

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (federführend) sowie von drei weiteren Ausschüssen am 7. November 2016

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Vorlage 16/4116 (Neudruck)

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/4438
Alle Abg

0. Vorbemerkung

Der vorgelegte Landesentwicklungsplan (LEP NRW) ist sehr umfangreich. Eine umfassende Bewertung hätte eine umfangreiche Studie erfordert. Angesichts der knappen Zeit werden hier nur wesentliche Aspekte herausgegriffen. Aus der Analyse lassen sich folgende Grundthesen ableiten:

I. Grundlegende Einsichten

- Landesentwicklungspläne geben eine grundlegende Orientierung für zukünftige Aufgaben. Die Zukunft aber ist unsicher. Daher sollte ein Landesentwicklungsplan entsprechende Gestaltungsspielräume zulassen. Trotz der notwendigen Gestaltungsspielräume ist klar zu definieren, was das übergeordnete Ziel eines jeden LEPs ist. Dieses Ziel ist deutlich zu kommunizieren. Erst in einem zweiten Schritt kann es darum gehen, die Teilziele zu bestimmen. Diese müssen sich sinnvollerweise dem Kernziel unterordnen und zu dessen Realisierung beitragen.
- Formal geht der LEP NRW genauso vor. Im LEP NRW heißt es zum Kernziel auf Seite 1: „Leitvorstellung...ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt.“ In diesem Satz sind zahlreiche Schlagworte enthalten, die sich einer klaren Quantifizierung widersetzen. Mit einer solchen Zielformulierung ist es schwierig, im weiteren Prozess zu erkennen, ob und wann das übergeordnete Ziel erreicht wird. Beispielsweise ist der immer wieder genutzte Begriff der Nachhaltigkeit nicht klar gefasst.
- Während das SOZIALE weitgehend unberücksichtigt bleibt, geht bei diesem LEP vor allem um die knappe Ressource „Raum“ und dessen Nutzung in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht. Letztendlich wird hier ein Verteilungskonflikt um die Ressource „Boden“ thematisiert und vor dem Hintergrund ökonomischer und ökologischer Aspekte diskutiert. Kurzum im Mittelpunkt des LEPs NRW steht ein klassischer Verteilungskonflikt. Grundsätzlich will der LEP NRW eine „nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ ermöglichen und „Natur, erneuerbare Ressourcen und Klima schützen“.

- Im Bereich Wirtschaft werden als weitere Teilziele genannt: „Handel nachhaltig steuern“, „weiche Standortfaktoren entwickeln“, eine „Steigerung der Raumqualität durch Konfliktminimierung und räumlichen Immissionsschutz erreichen, die „Regionale Kooperation stärken, Metropolfunktionen ausbauen“ und die „Rohstoffversorgung langfristig sichern“. Im Bereich Umwelt geht es um die Teilziele „Natürliche Lebensgrundlagen nachhaltig sichern“, „Ressourcen langfristig sichern“, „Freirauminanspruchnahme verringern“, „Klimaziele umsetzen“ und „Natur, Landschaft und biologische Vielfalt sichern“.
- In den Bereichen Wirtschaft und Ökologie geht es also um extrem komplexe Sachverhalte.
- Der Bereich SOZIALES mit all seinen Facetten, sowohl ökonomischen als auch ~~und~~ ökologischen ~~Facetten~~, fehlt ganz. Das ist eine zentrale Schwäche des LEPs.¹
- Wichtige Themenfelder wie die Digitalisierung, Industrie 4.0, Arbeit 4.0, Bildungsinfrastruktur etc. werden weitgehend ausgeblendet. Gerade die Leistungsfähigkeit in diesen Themenbereichen wird jedoch über die Zukunftsfähigkeit des Landes mitentscheiden.
- Die starke Betonung der Entwicklung des Einzelhandels ist kaum gerechtfertigt. NRWs Zukunft wird NICHT im stationären Einzelhandel entschieden.

II. Räumliche Struktur des Landes

Eine funktionierende Infrastruktur nützt allen. Sie wird in erster Linie staatlich bereitgestellt und lässt dem Unternehmenssektor geringere Kosten entstehen. Auch für die privaten Haushalte bedeutet eine staatlich bereitgestellte funktionierende Infrastruktur eine Kostenentlastung. Für Unternehmen und private Haushalte gilt, dass der Marktwert ihrer Immobilien steigt, wenn die umgebende Infrastruktur adäquate Rahmenbedingungen zur Nutzung bereitstellt. Umgekehrt sinkt der Wert der Immobilien bei einer nicht adäquaten Raumnutzung. Für eine solche qualitativ hochwertige Ausgestaltung der Infrastruktur fallen weder den Unternehmen noch den privaten Haushalten zurechenbare Kosten an.

Raumplanung ist Bereitstellung von Infrastruktur und entscheidend in erheblichem Maße über die Wertentwicklung von Grundstücken und Immobilien und damit über Vermögen.

III. Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung

Der Begriff der Kulturlandschaften ist nicht statisch und setzt einen breit definierten Begriff voraus. Demnach lassen sich 32 Kulturlandschaften in NRW ausmachen. Das Spannungsverhältnis zwischen einem konservativen Begriff von Kulturlandschaften und wirtschaftlicher Nutzung wird deutlich. Dabei wird klar auf eine Priorisierung zugunsten der Wirtschaft gesetzt. So heißt es: „So sind Windenergieanlagen bereits heute ein weit verbreitetes und prägendes Element von Kulturlandschaften. Sofern entsprechende Potenziale gegeben sind, muss beispielsweise auch die Errichtung von Windenergieanlagen, die Gewinnung von Rohstoffen oder die Umnutzung nicht mehr benötigter Gebäude oder Siedlungsflächen in die Kulturlandschaftsentwicklung integriert werden. Es ist die Aufgabe weiterer Planungen, dies so zu ordnen, dass dabei der Charakter der Kulturlandschaft grundsätzlich erhalten bleibt (S. 16).“ D.h. Eingriffe aus ökonomischen Gründen sind möglich.

IV. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Wichtige Klimaschutzziele sind klar gefasst: Bis 2020 mindestens 25 Prozent weniger Treibhausgase und bis 2050 mindestens 80 Prozent weniger Treibhausgase als 1990. Klar ist, dass sich wichtige

• ¹ Allerdings wird das Thema demografische Entwicklung in der Einleitung genannt.

Klimaziele nur erreichen lassen, wenn die Raumordnung und Infrastruktur diesem Ziel unterordnen. Damit entsteht NICHT ZWANGSLÄUFIG ein Konflikt zur wirtschaftspolitischen Zielsetzung des LEP. Vielmehr ließe sich bei intelligenter Kombination hier ein erhebliches ökonomisches Potenzial heben, das bislang nicht vollumfänglich genutzt wird.

V. Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die räumliche Entwicklung in NRW ist längst nicht mehr nur Aufgabe der Landesregierung. Vielmehr spielen bundesstaatliche aber auch europäische Vorgaben und Bezüge eine nicht unerhebliche Rolle.

VI. Siedlungsraum

An dieser Stelle wären Pläne zur Wohnungswirtschaft, Wohnungsknappheit, neuen Wohnformen (Pflege etc.) und sozialem Wohnungsbau angebracht. Stattdessen geht es vor allem um die Konkurrenz in der Nutzung knappen Bodens; ökologische Aspekte werden genannt. Herausgehoben wird jedoch zunächst der Zusammenhang zwischen Einzelhandel und Siedlungen (S. 28). Will NRW wirklich den Einzelhandel so prominent in den Mittelpunkt eines LEPs stellen? Liegt die Zukunft NRWs im stationären Einzelhandel?

Tatsächlich hat gerade in der jüngsten Vergangenheit der Umsatz des Einzelhandels in NRW kräftig zugelegt (August 2016: + 3 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat).²Dahinter steht zwar auch eine Ausdehnung des Umsatzes in Verkaufsräumen (+2,7 Prozent) aber auch eine wesentlich kräftigere Ausweitung des Internethandels (+ 11,5 Prozent). Zwar ist der Marktanteil des Internethandels bislang noch relativ gering. Jedoch weisen die großen Unterschiede in den Zuwachsraten auf eine dynamische Entwicklung hin. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Digitalisierung und der wachsenden Bedeutung des E-Commerce könnte es sein, dass die Zukunftspotenziale des stationären Handels deutlich überschätzt werden. Offenbar lassen sich bislang die Umsatzzuwächse ohne eine nennenswerte Aufstockung der Beschäftigung realisieren. Schon vor diesem Hintergrund dürfte es als problematisch gelten, wenn NRW prononciert auf den Einzelhandel setzt.

Wo bleiben die wichtigen zukunftsweisenden Fragestellungen zu Industrie 4.0, Digitalisierung, Arbeit 4.0, Pflege, E-Mobilität etc.? Ansatzpunkte zu zukunftsweisenden Lösungen in NRW finden sich in diesem Kapitel des LEP kaum. Dabei sind gerade diese Themenkomplexe von herausragender Bedeutung bei der Zukunftsgestaltung. Die zukünftige Siedlungsstruktur wird schon aufgrund der technischen Möglichkeiten und Veränderungen etwa im Bereich SMART City anders aussehen, als es die traditionellen Modelle erwarten lassen. Es entsteht der Eindruck, dass dieser LEP, an dem so lange gearbeitet wurde, den eigentlichen Blick auf die Zukunft etwas aus den Augen verloren hat.

Bei dem Thema „flächensparende, bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ wird die demografische Entwicklung der ersten zehn Jahre dieses Jahrhunderts fortgeschrieben; aktuelle Entwicklungen wie der Zuzug von MigrantInnen und die daraus resultierenden Herausforderungen werden vernachlässigt. Das genannte Gutachten der RWTH Aachen stammt aus dem Jahr 2011. Folglich besteht die Gefahr, dass wichtige aktuelle Entwicklungen in dem LEP nur unzureichend erfasst werden. Dies wiederum bedeutet, dass die Zukunft auf der Grundlage von inzwischen für die politischen Gestaltungsoptionen nicht mehr ganz so relevanten Extrapolationen der Vergangenheit gestaltet werden soll.

Diese wenig nach vorn gerichtete Denkweise spiegelt sich auch in den Schlagworten „Vermeidung, Mobilisierung und Revitalisierung“ für eine „flächensparende Siedlungsentwicklung“ wider. Es geht

² https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/pdf/276_16.pdf

hier nicht darum, die Potenziale von Smart-City und E-Mobilität auszuloten, sondern ganz einfach um traditionelle Nutzungen von Fläche.

Gerade wenn es um gewerbliche und industrielle Nutzungen von Flächen geht, muss es der schützende Umgang im Mittelpunkt stehen, ohne dass die Ressource Boden künstlich weiter verknappt wird. Es geht auch um intelligente Verknüpfung konkurrierender Nutzung.

Das Land NRW hat Standorte für flächenintensive Großvorhaben ausgewiesen und setzt damit klare geografische Schwerpunkte. Zugleich werden aber auch hier wieder erhebliche Regulierungen genannt, nach denen die Vergabe erfolgen soll.

In diesem gesamten Kapitel werden immer wieder Forderungen aufgestellt; es bleibt jedoch relativ unklar, wie und wann diese Forderungen zu konkreten Maßnahmen führen sollen. Insbesondere bleibt unklar, ob weitere Regulierungen durchgesetzt werden sollen, oder Anreizmechanismen geplant sind.

Infrastrukturkosten und Infrastrukturfolgekosten werden von der Allgemeinheit getragen. Die Erträge aus einer funktionsfähigen Infrastruktur fallen jedoch in erster Linie bei dem einzelnen Unternehmen und den einzelnen privaten Haushalten an.

7. Freiraum

Im LEP heißt es: „Ein wesentlicher Aspekt des Freiraumschutzes liegt in einer zukünftig sparsamen Inanspruchnahme von Freiflächen insbesondere für Siedlungszwecke. Dabei kommt einer entsprechenden Steuerung der Siedlungsentwicklung besondere Bedeutung zu (S. 60).“ Das Kapitel stellt teilweise relativ detaillierte Forderungen auf, die nicht nur dem Erhalt von Freiflächen dienen, sondern auch massiv dem Schutz der Lebensbedingungen in NRW (Beispiel Wasser). Im Kapitel werden die einzelnen unter einen besonderen Schutz gestellten Räume genannt. Konkrete, quantifizierbare und qualifizierbare Maßnahmen werden jedoch ausgeblendet. Vor diesem Hintergrund wird sich die Zielerreichung kaum messen lassen.

Vielmehr wird auch in diesem Kapitel von einem inhärenten Zielkonflikt zwischen ökologischem Schutz und ökonomischen Ertrag ausgegangen. Faktisch ist jedoch eine funktionierende Ökologie ein positiver Standortfaktor. Der positive Zusammenhang zwischen Ökologie und Ökonomie ließe sich bei der Anwendung einfacher Kosten-Nutzen-Rechnungen bereits nachweisen.

Das konkurrierende Argumentationsmodell „Siedlungsnutzung versus Freiraum“ wird sich langfristig in einer digitalisierten Umwelt und bei einem ressourcenorientierten Einsatz von Produktionsfaktoren als wenig tragfähig erweisen.

8. Verkehr und technische Infrastruktur

NRW hat viel an klassischer Infrastruktur – teilweise in einem wenig gepflegten Zustand. Hier besteht ein erheblicher Investitionsbedarf; es geht vor allem um intelligente Erneuerungsinvestitionen. Diese sind auf den aktuellen Bedarf abzustimmen. Beim Autoverkehr gilt: NRW ist Stau. Selbst in Ballungsräumen bleibt der öffentliche Nahverkehr deutlich hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Logistikzentren spielen inzwischen eine erhebliche wirtschaftliche Rolle. In NRW soll beim Güterverkehr verstärkt auf Schiene und Wasser gesetzt werden. Dazu ist nicht nur die Hafenwirtschaft

kräftig auszubauen, sondern es sind auch entsprechende Anreize für eine Verlagerung von der Straße auf die Schiene und das Wasser zu schaffen.

Insgesamt bleiben in diesem Kapitel des LEPs die Digitalisierung und ihre Folgen für Logistik und Verkehr weitgehend ausgeblendet. Dabei ließen sich gerade hier erhebliche Effizienzgewinne erwarten.

9. Rohstoffversorgung

In diesem Kapitel wird die mögliche konkurrierende Nutzung von Boden in den Mittelpunkt gestellt. Dabei soll es vor allem um die flächensparende Gewinnung von Rohstoffen gehen. Fracking an dieser Stelle wird nicht direkt thematisiert. → Energieversorgung.

10. Energieversorgung

Dieses Kapitel ist außerordentlich bedeutungsvoll für die Zukunftsgestaltung. Gerade auf dem Feld der Energiewirtschaft treten konfligierende Interessen gegeneinander an. Dazu kommt, dass ohne eine nachhaltige Ausrichtung zugunsten erneuerbarer Energien die angepeilten Klimaziele nicht zu erreichen sind. NRW setzt in seinem LEP verstärkt auf erneuerbare Energie. Dies ist zukunftsweisend und sinnvoll. Fracking wird in unkonventionellen Lagerstätten ausgeschlossen. Auch dies ist sinnvoll, da die Risiken bislang nicht sinnvoll abgeschätzt werden können.

Zusammenfassung

- Ein Landesentwicklungsplan gibt die grundlegende Ausrichtung der zukünftigen Landespolitik vor.
- Der vorliegende Landesentwicklungsplan ist vorrangig ein Raumnutzungsplan.
- Der LEP zeigt deutlich: NRW braucht Investitionen.
- Es überrascht, dass dem Einzelhandel so viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wichtige soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte werden ausgeblendet. Dazu gehören Fragen aus dem Umfeld von Industrie 4.0, Digitalisierung, Arbeit 4.0, Pflege und Wohnraum, Bürokratieabbau etc..
- Das Festhalten an überkommenen Industrie- und Energiestrukturen ist ineffizient. Daher ist es sinnvoll, dass vorrangig auf erneuerbare Energien gesetzt wird.
- Im Kapitel Energieversorgung ist die Zukunftsgerichtetheit des LEPs am deutlichsten zu erkennen.

NRW braucht einen angebots- und nachfrageorientierten Landesentwicklungsplan, durch den die Lebensverhältnisse der Menschen nachhaltig verbessert werden. Dazu müssen auch verstärkt aktuelle Trends und technische Möglichkeiten in die Betrachtung einbezogen werden.