

Praktische Regionalpolitik im Ruhrgebiet

**Aus der Tätigkeit des Siedlungsverbandes
Ruhrkohlenbezirk**

Von Dr. Friedrich Halstenberg



AUS DEM INHALT:

- I. Entstehung und Wesen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk**
- II. Kommunale Aufgaben**
 1. Verbandsplanungen
 2. Finanzielle Förderung
 - a) Regional bedeutsame Planungen anderer Planungsträger
 - b) Sicherung von Planungsabsichten durch Grunderwerb
 - c) Förderung der Durchführung regional bedeutsamer Maßnahmen
 3. Förderung kommunaler Gemeinschaftsarbeit
 - a) Zwischengemeindlicher Nahverkehr
 - b) Ausbau von Erholungsgebieten
 - c) Erhaltung und Förderung der Stadtzentren
 - d) Müllbeseitigung
 - e) Vermessungswesen
- III. Landesplanung**
 1. Gebietsentwicklungsplan
 - a) Erarbeitung und Aufstellung des Planes
 - b) Inhalt des Planes
 - c) Sachliche Teilpläne zum Gebietsentwicklungsplan
 2. Ziele der Landesplanung
- IV. Strukturförderung**
 1. Gegenwärtige Entwicklung
 2. Maßnahmen zur Strukturförderung
- V. Regionalpolitik und Verwaltungsgliederung**

*

Diesem Beitrag liegen die amtlichen Veröffentlichungen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zugrunde, insbesondere:

Gebietsentwicklungsplan für das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk — Entwurf — Essen, März 1964.

Tätigkeitsbericht 1961—1964.

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk — eine Klärstellung. Essen 1965.

An der Bearbeitung des Beitrages haben die zuständigen Mitarbeiter des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk mitgewirkt, insbesondere Herr Regierungsrat Dr. H e s s i n g.

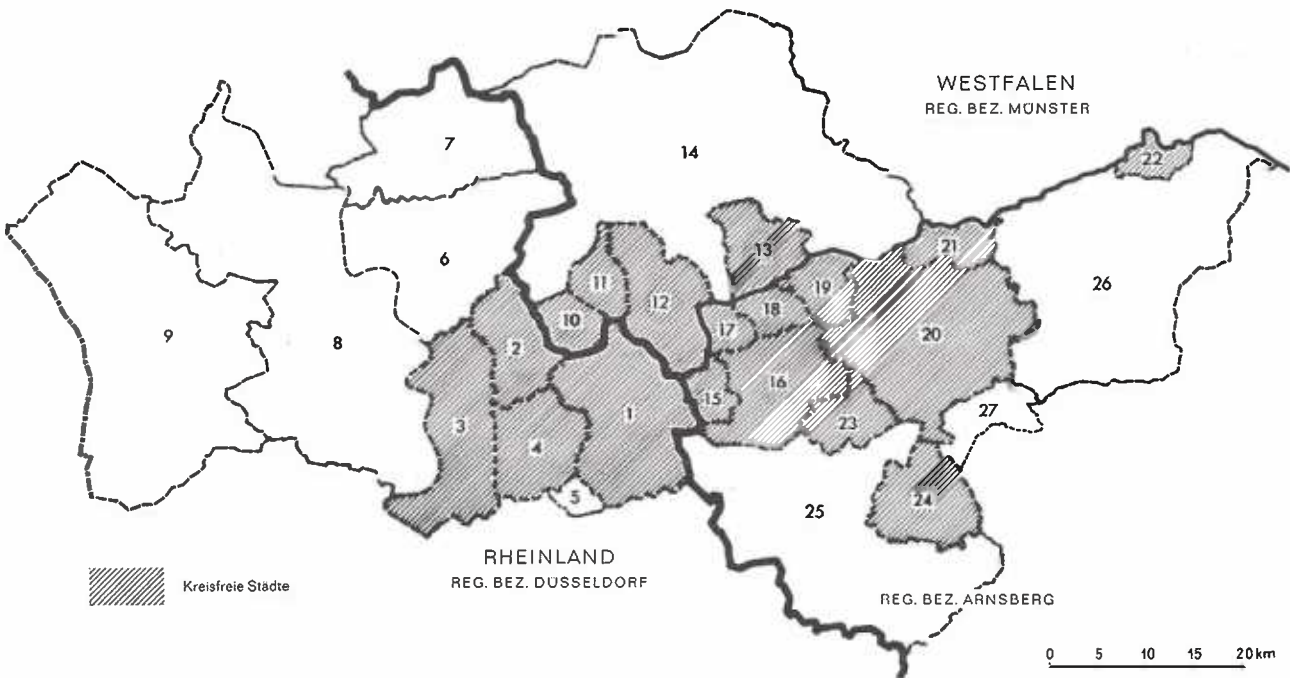
I. Entstehung und Wesen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk

Träger der Regionalplanung und Durchführungsorgan für eine Fülle regional bedeutsamer Maßnahmen im nordrhein-westfälischen Industriegebiet ist der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR). Die führenden Gemeinden und Landkreise des Ruhrgebietes haben im Jahre 1919 die Initiative zur Schaffung des SVR als kommunalen Zweckverband ergriffen, um mit seiner Hilfe die wegen des schnellen und ungeordneten Wachstums des Industriegebietes auf alle Gemeinden zukommenden kommunalen Sorgen und Aufgaben zu bewältigen. Man war nach vielseitigen Überlegungen zu der Überzeugung gekommen, daß sich die schwierigen Probleme der räumlichen Ordnung und Entwicklung im stärksten industrialisierten und dichtbesiedelten Raum Deutschlands und Europas am besten durch eine Selbstverwaltungskörperschaft lösen ließen, der die in diesem Gebiet liegenden kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder angehören. Parlamentarisches Organ des SVR ist die Verbandsversammlung. Die kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden und Ämter des Verbandsgebietes sind darin nach einem bestimmten Schlüssel vertreten. Diese kommunalen Repräsentanten stellen zwei Drittel der Mitglieder der Verbandsversammlung. Hinzugewählt werden Mitglieder aus den ansässigen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, den Siedlungsgesellschaften und Heimstätten, den Verbänden des Wohnungswesens, des Verkehrs und der Wasserwirtschaft. Von diesem hinzugewählten Drittel der Verbandsversammlung soll je die Hälfte auf Arbeitgeber (Unternehmer) und Arbeitnehmer entfallen. In der stimmberechtigten Mitwirkung der Sozialpartner liegt ein für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Wirtschaft besonders fruchtbares Element der Verbandspolitik.

Gebiet und Mitglieder des SVR ergeben sich aus der Abbildung „Das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk“.

Die Rechtsverhältnisse des SVR sind den initiativen Vorschlägen aus dem Revier folgend durch ein Gesetz des Landes Preußen, die Verbandsordnung vom 5. Mai 1920 geregelt worden. Danach ist der SVR auch heute noch ein kommunaler Zweckverband mit kommunalen und einigen staatlichen Aufgaben.

Das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk
und die Einwohnerzahlen der Mitgliedsstädte und -kreise



		Fläche in qkm	Einwohner Stand 30.6.65
LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND			
Regierungsbezirk Düsseldorf			
1	Kreisfreie Stadt Essen	188,62	726 762
2	" " Oberhausen	77,01	259 471
3	" " Duisburg	143,91	490 310
4	" " Mülheim	88,21	192 024
5	Landkreis Düsseldorf-Mettmann (Teil)	15,97	17 609
6	" Dinslaken	221,35	133 586
7	" Rees (Teil)	194,63	48 101
8	" Moers	563,25	342 590
9	" Geldern	509,73	84 385
LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN			
Regierungsbezirk Münster			
10	Kreisfreie Stadt Bottrop	42,01	112 936
11	" " Gladbeck	35,86	82 878
12	" " Gelsenkirchen	104,35	373 623
13	" " Recklinghausen	65,90	128 778
14	Landkreis Recklinghausen	714,02	335 032
Regierungsbezirk Arnsberg			
15	Kreisfreie Stadt Wattenscheid	23,90	80 987
16	" " Bochum	121,34	356 859
17	" " Wanne-Eickel	21,32	107 970
18	" " Herne	30,04	108 439
19	" " Castrop-Rauxel	44,17	87 033
20	" " Dortmund	271,51	656 001
21	" " Lünen	37,33	72 641
22	" " Hamm	24,79	72 216
23	" " Witten	46,42	98 097
24	" " Hagen	87,25	203 136
25	Landkreis Ennepe-Ruhr	413,72	268 208
26	" Unna	453,43	232 264
27	" Iserlohn (Teil)	50,98	43 892
insgesamt:		4 591,02	5 715 828
SIEDLUNGSVERBAND RUHRKOHLENBEZIRK			
Land Nordrhein-Westfalen		33 977,54	16 663 978
Bundesgebiet		248 529,01	59 041 000

Statistische Grunddaten zum Ruhrkohlenbezirk

	SVR-Gebiet	Nordrhein-Westfalen	Bundesgebiet
Fläche qkm	4 591	33 978	248 529
Anteil SVR in %	—	14	2
Einwohner 1964 in 1000	5 707	16 554	58 587
Anteil SVR in %	—	35	10
Einwohnerdichte 1964	1 243	487	236
Beschäftigte 1963 ¹⁾ in 1000	2 392	6 950	22 595
Anteil SVR in % ¹⁾	—	34,4	10,6
Beschäftigte in der Industrie 1964 in 1000	1 007	2 873	8 548
Anteil SVR in % ¹⁾	—	35,1	11,8
Bruttoinlandsprodukte 1963			
DM/Einwohner	6 907	6 960	6 500
Zunahme gegenüber 1957	1 690	2 080	2 300

1) Arbeitsämter — Statistik

2) 24 Kreise

Planungsregionen und ihre Größe

Region	Ge-meinden	Fläche in qkm	Mill. Einw.	Einw.-Dichte
Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1965)	224	4 591	5 716	1 245
Region Untermain (1964)	243	2 327	1 668	723
Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar (1961)	238	2 229	1 231	552
Großraum Hannover (1964)	177	2 200	1 012	460
Äußerer Planungsraum München (1961)	369	4 763	1 667	350
Greater London (1964)	rd. 80	1 867	8 200	4 392
Ringstadt Holland (1957)	71	1 672	4 049	2 422
Region Paris (1962)	1 305	12 069	8 597	712
Metropolitan Toronto (1958)	13	1 864	1 623	871

Im Zuge der Entwicklung des Rechts der Raumordnung und Landesplanung seit 1935 erhielt der SVR auch den Status einer „Landesplanungsgemeinschaft“. Die Aufgaben als Landesplanungsgemeinschaft sind zuletzt im Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen von 1962 bestätigt worden.

Der Verband hat auch Zuständigkeiten nach dem Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit. Als staatliche Auftragsangelegenheit nimmt der Verbandsdirektor die Aufgaben einer höheren Forstbehörde für den Privatwald im Verbandsgebiet nach dem Waldschutzgesetz wahr.

Zeitweilig ist der SVR mit anerkanntem Erfolg auch auf weiteren Sachgebieten im staatlichen Auftrag tätig gewesen, so z. B. nach dem Kriege als höhere Bauleitungsbehörde in der Baustoffbewirtschaftung sowie bis 1963 in der Förderung des sozialen Wohnungsbaues, insbesondere des Bergarbeiterwohnungsbaues. Auch für die Zukunft hält sich der Verband für die Erfüllung ihm wesensmäßig verwandter staatlicher Auftragsangelegenheiten bereit.

II. Kommunale Aufgaben

1. Verbandsplanungen

Nach der Verbandsordnung, die im wesentlichen bis heute unverändert geblieben ist, kann der SVR für Grünflächen und Verkehrsflächen von überörtlicher Bedeutung verbindliche Bauleitpläne im Sinne des Bundesbaugesetzes aufstellen. Die Befugnis, anstelle der Gemeinde Festsetzungen für ein bestimmtes Objekt in einem Bebauungsplan zu treffen, setzt nach der Verbandsordnung die Aufnahme in das sogenannte „Verbandsverzeichnis“ voraus.

Die Aufnahme einer Flächen in das Verbandsverzeichnis bewirkt, daß der SVR dafür den Bebauungsplan aufstellen darf, daß aber bis zum rechtskräftigen Abschluß der Plan-aufstellung des Verbandes auch die Gemeinde diese Festsetzungen noch treffen darf; nur ist die Gemeinde damit an die Zustimmung des Verbandes gebunden.

In das „Verbandsverzeichnis/Grünflächen“ werden diejenigen Flächen aufgenommen, die für die Gesamtsiedlung in Bezug auf die Erholung der Bevölkerung im Ruhrgebiet von Bedeutung sind und in denen sich daher der SVR die entsprechenden Festsetzungen vorbehält. Das Motiv für die Aufnahme ist also der Erholungszweck, nicht etwa ein besonderer Landschaftsschutz; allerdings sind alle Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiete, da ihnen immer auch ein Erholungswert zukommt, ebenfalls in das „Verbandsverzeichnis/Grünflächen“ aufgenommen.

In das „Verbandsverzeichnis/Straßen“ werden Straßen oder zukünftige Straßen aufgenommen, für die sich der SVR wegen ihrer bedeutenden Funktion für den zwischen-gemeindlichen Verkehr oder den regionalen Verkehr die Befugnis zur verbindlichen Planung vorbehält. Der SVR kann nach der Verbandsordnung darüberhinaus u. a. auch Verkehrsflächen für den schienengebundenen Verkehr festsetzen.

Das Verzeichnis hat bewirkt, daß die Flächen für bestimmte regionale Objekte rechtzeitig vor unerwünschten Planungen und Vorhaben gesichert werden konnten. Die Sanierung regionaler Grünflächen (siehe unter 2.c) läßt sich erst auf der Basis der freigehaltenen Verbandsgrünflächen in Angriff nehmen. Der SVR hat bereits 1926 die Trasse des für die Emscherstädte wichtigen Emscherschnellweges festgelegt, dessen Notwendigkeit in den letzten Jahren auch bei den Straßenbaubehörden anerkannt worden ist und der nunmehr gebaut wird. Auf weite Sicht sind Schienentrassen für Eisenbahnen, Anschlußbahnen und Straßenbahnen gesichert worden, so die Verkehrsflächen für zusätzliche Gleisanlagen an den Bundesbahnstrecken für den jetzt beginnenden Ausbau des Städteschneisenverkehrs im Ruhrgebiet. Zur Zeit wird beim Verband auch die Sicherung eigener Schienenwege außerhalb der Straßen für Straßenbahnlinien von übergemeindlicher Bedeutung durch Bebauungspläne vorbereitet.

2. Finanzielle Förderung

Dem SVR ist in § 1 der Verbandsordnung die „Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen zur Erfüllung des Verbandszwecks“ zugewiesen worden.

In Erfüllung dieser Aufgabe hat der SVR ein auf die Entwicklungsplanung einerseits und auf den Umfang seiner Haushaltsmittel andererseits abgestimmtes System entwickelt, nach dem er solche Vorhaben der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden finanziell fördert, die der regionalen Planung, ihrer Sicherung und Verwirklichung dienen. Im einzelnen handelt es sich dabei um:

- regional bedeutsame Planungen anderer Planungsträger,
- Sicherung von Planungsabsichten durch Grunderwerb,
- Förderung der Durchführung regional bedeutsamer Maßnahmen.

a) Regional bedeutsame Planungen anderer Planungsträger

Die Entwicklung, die das Verbandsgebiet städtebaulich genommen hat, erfordert im ganzen Verbandsgebiet Bauleitplanung im Sinne des Bundesbaugesetzes.

Der Erfüllung dieser Forderung stehen mehrere Umstände entgegen, vor allem die zu geringe finanzielle und personelle Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden sowie der allgemeine Mangel an Fachkräften. Da diese Hindernisse nicht ausgeräumt werden können, fördert der Siedlungsverband durch Zuschüsse die Bauleitplanung in den Fällen, in denen Gemeinden entgeltliche Dienste ihres Landkreises oder freischaffender Planer in Anspruch nehmen.

Neben der Bauleitplanung bedarf es in weiten Teilen des Verbandsgebietes, vor allem im Kerngebiet, speziell der gemeindlichen Generalverkehrsplanung. An solchen Planungen muß der Verband in jedem Fall ein besonderes Interesse haben, weil der Verkehr schlechthin ein Problem von überragender Bedeutung ist. Der Verband gewährt daher allen Gemeinden, die besondere Verkehrsplanung betreiben und dazu neben ihrem allgemeinen Verwaltungsaufwand besondere Geldmittel für Planer, Zählungen, Gutachten usw. aufbringen müssen, Zuschüsse. Schließlich fördert der SVR auch Betriebsplanungen der öffentlichen Nahverkehrsunternehmungen.

b) Sicherung von Planungsabsichten durch Grunderwerb

Weite Teile der Verbandsgrünflächen sind ständig Bauwünschen ausgesetzt, deren Abwehr nicht selten auf rechtliche Schwierigkeiten stößt. Hier müssen die oft nicht ausreichenden öffentlichrechtlichen Handhaben gegen unerwünschte, die Funktion der wenigen verbleibenden Freiräume störende Bebauung verstärkt werden. Darum wird gefährdeter Grund und Boden, soweit als möglich durch Ankauf in das Eigentum der Kommunen überführt.

Diesen kommunalen Grunderwerb in Verbandsgrünflächen fördert der SVR mit Zuschüssen und zinslosen Darlehen, und zwar grundsätzlich mit dinglicher Sicherung dahingehend, daß die Nutzung der erworbenen Grundstücke als öffentliche Grünfläche oder land- oder forstwirtschaftliche Fläche erhalten bleibt.

Der SVR hat auf diese Weise in den Jahren 1961 bis 1964 rund 1 235 ha Verbandsgrünfläche gesichert, und zwar mit dem relativ geringen Aufwand von 12,5 Mio. DM, d. h. mit einem Zuschuß von nur etwa 1,— DM je qm.

Nach dem gleichen Verfahren hat der Verband für künftige regional bedeutsame Straßen die Verkehrsflächen gesichert.

c) Förderung der Durchführung regional bedeutsamer Maßnahmen

Maßnahmen von regionalem Interesse fallen in einem Ballungsraum wie dem Verbandsgebiet zwangsläufig in weit höherem Maße und differenzierter an als in Gebieten ohne Ballungsprobleme. Sie haben einen Umfang angenommen, bei dem die Kräfte der allgemein berufenen und eingesetzten Träger oft nicht mehr ausreichen und der einen regionalen Träger erfordert. Der SVR hat sich daher solcher Maßnahmen finanziell fördernd angenommen. Unter die vom SVR geförderten Maßnahmen anderer Stellen fallen zum Beispiel:

- Ausbau von regional bedeutsamen Straßen,
- Ausbau von Radwegen,
- Ausbau von Nahverkehrsanlagen,
- Beseitigung von Plankreuzungen Eisenbahn/Straße,
- Aufforstungen von Waldflächen,
- Landespflegerische Einzelmaßnahmen,
- Begrünungsaktion auf Kippen, Halden usw.,
- Ausbau von Wanderwegen und Parkplätzen.

Darüberhinaus hat der SVR ein Programm der regionalen Grünflächenanierung in Angriff genommen. Diese hat zum Ziel, im Kern des Verbandsgebietes der Gliederung, Luftverbesserung und z. T. der Naherholung dienende Grünflächen zu sichern und auszugestalten. Vom Gelingen dieser Grünflächenanierung hängt entscheidend die Attraktivität des Reviers und seiner Gemeinden ab. Diese Aufgabe gehört ihrem Zwecke nach zum Aufgabenkreis der kommunalen Gebietskörperschaften, weil hierzu Rechts-handhaben der Gemeinden aus dem Bundesbaugesetz gebraucht werden. Da die zu sanierenden Grünflächen durchweg in den Grenzbereichen der Gemeinden liegen, kommt aber als Träger für die Durchführung oder Sicherung in erster Linie der SVR als kommunale Körperschaft in Betracht.

3. Förderung kommunaler Gemeinschaftsarbeit

Der Siedlungsverband hat einen seiner wesentlichen Zwecke stets darin gesehen, möglichst frühzeitig solche öffentliche Aufgaben aufzugreifen, die nur in kommunaler Zusammenarbeit gelöst werden können.

Zu den öffentlichen Aufgaben im vorstehenden Sinne gehören zum Beispiel:

a) Zwischengemeindlicher Nahverkehr

Die nunmehr 40jährigen Bemühungen des SVR um einen Ausbau der Nahverkehrsanlagen und um eine Fahrplan- und Tarifgestaltung, die den Bedürfnissen der Menschen im ganzen Ruhrgebiet entspricht, haben gerade in den letzten Monaten einen besonderen organisatorischen Erfolg gehabt. Die bedeutendsten kommunalen Nahverkehrsunternehmen im Verbandsgebiet haben sich zu einer Planungs-GmbH zusammengeschlossen. Die Planungsgesellschaft soll technische Betriebsplanung für die Gesellschafter betreiben und die Interessen der Gesellschafter bei öffentlich-rechtlichen Planungen sowie in sonstigen allgemeinen Angelegenheiten bei den Behörden wahrnehmen. Der SVR und die Gesellschafter sehen in der Planungs-GmbH den ersten Schritt zur Tarif- und Fahrplangemeinschaft und schließlich zur Betriebsgemeinschaft wenigstens der öffentlichen Nahverkehrsbetriebe im Ruhrgebiet.

Wo im Verbandsgebiet Absichten erkennbar werden, U-Bahnen oder ähnliche Einrichtungen zu schaffen, schaltet sich der SVR mit dem Ziele ein, technische Abmessungen „übereinstimmend“ zu halten, damit später eine etwaige Verbindung der vorerst nur örtlich vorgesehenen Anlagen nicht an solchen technischen Unterschiedlichkeiten scheitert.

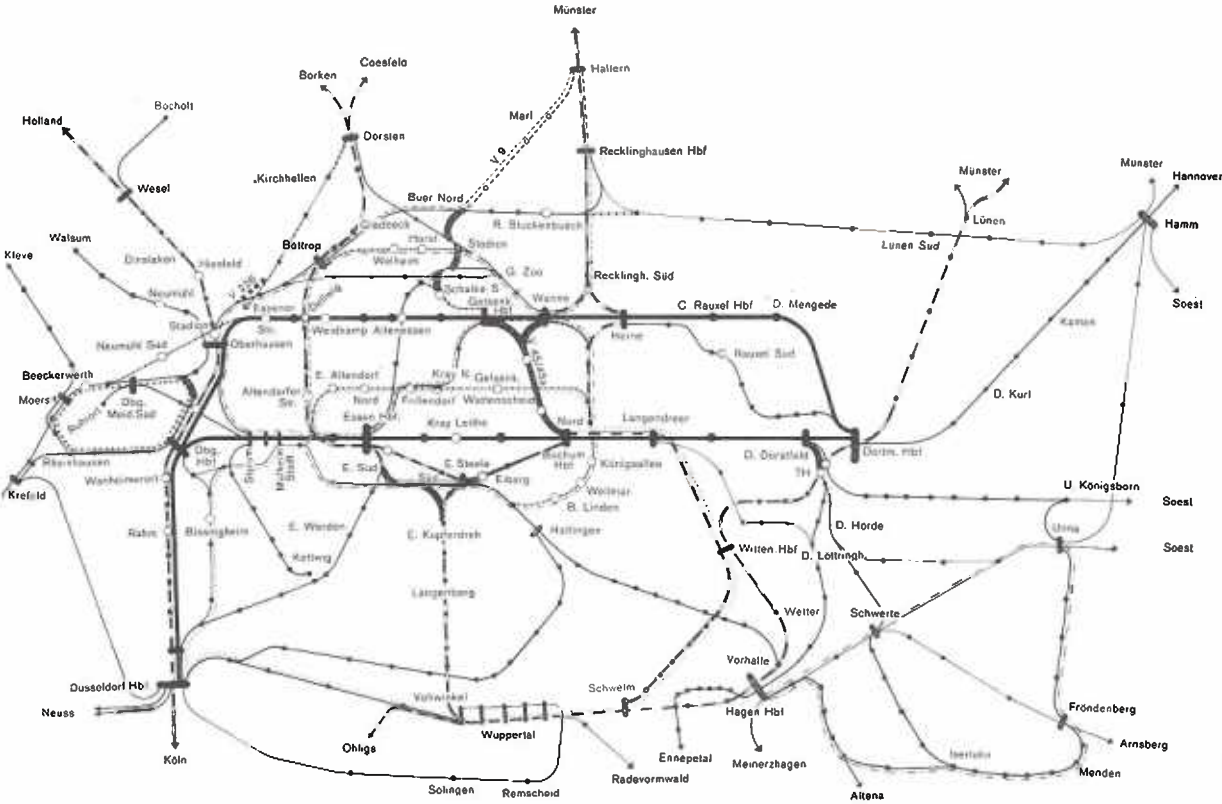
Die Deutsche Bundesbahn hat das seit 1920 verfolgte Projekt der Einrichtung eines Städtesschnellverkehrs auf Bundesbahngleisen im Ruhrgebiet wieder aufgenommen. Voraussetzung dafür ist der viergleisige Ausbau der Hauptstrecken, um den Fernverkehr vom Bezirksverkehr zu trennen. Der SVR hat durch Ausweisung der entsprechenden Verkehrsbänder die erforderlichen Flächen dafür seit Jahren freigehalten. Nach Abstimmung mit seinen Mitgliedsgemeinden erarbeitete er zu dem Schnellbahnprojekt der Bundesbahn Ergänzungsvorschläge, die in der Abbildung „Ruhrschnellverkehr auf Bundesbahnstrecken“ im einzelnen dargestellt sind.

b) Ausbau von Erholungsgebieten

Der Siedlungsverband betreibt als Mitglied des Vereins „Naturpark Hohe Mark“ die Schaffung von Einrichtungen in diesem Naturpark, die er selbst nach Standort und Aus-führung geplant hat. Diese Planung dient einerseits der Landesregierung als Grundlage für deren finanzielle Förderung des Naturparks, andererseits dem Verein als Empfehlung für dessen Maßnahmen.

c) Erhaltung und Förderung der Stadtzentren

Funktionen und Lebensfähigkeit der nahe beieinander liegenden Hauptzentren der Städte des inneren Reviers mit



Ruhrschnellverkehr auf Bundesbahnstrecken

Vorschlag der Bundesbahn	Ergänzungsvorschläge des Siedlungsverbandes		
Ruhrschnellverkehr Bergisch-Märkische Strecke Köln-Mindener Strecke Mögliche Erweiterung sonstige Strecken Hbf. Bhf. Bahnhöfe bzw. Haltepunkte	vorhandene Nord-Süd-Verbindungen geplante Nord-Süd-Verbindungen Güterzugstrecken sonstige Ergänzungsvorschläge zusätzliche Haltepunkte	Ring Vorschläge: Nord Ring Kern Ring Süd Ring West Ring Ost Ring	

ihren öffentlichen und halböffentlichen Einrichtungen, Verwaltungs- und Geschäftsgebäuden sind bedroht durch die steigende Motorisierung und den wachsenden Bedarf an Büroarbeitsplätzen, die wiederum den Bedarf an Parkplätzen, Stellplätzen und Verkehrsflächen im Innern der Städte steigern.

Auf der anderen Seite werden diese Hauptzentren durch zahlreiche Projekte von Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ nach amerikanischem Muster (shopping center) bedroht.

Nachdem das erste derartige Einkaufszentrum, das Ruhrpark-Zentrum in Bochum, entstanden war, wurde der SVR mit Projekten für weitere derartige Einkaufszentren befaßt. Der Errichtung dieser Zentren, die fast alle „auf der grünen Wiese“ zwischen den Hauptzentren von Duisburg bis Dortmund geplant waren, mußte entgegengetreten werden, weil ihre vorgesehenen Standorte den überörtlichen Planungsabsichten widersprachen und weil die kommunalen Stellen die Auffassung des Verbandes teilen.

Die dargestellte Bedrohung der Hauptzentren des Reviers hat den SVR veranlaßt, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern und anderen Stellen sich ergänzende

Untersuchungen zur Lösung dieser regionalen und kommunalen Probleme durchzuführen. Es wird untersucht, wie in den Hauptzentren die Funktionen gesteigert und sie von allen vermeidbaren Berufs- und nicht citygemäßen Einkaufsverkehr entlastet werden können. Die Untersuchungen erstrecken sich speziell auf die Möglichkeit, Nebenzentren in den äußeren Stadtteilen des Revierkerns auszubauen und zu fördern, die die nicht citygebundenen Büros und Einkaufsstätten aufnehmen.

d) Müllbeseitigung

Die Sorgen der Städte des Verbandsgebietes haben den SVR im Jahre 1959 veranlaßt, den „Arbeitskreis Ruhr zur Sammlung, Beseitigung und Verwertung von Müll und Stadtkehricht“ zu gründen und hierbei die Geschäftsführung zu übernehmen. Seiner Mitwirkung ist die Errichtung der z. Zt. größten Müllverarbeitungsanlage Europas im Kraftwerk Essen-Karnap zuzuschreiben. In ihr wird der Müll von Essen, Gelsenkirchen, Mülheim und Gladbeck mit ca. 1 500 Tagestonnen verascht. Auch für andere Bereiche des Ruhrgebietes werden Lösungen für die Müllbeseitigung aufgezeigt. Die Tätigkeit des Arbeitskreises wird auf Wunsch der Mitgliedstädte des SVR in einer „Auskunfts- und Beratungsstelle zur Beseitigung von Haus- und Industriemüll“ fortgesetzt.

e) Vermessungswesen

Der SVR hat ein eigenes Kartenwerk im Maßstab 1 : 50 000 kartographisch bearbeitet und herausgegeben, das ständig für Zwecke der Landes- und Regionalplanung benötigt und als Grundlage angewandter Karten verwendet wird. Durch seine Initiative ist auch unmittelbar nach dem Kriege die Herstellung einheitlicher Karten in den Maßstäben 1 : 5 000 bis 1 : 50 000 für das Ruhrgebiet eingeleitet und finanziell gefördert worden. Den wiederholten Anregungen des Verbandes und seiner finanziellen Unterstützung ist es zu verdanken, daß das Deutsche Grundkartenwerk im Maßstab 1 : 5 000 im Ruhrgebiet mit Ausnahme der Randgebiete nunmehr vorliegt. Als Grundlage für viele Planungen fördert der SVR ferner Luftbildaufnahmen. Hierfür besteht eine Finanzierungsgemeinschaft unter organisatorischer und fachlicher Leitung des Verbandes und mit maßgeblicher finanzieller Beteiligung.

III. Landesplanung

Die Hauptaufgaben des SVR auf dem Gebiet der Landesplanung sind:

1. Entwicklung der Ziele der Landesplanung für die räumliche Gestaltung des Verbandsgebietes und ihre Darstellung im Gebietsentwicklungsplan,
2. Anpassung der Bauleitplanung der Gemeinden an die Ziele der Landesplanung und landesplanerische Stellungnahmen zu Einzelvorhaben von regionaler Bedeutung.

1. Der Gebietsentwicklungsplan

Der Siedlungsverband hat schon seit den ersten Jahren seines Bestehens an einer planerischen Gesamtkonzeption für den Ruhrkohlenbezirk gearbeitet. Diese Planungen sind immer wieder überprüft und neueren Erkenntnissen angepaßt worden. Sie haben unter verschiedenen Namen — „Generalsiedlungsplan“, „Verbandsplan“, „Wirtschaftsplan“, „Raumordnungsplan“ — und mit verschiedener rechtlicher Bedeutung immer dem gleichen Ziel gedient: aus regionaler Sicht Richtlinien für die Abstimmung fachlicher und räumlicher Teilplanungen untereinander und mit der regionalen Gesamtentwicklung zu gewinnen.

Aufgrund des neuen nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 1. Juli 1962 hat der Siedlungsverband als Landesplanungsgemeinschaft die Aufgabe, unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände einen „Gebietsentwicklungsplan“ zu erarbeiten, der die Ziele der Landesplanung für die räumliche Gestaltung des Verbandsgebietes enthält. Er wird nach der Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde eine Richtlinie für behördliche Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen sein, die für die Raumordnung Bedeutung haben und setzt insbesondere den Rahmen, innerhalb dessen sich die Festsetzungen und Darstellungen in den Bauleitplänen der Gemeinden halten müssen.

a) Erarbeitung und Aufstellung des Planes

Wichtige Vorarbeiten des Siedlungsverbandes zum Gebietsentwicklungsplan waren der Atlas „Regionalplanung“ (1960) und der Referentenentwurf zu einem „Entwicklungsprogramm“ (1961) Ref. Dr. Tietzsch, über den zahlreiche informatorische Besprechungen mit den Gemeinden und Landkreisen des Verbandsgebietes, mit der Landesbaubehörde Ruhr, den Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalens sowie den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe, den Industrie- und Handelskammern, dem Deutschen Gewerkschaftsbund u. a. geführt

wurden, um vor der förmlichen Erarbeitung des amtlichen Entwurfs die Auffassungen zu erkunden und ergänzendes Material zu erhalten. Auch dem Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen wurde der Referentenentwurf zur Kenntnis gebracht.

Nach Abschluß dieser Vorbereitungen wurde der amtliche Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes ausgearbeitet. Der Verbandsausschuß erklärte in der Sitzung vom 26. Juni 1964 seine Zustimmung, daß der von der Verwaltung vorgelegte Entwurf als Grundlage für die Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände bei der „Erarbeitung“ des Gebietsentwicklungsplanes im Sinne des § 16 des Landesplanungsgesetzes dienen soll. Insgesamt rd. 350 Beteiligte — darunter die 224 Gemeinden des Verbandsgebietes — sind um eine Stellungnahme gebeten worden. Nach dieser Erarbeitung, unter Berücksichtigung der von den Beteiligten geäußerten Bedenken und Anregungen, wird der Gebietsentwicklungsplan durch Beschluß der Verbandsversammlung des Siedlungsverbandes im Sinne des Landesplanungsgesetzes „aufgestellt“ und sodann mit einem Bericht über etwa verbliebene Meinungsverschiedenheiten mit den Beteiligten der Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden. Dieses Verfahren soll in der ersten Hälfte des Jahres 1966 nach den derzeitigen Terminplanungen seinen Abschluß finden.

Der Entwurf des Gebietsentwicklungsplans für das Ruhrgebiet besteht aus einem Text und einer zeichnerischen Darstellung. Im 1. Teil des Textes sind die allgemeinen Aufgaben der Landesplanung im Ruhrgebiet dargelegt, der 2. Teil enthält die Ziele der Landesplanung für das Verbandsgebiet nach sachlichen und räumlichen Teilbereichen. Im einzelnen werden die gewerbliche Wirtschaft, der Verkehr, die Versorgung, die Land- und Fortwirtschaft, die Erholung und die Siedlung behandelt. Um die Ziele der Landesplanung zu konkretisieren, wurde das Verbandsgebiet in fünf räumliche Teilbereiche unterteilt. Die einzelnen Kapitel wurden in sich wiederum gegliedert nach den eigentlichen Zielen der Landesplanung und einer jeweils anschließenden Erläuterung und Begründung dieser Ziele.

b) Inhalt des Planes

Der Ausgangspunkt für die planerische Gesamtkonzeption des Entwurfs des Gebietsentwicklungsplanes ist die Überlegung, die im Ruhrgebiet erreichte Bevölkerungs- und Wirtschaftskonzentration im Interesse der ungestörten Funktionsfähigkeit und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Ruhrgebietes so weiter zu entwickeln, daß gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse im Revier überall erhalten oder geschaffen werden. Insbesondere ist für eine bessere Wirtschafts- und Siedlungsstruktur und bessere Verkehrsverhältnisse Sorge zu tragen. Erholungsgebiete sind zu erhalten bzw. zu schaffen. Mit dieser Konzeption folgt der Verband sowohl den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz des Bundes als auch dem Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalens.

Der Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet geht von einer Schätzung der Bevölkerungsentwicklung — als dem wichtigsten Merkmal der Gesamtentwicklung — aus, die in den Grenzen der Wahrscheinlichkeit den künftigen tatsächlichen Bedürfnissen Spielraum läßt zwischen einem möglichen Minimum und einem möglichen Maximum. Die minimale Schätzung geht von der Annahme aus, daß die weitere Entwicklung im wesentlichen nur noch eine Ausreifung der bisher erreichten Entwicklungsstufe bringt. Dabei sind jedoch Veränderungen der Wirtschafts- und Be-

völkerungsstruktur zu berücksichtigen, durch die sich insbesondere eine Erhöhung des Anteils des tertiären Erwerbssektors ergeben wird. Diese Veränderungen brauchen weder zu einer wesentlichen Vergrößerung noch zu einer krisenhaften Schrumpfung der Einwohnerzahl zu führen. Der minimale Grenzwert der Bevölkerungsentwicklung bedeutet demnach etwa die Beibehaltung der gegenwärtigen Einwohnerzahl. Das hätte inmitten einer Umgebung mit steigender Bevölkerungsentwicklung ein erhebliches relatives Zurückbleiben des Ruhrgebietes zur Folge.

Das mögliche Maximum ergibt sich im Ruhrgebiet aus der Aufnahmefähigkeit des verfügbaren Raumes unter Berücksichtigung der sozialen und sozialhygienischen Bedürfnisse der Bevölkerung. Die maximale Schätzung der Bevölkerungsentwicklung geht daher einerseits von einer Untersuchung der räumlichen Möglichkeiten der industriellen Entwicklung aus, wobei neben den vorhandenen Industriebetrieben und dem bereits bekannten Bedarf an Erweiterungs- und Neubauflächen auch diejenigen Flächen berücksichtigt sind, die der Landesplanung aufgrund ihrer Standortbedingungen für eine industrielle Ansiedlung besonders geeignet erscheinen. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Ruhrgebietes, der vorhandenen Bodenschätze, seiner Verkehrslage und seiner Ausstattung wird für die Feststellung des Maximums damit gerechnet, daß die Flächen, die wegen ihrer besonderen Standortgunst für eine industrielle Nutzung hervorragend geeignet sind, unabhängig davon, ob dafür jetzt schon bestimmte Interessen vorhanden sind, auch voll genutzt werden. Aufgrund der angestellten Berechnungen könnte die Beschäftigtenzahl im sekundären und tertiären Sektor im Ruhrgebiet auf etwa 3,5 Millionen steigen. Das bedeutet, daß die Bevölkerung bis auf etwa acht Millionen anwächst.

Andererseits wurde die Aufnahmefähigkeit der nach landesplanerischen Gesichtspunkten infrage kommenden Wohnflächen unter Beachtung sozialer und sozialhygienischer Gesichtspunkte sowie ihrer günstigen Zuordnung zu den Industrieflächen untersucht. Hiernach ergibt sich eine maximale Aufnahmefähigkeit des Ruhrgebietes für eine Bevölkerung von rd. acht Millionen Einwohnern. Diese Einwohnerzahl würde bei ausgeglichener Wanderungsbilanz allein aus dem Geburtenüberschuß des Ruhrgebietes um das Jahr 2020 erreicht.

Es ist ebensowenig Ziel der Landesplanung, dieses Maximum zu erreichen, wie es nicht ihr Ziel ist, eine Entwicklung in Richtung auf das Minimum zu begünstigen. Einen Anhaltspunkt für eine wünschenswerte mittlere Entwicklungslinie gibt die natürliche Bevölkerungszunahme aus dem Geburtenüberschuß.

Der Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet geht in der Abgrenzung der Flächennutzung von den Anforderungen der maximalen Entwicklung aus, weil von dieser her die Grenzen sichtbar werden, die der Entwicklung der einzelnen Teilräume und der verschiedenen Nutzungsarten vom Raum her gesetzt werden müssen, wenn ein gesundes regionales Gefüge auch beim Eintreten der maximalen Belastung gesichert bleiben soll.

Für die sachlichen Teilbereiche Wirtschaft, Verkehr und Siedlung stellt der Gebietsentwicklungsplan zusammengefaßt die nachfolgenden Ziele auf:

aa) WIRTSCHAFT

Für die künftige wirtschaftliche Entwicklung, deren Schwerpunkt sich stärker von der Grundstoffindustrie auf die verarbeitende Industrie verlagern muß, wenn der Anschluß an das Wachstum der Gesamtwirtschaft nicht verlorengehen soll, sind im Rahmen der unterschiedlichen Gegebenheiten die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Neben den räumlichen Voraussetzungen für eine quantitative Steigerung der wirtschaftlichen Leistung müssen diejenigen für die qualitative Verbesserung der Wirt-

schaftsstruktur geschaffen werden. Die strukturellen Schwächeerscheinungen des Ruhrgebietes bestehen, abgesehen von den typischen sozialhygienischen Belastungen dieses dichtbesiedelten Gebietes, vor allem im Vorrherrschen des Bergbaues und der Schwerindustrie und einem geringen Anteil an Arbeitsplätzen für Frauen. Dieser strukturellen Schwäche kann nur durch eine weitere Umstrukturierung der Wirtschaft begegnet werden, für die eine allgemeine Verbesserung der Anziehungskraft des Gesamtgebietes Voraussetzung ist.

Daraus ergeben sich drei Forderungen:

1. Die Wirtschaftskraft des Ruhrgebietes als Existenzgrundlage seiner Bewohner ist zu erhalten;
2. Die notwendigen Strukturwandlungen der Ruhrgebietswirtschaft sind zu erleichtern;
3. Eine weitere wirtschaftliche Entwicklung des Gesamtgebietes im Rahmen der räumlichen Möglichkeiten und der sozialhygienischen Notwendigkeiten ist zu sichern.

Die in vielen Gemeinden des Ruhrgebietes vorhandene einseitige Wirtschaftsstruktur, die auf die Standortgebundenheit der bisher bestimmenden Wirtschaftszweige zurückzuführen ist, bedarf einer Korrektur. Durch die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur soll erreicht werden, daß die einseitig auf ertragsschwache Industriezweige angewiesenen Gemeinden in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt werden. Es muß verhindert werden, daß sie ihren entscheidend wichtigen Beitrag für die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der Bevölkerung nicht leisten können. Die wichtigsten wirtschaftsstrukturellen Ziele des Gebietsentwicklungsplanes zeigt in schematischer Vereinfachung die Abbildung „Wirtschaftsstrukturelle Erfordernisse“.

bb) VERKEHR

Die natürliche Gunst der Verkehrslage kann sich in manchen Bereichen des Ruhrgebietes infolge unzureichenden Ausbaus der innergebietslichen Verkehrswege nicht voll auswirken. Nicht zuletzt dadurch droht das Ruhrgebiet hinter anderen Bereichen der Bundesrepublik, deren natürliche Verkehrslage an sich ungünstiger ist, zurückzubleiben. Für den künftigen Ausbau der Verkehrsanlagen wird deshalb angestrebt, die Leistungsfähigkeit der Wasserstraßen zu steigern. Dazu soll der Wesel-Datteln-Kanal zur Entlastung des Rhein-Herne-Kanals ausgebaut und der Dortmund-Ems-Kanal in seiner Leistungsfähigkeit verbessert werden. Die Elektrifizierung der Bundesbahn soll beschleunigt weitergeführt werden und die Nord-Süd-Strecken, auch soweit sie nur dem Binnenverkehr im Ruhrgebiet dienen, einbezogen. Für den Personenverkehr ist ein Schnellverkehr mit starrem Fahrplan vordringlich einzurichten. Dafür sind der Ausbau der vorhandenen Strecken und die Verbesserung ihrer Verbindungen untereinander erforderlich. Eine intensive Förderung des Ausbaus der öffentlichen Nahverkehrsmittel (Straßenbahn und Omnibus) gilt als unerläßliche Voraussetzung für die Bewältigung der innerstädtischen Verkehrsprobleme. Die Straßenbahn ist möglichst auf eigenem oder besonderem Bahnkörper, in den Innenstädten ggf. unterirdisch, zu führen.

Sämtliche öffentlichen Nahverkehrsmittel sollen in Streckenführung, Umsteigeverkehr und Tarifgestaltung so aufeinander abgestimmt werden, daß ein möglichst reibungsloser und schneller Verkehr erreicht wird. Dabei ist auch eine Einheitsfahrkarte anzustreben.

Das Straßennetz des Ruhrgebietes muß dichter werden. Dazu sind besonders die Nord-Süd-Verbindungen zu verbessern, um so auch die großen Erholungsgebiete im Norden und Süden durch leistungsfähigere und schnellere Straßen besser erreichbar zu machen. Die Straßen mit regionaler Bedeutung sind nach Führung und Ausbau so

Wirtschaftsstrukturelle Erfordernisse



auszugestalten, daß sie dem steigenden Verkehrsbedürfnis gewachsen sind. Sie sind in der Regel kreuzungsfrei auszubilden.

Die Errichtung eines Flughafens für den interkontinentalen Verkehr ist im Ruhrgebiet verkehrswirtschaftlich nicht notwendig und wäre wegen der damit verbundenen Lärmbelästigung und Unfallgefahr nicht vertretbar. Dagegen sind für die Errichtung von Zubringerflugplätzen, die zugleich dem Nahluftverkehr dienen können, geeignete Flächen freizuhalten.

cc) SIEDLUNG

Die Siedlungsstruktur des Ruhrgebietes, insbesondere des Kerngebietes, ist das Ergebnis einer Entwicklung, die durch eine periodenweise außerordentlich rasches und z. T. planloses Wachstum bestimmt wurde. Die sozial und städtebaulich bruchstückhaften Siedlungskomplexe — ehemalige Dörfer, Landstädte, Zechenkolonien und Werksanlagen — wuchsen zu Stadtgebilden zusammen, die den Namen „Stadt“ z. T. eigentlich nicht verdienen. Dieser Zustand kann nur durch eine tiefgreifende planmäßige Neuordnung des inneren Ruhrgebietes verbessert werden.

Infolge der stürmischen und unüberschaubaren Anfangsentwicklung, in der die Grundstruktur des Ruhrgebietes entstanden ist, sind Grünflächen oft nur als zufällige Restbestände erhalten geblieben. Das trifft nicht nur für die Baugebiete zu, sondern auch für die zum großen Teil mit überalterter Splitterbebauung durchsetzten Außenbereiche, die als Zwischenräume regelrecht „übriggeblieben“ sind. Es lag nun nahe, diese Bereiche zusammenzufassen und zu breiten, das Revier gliedernde Trennzonen auszuweiten. Diese Trennzonen sind in der Abbildung „Grundelemente der räumlichen Struktur“ als regionales Grünflächensystem bezeichnet. Da diese Trennzonen etwa nordsüdlich und damit quer zur Hauptwindrichtung verlaufen, vermögen sie auch zugleich sozialhygienische Funktionen zu übernehmen, indem sie zur Luftverbesserung beitragen. Darüber hinaus können Teile dieser Trennzonen auch als Naherholungsgebiete dienen.

Das innere Ruhrgebiet ist aber nicht nur in Ost-West-Richtung, sondern auch in Nord-Süd-Richtung baulich verdichtet. Um ein Zusammenwachsen des Kerngebietes zu verhindern, ist es notwendig, eine breite ostwestlich verlaufende Trennzone am nördlichen Rand des Kerngebietes zu erhalten.

c) Sachliche Teilpläne zum Gebietsentwicklungsplan

Neben dem gegenwärtig laufenden Verfahren zur Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes sind die folgenden sachlichen Teilpläne vorgesehen. Sie sollen eine spätere Vertiefung des gesamten Gebietsentwicklungsplanes in einzelnen Sachabschnitten erlauben:

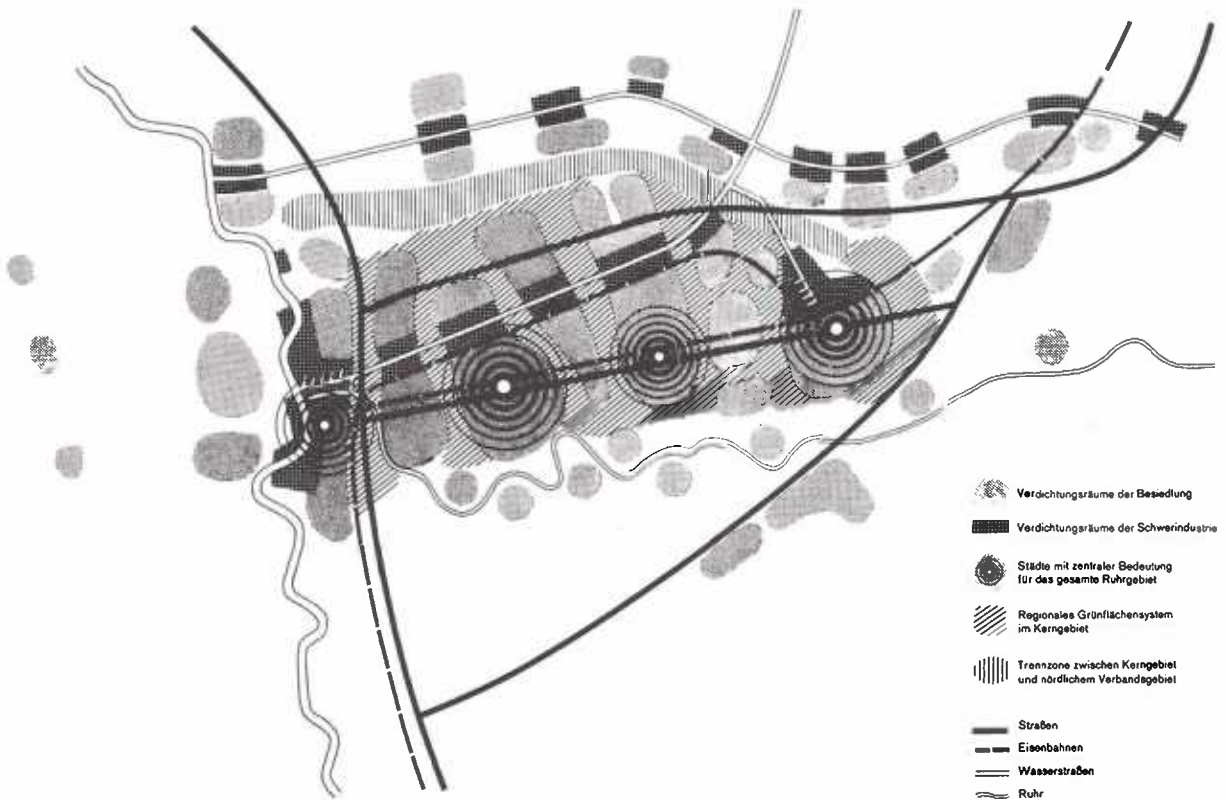
aa) GENERALVERKEHRSPLAN

Die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes für das Ruhrgebiet bezweckt, einen Überblick über den Verkehr in allen seinen Arten und über seine vielfältigen Verflechtungen zu erhalten, die Planungen und Maßnahmen der Verkehrsträger zu koordinieren und Maßstäbe für die Dringlichkeit der geplanten Maßnahmen zu gewinnen. Die Arbeiten werden in einer Arbeitsgemeinschaft geleistet, der alle großen Verkehrsträger sowie der Unternehmensverband Ruhrbergbau sowie die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie angehören. Die Geschäftsführung liegt beim SVR. Z. Zt. laufen nach Abschluß einiger Untersuchungen über Wasserstraßenverkehr, Luftverkehr und Ermittlung von Verkehrsströmen eine größere Studie über Verkehrsbeziehungen zwischen Teilräumen des Verbandsgebietes sowie Zählungen im öffentlichen Nahverkehr.

bb) VERTEILUNG DER ZENTRALEN FUNKTIONEN

Mit einer Untersuchung über die räumliche Verteilung der zentralen Funktionen sollen die Lage und die Einzugsbereiche von Zentren für den periodischen Bedarf an Waren

Grundelemente der räumlichen Struktur



und Dienstleistungen ermittelt werden, um Maßstäbe dafür zu gewinnen, welche Zentren im Revier im Rahmen der landesplanerischen Zielsetzungen besonders zu fördern sind.

Nach Aufgabe, Art und Größe richtig bemessene und ausgestaltete Zentren aller Stufen dienen einer rationellen Besiedlung und Erschließung, erleichtern Versorgung und Verkehr und bilden eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung eines intensiven städtischen Gemeinschaftslebens. Eine geordnete räumliche Verteilung der zentralen Funktionen ist somit ein Grundelement der regionalen Ordnung. In der landesplanerischen Konzeption des Gebietsentwicklungsplans ist die Ordnung und Stärkung der zentralen Funktionen ein komplementärer planerischer Faktor zur Gliederung des gesamten Siedlungsraumes, insbesondere im Kerngebiet der Ballung.

cc) LANDSCHAFTSPLAN

Der Landschaftsplan soll die Ziele der Landesplanung auf dem Gebiet der Landschaftspflege mit ihren Teilgebieten Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Grünflächenplanung enthalten. Auf dem Gebietsentwicklungsplan aufbauend, soll er die besonderen landesplanerischen Ziele für die landschaftliche Ordnung des Ruhrgebietes festlegen. Er soll aussagen, welche Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Landschaft mit Rücksicht auf die Vorsorge für gesunde Lebensverhältnisse der Bevölkerung sowie auf einen bestmöglichen Ausgleich zwischen dem natürlichen Landschaftspotential und den Erfordernissen von Wirtschaft, Siedlung und Verkehr erforderlich sind.

2. Ziele der Landesplanung

Mit der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes und seiner Aufstellung ist die Arbeit des Siedlungsverbandes als Landesplanungsgemeinschaft nicht erschöpft. Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz bestimmt im § 18, daß die Gemeinden bei Beginn ihrer Arbeit zur Aufstellung eines Siedlungsverbandes beim Siedlungsverband anzufragen haben, welche Ziele der Landesplanung für den Planbereich bestehen. Die Bekanntgabe erfolgt in Form einer textlichen Ausarbeitung mit einer Plananlage, deren Inhalt mit der Gemeinde vorher eingehend erörtert wird. Diese Regelung sichert eine wirksame Verklammerung zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung der Gemeinden auf dem Wege eines Ausgleichs der Meinungen. Es ist bezeichnend, daß bislang gegen Form und Inhalt der so erarbeiteten Ziele in keinem Falle Einsprüche erhoben worden sind. Dabei sind die Ziele der Landesplanung bisher für die meisten Gemeinden bzw. den weitaus größten Teil des Verbandsgebietes bekanntgemacht.

Darüberhinaus gibt der Verband landesplanerische Stellungnahmen zu einzelnen Vorhaben ab, so z. B. zur Beurteilung von Betriebsansiedlungen im Rahmen des Kreditprogramms für die Steinkohlengruben des Landes Nordrhein-Westfalen, bei der Standortwahl für die beiden im Verbandsgebiet geplanten Universitäten in Bochum und Dortmund, zur Einbindung des Ruhrgebietes in das Luftverkehrsnetz, zum Ausbau der Wasserstraßen und Häfen im Revier, zu einzelnen Gemeindegebietsänderungen usw. Zur Verbesserung der Grundlagen für die landesplanerische Arbeit kartographiert der Verband wichtige Gegeben-

Wandel in der Industriestruktur des Ruhrgebietes

Industriegruppe	Beschäftigte in %	
	1950	1962
I. Voraussichtlich überdurchschnittlich expandierende Industriegruppen¹⁾		
Mineralölverarbeitung	—	0,8
Elektrotechnische Industrie	2,1	3,9
Maschinenbau	5,4	8,1
Kunststoffverarbeitende Industrie	0,1	0,5
Fahrzeugbau	0,3	1,5
Chemische Industrie	3,5	3,5
Feinmechanik und Optik	0,1	0,1
insgesamt	11,5	18,4
II. Voraussichtlich durchschnittlich expandierende Industriegruppen		
Stahlverformung	—	2,9
Papier- und Pappe-verarbeitende Industrie	0,1	0,3
Industrie der Steine und Erden	1,4	1,2
Glasindustrie	0,7	1,2
Stahlbau	4,4	5,6
Kautschuk- u. Asbest-verarbeitende Industrie	—	0,1
Druckereien	1,2	1,4
EBM-Industrie	4,0	2,7
insgesamt	11,8	15,4
III. Voraussichtlich unterdurchschnittlich expandierende Industriegruppen		
Eisenschaffende Industrie	13,9	18,7
Eisen-, Stahl- und Tempergießereien	1,9	2,4
Ziehereien und Kaltwalzwerke	1,0	1,3
Nahrungsmittelindustrie	2,5	3,3
Bekleidungsindustrie	1,7	2,1
Holzverarbeitende Industrie	0,7	0,5
Lederverarbeitende- und Schuhindustrie	0,3	0,4
Holzschliff-, Zellstoff-, Papier- und Pappe-erzeugende Industrie	0,3	0,2
NE-Metallguß	0,5	0,5
NE-Metallindustrie	0,3	0,4
Schiffbau	0,3	0,2
Steinkohlenbergbau	51,4	33,7
Textilindustrie	1,2	1,0
Ledererzeugende Industrie	0,2	0,1
Holzbearbeitende Industrie	0,5	0,3
insgesamt	76,7	65,1

¹⁾ geordnet nach der relativen Umsatzzunahme 1950—1961, vgl. Jürgensen: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum. Essen 1965.

heiten des Reviers und veröffentlicht sie in einem Landesplanungsatlas. In einem Raumordnungs-Kataster werden alle landesplanerisch bedeutsamen Ausweisungen, Festlegungen und Planungen erfaßt. Gemeinsam interessierende Grundsatzfragen erörtert der Verband mit den beiden benachbarten Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen. Diese gegenseitige Abstimmung ist insbesondere notwendig, um die durch die Verwaltungsgrenzen bedingten Schwierigkeiten nach Möglichkeit zu überbrücken.

IV. Strukturförderung

Die Geschichte der Industriewirtschaft des Ruhrgebietes ist für seine heutige Struktur maßgeblich. Die Vergangenheit zeigt, daß Wandlungen der Struktur sich ständig vollzogen haben. Das ist besonders deutlich am Beispiel der Kohle zu erkennen, die zunächst nur gefördert, dann als

Koks verarbeitet in der Hüttenindustrie Verwendung fand. Zunehmend wurde sie dann Ausgangspunkt für die chemische Industrie im Revier. Schließlich gewann ihre Umwandlung in Sekundär-Energie — Gas, Elektrizität — zunehmende Bedeutung. Heute nun stehen wir vor der Tatsache, daß sie sich in hartem Wettbewerb mit anderen Energiearten behaupten muß. Das gilt auch für ihre Rolle als Rohstoff für die im Revier ansässige chemische Industrie.

Die Strukturwandlungen, die sich in diesem dynamischen Wirtschaftsraum in der Vergangenheit vollziehen konnten, waren die Voraussetzungen für die einzigartige Stellung des Reviers im europäischen Wirtschaftsraum. Im Revier sind immer wieder neue expansionsfreudige Betriebe zu den vorhandenen gestoßen und haben diese, wenn sie ihre Aufgabe nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll erfüllen konnten, abgelöst. Heute nun, zu einem Zeitpunkt, zu dem sich diese Wandlungen unter dem Druck der wirtschaftlichen Dynamik immer rascher vollziehen müssen, wenn nicht der Anschluß verpaßt werden soll, scheint dieser Prozeß gegenüber anderen Gebieten hier im Revier schwieriger von statuten zu gehn: das alte Industriegebiet ist, so glauben einige Pessimisten, gegenüber den wesentlich später in die Industrialisierung einbezogenen Räumen des Bundesgebietes an eine Grenze gestoßen. Eine kritische Untersuchung straft diese Krisenstimmung Lüge.

Wenn man einem von Herrn Prof. Dr. Harald Jürgensen dem SVR erstatteten Forschungsbericht folgt, dann waren 1962 nur 18 % der Beschäftigten in der Industrie in voraussichtlich überdurchschnittlich sich ausdehnenden Industriegruppen beschäftigt, weitere 15 % in voraussichtlich durchschnittlich wachsenden Industriegruppen. Voraussichtlich überdurchschnittlich und durchschnittlich expandierende Industriegruppen vereinigen damit ein Drittel der Industriebeschäftigten auf sich. Zu den unterdurchschnittlich sich ausdehnenden Industriegruppen gehören nahezu zwei Drittel der Industriebeschäftigten des Reviers.

So beunruhigend das hier aufgeführte Verhältnis von $\frac{1}{3}$ zu $\frac{2}{3}$ auch sein mag, die Veränderung, die diese Anteilssziffern in dem Zeitraum zwischen 1950—1962 erfahren haben, beweist auch, wie sehr sich die Verhältnisse im Ruhrrevier auch in jüngster Zeit noch wandeln und wie sehr sich dieses alte Industriegebiet bemüht, solche Fortschritte zu erzielen, wie sie in den jungen Industriezentren erreicht werden.

1950 entfielen erst je 12 % der Beschäftigten auf die durchschnittlich und überdurchschnittlich expandierenden Industriegruppen, also $\frac{3}{4}$ der industriellen Arbeitsplätze auf die Industriegruppen mit dem langsamen Wachstum. Dabei ist zu bedenken, daß sich dieser Vergleich nur auf die Zahl der Beschäftigten stützt. Würde er von Umsätzen oder Produktionswerten ausgehen, wäre das Bild noch besser. Zu den rasch wachsenden Industrien zählen nämlich gerade die wenig arbeitsintensiven und besonders der Automation zugängigen.

1. Gegenwärtige Entwicklung

Trotz dieses sich ständig vollziehenden Wandels zeigt die gegenwärtige wirtschaftliche Situation des Ruhrgebietes in eindrucksvoller Weise die starke Abhängigkeit der regionalen Entwicklungen von den wirtschaftlichen Strukturveränderungen. Das ist insbesondere aus der Entwicklung des Sozialprodukts als dem Ausdruck der gesamten Wertschöpfung zu ersehen. Während im Zeitraum von 1957—1963 das Sozialprodukt im Bundesgebiet um 64 % und in Nordrhein-Westfalen um 53 % zunahm, liegt die Steigerung für das Ruhrgebiet in diesem Zeitraum mit nur 38 % wesentlich niedriger. Die Industrie des engeren Ruhr-

gebietes unter Einschluß des Bergbaues und der Bauindustrie hat von Ende 1956 bis Ende 1964 rd. 88 000 Arbeitsplätze verloren. Das bedeutet einen absoluten Rückgang der industriellen Arbeitsplätze um 8,3 %. Betrachtet man den Bergbau für sich, nahm die Zahl seiner Beschäftigten von 1957 bis 1964 um 163 000 ab.

Anlaß zur Sorge ist auch die Bevölkerungsbewegung. In ihr schlagen sich die Nöte des Tages und die getrübt Hoffung für die Zukunft nieder. Es stimmt bedenklich, wenn die Bevölkerung des Reviers in den letzten Jahren nur noch um $\frac{1}{3}$ ihres natürlichen Bevölkerungszuwachses zunahm. Eine Einwohnerzahl, die in ihrer Höhe $\frac{2}{3}$ des Geburtenüberschusses ausmacht, wandert also ab. Es muß das Ziel sein, allen Einwohnern des Reviers das feste Vertrauen zu geben, daß an Ort und Stelle ihr Zukunft gesichert ist. Suchen wir nach den Gründen für die gegenwärtige Situation des Ruhrgebietes, dann lassen sich dafür die folgenden charakteristischen Mängel nachweisen:

- a) Das Vorherrschen der Montanindustrie, die zwar für den Aufbau und die bisherige Entwicklung des Ruhrgebietes entscheidend war und seine Struktur geprägt hat, in Zukunft aber wohl kaum für das Wachstum der Ruhrgebietsindustrie bestimmend bleiben wird.
- b) Die siedlungsstrukturellen Mängel und die Luftverunreinigung, die vor allem in Gebieten mit Gemengelage von störenden Industriebetrieben und Wohnsiedlungen vielfach unzumutbar sind.
- c) Die zurückgebliebene Ausstattung mit Gemeinschaftseinrichtungen, die zum Teil eine Folge des zeitweise stürmischen Wachstums der Städte im Ruhrgebiet ist, aber auch mit ihrer chronischen Finanzschwäche zusammenhängt.
- d) Die mangelhafte innere Verkehrserschließung durch moderne öffentliche Schnellverkehrsmittel und das ungenügende innere Straßennetz, die eine volle Ausnutzung der Vorteile der räumlichen Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung verhindern.

2. Maßnahmen zur Strukturförderung

Eine Politik der Strukturverbesserung, wie sie im Verbandsgebiet zu betreiben ist, geht von den Chancen aus, die das Revier für die Zukunft bietet. Dazu gehört an erster Stelle die Feststellung, daß Steinkohlenbergbau und Hüttenindustrie wesentliche Produktionszweige in der Wirtschaft des Ruhrgebietes bleiben werden. Die Zechen des Reviers zählen zu den besten Europas. Man wird auf sie nicht verzichten können, wenn auch die Marktlage das Ausscheiden weiterer Grenzzechen und die Rationalisierungsbemühungen die Aufgabe weiterer Arbeitsplätze im Bergbau mit sich bringen. Die augenblicklichen Rationalisierungsmaßnahmen in der Hüttenindustrie, ganz gleich, ob im Unternehmensbereich, im Marktverhalten und der Produktion, beweisen die Beweglichkeit und das Stehvermögen dieser Industrie im Revier.

Als positiv für die wirtschaftliche Situation des Ruhrgebietes müssen auch die günstigen Voraussetzungen gelten, die ein so großer und so beweglicher Arbeitsmarkt, wie ihn das Ruhrgebiet darstellt, bietet. Eine über Jahrzehnte in industrieller Erfahrung gewachsene Zahl von mehr als zwei Millionen Arbeitern und Angestellten ist für wachstumsintensive Wirtschaftszweige ein Fundus, auf den sie sonst nirgendwo in der Bundesrepublik zurückgreifen können. Der Umbau der Produktionsstruktur des Reviers, insbesondere die Rationalisierungsmaßnahmen des Steinkohlenbergbaues und der Montanindustrie, haben diesen Arbeitsmarkt in Mobilität gebracht. In diesen Industriegruppen freigesetzte Arbeitskräfte stehen für wachstumsstärkere Industrien zur Verfügung und erlauben so den notwendigen Umbau der Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebietes. Lang-

fristig sind also diese Verschiebungen in den Arbeitsplätzen als Vorteil aufzufassen.

Standortgünstig ist auch die Wasser- und Energieversorgung des Reviers, die großräumigen Transportbedingungen über Wasserstraßen, Eisenbahnen und Autobahnen, die Marktlage im großen Wirtschaftsraum sowie die Nähe und die Spezialisierung von Lieferanten, Reparaturwerkstätten, Banken, Versicherungen, Behörden und sonstigen Ergänzungs- und Hilfseinrichtungen.

Die bei einer so intensiven Ballung von Menschen und Arbeitsstätten natürliche Verknappung von Grund und Boden erfährt im Ruhrrevier ihre besondere Verschärfung durch die Tatsache, daß hier besonders raumextensive großflächige Betriebe und Grundstoffindustrien vorherrschen.

Dennoch darf man diese Bodenknappheit nicht überbewerten. Das Problem der Bodenpreise soll an dieser Stelle nicht vertieft werden. Nach einer Untersuchung des SVR kommen bei einer optimistischen Schätzung im Ruhrrevier innerhalb der bereits ausgewiesenen Industrie- und Gewerbefläche etwa noch 5 000 ha für die Ansiedlung von Ergänzungsindustrien in Frage. Voraussetzung hierfür ist aber, daß eine umsichtige Bodenpolitik überhaupt ermöglicht wird. Sollte diese Fläche dem angestrebten Zweck nutzbar gemacht werden können, so wäre es möglich, auf dieser Fläche etwa 250 000—300 000 Arbeitsplätze zu schaffen. Das entspräche rund einem Viertel der heutigen Beschäftigtenzahl der Industrie im Verbandsgebiet.

Einen nicht zu unterschätzenden Vorteil für die Zukunft des Reviers stellt schließlich der Markt dar, den nahezu 6 Millionen Konsumenten bilden. Das Ruhrrevier wird darum auch immer ein günstiger Standort für Konsumgüterindustrien sein. Die Tatsache, daß diese Industrien häufig auf Frauen als Arbeitskräfte Wert legen und gerade unter den Frauen des Reviers noch Arbeitskraftreserven nicht genutzt sind, erhöht diese Standortgunst. Sie gilt im übrigen auch für den Dienstleistungssektor, für den ebenfalls Einwohnerzahl und Kaufkraft des Reviers gute Zukunftschancen bieten.

Strukturpolitik hat die Aufgabe, ein nach Zahl, Art und Standort ausgewogenes Angebot von Arbeitsplätzen herbeizuführen und auf die Dauer zu sichern. Hohes Einkommen und Krisenfestigkeit sind das Ziel einer solchen Strukturpolitik. Für das Ruhrgebiet bedeutet Strukturpolitik insbesondere, so auf den zeitlichen Ablauf und die Erscheinungsformen der in diesem alten Industriegebiet besonders intensiven wirtschaftlichen Wandlungsprozesse einzuwirken, daß der Wohlstand der Bevölkerung, das wirtschaftliche Wachstum und die Sicherheit des Arbeitsplatzes in allen Gemeinden gewährleistet werden. Zur Strukturpolitik zählen darum alle Maßnahmen, die die wirtschaftlichen Anpassungs- und Umstellungsprozesse, die wir zur Zeit vor allem im Steinkohlenbergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie erleben, erleichtern. Eine ausreichende Zahl an Wohnungen, innerstädtische und regionale Sanierung der vorhandenen Bebauung und damit Verbesserung der Wohnlichkeit des Reviers gehören ebenso dazu wie der Ausbau von Kultur- und Bildungseinrichtungen, die Maßnahmen zur Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung, die weitere Entwicklung des Straßennetzes und die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs. Denn nur, wenn im Ruhrgebiet über die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse hinaus das geboten wird, was der Bürger nach der Wirtschaftskraft eines solchen Industriezentrums erwarten kann, wird es in der Lage sein, für Menschen und Betriebe genügend Attraktivität zu entwickeln.

Der enge Zusammenhang und die wechselseitige Abhängigkeit, die zwischen Wirtschaftsstruktur, kommunaler Finanzkraft und Leistungsfähigkeit und den für die Anziehungskraft eines Gebietes wesentlichen Faktoren wie z. B. Siedlungsstruktur, Verkehrsverhältnisse, Wohnverhältnisse, Erholungsmöglichkeiten und anderes mehr bestehen, muß bei

allen Maßnahmen zur Strukturverbesserung beachtet werden.

Zwei Dinge sind in diesem Zusammenhang von besonders schwerwiegender Bedeutung, die Lösung des Bergschadenproblems und die Verbesserung des Image des Ruhrgebietes.

Ohne eine allseits befriedigende Lösung des Bergschadenproblems ist eine Aktivierung des großen Grundbesitzes der Bergbauunternehmen für Maßnahmen der Strukturverbesserung nicht möglich. Hier müßte ein Weg gefunden werden, der einerseits den Bergbau vor unzumutbaren finanziellen Belastungen bewahrt, andererseits auch das Bergschadenrisiko nicht allein auf den schwächsten Partner, d. h. die finanzschwachen Bergbaugemeinden abwälzt. Das könnte durch eine Regelung erreicht werden, die im Gegensatz zu heute nicht davon ausgeht, entstandene Schäden zu vermeiden, d. h. es muß eine Finanzierung der Bergschadenssicherungskosten gefunden werden. Bund und Land müssen dazu ihre Hilfe leisten.

Schließlich ist es notwendig, das Bild des Reviers in der Vorstellung seiner Bevölkerung und der interessierten Unternehmer des In- und Auslandes zu verbessern. So schmutzig und grau, wie man sich das Ruhrgebiet draußen vorstellt, ist es nicht. Hier sind eine Menge Vorurteile auszuräumen, vor allem bei denjenigen, die durch ihre Standortentscheidung die Strukturverbesserungsvorschläge in die Tat umsetzen müssen.

Das Aufgabengebiet „Strukturpolitik“ gehört seit je zu den ureigensten Aufgaben des SVR. Alle seine Tätigkeit ist letztlich darauf gerichtet, die Lebens- und Arbeitsverhältnisse im Ruhrgebiet zu verbessern. Nichts anderes will die Strukturpolitik. Bislang hat der Verband mit dem ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium und unter Aufwendung erheblicher finanzieller Mittel beispielsweise selbst Bebauungspläne aufgestellt und die gemeindliche und übergemeindliche Planung gefördert, den Gemeinden beim Grunderwerb geholfen, sich am Ausbau der Straßen, der Beseitigung schienengleicher Kreuzungen und der Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs beteiligt, aktive Begrünungsaktionen betrieben, die Erholungsmöglichkeiten im Revier verbessert, Industrieflächen untersucht und kartiert. Zusätzlich werden die Kontakte zu den Stellen der Strukturförderung beim Land und insbesondere zu den Ansiedlungs- und Ausdehnungswillen bekundenden Wirtschaftsunternehmen vertieft. So bietet der Verband seine Dienste für die Maßnahmen zur Strukturverbesserung von ihren ersten Ansätzen bis zu ihrem Abschluß. Er tritt damit neben die Gemeinden, die auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung schon Erhebliches geleistet haben.

V. Regionalpolitik und Verwaltungsgliederung

Die am 6. 4. 1965 im nordrhein-westfälischen Landtag entbrannte Debatte über die Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz gab ein alarmierendes Signal, das die gesamte Fachwelt aufhorchen ließ. Im Zusammenhang mit der Erwägung, im Ruhrgebiet einen oder zwei neue Regierungsbezirke zu schaffen, wurde von bestimmten politischen Gruppen der Plan verfolgt, den Siedlungsverband aufzuheben und seine Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Landesplanung auf die staatlichen Mittelbehörden zu übertragen. Dasselbe Schicksal war den beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften (Westfalen und Rheinland) zugegedacht. Diese Pläne verdichteten sich jedoch nicht zu konkreten Vorlagen; da die Organisation der Landesplanung und des Siedlungsverbandes auf gesetzlichen Bestimmungen beruht, hätte es eines Gesetzes bedurft, das nicht nur die Verbandsordnung, sondern auch das noch nicht einmal vier Jahre alte Landesplanungsgesetz (vom 18. 5. 1962) auf-

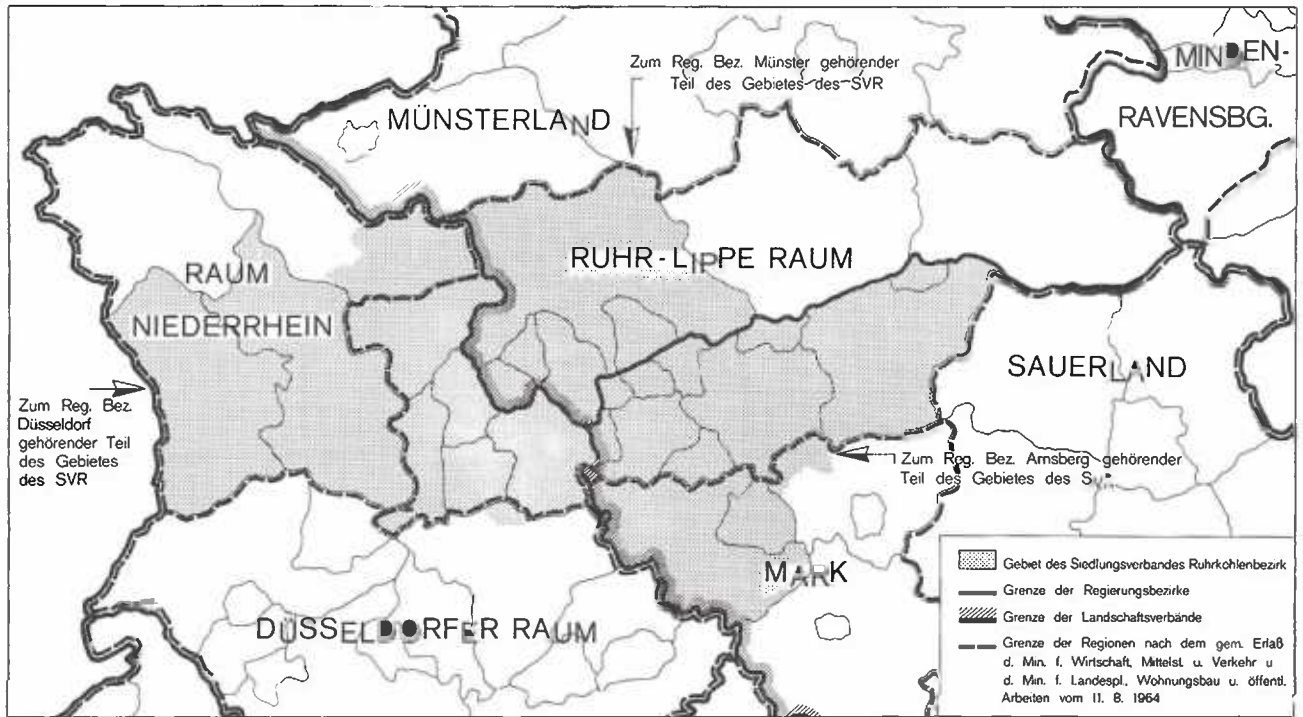
zuheben bzw. zu ändern gehabt hätte. Solcher Schritt wäre umsoviel unverständlicher gewesen, als das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Siedlungsverband und mit seinen Landesplanungsgesetzen von 1950 und 1962 geradezu als Schrittmacher kommunal getragener Regionalplanungsorganisation weltweite Anerkennung gefunden hatte.

In den der Landtagsdebatte folgenden, zum Teil harten fachlichen und politischen Auseinandersetzungen setzte sich denn auch bald die Erkenntnis durch, daß eine auf die Mittelinstanz und die Landesplanung beschränkte Verwaltungsreform weder fachlich vertretbar, noch politisch realisierbar war. Es ist als Akt staatspolitischer Vernunft und Besonnenheit anzuerkennen, daß die Landesregierung selbst vorschnellen negativen Detailscheidungen schließlich entgegengetreten ist, indem die Durchführung der ins Auge gefaßten Verwaltungsreformmaßnahmen bis zur Vorlage eines Sachverständigen-Gutachtens zurückgestellt wurde.

Zur Erstattung eines solchen Gutachtens hat die Landesregierung am 5. 10. 1965 eine Kommission berufen; sie soll die kommunale und staatliche Neugliederung aller Bereiche im Lande Nordrhein-Westfalen untersuchen. Der Untersuchungsauftrag bezieht sich auf die räumliche Gliederung der Gemeinden, Ämter und Landkreise, auf die Organisation der Landesplanung und der Strukturförderung, auf die Aufgabenbegrenzung der Landesoberbehörden, die räumliche Gliederung der Regierungsbezirke sowie die Gliederung der Landesmittel- und Unterbehörden. Die Belange des Siedlungsverbandes sind nicht nur in Bezug auf die Landesplanung und Strukturförderung, sondern auch ausdrücklich in der Frage angesprochen, ob die Landschaftsverbände oder andere regionale Verbände erforderlich seien.

Die Entscheidung der Landesregierung über die Sachverständigenkommission macht die Erkenntnis deutlich, daß auf organisatorische und fachliche Teilgebiete beschränkte Operationen solange nicht brauchbar sind, als nicht das schließlich zu verwirklichende Gesamtkonzept erarbeitet und seine Realisierung auch politisch abgesichert ist. Daß zunächst eine Korrektur der Gemeinde- und Kreisgebietsgliederung notwendig ist, kann nach den hier bahnbrechenden Beratungen des 45. Deutschen Juristentages und den sich allmählich in den Leitlinien einigenden Änderungen führender Kommunalpolitiker und Verwaltungswissenschaftler nicht mehr bestritten werden. Eine Vertiefung dieses Problemkreises würde den Rahmen der vorliegenden Darstellung aber sprengen. Hier ist die Frage zu stellen, welchen Platz der Siedlungsverband im Rahmen einer Verwaltungsreform des Landes Nordrhein-Westfalen einzunehmen hat. In der am 1. 6. 1965 einstimmig von der Verbandsversammlung beschlossenen „Klarstellung“ ist mit Nachdruck darauf hingewiesen worden, daß die über die Landesplanung weit hinausgehenden kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten des Siedlungsverbandes weder auf einen Regierungspräsidenten noch auf eine nichtkommunale Regionalplanungsgemeinschaft übertragen werden können. „Diesen Aufgaben kommt“, so führt die Klarstellung weiter aus, „nach wie vor eine so große Bedeutung zu, daß die Beseitigung ihres Trägers einen Rückschritt bedeuten würde, der im völligen Gegensatz zu der fortschrittlichen Entwicklung in anderen Ballungsgebieten, wie z. B. in London, Rotterdam, Stockholm oder Hannover stehen würde. Die fortschreitende Verdichtung der Städte des Ruhrgebietes sowie ihre zunehmende Verflechtung untereinander und mit ihren Nachbargemeinden läßt einen verstärkten Ausbau der kommunalen Zusammenarbeit unabweisbar notwendig erscheinen. Der Siedlungsverband mit seinen jahrzehntelang bewährten Befugnissen, mit seiner Kenntnis der besonderen Probleme des Ruhrgebietes und mit seiner Arbeitserfahrung sollte nicht geschwächt

Verwaltungsgrenzen im Verbandsgebiet (I)



oder gar beseitigt, sondern verstärkt und weiter ausgebaut werden!“

In seiner Antrittsrede vor der Verbandsversammlung des Siedlungsverbandes hat der Verfasser dieses Aufsatzes am 19. 11. 1965 seine Ansicht zu der notwendigen Fortentwicklung des Siedlungsverbandes vorgetragen.

„Planung ist ein unentbehrliches Führungsmittel. Das gilt für Landesplanung, Regionalplanung und Ortsplanung in gleicher Weise. Was der Siedlungsverband auf diesem Gebiet geleistet hat, war ein unverzichtbarer Beitrag zur Vorbereitung und Sicherung der räumlich bedingten Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im Revier. Als Führungsmittel ist Planung auf Verwirklichung angelegt. Nur daraus leitet sie ihre Legitimation ab. Auch auf der regionalen Ebene darf die Planung nicht isoliert werden; das gilt in organisatorischer und sachlicher Hinsicht. Die kommunale Gemeinschaftsorganisation, der die regionale Planung obliegt, bietet sich als Träger solcher regionaler Verwaltungsleistungen an, die über die Verwaltungskraft oder über den Gebietsbereich der kommunalen Mitgliedskörperschaften hinausgehen. In dieser Richtung wird die Tätigkeit des Siedlungsverbandes verstärkt werden müssen. Durch vorbildliche Arbeiten sind die planerischen Grundlagen weit hin gelegt. Ein gewisser Abschluß wird mit der Abstimmung des Gebietsentwicklungsplanes erreicht werden. Mit der Verstärkung seiner Tätigkeit auf dem Gebiet der regionalen Leistungsverwaltung betritt der Verband kein Neuland. Die weitgefaßte gesetzliche Umschreibung seiner Aufgaben hat das Tor für eine so verstandene Aufgabenausweitung offen gehalten. Die von der Verbandsversammlung am 1. 6. 1965 beschlossene Klarstellung hat überzeugend nachgewiesen, in wie starkem Maße der Verband weit über die Regionalplanung hinaus als kommunaler Zweckverband gewirkt hat. Dieser Weg muß weiter verfolgt werden.“

Eine mögliche Entwicklungsrichtung zeigt auch die gesetzgeberische Ausgestaltung der Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetz. Ihnen obliegt neben der Bauleitplanung fakultativ auch die Kompetenz für Durchführungsmaßnah-

men, so auf dem Gebiet der Bodenordnung und Bodenvirtschaft, der Erschließung und der Einleitung hoheitlicher Bodenordnungsmaßnahmen, wie der Umlegung und der Enteignung. Aus der Kombination der bisherigen Verbandszuständigkeiten z. B. mit nach dem Bundesbaugesetz vorgesehenen kommunalen Aufgaben kann sich eine bedeutende Verstärkung der Wirkungsmöglichkeiten des Verbandes ergeben. Daß sie stets auf die Aufgaben überörtlichen, regionalen Charakters zu beschränken sind, versteht sich aus Rechtsgründen und angesichts der großen Verwaltungskraft der Ruhrgebietskommunen von selbst, sollte aber deutlich herausgestellt werden.

Vor 45 Jahren war der Siedlungsverband ein der verwaltungsrechtlichen Entwicklung weit vorausseilendes Modell. Heute gibt es allein in der Bundesrepublik mehr als ein halbes Hundert kommunaler Planungs- und Arbeitsgemeinschaften, denen der Siedlungsverband als Vorbild gedient hat. Steht auch heute noch der Siedlungsverband in seiner Leistungsfähigkeit mit an der Spitze der kommunalen Regionalverbände, so kann doch nicht übersehen werden, daß Korrekturen der Verbandsordnung fällig sind. In den Grundsätzen der Organisation und der Gebietsabgrenzung erscheinen allerdings nur geringfügige Korrekturen angezeigt. Auch der rechtstechnischen Anpassung an das Kommunalverfassungsrecht und an das neue Bundes- und Landesplanungsrecht ist keine eigentlich politische Bedeutung beizumessen. Diese liegt vielmehr in der klaren und eindeutigen Ausprägung des Verbandes als eines kommunalen Zweckverbandes mit der Tendenz zu einem im Rahmen der Verwaltungsreform zu schaffenden höheren Kommunalverband.“

Die Organisation der allgemeinen und inneren Verwaltung und der ihr zugehörigen Planungsaufgaben weist in Nordrhein-Westfalen, wie in den übrigen Flächenstaaten der Bundesrepublik, eine allgemein als kompliziert und unübersichtlich und schwerfällig empfundene Vielfalt der Verwaltungsebenen und Organisationstypen auf. Neben den Gemeinden, Ämtern, Landkreisen, kreisfreien Städten, Landschaftsverbänden, Landesplanungsgemeinschaften und dem Siedlungsverband als Selbstverwaltungskörperschaft-

Verwaltungsgrenzen im Verbandsgebiet (2)



ten bestehen die Regierungspräsidenten, Landesober-, Mittel- und Unterbehörden als staatliche Verwaltungseinheiten. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß diese Überorganisation, was die Anzahl der Behörden, als auch ihre Vielseitigkeit anlangt, einer radikalen Vereinfachung bedarf. In der Selbstverwaltungsebene ist die Schaffung großer und leistungsfähiger Körperschaften der orts- und kreiskommunalen Ebene als Selbstverständlichkeit zu begreifen. Es wird gelegentlich erwogen, ob mit dem Instrument einer weiter zu entwickelnden Kreisverfassung bei entsprechend großräumiger Kreisgebietsbegrenzung auch die Aufgaben der regionalen Leistungsverwaltung und der Regionalplanung zu lösen sind. Für das Land Nordrhein-Westfalen scheinen hier auch bei einer großzügig angelegten Kreisreform Grenzen gezogen zu sein.

Jedenfalls muß bei der Organisation der regionalen Leistungsverwaltung und der Regionalplanung auch künftig das bisher geltende Grundprinzip beachtet bleiben, daß die Leistungsverwaltung für Landesteilgebiete der kommunalen Selbstverwaltung zugehört. Bedenkt man die im Lande Nordrhein-Westfalen zur Lösung der regionalen Entwicklungsaufgaben benötigte Verwaltungskraft und Raumgröße, so kann im Lande nur eine geringe Anzahl von höheren regionalen Selbstverwaltungskörperschaften in Betracht kommen. Daraus ergibt sich, daß in einem Lande von der Größe Nordrhein-Westfalens der Kreis wohl nicht als einziger Kommunalverbandstyp (auf der Ebene zwischen Staat und Gemeinde) ausreichen dürfte. Werden die Aufgaben, die die Landschaftsverbände, die Landesplanungsgemeinschaften und der Siedlungsverband im Lande Nordrhein-Westfalen gegenwärtig wahrnehmen, in Fortentwicklung der bisherigen als richtig anzuerkennenden Grundprinzipien auch künftig der kommunalen Selbstverwaltung belassen, so ist damit zugleich die Anzahl, Raumgröße und Aufgabenstruktur der höheren kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vorgezeichnet. Mit der organisatorischen Zusammenfassung der Aufgaben auf dem Gebiete der Regionalplanung und der regionalen Leistungsverwaltung in den drei Landesteilgebieten würde das in allen Bundesländern sich entwickelnde Institut der

regionalen Planungsgemeinschaften fortentwickelt werden, die — nach Werner Weber — darauf angelegt sind, sich zu höheren kommunalen Gebietskörperschaften zu formen. So könnte sich ein klarer dreistufiger Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen ergeben. Die orts- und kreiskommunalen Aufgaben wären durch große Gemeinden und vergrößerte Landkreise wahrzunehmen, die der großräumigen Leistungsverwaltung durch regionale Selbstverwaltungskörperschaften. Eine solche Konstruktion würde der staatlichen Verwaltung nichts von ihrem notwendigen Bestand nehmen. Die staatliche Mittelinstanz würde nicht entbehrlich. In ihrem Hauptaufgabenbereich der Staatshoheitsangelegenheiten einschließlich der Staatsaufsichtsaufgaben bleiben diese bezirklichen Organe der Landesregierung notwendig, auch als Instrument zur Ausbalancierung zwischen den gesamtstaatlichen Interessen und den durch die Selbstverwaltung wahrzunehmenden regionalen Interessen.

Seine Existenz bedrohende Anfechtungen hat der Siedlungsverband in der politischen Debatte des vorigen Jahres nicht zum ersten Male erlebt. Ähnliche Situationen, die aus seiner besonderen Struktur und Organisationsform erklärt werden mögen, hatte er mehrfach standzuhalten. Daraus soll und kann nicht hergeleitet werden, daß der Siedlungsverband aus einer umfassenden Verwaltungsreform des Landes unverändert hervorgehen müsse. Doch deutet die allgemeine verwaltungspolitische Entwicklung, der sich gewiß auch die verantwortlichen politischen Kräfte nicht entgegenstellen werden, darauf hin, daß die den Siedlungsverband tragenden organisatorischen und administrativen Prinzipien zur Bildung vergleichbarer Selbstverwaltungsverbände auch in anderen Landesteilen führen und den SVR damit aus einer singulären Stellung lösen und so einen Beitrag zur notwendigen Vereinheitlichung der Verwaltungsorganisationstypen leisten. Im Zuge einer solchen Entwicklung könnte und sollte der Verband als einer neben anderen seinen neuen Standort in einer den Bedürfnissen der Industriegesellschaft angepaßten modernen Verwaltungsorganisation des Landes Nordrhein-Westfalen finden.