

Der regionale Raumordnungsplan für das Ruhrgebiet

von Friedrich Halstenberg

Am 1. Juli 1966 faßte die Verbandsversammlung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk einstimmig den Beschluß: *Die Verbandsversammlung stellt auf Empfehlung des Verbandsausschusses und nach Prüfung der Bedenken und Anregungen den Gebietsentwicklungsplan in der hierzu gehörenden Fassung gemäß § 16 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes auf.* Damit verfügt die Region Ruhrgebiet — mit 5,7 Millionen das an Einwohnern stärkste und mit 4590 km² auch ausgedehnteste Verdichtungsgebiet Deutschlands, die nach Groß-London und der Region Paris drittgrößte Agglomeration Europas — für ihren gesamten Bereich über einen rechtsförmlich aufgestellten Regionalplan. Die nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz notwendige Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde, also des nordrhein-westfälischen Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, wurde am 30. November 1966 erteilt. Damit besitzt der 1920 gegründete Ruhrsiedlungsverband als ältester regionaler Planungsverband der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gebietsentwicklungsplan für sein Verbandsgebiet zugleich auch den ersten auf kommunaler Grundlage erarbeiteten Regionalplan nach Inkrafttreten des Bundesraumordnungsgesetzes vom Jahre 1965. Im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk liegen jetzt für alle im Raumordnungsrecht der Bundesrepublik vorgesehenen Planungsebenen Programme und Pläne vor. Formal und materiell ist damit das Planungsrechtssystem für einen Raum geschlossen, der von der holländischen Grenze im Westen bis nach Hamm im Osten reicht und der sich vom Flachland nördlich der Lippe bis auf die Berghöhen südlich der Ruhr erstreckt.

Der Gebietsentwicklungsplan im Plansystem

Mit dem Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, dem Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 1962 und dem Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. April 1965 liegt für das Ruhrgebiet ein geschlossenes System des Raumplanungsrechts vor. Es kennt als Ausdrucksmittel für die angestrebte räumliche Entwicklung aus arbeitsmethodischen Gründen und zur verwaltungsrechtlichen Fixierung Programme und Pläne. Im einzelnen liegen für das Gebiet des Siedlungsverbandes vor:

1. für das Bundesgebiet
die Bundesraumordnungsgrundsätze
2. für das Land Nordrhein-Westfalen
das Landesentwicklungsprogramm
3. für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als eine Region des Landes Nordrhein-Westfalen
der Gebietsentwicklungsplan
4. für die einzelne Gemeinde und Gemeindeteilgebiete
a) der Flächennutzungsplan
b) die Bebauungspläne.

Die Grundsätze, Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung sowie die gemeindlichen Flächennutzungspläne sind nicht zum unmittelbaren Vollzug gedacht und geeignet. In Theorie und Praxis besteht daher Einmütigkeit darüber, daß Raumordnungsgrundsätze, Programme und Pläne der Landesplanung, der hier erörterte Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet und die Flächennutzungspläne der Gemeinden nicht allgemein verbindlich sind. Sie sind lediglich „behördenverbindlich“.

Was die Bindungskraft des Gebietsentwicklungsplanes gegenüber den Fachplanungen und der Bauleitplanung der Gemeinden anbelangt, so wird gelegentlich die Meinung vertreten, einer rechtlich gesicherten Bindungskraft bedürfe es nicht; alles komme auf

die innere Schlüssigkeit der vorgelegten Pläne an. Die Überzeugungskraft guter Pläne werden ausreichen, ihre Beachtung zu sichern. Diese Erwartung ist in vielen Fällen begründet. Die Erfahrung lehrt aber auch, daß eben solche überörtlichen Pläne, wenn ihnen echte Kollisionsentscheidungen zugeordnet sind, wirkungslos bleiben müssen, wenn sie keinerlei Bindungskraft besitzen. In dieser Bindungskraft liegt das Besondere der nach dem Bundesraumordnungsgesetz und dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz rechtsförmlich aufgestellten Pläne.

An Generalsiedlungsplänen, Generalbebauungsplänen, Raumordnungsplänen — zwischendurch hat sich das Vokabular mehrfach geändert — ist im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk kontinuierlich gearbeitet worden. Diese Pläne haben wesentlich dazu beigetragen, die Siedlungsentwicklung im Ruhrgebiet positiv zu beeinflussen und vor allem das Reservoir an Grünflächen sowie die Trassen wichtiger Verkehrsverbindungen zu sichern. Die Pläne hatten dennoch nur den Charakter interner Arbeitsgrundlagen für vom Verband zu treffende Entscheidungen, etwa als Rahmen für die Verbandsverzeichnisse Grünflächen und Verkehr oder die Verbandsfluchtlinien und Bebauungspläne, dann für die Begutachtung städtebaulicher Pläne der Gemeinden, später für die Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung und schließlich für die finanzielle Förderungspolitik des Verbandes.

Was diese Gesamtpläne und Einzelmaßnahmen des Verbandes im Verein mit den Planungen der Gemeinden geleistet haben, beweist der Bericht, den der Innenminister der Vereinigten Staaten nach seinem diesjährigen Besuch im Ruhrgebiet Präsident Johnson erstattet hat: „Im Ruhrgebiet hat die Planung die Aufgabe, in einer über alles dominierenden und oft deprimierenden Fabrikatmosphäre lebensfördernde Verhältnisse herzustellen. Hier wurde Hervorragendes geleistet, nicht zuletzt dank der Entschlossenheit der Kommunalverwaltungen, die Planungsinitiative nicht aus der Hand zu geben. Das ist auch der Grund.“, so schließt der Bericht an dieser Stelle.

„daß man im Ruhrgebiet umherreisen kann, ohne — sieht man von der Dunstglocke ab — recht wahrzunehmen, daß man sich im Herzen des größten deutschen Industriezentrums bewegt.“ Der wichtigste Unterschied zwischen jenen alten Plänen und dem jetzt verabschiedeten Gebietsentwicklungsplan besteht darin, daß er in dem vom Bundesraumordnungsgesetz und vom Landesplanungsgesetz vorgeschriebenen förmlichen Verfahren erarbeitet, parlamentarisch beschlossen und von Rechts wegen mit weitgehender Außenwirkung und Bindungskraft ausgestattet ist. Wenn die Raumordnungspläne und Programme der verschiedenen Stufen untereinander eine Koordinations- und Integrationswirkung herbeiführen sollen, müssen sie von Rechts wegen über die verschiedenen Arten und Stufen hinweg miteinander in Einklang gebracht werden. Entsprechende Regelungen über das Verhältnis der verschiedenen Planarten zueinander enthält darum das Raumplanungsrecht von Bund und Land. Ihnen folgt die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes für das Ruhrgebiet. Die Grundnorm über die inhaltliche Harmonisierung der Pläne zur Raumplanung enthält § 1 Abs. 4 des Bundesraumordnungsgesetzes: *Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamttraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.* Für diese Abstimmung von oben nach unten und von unten nach oben hat sich der von dem früheren Direktor des Siedlungsverbandes, Prof. Dr. Umlauf, geprägte Begriff des „Gegenstromverfahrens“ eingebürgert. Der Grundsatz, daß sich die Ordnung der Einzelräume in diejenige des Gesamttraumes einzufügen hat, ist im Verhältnis zwischen allen nachgeordneten Planarten rechtlich lückenlos gesichert:

1. Die Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Sie sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Ziele der Landesplanung werden für das Ruhrgebiet in Raumordnungsplänen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk dargestellt. Ein solcher Raumordnungsplan ist der jetzt verabschiedete Gebietsentwicklungsplan.

2. Der Gebietsentwicklungsplan für das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk muß den im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Zielen der Landesplanung entsprechen.

5. Für das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne gelten die materiellen Bundesraumordnungsgrundsätze.

Dieses geschlossene System der vertikalen Harmonisierungspflicht setzt zu seinem Funktionieren voraus, daß die jeweils übergeordneten Planungsvorstellungen hinreichend konkretisiert sind, und daß der nachgeordneten Planungsebene ein ausreichender Bewegungsraum für eine von Stufe zu Stufe fortschreitende Ausfüllung des Planungsrahmens und für die materielle Planungskompetenz verbleibt. Für das Ruhrgebiet ist dazu zu bemerken, daß das nordrhein-westfälische Landesentwicklungsprogramm dem Siedlungsverband einen weiten Spielraum zur weiteren Konkretisierung der in diesem Programm aufgeführten Ziele der Raumordnung beließ. Der jetzt verabschiedete und vom Landesbauminister genehmigte Gebietsentwicklungsplan läßt den Gemeinden wiederum ausreichende Bewegungsmöglichkeiten in ihrer Bauleitplanung.

Die Berücksichtigung der „Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume“ wird dadurch gewährleistet, daß bei der Aufstellung aller „Höheren“ Pläne und Programme die davon betroffenen Behörden und Planungsträger beteiligt werden. Diese Beteiligung der Gemeinden, der Gemeindeverbände oder ihrer Zusammenschlüsse bei der Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes ist im Bundesraumordnungsgesetz und im Landesplanungsgesetz abgesichert. Wie sie im Ruhrgebiet praktisch erfolgte, ist weiter unten beschrieben. Umgekehrt wurde bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms der Landesplanungsbeteiligung angehört, dem auch Vertreter des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk angehören. Auf diesem Wege werden mittelbar auch die dem Verband angehörenden kommunalen Körperschaften in den Stand versetzt, ihre Belange auch auf dieser Ebene geltend zu machen. Die dargestellte vertikale Anpassungspflicht wird durch Genehmigungsvorbehalte gesichert. Im Grundsatz unterliegen alle jeweils nachgeordneten Pläne einer fachaufsichtlichen Genehmigung. Im Genehmigungsverfahren wird geprüft, ob die nachgeordnete Planart die Ziele und Grundsätze der übergeordneten respektiert.

So unterliegen die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) der Gemeinden der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Der Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk bedarf der Genehmigung der Landesplanungsbehörde. Daß das Landesentwicklungsprogramm einer Genehmigungspflicht des Bundes nicht unterworfen werden kann, ergibt sich aus der Verfassungsrechtslage.

Die vertikale Harmonisierung der Pläne der Raumplanung wird durch die horizontale Anpassungspflicht der Fachplanungen ergänzt. (Vgl. die Übersicht Seite 917: Rechtliche Grundlagen der Stadt- und Landesplanung.) Für den Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk bedeutet das, daß er eine Richtlinie für alle behördlichen Entscheidungen der Landes- und Bundesbehörden ist, soweit sie räumliche Entwicklungen des Verbandsgebietes berühren. Nur eine Reihe bestimmter Ausnahmen läßt das Bundesraumordnungsgesetz zu. Dabei beschränkt es sich auf bestimmte Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger. Regionalpläne wie der Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, in denen die Belange der

Ortsplanung und der überörtlichen Bundes- und Landesfachplanung integriert sind, können für sich in Anspruch nehmen, auch den übergeordneten Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, die in der Bundes- und Landesfachplanung wahrzunehmen sind. Diese Bindungswirkung konnte, dem Bundesraumordnungsgesetz und dem Landesplanungsgesetz folgend, nur durch die förmliche Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes herbeigeführt werden. Darum ist der vorliegende Gebietsentwicklungsplan mit seiner Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde und deren Bekanntgabe eine Richtlinie für alle raumbedeutsamen behördlichen Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen, insbesondere also für die Genehmigung der Bauleitpläne, für die Entscheidungen bei Fachplanungen sowie für die Verteilung staatlicher Geldmittel.

Die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplans

Als kommunaler Zweckverband 1920 gegründet „zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet dienen“, erhält der Siedlungsverband 1935 auch den Status einer Landesplanungsgemeinschaft. Seine Aufgaben als Planungsgemeinschaft sind zuletzt im Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen definiert worden. Dazu gehört die Verpflichtung, unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände einen Gebietsentwicklungsplan zu erarbeiten. Nach dem Gesetz ist der Gebietsentwicklungsplan ein übergemeindlicher Plan, nach dem sich die künftige Struktur des Gebietes und die geordnete Nutzung des Bodens in den Grundzügen richten sollen, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse der Siedlung, der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Industrie, der Energiewirtschaft, der Gewinnung von Bodenschätzen, des Verkehrs, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung.

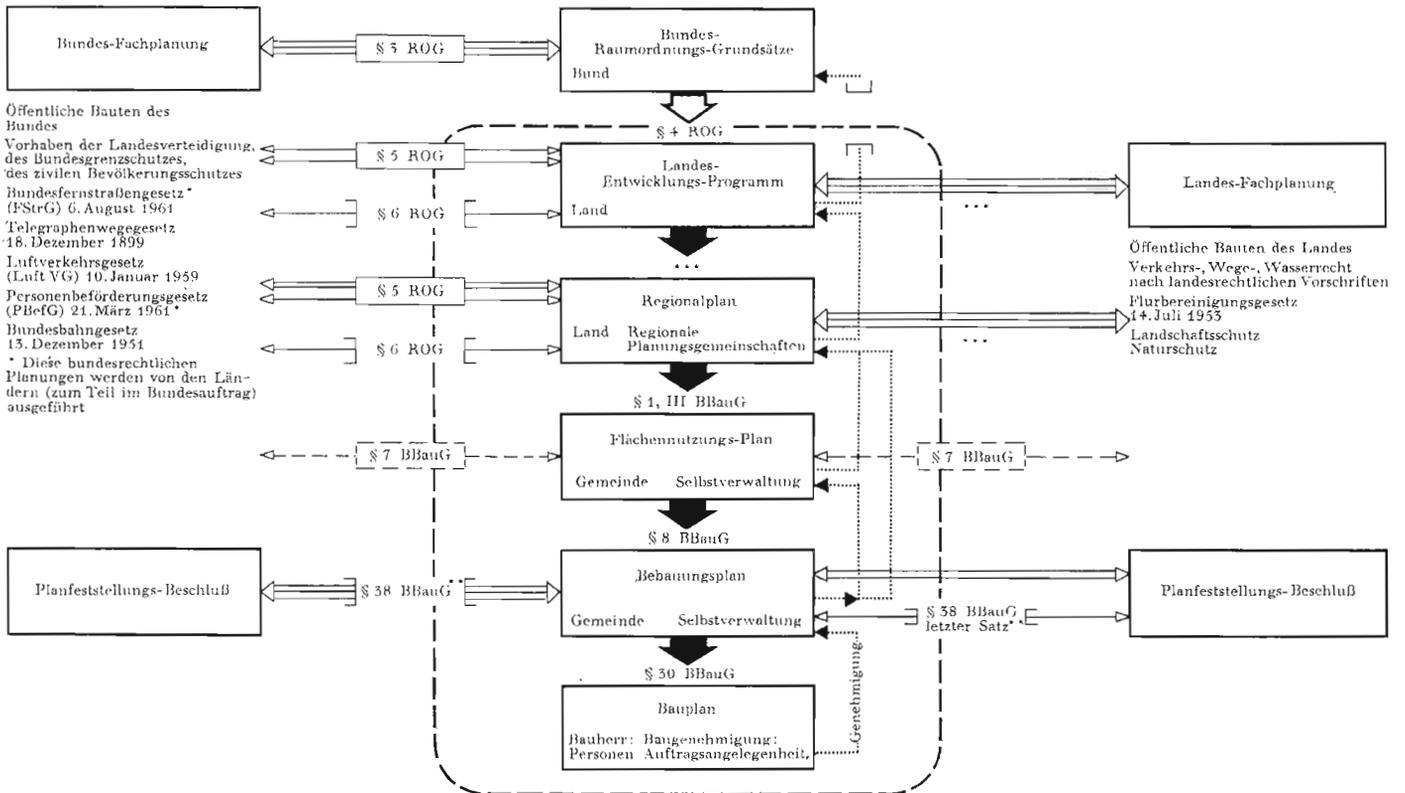
Bei der Vorbereitung des Gebietsentwicklungsplanes kamen dem Planungsatlas des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und dem Referenten-Entwurf für ein regionales Entwicklungsprogramm besondere Bedeutung zu. Sie wurden schon 1960 bzw. 1961 der fachlichen Öffentlichkeit vorgelegt. Die voraussehbare schwierige Abstimmung des Gebietsentwicklungsplanes ist wirkungsvoll dadurch vorbereitet worden, daß der Referenten-Entwurf informell von Verwaltung zu Verwaltung zwischen dem Siedlungsverband und den Kommunalverwaltungen sowie den hauptsächlich beteiligten Planungsträgern erörtert wurde. Daraus haben sich wichtige Erkenntnisse in Hinsicht auf die Wünsche der Beteiligten ergeben, die soweit wie möglich bei der Ausarbeitung des Verwaltungsentwurfs berücksichtigt wurden. Der Verwaltungsentwurf wurde am 28. 6. 1964 vom Verbandsausschuß als Grundlage für die Abstimmung mit den Gemeinden, Gemeindeverbänden und den offiziell zu beteiligenden Stellen gebilligt. In dem darauf folgenden zweijährigen Mitwirkungsverfahren waren nach den Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts 300 Körperschaften, Behörden und Dienststellen zu beteiligen. Trotz des damit verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwandes hat sich die Verwaltung entschlossen, weitere 50 Stellen zu hören, die darauf zwar keinen rechtlich gesicherten Anspruch haben, von denen aber anzunehmen war, daß sie in der Sache Wichtiges zum Gebietsentwicklungsplan beizutragen hätten oder daran in besonderer Weise interessiert wären. Es handelte sich insbesondere um Organisationen und Verbände der Wirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Architekten und Planer sowie um die Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der große Kreis der zu beteiligenden Stellen macht deutlich, welche räumlichen, fachlichen und gegenständlich breiten Bezüge dieser Plan aufweist. Die in der Sache selbst begründeten Probleme, in einem dynamischen Wirtschaftsraum einen Plan aufzustellen, der die Interessen aller Beteiligten

◁ Verwaltungsgrenzen,
Maßstab 1:1 000 000,
(siehe auch Stadtbauwelt 10, Seite 781)



▽ Rechtliche Grundlagen
der Stadt- und Landesplanung
nach Halstenberg

- ➡ Gesetzliche Bindung
- ↔ Gegenseitige Abstimmung erforderlich oder vorhanden
- ⌊ ⌋ Vorrang der Fachplanung, bedingte Anpassungspflicht
- ⋯ Genehmigung, „Gegenstrom“
- ** Bundesbaugesetz (BBauG) § 58: Anpassungspflicht der Fachplanungen kann über Raumordnungsgesetz (ROG), § 6, herbeigeführt werden
- *** Regelung nach Maßgabe der verschiedenen Landesplanungsgesetze



Zur Kompetenzbegrenzung
der politischen Körperschaften
siehe auch Stadtbauwelt 6, Seiten 474/475

Der Erläuterungsbericht führt zunächst die Planungsaufgaben in den sachlichen Teilbereichen gewerbliche Wirtschaft, Verkehr, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung, Land- und Forstwirtschaft, Erholung und Siedlung auf. Welche dieser Aufgaben in den räumlichen Teilbereichen des Ruhrgebietes zu leisten sind, wird sodann für das Kerngebiet sowie das nördliche, westliche, östliche und südliche Verbandsgebiet in integrierender Weise dargestellt (Vgl. die Karte Verwaltungsgrenzen, Seite 917).

Die Leitlinien für den Gebietsentwicklungsplan

Die Grundkonzeption für die räumliche Entwicklung des Ruhrgebietes folgt den in den Bundesraumordnungsgrundsätzen und im Landesentwicklungsprogramm niedergelegten Prinzipien. Nach den Raumordnungsgrundsätzen des Bundes ist eine angemessene Verdichtung anzustreben, um räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. In Verdichtungsgebieten mit ungesunder Wirtschaft und Siedlungsstruktur sind Förderungsmaßnahmen zu treffen. Mit diesem Programm ist die Ideologie der Entballung endgültig aufgegeben. Für das Ruhrgebiet hätte ohnedies keine Veranlassung bestanden, ihr zu folgen. Im Gebietsentwicklungsplan findet sie keinen Niederschlag.

Hinsichtlich der Maßnahmen, die zu dem so nur grob umrissenen Ziel führen sollen, folgt der Gebietsentwicklungsplan ganz dem Raumordnungsgesetz.

Er ist eine Grundlage für vorausschauende örtliche Planung, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, Verbesserung der der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen.

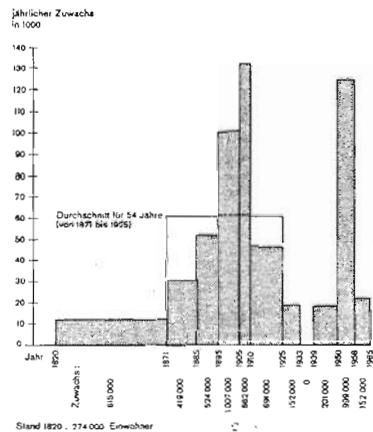
Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten in angemessener Entfernung.

Das Landesentwicklungsprogramm gliedert das Ruhrgebiet in Ballungskern, Ballungsrandzone und ländliche Zonen. Ohne diese Einteilung in der zeichnerischen Darstellung des Gebietsentwicklungsplans noch einmal wieder aufzunehmen, erfüllt er in der Sache die für diese drei Raumkategorien gestellten Planungsaufgaben. Der Gebietsentwicklungsplan folgt dem Auftrag, im Ballungskern durch Planung die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die vielfach willkürliche und ungeordnete Flächenaufteilung verbessert wird. Flächen für Arbeitsstätten, Wohnungen, Erholung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen werden darum nach den allgemeinen und besonderen Planungsgrundsätzen des Landesentwicklungsprogrammes geordnet. Die Planung verfolgt dabei zugleich das Ziel, die Auswirkungen der Luftverschmutzung, der Wasserverunreinigung und des Lärms zu verringern. Außerdem ist Vorsorge dafür getroffen, daß genügend Gelände für die Erweiterung und Ansiedlung standortgebundener Betriebe und für Ergänzungsindustrien – vornehmlich für weiterverarbeitende Industrien und Wachstumsindustrien – ausgewiesen werden kann.

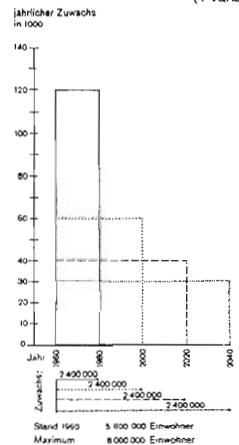
In der Ballungsrandzone steht die Aufgabe der Sicherung im Vordergrund. Hier wirkt die Planung den besonders drohenden Gefahren der Zersiedlung, des Verlustes an land- und forstwirtschaftlich genutzten Böden, der Verunstaltung des Landschaftsbildes und der Beeinträchtigung durch Immissionen entgegen. Da die Ballungsrandzone der Entlastung der Ballungskerne dienen soll, sind in ihr ausgeprägte Siedlungsschwerpunkte vorgesehen. Sie sind so gestreut, daß Arbeitsstätten, Wohngebiete und Erholungsgebiete einander zweckmäßig zugeordnet sind.

Bevölkerungszuwachs im Ruhrgebiet 1820 bis 1965

Entwicklungsphasen von 1820 bis 1965



Mögliche Entwicklungsphasen nach 1960 (4 Varianten)



In den der ländlichen Zone zuzurechnenden Teilen des Verbandsgebietes ist die Planung auf die Entwicklung von Orten zentraler Bedeutung hin betrieben worden (s. auch Seite 953). Besondere Vorranggebiete für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft und Erholung werden nach Möglichkeit zusammenhängend erhalten. Soweit notwendig, sind Maßnahmen zu ihrer Sicherung vorgesehen.

Von der räumlichen Aufnahmefähigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung her sowie im Hinblick auf die freizuhaltenden Grünflächen geht der Gebietsentwicklungsplan davon aus, daß im Revier auf die Dauer 8 Millionen Menschen gesund wohnen und arbeiten können. Das soll nicht so verstanden werden, als sei eine solche Einwohnerzahl das rasch und forciert anzustrebende Ziel. In Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsprogramm wird vielmehr für den Zeitraum bis 1980 nur eine Steigerung der Einwohnerzahl um 0,5 Millionen auf 6,2 Millionen Einwohner als Richtwert angenommen. Das geht deutlich aus der weiter oben wörtlich wiedergegebenen textlichen Darstellung des Planes hervor. Weil jedoch für eine Entwicklung bis zu 8 Millionen Einwohner das Revier räumlich offengehalten werden muß, geht der Gebietsentwicklungsplan in seiner Abgrenzung der Flächennutzungen von den Anforderungen aus, die das Bevölkerungsmaximum an den Raum stellt. Nur so werden die Grenzen sichtbar, die der Entwicklung der einzelnen Teilräume und der verschiedenen Nutzungsarten vom Raum her gesetzt werden müssen, wenn ein gesundes regionales Gefüge gesichert bleiben soll. Das gebietet auch die Verantwortung für die derzeit im Ruhrgebiet Wohnenden und ihre Kinder; denn 8 Millionen Einwohner würden bei ausgeglichener Wanderungsbilanz allein aus dem Geburtenüberschuß des Reviers um das Jahr 2020 erreicht. Im Vergleich zu Gebieten mit rasch steigender Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung bedeutet das im übrigen ein erhebliches relatives Zurückbleiben (vgl. die Abbildung „Bevölkerungszuwachs im Ruhrgebiet“ oben).

Für alle Entscheidungen, die jetzt nahe bevorstehen und bei denen kurzfristig anzustellende Überlegungen vielleicht zu einer anderen Beurteilung führen könnten, müssen die langfristigen Beurteilungen, die den Gebietsentwicklungsplan tragen, zugrundegelegt werden, sonst kann das Revier nicht Heimat seiner Bürger und ihrer Kinder bleiben.

Der Gebietsentwicklungsplan geht weiter davon aus, daß die Wirtschaftskraft des Ruhrgebietes als Existenzgrundlage seiner Bevölkerung erhalten bleiben, eine Verbreiterung der Wirtschaftsstruktur unter Berücksichtigung

der Belange der bereits vorhandenen Industrie erleichtert und die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets im Rahmen der räumlichen Möglichkeiten und der sozial-hygienischen Notwendigkeiten gesichert werden muß.

Diese Forderungen können erfüllt werden, wenn die im Plan enthaltenen standortgünstigen Industrieansiedlungsräume in einer Größenordnung von 26 000 ha für die vorhandene Industrie und deren Erweiterung sowie für die Ansiedlung neuer Industriebetriebe genutzt werden und wenn damit Hand in Hand geht die Verbesserung der Siedlungsstruktur und Wohnverhältnisse, der Verkehrsverhältnisse und der Erholungsmöglichkeiten, kurz — der gesamten sogenannten Infrastruktur.

Mit dem vorliegenden Gebietsentwicklungsplan verfügt das Ruhrgebiet nicht nur über eine Gesamtkonzeption mit langfristigen Zielvorstellungen für die räumliche Ordnung dieses hochindustrialisierten Ballungsraumes, sondern dieser Plan schafft auch die landesplanerischen Voraussetzungen für die vordringlichen Maßnahmen der Strukturverbesserung. Der Gebietsentwicklungsplan ist damit ein umfassendes Strukturförderungsprogramm für das Revier, in dem die räumlichen Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrs, der Wasserwirtschaft und Abfallbeseitigung, der Land- und Forstwirtschaft und der Wohnsiedlungen wohl abgewogen und in ihren Raumansprüchen aufeinander abgestimmt dargestellt sind.

Der Gebietsentwicklungsplan ist kein starres Planwerk, sondern ein elastischer Rahmenplan. Aufgestellt ist er für einen Zeitraum von 10 Jahren. Innerhalb dieses Zeitraums kann er in dem Verfahren, das für seine Aufstellung galt, auch geändert werden. Der Plan verbindet Festigkeit in der grundsätzlichen Konzeption mit Anpassungsfähigkeit dort, wo es darum geht, den wechselnden Anforderungen in einer Zeit raschen Strukturwandels Rechnung zu tragen.

Der Gebietsentwicklungsplan ist kein städtebaulicher Plan

Nach seiner Aufgabenstellung im System des Raumplanungsrechtes und nach seinem tatsächlichen Inhalt ist der Gebietsentwicklungsplan kein städtebaulicher Plan. Auch wenn der Kern des Ruhrgebietes aus einer Aneinanderreihung von großen Städten besteht, kann und darf der für diesen Raum gültige Regionalplan keinen Bauleitplan ersetzen wollen. Nach dem Planungsrechtssystem muß der Regionalplan — und ein solcher ist der Gebietsentwicklungsplan — durch die Bauleitplanungen der Gemeinden, also durch die Flächennutzungspläne und die Bebauungspläne, ausgestaltungsfähig und -bedürftig sein. Den städtebaulichen Plänen müssen also eigene und wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten offen bleiben.

Dem hat der Gebietsentwicklungsplan Rechnung zu tragen, nicht nur aus dieser rechtlichen Situation heraus, nein auch, weil im Ruhrgebiet leistungsfähige Gemeinden mit hochqualifizierten städtischen Planungsämtern Wert darauf legen, in den ausschließlich sie berührenden städtebaulichen Planungen selbständig und eigenverantwortlich arbeiten zu können.

Auch tatsächlich ist der Gebietsentwicklungsplan kein städtebaulicher Plan. Die zeichnerische Originaldarstellung hat den Maßstab 1 : 100 000. Entsprechend diesem Maßstab ist auf die Darstellung von kleineren Siedlungen und Einzelgebäuden verzichtet worden. Geplante Straßen, deren Linienführung noch nicht festliegt, sind durch ihre generelle Richtung gekennzeichnet. Nur das regional bedeutsame Bundesbahnnetz ist besonders hervorgehoben. Entsprechend dem Maßstab sind die dargestellten Wohnsiedlungsbereiche, Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche und Freizonen auch nicht Flächen oder Gebiete im Sinne der Bestimmungen über die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben nach dem Bundesbaugesetz und der Baunutzungsverordnung.

Landesplanerische Zielsetzungen für einen bestimmten Teilbereich können darum auch noch für die Randzonen des benachbarten Teilbereichs gelten. Im Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich wird nach vorwiegend gewerblichen Bauflächen oder Industriegebieten sowie Sonderbauflächen ähnlichen Charakters nicht unterschieden.

Ebensowenig sind die Wohnsiedlungsbereiche nach Kleinsiedlungs-, Wohn-, Misch- und Kerngebietsflächen sowie vergleichbaren Sonderbauflächen unterteilt. Für die Wohnsiedlungsbereiche sind lediglich unterschiedliche Dichten als Durchschnittswerte angegeben. So sind Wohnsiedlungsbereiche mit überwiegend dichter Bebauung, das heißt mit im Durchschnitt 100 Einwohner je ha, bezogen auf den gesamten Siedlungsbereich, und Wohnsiedlungsbereiche mit überwiegend aufgelockerter Bebauung, das heißt mit 60 Einwohner je ha als Durchschnittswert, bezogen wiederum auf den Siedlungsbereich, gekennzeichnet. Innerhalb dieser Bereiche ist also der Stadtplanung die Möglichkeit gegeben, je nach den örtlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten und der planerischen Konzeption größere oder geringere Dichten vorzusehen. Ober- und Untergrenzen setzt der Plan nicht.

Um die Verantwortung der Gemeinden in der Bauleitplanung ganz klar zu machen, heißt es in einer der zeichnerischen Darstellungen zusätzlich beigegebenen Erläuterung:

Die dargestellten Siedlungsbereiche und Freizonen bestimmen lediglich deren allgemeine Größenordnung und annähernde geographische Lage. Siedlungsbereiche dürfen jeweils nur soweit in Anspruch genommen werden, wie dies den Bedürfnissen der Bevölkerung und einer geordneten räumlichen Entwicklung der Gemeinden entspricht. Neue Bauflächen sollen den vorhandenen Ansiedlungen und Verkehrsanlagen zugeordnet werden.

Damit sind der Gemeindeplanung entscheidende Aufgaben gestellt. Es kann darum nicht angehen, den Gebietsentwicklungsplan des Ruhrgebietes isoliert zu betrachten und mit städtebaulichen Maßstäben zu messen. Gebietsentwicklungsplan, Flächennutzungspläne und Bebauungspläne bilden eine Einheit. Der Gebietsentwicklungsplan versucht nur, den Städten für ihre planerische Entscheidung einen Rahmen zu setzen. Er regelt darum nur das, was unter regionalen Gesichtspunkten, das heißt für die Gesamtheit der Kommunen und ihre Einwohner, der regionalen Planung bedarf. Das wird besonders auch am Beispiel der Freizonen deutlich. Als regionales Grünflächensystem im Kerngebiet gliedern sie die dichten Siedlungsbereiche zwischen Duisburg und Dortmund.

Ihre räumliche Ausdehnung ist dabei so gewählt, daß sie dort, wo sie auf die sich ostwestlich erstreckenden Hauptverkehrswege durch das Ruhrgebiet treffen, möglichst schmal gehalten sind, nach Norden und Süden sich dann jedoch breiter auffächern. Dadurch wird erreicht, daß Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche und Wohnsiedlungsbereiche sich bandartig entlang der Hauptverkehrsbänder ausbreiten können, unterbrochen nur durch schmale Zäsuren, die gliedern, ohne zu trennen. Die nach Norden und Süden sich verbreitenden Grünflächen bedingen wiederum eine Konzentrierung auf die bereits vorhandenen Schwerpunkte. Schließlich setzen die von Osten nach Westen verlaufenden breiten Trennzonen nördlich und südlich des Kerngebietes Grenzen, die ebenfalls die Bebauung auf die bisherigen Siedlungsschwerpunkte konzentrieren sollen. Regional wird so dem Prinzip der Verdichtung Rechnung getragen. Es ist Sache der Gemeinden, die damit gegebenen Möglichkeiten im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, soziologische Erfordernisse, Zentrenbildung, Ästhetik des Städtebaues usw. zu nutzen. Diese Verantwortung darf und kann der Gebietsentwicklungsplan ihnen nicht nehmen.

Friedrich Halstenberg, Essen