westfälische Städtetag in dem öffentlichen Hearing auf den Nachteil hingewiesen, daß bei sich rasch verändernden Sachverhalten und bei neuen Erkenntnissen ein in Gesetzesform festgelegtes Programm sehr viel schwerer zu ändern sei. Der Städtetag hat dem Ausschuß für Landesplanung die Frage nahegelegt, ob das gesamte Programm unbedingt in Gesetzesform gekleidet werden müsse, insbesondere seien die mehr fachbezogenen Ziele im Abschnitt III in hohem Maße Veränderungen der Betrachtungsweise unterworfen.

Über diese planungsmethodischen und technischen Bedenken hinaus haben alle kommunalen Spitzenverbände in dem Hearing Bedenken im Hinblick auf die von dem Gesetz angestrebte strenge Bindung der Gemeinden an die Ziele und Grundsätze der Landesplanung geltend gemacht. Der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund meinte sogar,



Bindungen in solchem Umfange seien den Gemeinden in den letzten 20 Jahren durch kein anderes Landesgesetz auferlegt worden.

Wenn auch mit gewissen Nuancierungen, haben doch alle drei kommunalen Spitzenverbände bei Einzelbestimmungen des Landesentwicklungsprogramms die auch in den Ausschlußberatungen besonders eingehend debattierte Frage eines etwa unzulässigen Eingriffes in die kommunale Planungshoheit aufgeworfen.

Es ist auch für mich ohne Zweifel, daß das neue Landesentwicklungsprogramm von seinem Inhalt und von der Rechtsform her neue und wirksame Bindungen für die Gemeinden bringt. Ich bin auch nicht ganz sicher, ob eben diese von den kommunalen Spitzenverbänden früh erkannte Wirkung von den Kräften bereits voll erkannt war, die unbedingt nach der Gesetzesform für dieses Programm strebten.

Übrigens gab es während der Ausschlußberatungen eine höchst interessante Phase, in der andere Fachausschüsse des Landtages plötzlich erkannten, welche landespolitisch intern wirkenden Bindungen ein als Gesetz ergehendes Landesentwicklungsprogramm darstellt. Aus gutem Grund forderten daher die Städte- und Wohnungsbauer, die Landschaftspfleger und die Landwirtschaftspolitiker, ihre Ausschüsse eingehend mit der Materie zu befassen.

Dies zeigt, daß in gleicher Weise wie die Gemeinden auch die Fachbereiche, die parlamentarischen wie die administrativen, der Landespolitik betroffen sind.

Ohne die Augen vor Bedenken zu schließen, überwiegen nach meiner Ansicht die Vorteile der Gesetzesform: Sie allein schafft klare und rechtlich nicht anfechtbare Verbindlichkeiten für die Fachplanungen des Landes und für die Bauleitplanung der Gemeinden. Das von allen politischen Kräften des Landtags getragene Gesetz — lediglich eine Minderheit der Opposition widersprach — garantiert die für die Wirksamkeit eines solchen Programmes unerläßliche langfristige Kontinuität.

Allein die Gesetzesform befreit die Landesplanung von dem Vorwurf, mit ihr greife die Planungsadministration dem Parlament vor — was unschwer auch am Beispiel der in die Verwaltungsreform umgesetzten landesplanerischen Konzeption dargelegt werden könnte.

So zeigt sich denn, daß die gesetzesförmliche Festlegung des Landesentwicklungsprogramms nicht nur eine Mehrung des parlamentarischen Prestiges, sondern auch echte Selbstbindung bewirkt.

Die vom Landtag einmütig geforderte Gesetzesform des Programms bewirkte den möglicherweise gar nicht beabsichtigten Erfolg, daß sich alle politisch verantwortlichen Kräfte mit der Materie befassen und das Beratungsergebnis gelten lassen müssen. So kommt dem Beratungsergebnis vor allem auch bei der nicht ohne streitige Auseinandersetzung und nicht ohne Umgestaltung des Entwurfs erzielten breiten parlamentarischen Basis große materielle politische Bedeutung zu. Konnte man, je nach dem politischen Standort, die administrativ festgelegten Ziele der Landesplanung ad hoc oder generell verneinen — das geschah vornehmlich im Hinblick auf den Konzentrationsansatz — so ist das heute jedenfalls für diejenigen nicht mehr möglich, die politisch glaubwürdig bleiben möchten. Die nicht selten anzutreffende Kritik, der von der nordrhein-westfälischen Landesplanung verfolgte Grundsatz der maßvollen Konzentration sei allein auf eine Begünstigung der Verdichtungsgebiete aus und benachteilige die ländlichen Zonen, kann gegen das Landesentwicklungsprogramm, dem alle drei Fraktionen zugestimmt haben, nicht mehr gehört werden.

#### **Landesentwicklungspläne**

Abgesehen von der Gesetzesform für das Landesentwicklungsprogramm wird sich in der Organisation und Arbeitsweise der obersten Landesplanungsbehörde nichts ändern: Sie bleibt auch künftig für die Aufstellung der Landesentwicklungspläne zuständig. Die schon zuvor geübte Praxis, den Landesplanungsausschuß zu beteiligen, ist nun durch die Novelle des Landesplanungsgesetzes von 1972 gesetzlich bestätigt worden.

Gegenwärtig existieren zwei Landesentwicklungspläne; weitere sind in Vorbereitung.

Der Landesentwicklungsplan I enthält die Ballungskerne, die Ballungsrandzonen und die ländlichen Zonen und in diesen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung.

Der Landesentwicklungsplan II stellt die Entwicklungsschwerpunkte und die Entwicklungsachsen dar.

Diese Pläne werden nach dem Abschluß der kommunalen Neuordnung überarbeitet. Das gilt im besonderen für den Landesentwicklungsplan I. Seine Aufgabe war es, aus der großen Anzahl der Gemeinden der ländlichen Zonen (ca. 2 200) diejenigen zu erkennen und festzulegen, denen (ca. 200) zentralörtliche Bedeutung zukam. Eben jene zentralen Orte werden nun in der kommunalen Gebietsreform mit den Gemeinden ihres Nahbereiches verschmolzen. So gesehen werden künftig alle Gemeinden der ländlichen Zonen zentralörtliche Bedeutung haben; ihre Zentralität zu fördern, wird in diesem Rahmen die Aufgabe der Gemeinden selbst werden.

#### **Kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch das Landesentwicklungsprogramm**

Trotz der zunächst nicht nur von kommunaler Seite, sondern auch aus der Mitte des Landesplanungsausschusses geäußerten Bedenken bedeutet das Landesentwicklungsgesetz keine Verletzung der kommunalen Planungshoheit.

Die das Gesetz beherrschenden Grundsätze sind überörtlicher, gesamtträumlicher Natur, so:

die zentralörtliche Gliederung des Landes, die Entwicklungsschwerpunktbildung im Landes- und Regionalmaßstab, die besondere Aufgabenstellung für Verdichtungsgebiete und ländliche Zonen, Schutz der natürlichen Hilfsquellen, Landschaftsschutz und Wasserwirtschaft.

Eindeutig ist auch die überörtliche Relevanz der allgemeinen Ziele der Raumordnung für die gewerbliche Wirtschaft, die Energiewirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft, den Verkehr, das Bildungswesen.

Eingehende Betrachtung erfordern aber die bis sehr in das Detail gehenden Vorschriften des Landesentwicklungsprogramms für die Konzentration der Wohn- und Arbeitsstätten in Verbindung mit den zentralörtlichen Einrichtungen, den Städtebau und das Wohnungswesen.

Eben diese Vorschriften wenden sich in besonderer Weise an die Gemeinden und binden ihre Bauleitplanung.

Am deutlichsten zeigt sich diese Problematik am Siedlungsschwerpunkt.

#### **Der Siedlungsschwerpunkt**

Voraussetzung dafür, daß die Städte, seien es nun die Zentren in den Verdichtungsgebieten oder in den ländlichen Räumen, die ihnen zugeordnete Funktion erfüllen können, ist die innergemeindliche städtebauliche Konzentration in Siedlungsschwerpunkten.

Nach § 6 des Gesetzes ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur innerhalb der Gemeinden auf solche Standorte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte).

Damit macht das Land den Grundsatz der Konzentration auch für die innergemeindliche Siedlungsstruktur verbindlich. Ich bin mir sehr wohl im klaren darüber, welche Schwierigkeiten die Realisierung dieses Grundsatzes bringen wird. Die Auseinandersetzungen um die Wohnbaumittelkonzentration waren lehrreich.

Nur bei einer innerörtlichen Konzentration der Siedlungsstruktur kann die von der öffentlichen Hand, d. h. eben nicht nur von den Gemeinden bereitzustellende Infrastruktur den notwendigen Standard erreichen, mit angemessenen Mitteln hergestellt und durch eine ausreichende Anzahl von Einwohnern rationell genutzt werden.

So ist denn schließlich in den Ausschlußberatungen die sachliche Berechtigung dieses innerörtlichen Konzentrationsgrund-

satzes ausdrücklich bestätigt worden. Doch ist der Landtag hier der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände gefolgt, daß die konkrete lokale Festlegung der Siedlungsschwerpunkte nicht Sache der Regionalplanung, sondern der kommunalen Planung ist.

Ich habe auch keinen Zweifel, daß nach der kommunalen Gebietsreform die Gemeinden in der Lage wären, die Siedlungsschwerpunkte zutreffend zu bestimmen.

Vor allem aber in den neuen Gemeinden, die aus mehreren Siedlungsräumen entstehen, unter denen strukturelle oder auch politische Konkurrenzen bestehen, erwächst mit der Siedlungsschwerpunktbestimmung eine kommunalpolitische Aufgabe von großer Brisanz. Nur mit der Siedlungsschwerpunktbildung wird vor allem in den ländlichen Zonen, aber auch in den Verdichtungsräumen die Verwaltungsreform zu einem Erfolg geführt werden.

Diese Bestimmung des Landesentwicklungsprogramms ist materiell für die Bauleitplanung zwingend und auch nicht etwa zeitlich in beliebiges Ermessen gestellt. Landesplanung und Genehmigungsbehörden werden über die Beachtung dieses materiellen Grundsatzes wachen.

#### **Die Bezirksplanungsräte**

Die gravierendste planungsorganisatorische Neuregelung steht dem Bereich der Regionalplanung bevor.

Bei der Verabschiedung der Novelle zum Landesplanungsgesetz im Mai 1972 hat der Landtag einen von allen drei Fraktionen eingebrachten Entschließungsantrag (7/1662) angenommen. Danach sollen bei den Regierungspräsidenten Bezirksplanungsräte eingerichtet werden. Ihnen soll es obliegen, über die Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne zu beschließen.

Die Regierungspräsidenten sollen darüber hinaus mit den Bezirksplanungsräten die langfristigen und großräumigen strukturwirksamen Planungen und die regional raumbedeutsamen Landesförderungsprogramme, insbesondere für die Bereiche des Schul-, Krankenhaus-, Wohnungs-, Städte- und Straßenbaus beraten.

Die Verwirklichung dieser Entschließung gehört zum Gesamtprogramm der in dieser Legislaturperiode noch zu verabschiedenden Verwaltungsreformgesetze. Daraus ergeben sich Terminzwänge. Die Erarbeitung der erforderlichen weiteren Novelle zum Landesplanungsgesetz ist von der Landesregierung in Angriff genommen. Der Referentenentwurf soll im April, die Regierungsvorlage noch vor der Sommerpause im Landtag eingebracht werden. An der organisatorischen Neuordnung der Regionalplanung haben die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes lebhaftes Interesse; die Erörterung der Materie mit den kommunalen Spitzenverbänden ist selbstverständlich vorgesehen.

#### **Staatlich-kommunale Zusammenarbeit**

In der Regionalplanung begegnen sich die ihrer Natur nach staatliche Landesplanung und die grundgesetzlich verbürgte kommunale Planung. Die Pläne der Raumordnung und der Bauleitplanung sind auf gegenseitige Ergänzung angelegt. Dieses Gegenstromprinzip soll auch künftig in der Trägerschaft der Regionalplanung verwirklicht und die Regionalplanung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung bestätigt werden.

Über die Gebietsentwicklungspläne soll daher wie bisher ein Beschlußgremium entscheiden, das aus Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung besteht. Insofern tritt der Bezirksplanungsrat ohne Substanzverlust die Nachfolge der zuständigen Organe der Landesplanungsgemeinschaften an.

Der Bezirksplanungsrat soll auch die Aufgabe haben, die regional bedeutsamen Planungen und Fördermaßnahmen zu beraten. Dadurch werden die Bezirksplanungsräte anders als die Landesplanungsgemeinschaften in den staatlichen Funktionsbereich hineinwirken können.

Hier übrigens liegt der Kern der Begründung für die Umorganisation der Regionalplanung. Die Landesplanungsgemeinschaften haben die ihnen übertragene Aufgabe der Gebietsentwicklungsplanung hervorragend erfüllt. Infolge ihrer verwaltungsorganisatorischen Isolierung war es ihnen aber verwehrt, landesplanerische Erkenntnisse unmittelbar in die all-

gemeine Verwaltung einzubringen. Das ist nur möglich, wenn die Regionalplanung ihren Standort innerhalb der allgemeinen inneren Verwaltung findet. Der Regierungspräsident als regionale Bündelungsbehörde der Landesverwaltung ist der zutreffende Platz.

So wird die Doppelnatur der Regionalplanung als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe deutlich gemacht werden: Der Bezirksplanungsbehörde in der Bezirksregierung obliegt die Vorbereitung und Planerarbeitung; der Planaufstellungsbeschluß obliegt dem Bezirksplanungsrat. Zu seiner Wirksamkeit bedarf der Gebietsentwicklungsplan wie bisher der Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde.

#### **Zusammensetzung der Bezirksplanungsräte**

Was die Zusammensetzung des Bezirksplanungsrates angeht, so wird man vom Modell der Landesplanungsgemeinschaften ausgehen, es aber überprüfen müssen. Staatliche Fachbehörden kommen als Mitglieder der Bezirksplanungsräte nicht mehr in Betracht. Ihr Sachverstand wird im Beteiligungsverfahren aktiviert. Ob neben der kommunalen auch die sogenannte funktionale Selbstverwaltung im Bezirksplanungsrat mitwirkt, ist noch umstritten. Diese nicht-behördlichen Kräfte haben die Landesplanungsberatungen und -entscheidungen sicherlich sachlich und fachlich bereichert. Für die Beschränkung auf kommunale Delegierte spricht, daß allein die Gemeinden in ihrer Bauleitplanung durch die Regionalplanung gebunden werden.

Die Mitgliederzahl der Bezirksplanungsräte ist so zu bemessen, daß die Planungsentscheidungen im Plenum selbst getroffen werden können, also je nach Struktur der Einwohnerzahl der Regierungsbezirke die Zahl von etwa 30 Sitzen nicht überschreiten.

#### **Sonderproblem Revier**

Ein Sonderproblem der Gebietsentwicklungsplanung ist das Ruhrgebiet, welches jetzt als zusammenhängender Planungsraum organisiert ist. Die siedlungsräumlichen und strukturellen Zusammenhänge dieses Raumes müssen auch künftig beachtet werden. Daher ist zu prüfen, ob für diese Aufgabe

eine Sonderregelung getroffen werden muß. Dafür wird eine qualifizierte Zusammenarbeit der beteiligten Bezirksplanungsräte und Bezirksplanungsbehörden erwogen, deren Darstellung im einzelnen dieses Referat sprengen würde.

#### **Kein kommunaler Substanzverlust**

Die Beendigung der bisherigen Regionalplanungsorganisation, konkret die Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften und die Wegnahme der Regionalplanung vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, weckt lebhafteste Widerstände, mit denen wir uns ernsthaft und respektvoll auseinandersetzen müssen.

Das Hauptargument für die bisherige Organisation ist die starke Verankerung der regionalen Selbstverwaltung. Auch Verdienst und Leistung sind gute Argumente.

Zurückzuweisen ist die Unterstellung, die Verstaatlichung der Regionalplanung sei unser Motiv. Diese Argumentation richtet sich selbst mit der Verbreitung der Falschnachricht, die Mitglieder der Bezirksplanungsräte würden staatlicherseits berufen; sie werden selbstverständlich nicht anders als bisher von ihren Kommunalkörperschaften entsandt. Unbegründet ist auch die Besorgnis, die Leistungsfähigkeit der Arbeitsstäbe der Planungsgemeinschaften bleibe ungenutzt, die Beschäftigung und die Arbeitsplätze seien gefährdet. Demgegenüber wollen wir selbstverständlich alle Mitarbeiter der Landesplanungsgemeinschaften übernehmen. Ohne sie stünde die Regionalplanungsarbeit still.

Entscheidend ist die Frage, ob die bisherige Regionalplanungsorganisation auch die Aufgaben der Zukunft lösen könnte. Diese Frage wäre zu bejahen, wenn die Landesplanungsgemeinschaften der Kristallisationskern für die dort anzulagernden verwandten und ergänzenden, die Regionalplanung verwirklichenden Aufgaben sein könnten. Das war das Konzept der drei großen regionalen Selbstverwaltungsverbände — so dargestellt im Sachverständigengutachten C. Diese Lösung, der auch heute noch (oder wieder) mancher Landes- und Kommunalpolitiker anhängt, ist aber schließlich von allen im Land bestimmenden politischen Kräften abgelehnt worden.

Keine Landtagsfraktion hat sich dafür entscheiden können. Kein kommunaler Spitzenverband ist nachdrücklich dafür eingetreten. Jedermann mußte aber wissen, daß mit der Ablehnung dieses Verwaltungsstrukturmodells auch über die Landesplanungsgemeinschaften negativ entschieden war.

Die Kommunal- und Landesverwaltung müssen — das ist eines der zwingenden Ziele der Verwaltungsreform — vereinfacht und vereinheitlicht werden. Daher muß die Regionalplanung bei der Mittelinstanz der allgemeinen inneren Verwaltung gebildet werden und ihr Verwaltungsapparat in die Behörde des Regierungspräsidenten eingegliedert werden.

Für die Qualität dieser Verschmelzung entscheidend ist, ob es gelingt, das bisher in den Landesplanungsgemeinschaften wirkende Gewicht der kommunalen Selbstverwaltung und ihre fachliche Qualität zu erhalten. Daß dies erreichbar ist, ist meine Überzeugung. Ja, durch die zusätzlich dem Bezirksplanungsrat zu übertragenden Aufgaben wird der regionale Einfluß der kommunalen Selbstverwaltung eher wachsen als geschmälert werden.

#### **Kreisentwicklungsplanung**

Im Zusammenhang mit einer organisatorischen Neuordnung der Regionalplanung ist eine Stellungnahme zu dem Projekt der Kreisentwicklungsplanung angezeigt.

Das Bundesbaugesetz weist den Kreisen keine Zuständigkeiten im Bereich der Bauleitplanung zu. Auch das nordrhein-westfälische Planungsrecht überträgt den Kreisen keine Raumplanungskompetenzen, auch nicht das vorliegende Gesetz zur Landesentwicklung.

Fachlich wie politisch wird jedoch zunehmend die Möglichkeit erörtert, dem Planungsbedürfnis der Kreise, deren Größe, Struktur und Aufgabenbereich durch die Verwaltungsreform entscheidend geändert werden, durch eine koordinierte Kreisentwicklungsplanung für das gesamte Kreisgebiet Rechnung zu tragen. Trotz verschiedener Ansätze verfügen Wissenschaft und Praxis aber noch nicht über gesicherte Grundlagen, Erkenntnisse und abgesicherte Gestaltungsvorschläge hierzu.

Die dazu in der Landesplanung bisher angestellten Überlegungen haben zu folgenden Erwägungen geführt: Die vorhandenen, rechtlich geregelten Planstufen gestatten die vollständige und sachgerechte Erfassung und Darstellung der Flächennutzung, -ordnung und -sicherung. Für die Raumplanung bedarf es einer weiteren Planart zwischen dem Gebietsentwicklungsplan und dem Flächennutzungsplan nicht; denn die Gebietsentwicklungspläne werden künftig nach der neu gefaßten 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz in Aussage und Maßstab konkreter und detaillierter werden als bisher. Vom Inhalt her wird danach kein Spielraum für eine Ergänzung durch Kreisentwicklungspläne bleiben.

Für die Heraufziehung ortskommunaler Bauleitplanungsaufgaben auf den Kreis fehlt es an den rechtlichen Voraussetzungen; sie könnten ohnehin nur bundesrechtlich geschaffen werden, wobei verfassungsrechtliche Aspekte der örtlichen Selbstverwaltungsgarantie noch der Prüfung bedürften. Selbst wenn es möglich wäre, müßte von Korrekturen der Bauleitplanungskompetenzen abgeraten werden, nachdem die Maßstabsvergrößerung im Blick auf die Planung geradezu das Motiv der kommunalen Neuordnung ist.

Auch der Aspekt der Stärkung des kommunalen Einflusses in der Regionalplanung fordert nicht die Kreisplanung; denn stärker als über den Bezirksplanungsrat können die Gemeinden auch nicht über die Kreisentwicklungsplanung wirken. M. E. bringt die politische Entscheidung über den Bezirksplanungsrat das Raumplanungsrechtssystem in Organisation und Planarten zum Abschluß.

Nicht zum Thema dieses Referates gehört die ernstzunehmende Frage, in welchen Verfahren und Darstellungsformen die Kreise ihre allgemeinen kommunalen Aufgaben, Investitionen und Institutionen mit denen der kreisangehörigen Gemeinden koordinieren. In diesem Sinne können aus der Praxis entwickelte, nicht formalisierte Kreisentwicklungsplanungen durchaus sinnvoll sein. Die im Landesplanungsausschuß bevorstehenden Sachverständigen-Anhörungen werden uns hier sicher weiterführen. Gesetzlicher Einführung der Kreisent-

wicklungsplanung möchte ich aber nach heutigem Erkenntnisstand widerrufen.

#### **Stadtbezirksausschüsse in der Bauleitplanung**

Im Rahmen des Verwaltungsreformprogramms wird — noch in dieser Legislaturperiode — durch eine Änderung der Gemeindeordnung die Stadtbezirksverfassung neu geregelt werden. Organisation, Zusammensetzung und Aufgabenzuweisung sollen so geordnet werden, daß in den Bezirksausschüssen einerseits echte Selbstverwaltungskräfte entfaltet werden können, andererseits die politische Verantwortlichkeit für die Gesamtentwicklung der Städte nicht beeinträchtigt wird. Die Bedeutung eines solchen Ausgleichs für die Maßstabvergrößerung von Gemeinden hat der Verfassungsgerichtshof im Sennestadt-Urteil unterstrichen. Ziel der allgemeinen Einführung der Bezirksverfassung jedenfalls für die Großstädte muß es sein, Formen und Möglichkeiten zu schaffen, in denen die Bewohner kleinerer Stadtteile und Stadtviertel auf möglichst unmittelbare Weise an kommunalpolitischen Entscheidungen für ihre nähere Wohnumwelt mitwirken können. Dabei muß der Gefahr begegnet werden, daß eingegliederte, ehemals selbständige Gemeinden sich der Integration zu einer neuen, größeren Gemeinde in Ausnutzung einer Bezirksverfassung verschließen. Dagegen muß der Gedanke gestärkt werden, durch bürgernahe Gremien Interesse und Verständnis der Bürger für die demokratische Mitarbeit auf kommunaler Ebene zu gewinnen. Voraussetzung dafür sind Befugnisse einer Bezirksverfassung, die die Mitarbeit lohnend und die Aufforderung dazu als ernstgemeint erkennen lassen.

Eine unmittelbare Wahl ist zur Vermeidung eines Nebenparlaments nicht möglich. Dafür sind aber die aus der Kommunalwahl folgenden Stimmenverhältnisse im Bezirk für die Zusammensetzung ausschlaggebend. Soweit Ratsmitglieder auch im Bezirksausschuß tätig werden, gibt ihnen ihre Doppelfunktion die Möglichkeit der Verklammerung von Interessen und Forderungen des Stadtbezirks mit der notwendigen einheitlichen Entwicklung der Gesamtstadt.

In der Verantwortung der Städte wird es liegen, je nach den eigenen Bedürfnissen und örtlichen Gegebenheiten über ei-

nen Mindestkatalog an Zuständigkeiten der Bezirksausschüsse hinaus Mitwirkungsrechte zu regeln.

Der Aufgabenzuschnitt wird auch für den Planungsbereich von Belang sein.

Im Bereich der Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung ist eine Mitwirkung der Stadtbezirksausschüsse geraten; die materiell und formell entscheidenden Planbeschlüsse müssen aber der städtischen Gesamtvertretung vorbehalten bleiben. Für die Flächennutzungsplanung liegt dies auf der Hand. Sie ist doch eben die Gesamtkonzeption für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde. Es gilt aber auch für die Bebauungspläne als die schließlich einzig verbindlichen Planungsmaßnahmen.

Die siedlungs- und wirtschaftsräumlich vernünftige Abgrenzung der Planungsräume war und bleibt eines der Hauptziele der kommunalen Neuordnung. Häufig liegt gerade in den für die Bauleitplanung unzuträglichen Räumen (der Klein- und Kleinstgemeinden) der Hauptanstoß für gebietliche Neuordnung. Sie würde geradezu in ihr Gegenteil verkehrt, wenn durch Planungskompetenzen der Stadtbezirksausschüsse eine rückläufige Bewegung eingeleitet würde. Die materiellen Planungskompetenzen müssen daher beschlußmäßig bei der Gesamtvertretung und administrativ bei der städtischen Zentralverwaltung verbleiben.

Der Beteiligung der Stadtbezirksausschüsse im Vorbereitungs- und Anhörungsstadium messe ich sehr große Bedeutung bei. Die Öffnung der Planarbeit zur Öffentlichkeit hat bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes besonderen Rang. Nach dem Stande der heutigen methodischen Erkenntnisse wird das Bundesbaugesetz kaum mehr als allgemeine Grundsätze bieten können. Die Einschaltung der Stadtbezirksausschüsse erscheint mir ein sehr taugliches Mittel, mit der Bauleitplanung näher an den Bürger heranzukommen und zugleich auch manche Bürgerinitiative positiv aufnehmen zu können.

#### **Landesentwicklungsplan — flächenintensive Großvorhaben**

Im Anschluß an die öffentliche Diskussion der Flächensicherung für struktur- und energiepolitisch notwendige Großvor-



haben hat der Landesplanungsausschuß — auch unter dem Eindruck der Energieproblematik — die im Gesetz vorgesehenen Landesentwicklungspläne um einen zusätzlichen erweitert: Danach sollen in einem Landesentwicklungsplan „Gebiete für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung) festgelegt werden, die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind.“

Einem solchen Landesentwicklungsplan wird im besonderen die äußerst schwierige Aufgabe obliegen, die auf der Hand liegenden Konflikte zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Umweltschutz zu einem vernünftigen Ausgleich zu führen. Vorausschauende Planung gerade auf diesem Gebiet ist umso wichtiger als die unvorbereitete Austragung dieser Konflikte, wie die Beobachtung uns lehrt, zu Investitions- und Entwicklungsverzögerungen führen kann, die im Blick auf die Wirtschaftskraft des Landes schwer zu ertragen sind.

Aufgabe eines solchen Landesentwicklungsplanes ist es zu verhindern, daß die wenigen für Großobjekte in unserem Lande noch vorhandenen Standorte verbaut oder für andere Zwecke verplant werden.

#### **Das Planungsgebot**

Die äußerst schwierige Frage, wie gesichert werden kann, daß diese Flächen ihrer Verwendung auch tatsächlich zugeführt werden, wird durch diese Ergänzung des Landesentwicklungsprogramms noch nicht geregelt. Damit ist die Frage des landesplanerischen Planungsgebotes und dessen Verbindlichkeit gegenüber den Gemeinden angesprochen. Sie ist noch nicht geregelt, bleibt aber auf der Tagesordnung. Einer Entscheidung über diese Frage darf nicht ausgewichen werden.

Unter den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten gebe ich der landesplanungsrechtlichen den Vorzug. Den an sich auch denkbaren Weg, eine neue staatliche Fachplanung einzurichten, möchte ich nicht beschreiben.

Zu regeln ist das Gebot an die beteiligten Gemeinden, bestimmte in Gebietsentwicklungsplänen ausgewiesene Gewer-

be- und Industrieansiedlungsbereiche in die Bebauungspläne zu übernehmen. Ich denke nicht daran, solche Übernahmepflicht für alle in Gebietsentwicklungsplänen darzustellenden Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche zu fordern. Notwendig, aber auch gerechtfertigt ist eine solche Planungsverpflichtung beschränkt auf diejenigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche, denen überörtliche landespolitische Bedeutung für die Gesamtentwicklung des Landes zukommt. Dies bedarf einer besonderen Feststellung. Sie sollte (wie im § 16 des Landesplanungsgesetzes) einer besonderen Entscheidung der Landesregierung vorbehalten bleiben. Dies auch deshalb, weil diese Fälle nicht nur die Standortvorsorge, sondern zugleich auch die in die Geschäftsbereiche mehrerer Ressorts fallenden begleitenden Entscheidungen, seien es solche des Umweltschutzes, der Wirtschaftspolitik und der Landesfinanzpolitik, erfordern. Die durch die Landesplanungsgesetznovelle begründete Verpflichtung, den Landtag (Landesplanungsausschuß) an der Aufstellung der Landesentwicklungspläne zu beteiligen (§ 11 Abs. 2 LaPlaG), verschafft dem Landesentwicklungsplan „Großflächen“ die gebotene parlamentarische Legitimation.

Das Plangebot sollte daher — zusammengefaßt — nur für solche Großflächen gelten, die

- a) in dem Landesentwicklungsplan von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung des Landesplanungsausschusses ausgewiesen sind,
- b) nach Lage und Umfang durch den Gebietsentwicklungsplan unter Beteiligung der betroffenen Gemeinden in hinreichender Genauigkeit bestimmt sind und
- c) für die die Landesregierung den Zeitpunkt der Anpassungspflicht durch Beschluß festgelegt hat.

#### **Beteiligung der Gemeinden**

Die an einer Reihe hier dargestellten Fälle deutlich werdende Einbindung der Gemeinden in die Landesentwicklungsplanung bestimmt unsere Zusammenarbeit. Sie muß in dem Willen gegenseitiger Stützung getragen sein. Das setzt In-

formationsaustausch und Beteiligung voraus. Auf regionaler Ebene soll der Bezirksplanungsrat diese Aufgaben befruchten. Nachdem auf der Landesebene der seinerzeit stark ins Abstrakte und unverbindliche abgeglittene Landesplanungsbeirat nicht mehr besteht, soll vor allem für die landesplanerisch-kommunalpolitische Zusammenarbeit ein Beratungsgremium geschaffen werden. Sein Kern wird aus den kommunalen Spitzenverbänden zu bilden sein. Seine erste Aufgabe wird in dem kommunalen Beitrag zum NWP 80 bestehen. Auch die künftige Form der förmlichen Beteiligung im landesplanerischen Verfahren erscheint mir beratungswürdig.

Das Land und seine Städte rücken in der Planung näher zueinander. Die jüngste Entwicklung in Verwaltungsreform und Planungsrecht zeigt, daß die Kooperation nicht ohne Probleme ist. Landesregierung und Landtag lassen sich von der Überzeugung leiten, daß die Planungshoheit der Gemeinden in ihrer Substanz nicht beeinträchtigt werden darf.

Unsere Städte und ihre Repräsentanten erkennen, daß in der Enge des Raumes und angesichts der vielfachen Verflechtungen überörtliche Notwendigkeiten respektiert werden müssen.

Mancher Konflikt hat nahegelegen. Bislang war noch immer Kooperation möglich.

Für ihre Bereitschaft und ihren Beitrag dazu danke ich namens der Landesregierung den kreisfreien Städten und ihren hier versammelten Repräsentanten.