

HEINZ-JOSEF POHLMANN

Siedlungsschwerpunkte und die Verteilung bedeutsamer Einrichtungen im Kernbereich des Ruhrgebiets

Kurzfassung

In Siedlungsschwerpunkten sollen Dienstleistungen und Wohnungen konzentriert sein, und sie sollen an leistungsfähige Linien des ÖPNV angebunden sein. Ihnen kommt innerhalb der Siedlungsstruktur eine besondere Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung zu. Die Darstellungen der Siedlungsschwerpunkte der Ruhrgebietskernstädte werden verglichen und in ein dreistufiges System gebracht. Die Grundversorgung wie auch weitgehend die Versorgung im Bereich des mittelfristigen Bedarfs ist flächendeckend gewährleistet. Siedlungsschwerpunkte mit oberzentralen Gütern und Dienstleistungen finden sich dagegen primär in den Oberzentren auf der Hellwegachse. Weitgehend bestätigt wird diese Einschätzung durch einen Vergleich des Systems der Siedlungsschwerpunkte mit der Verteilung der Standorte bedeutender Einrichtungen. Allerdings geht die Verteilung der bedeutenden Einrichtungen oft über den idealtypischen Radius eines Siedlungsschwerpunktes von 1 km hinaus. Auch die geforderte Anbindung an leistungsfähige Linien des regionalen ÖPNV ist vielfach nicht gegeben. Hieraus werden Forderungen insbesondere nach einer stärkeren Kooperation der Ruhrgebietskernstädte abgeleitet.

1. Einleitung

Im Kernbereich des Ruhrgebiets liegen große und in der Mehrzahl kreisfreie Städte dicht nebeneinander. Die innere Struktur der einzelnen Städte weist aber bereits selbst einen mehrkernigen Aufbau auf, so daß sehr viele Städte, Stadtteile und Siedlungskerne im Raum vorhanden sind und eine dichte Raumstruktur mit zentralen Standorten unterschiedlicher Bedeutung besteht. Schon vor Jahrzehnten hat sich der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der Vorgänger des heutigen Kommunalverbandes Ruhrgebiet, mit dieser für das Ruhrgebiet so kennzeichnenden Struktur planerisch auseinandergesetzt.

Nachdem die Periode des Autovorrangs in der räumlichen Planung beendet ist, erhalten die Ideen einer Schwerpunktbildung im bebauten Bereich wieder mehr Gewicht. Verschiedene Stichworte können hier genannt werden, wie die Idee der Stadt bzw. des Stadtteils der kurzen Wege, das Begrenzen des Landschaftsverbrauchs durch verdichtete Bauformen wie auch das Verbinden der Stadtteile durch einen attraktiven öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (1). In all diesen Fällen ist ein sinnvolles Maß dezentraler Konzentration erforderlich. Wenn die Rolle des Pkw im Stadtteil zurückgedrängt werden soll, um mehr Lebensqualität zu erreichen, gewinnen fußläufige Verbindungen an Bedeutung. Die Versorgung im Stadtteil kann nur auf einem relativ hohen, den heutigen Ansprüchen gerecht werdenden Niveau gesichert werden, wenn die Tragfähigkeit durch eine Mindestzahl der auf diesen Stadtteil ausgerichteten Bevölkerung nicht unterschritten wird.

Über diese Stadtteillfunktionen hinaus sind auch die im Ruhrgebiet angesiedelten oberzentralen Funktionen auf mehrere Standorte verteilt. Vier Oberzentren, Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund, liegen auf der Hellwegachse im Ruhrgebiet, wobei die Entfernung der beiden äußeren Zentren (Duisburg und Dortmund,

Entfernung zwischen den Hauptbahnhöfen) nur 53 Kilometer beträgt. Die Aktivitäten der Bevölkerung sind hinsichtlich der Inanspruchnahme oberzentraler Einrichtungen in zunehmendem Maße auf die Region ausgerichtet und nicht auf ein bestimmtes Oberzentrum. Man fährt zum Fußballspiel nach Dortmund, zum Besuch einer Messe nach Essen oder zur Cranger Kirmes nach Herne. Die Städte befinden sich hier in einer Konkurrenzsituation. Die Einzugsbereiche sind weder statisch, noch sind sie so klar voneinander abgrenzbar, wie dies durch die Zuordnung von Oberbereichen im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan I/II ("Raum- und Siedlungsstruktur") den Anschein hat (2).

In diesem Beitrag wird nicht die Konkurrenzsituation der Kommunen untersucht oder eine Kritik der Abgrenzungen von Oberbereichen im Landesentwicklungsplan I/II vorgenommen, sondern es soll der Frage nachgegangen werden, wie der Kernbereich des Ruhrgebiets hinsichtlich der Verteilung von Siedlungsschwerpunkten sowie von regional und überregional bedeutsamen Einrichtungen strukturiert ist. Darüber hinaus sollen Folgerungen für die Entwicklung des Städtesystems und des regionalen ÖPNV aufgezeigt werden (3). Der vorliegende Beitrag stellt einen Teilaspekt einer Forschungsarbeit dar, die voraussichtlich Mitte 1993 abgeschlossen sein wird (4). In dieser Untersuchung wird von dem in Karte 1 dargestellten Kernbereich des Ruhrgebietes ausgegangen (5).

2. Rechtliche und planungstheoretische Grundlage der Siedlungsschwerpunkte

Im "Gebietsentwicklungsplan 1966" des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) wird von einem Anwachsen der Bevölkerung im Ruhrgebiet auf 8 Mio. Menschen im Jahr 2020 ausgegangen. Der Geburtenüberschuß und das besonders starke Bevölkerungswachstum in den 50er Jahren ließen diese Annahme gerechtfertigt erscheinen (6). Obwohl der Gebietsentwicklungsplan "Regionale Infrastruktur" des SVR aus dem Jahr 1974 bereits von einer wesentlich geringeren Bevölkerungszunahme ausging, wurde weiterhin die Absicht verfolgt, die Siedlungstätigkeit vorrangig in sogenannte "besondere Wohnsiedlungsbereiche mit hoher Siedlungsdichte" (7) zu verlagern. Auch die Verknüpfung mit dem Schnellbahnsystem wurde zum Ziel erklärt und davon ausgegangen, daß die innere Erschließung dieser Wohnsiedlungsbereiche "primär durch Fußwegenetze zu den regional bedeutsamen Knoten- und Haltepunkten des Schnellbahnnetzes" (8) erfolgen sollte. Darüber hinaus werden die Aussagen der Landesentwicklungspläne I und II in der Konzeption der Wohnsiedlungsbereiche im Gebietsentwicklungsplan "Regionale Infrastruktur" aufgegriffen (9). Vergleicht man die dargestellten "besonderen Wohnsiedlungsbereiche mit hoher Siedlungsdichte" mit den später (s.u.) von den Kommunen festgelegten Siedlungsschwerpunkten, so ist eine weitgehende Deckungsgleichheit festzustellen (10).

Obwohl in den Gebietsentwicklungsplänen des SVR aus den Jahren 1966 und 1974 noch nicht von Siedlungsschwerpunkten die Rede ist, werden die wichtigsten Kennzeichen bereits genannt. In einer grundlegenden Ausarbeitung von 1969 hatte der SVR die Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet untersucht (11). In zwei weiteren Untersuchungen des SVR aus dem Jahr 1970 zum

Karte 1:
Der Kernbereich des Ruhrgebiets im KVR



Schnellbahnsystem und aus dem Jahr 1975 zum Individualverkehr wird von den Siedlungsschwerpunkten gezielt ausgegangen (12). Im Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 1964 wird der Begriff Siedlungsschwerpunkte zwar kurz erwähnt, aber nicht inhaltlich gefüllt. Erst das Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 1974, das 1974 erstmals Gesetzescharakter erhielt, fordert eine Ausrichtung der Entwicklung innerhalb der Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte.

Nach der kommunalen Neugliederung des Jahres 1975, die eine drastische Reduzierung der Gemeinden von ca. 2 400 auf 391 in Nordrhein-Westfalen mit sich brachte, und nachdem sich die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß die konkrete Festlegung von Siedlungsschwerpunkten nicht durch staatliche Stellen, sondern durch die Kommunen erfolgen sollte, wurden die Kommunen in Nordrhein-Westfalen durch einen Runderlaß des Innenministers vom 5.8.1976 zur Darstellung von Siedlungsschwerpunkten im Gemeindegebiet verpflichtet. Der Runderlaß konkretisiert die Vorgabe des Landesentwicklungsprogramms von 1974, wonach die Entwicklung der Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte auszurichten ist.

Siedlungsschwerpunkte werden in diesem Runderlaß folgendermaßen definiert: "Siedlungsschwerpunkte sind die Standorte innerhalb einer Gemeinde, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (§ 6 LEPro). Wohnungen und Arbeitsstätten sollen mit zentralörtlichen Einrichtungen räumlich zusammengefaßt werden. Dies erfordert eine Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten und zentralörtlichen Einrichtungen in Siedlungsschwerpunkten unter Berücksichtigung der Verkehrsbedingungen (§ 7 LEPro)." (13)

Der Runderlaß gibt einige wichtige Hinweise für die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten, wie die Abhängigkeit der Anzahl der Siedlungsschwerpunkte von der Tragfähigkeit der Gemeinde, die Anbindung an leistungsfähige Linien des öffentlichen Personennahverkehrs und die ggf. vorzunehmende Differenzierung in Stadtzentrum, Stadtteilzentrum und Nahversorgungszentrum. Außerdem wird – unter Hinweis auf die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung – die Darstellung der Siedlungsschwerpunkte in den Flächennutzungsplänen gefordert. Der Runderlaß läßt den Kommunen einen erheblichen Spielraum bei der Festlegung der Siedlungsschwerpunkte. So bedienen sich die Gemeinden verschiedener Quellen, um genauere Kriterien für die Darstellung von Siedlungsschwerpunkten zu erhalten, wie z.B. der Charakterisierung von Grund-, Mittel- und Oberzentren im Landesentwicklungsplan I (14), der Hinweise der Ministerkonferenz für Raumordnung (15), des Städtetages Nordrhein-Westfalen und der Regierungspräsidenten.

Aus dem bisher Gesagten leitet sich folgender Aufbau eines Siedlungsschwerpunktes ab. Im Kern und im sogenannten angebundenen Bereich des Siedlungsschwerpunktes sollen Dienstleistungen bzw. Wohnungen und Dienstleistungen konzentriert sein. Dabei wird von einem Radius von 1000 Metern ausgegangen und entsprechend ein Fußweg von maximal 10–15 Minuten für die fußläufige Anbindung dieses Bereichs an den Haltepunkt veranschlagt. Der zugeordnete Bereich und der zum Siedlungsschwerpunkt gehörende Versorgungsraum schließen sich an.

Mit den Siedlungsschwerpunkten sollte durch eine Konzentration von Wohnungen einer Zersiedelung entgegengewirkt werden, durch die Konzentration von Dienstleistungen und öffentlichen Einrichtungen ein gewünschtes Maß an Versorgung sichergestellt werden und schließlich durch eine gute ÖPNV-Anbindung die Möglichkeit geschaffen werden, ohne Pkw eine hohe Mobilität zu

gewährleisten. Doch wurde damit nicht das Ziel verfolgt, der Pkw-Motorisierung entgegenzuwirken, denn parallel zum Ausbau des ÖPNV wurde der Ausbau des Straßennetzes massiv vorangetrieben (16).

3. Siedlungsschwerpunkte im Kernbereich des Ruhrgebiets

Jede einzelne Ruhrgebietsstadt ist in sich bereits multizentrisch aufgebaut. In den kommunalen Darstellungen der Siedlungsschwerpunkte in Stadtentwicklungsprogrammen, räumlich-funktionalen Entwicklungskonzepten und in den Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsschwerpunkten kommt dies zum Ausdruck. Karte 2 zeigt die Siedlungsschwerpunkte im Kernbereich des Ruhrgebiets. Dabei wurden die z.T. abweichenden Darstellungen der Kommunen vereinheitlicht und z.T. die für ein Stadtgebiet einheitlich dargestellten Siedlungsschwerpunkte differenziert wiedergegeben, wenn eine Differenzierung aufgrund der textlichen Ausführungen deutlich zu erkennen war. Als ausschlaggebendes Kriterium wurde die Einwohnerzahl herangezogen (17). In der zugehörigen Tabelle 1 sind alle Siedlungsschwerpunkte namentlich aufgeführt.

Die meisten Städte haben von der Möglichkeit einer abgestuften Darstellung der Siedlungsschwerpunkte Gebrauch gemacht. In den Innenstadtbereichen der Oberzentren werden besondere zentrale Funktionen vorgesehen. Die anderen Siedlungsschwerpunkte haben in erster Linie Versorgungsfunktionen für den Stadtteil: Sie sollen die Innenstädte von mittel- und unterzentralen Funktionen entlasten, so daß in den Innenstädten verstärkt oberzentrale Funktionen konzentriert werden können, die für die Gesamtstadt oder über die Stadtgrenzen hinaus von Bedeutung sind.

3.1 Zum Problem der Vergleichbarkeit der Siedlungsschwerpunkte-Konzepte

Die Städte haben sich bei der Siedlungsschwerpunkte-Abgrenzung unterschiedlicher Abstufungen bedient. Die zeichnerischen Darstellungen und die textlichen Ausführungen zu den Siedlungsschwerpunkte-Konzeptionen sind nicht unmittelbar vergleichbar. Es muß unterschieden werden zwischen der Analyse der Zentrenstruktur und der Darstellung der Siedlungsschwerpunkte (18). Die Analyse kann sehr differenziert aussehen. So verwendet z.B. die Stadt Mülheim an der Ruhr ein fünfstufiges System in Anlehnung an Vorschläge der Arbeitsgruppe "Zentrenstruktur" des Deutschen Städtetages (19):

- A Hauptzentrum
- B Teilraumzentrum mit Bedeutungsüberschuß
- C Teilraumzentrum
- D Nahversorgungszentrum
- E Wohnquartiersversorgung.

In der Darstellung der Siedlungsschwerpunkte berücksichtigt die Stadt Mülheim an der Ruhr die ersten drei Stufen und stellt diese mit einem einheitlichen Symbol dar. Ähnlich geht Oberhausen vor. In der Analyse verwendet Oberhausen aber ein vierstufiges System mit folgenden Bezeichnungen (20):

- Stadtzentrum
- Stadtteilzentrum
- Nahversorgungszentrum
- Versorgungsschwerpunkt.

Im Siedlungsschwerpunkte-Konzept stellt Oberhausen im Gegensatz zu Mülheim an der Ruhr auch die Stufe "Nahversorgungszentrum" dar. Doch würde die Stufe "Nahversorgungszentrum" der Stadt Oberhausen nach den in der Analyse verwendeten Kriterien eher der Stufe "Teilraumzentrum" Mülheims entsprechen.

Tabelle 1:
Siedlungsschwerpunkte im Kernbereich des Ruhrgebiets

I. Duisburg	VII. Gelsenkirchen
1 Rumeln-Kaldenhausen	49 Hassel
2 Rheinhausen	50 Buer
3 Buchholz/Huckingen	51 Resse
4 Wanheimerort	52 Erle
5 Stadtmitte	53 Horst
6 Homberg	54 Mitte
7 Ruhrort/Beeck	55 Rotthausen
8 Meiderich	56 Ückendorf
9 Hamborn	
10 Walsum	VIII. Herne
	57 Wanne
II. Oberhausen	58 Röhlinghausen-Eickel
11 Schmachtendorf	59 Herne-Mitte
12 Sterkrade-Mitte	60 Sodingen
13 Osterfeld-Mitte	
14 Alt-Oberhausen	IX. Bochum
	61 Gerthe
III. Mülheim a.d. Ruhr	62 Hofstede-Riemke
15 Styrum	63 Hamme-Hordel
16 Dümpten	64 Wattenscheid-Innenstadt
17 Broich/Speldorf	65 Höntrop
18 Stadtmitte	66 Linden-Dahlhausen
19 Heissen	67 Weitmar-Mark
20 Saarn	68 Weitmar-Mitte
	69 Bochum-Innenstadt
IV. Essen	70 Altenbochum
21 Kettwig	71 Querenburg
22 Werden	72 Werne
23 Kupferdreh	73 Langendreer
24 Rüttenscheid	
25 Überruhr-Hinsel	X. Witten
26 Eiberg	74 Herbede
27 Steele	75 Heven
28 Südviertel	76 Witten-Mitte
29 Holsterhausen	77 Bommern
30 Frohnhausen	78 Annen
31 Altdorf	
32 City	XI. Dortmund
33 Südostviertel	79 Eichlinghofen
34 Kray	80 Hombruch
35 Katernberg	81 Hörde
36 Stoppenberg	82 Aplerbeck
37 Altenessen	83 Sölde
38 Borbeck	84 Assen/Wickede
39 Frintrop	85 Brackel
	86 Kurl/Husen
V. Bottrop	87 Scharnhorst
40 Stadtmitte	88 Derne
41 Boy	89 Brechten
42 Eigen	90 Eving
43 Fuhlenbrock	91 Innenstadt
44 Kirchhellen	92 Huckarde
	93 Mengede
VI. Gladbeck	94 Bodelschwingh/Westerfilde
45 Zweckel	95 Kirchlinde
46 Rentfort	96 Marten
47 Innenstadt	97 Kley/Oespel
48 Rosenhügel	98 Lütgendortmund
	XII. Castrop-Rauxel
	99 Mitte
	100 Habinghorst
	101 Ickern

Duisburg verwendet ein zweistufiges System (Hauptzentrum, Nebenzentrum). Die Stufe "Nebenzentrum" wird noch einmal differenziert nach "mittlerem Bedeutungsüberschuß" und "niedrigem Bedeutungsüberschuß", aber mit einem einheitlichen Symbol dargestellt (21). Duisburg verzichtet im Gegensatz zu den Ober-

zentren Essen (Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum) und Dortmund (Obere Zentralitätsstufe, Mittlere Zentralitätsstufe, Untere Zentralitätsstufe) auf die Analyse und Darstellung einer dritten, und zwar unteren Zentralitätsstufe. Der Duisburger Begriff "Hauptzentrum" ist nur bedingt mit demselben Begriff Mülheims vergleichbar, da Mülheim nach dem LEPI/II Mittelzentrum ist und Duisburg Oberzentrum.

Bochum stellt eine Besonderheit dar, weil ein vierstufiges Siedlungsschwerpunkte-Konzept verwendet wird (Siedlungsschwerpunkt Stufe A, Stufe B, Stufe C, Stufe D) (22). Dies liegt an der Einordnung Wattenscheids als eigene Stufe B zwischen der oberen und der mittleren Zentralitätsstufe. Gelsenkirchen verwendet dagegen für das zweite starke Zentrum im Stadtgebiet (Buer) dasselbe Siedlungsschwerpunkte-Symbol (Stadtzentrum) wie für Gelsenkirchen-Mitte. Darüber hinaus werden Stadtteilzentren als Siedlungsschwerpunkte dargestellt. Die in der Analyse ermittelten Stadtteilnebenzentren werden nicht in das Siedlungsschwerpunkte-Konzept aufgenommen (23).

Castrop-Rauxel verwendet ein differenziertes vierstufiges System (24):

Mittelzentrum	(B-Zentrum)
Nebenzentrum	(C-Zentrum)
Versorgungsbereiche ohne besondere Zentralität	(D-Zentrum)
Ladengruppen	(E-Zentrum)

wie auch Bottrop (25):

Stadtzentrum
Nebenzentrum
Versorgungsschwerpunkt
Ladengruppen.

Beide Städte stellen jeweils die ersten beiden Stufen als Siedlungsschwerpunkte mit zwei verschiedenen Symbolen dar.

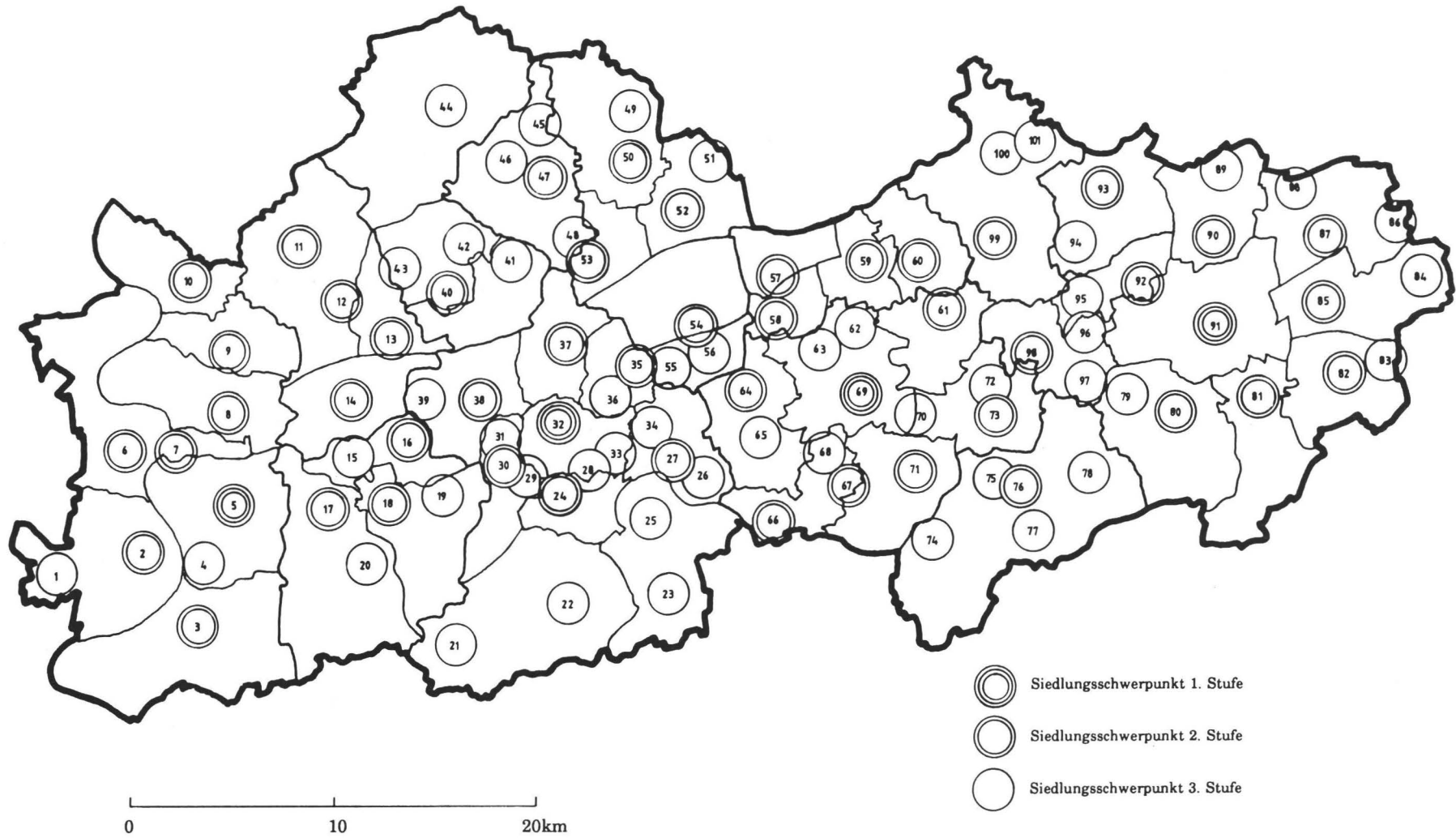
Die Vergleiche der Analyse der Siedlungsstruktur und der Darstellung der Siedlungsschwerpunkte könnte noch erheblich fortgeführt und auf die verwendeten Kriterien ausgeweitet werden. Dies soll hier jedoch nicht geschehen. Neben den oben genannten Hilfestellungen für die Kommunen (Runderlaß, LEP I/II, MKRO, Städtetag) haben die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten und kommunalpolitischen Hintergründe für die Wahl der Kriterien und die Darstellung der Siedlungsschwerpunkte große Bedeutung gehabt und können heute, zumal aus der Literatur und Planungsunterlagen, nur bedingt nachvollzogen werden.

3.2 Zur eingeschränkten Aussagekraft der Siedlungsschwerpunkte

Die Darstellung der Siedlungsschwerpunkte in Karte 2 hat aufgrund der aufgezeigten Problematik und trotz der vorgenommenen Vereinheitlichung nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Darüber hinaus hat sich die Bedeutung von Siedlungsschwerpunkte-Konzeptionen in den letzten beiden Jahrzehnten stark verändert.

In den 80er Jahren, als ein allgemeiner Bevölkerungsrückgang und Suburbanisierungstendenzen den Kernbereich des Ruhrgebiets besonders hart trafen, wurde der Grundsatz der Siedlungskonzentration weitgehend ad acta gelegt, um der gesellschaftspolitisch propagierten, steuerlich besonders geförderten und besonders geringe Dichte verursachenden Einfamilienhausideologie Tribut zu zollen. Die Ruhrgebietskernstädte sahen sich gezwungen, einen erheblichen Teil der ohnehin geringen Freiflächen für bauwillige und zahlungskräftige Einfamilienhausbauer auszuweisen. So würde die Aussage, die Siedlungsschwerpunkte-Konzeption habe, was

Karte 2:
Siedlungsschwerpunkte im Kernbereich des Ruhrgebiets



die Wohnsiedlungspolitik der 80er Jahre betrifft, kaum praktische Bedeutung gehabt, sicherlich von der Planungspraxis zu einem großen Teil bestätigt (26).

Die Zeiten für verdichtete Bauformen und für ÖPNV-freundliche Verkehrspolitik sind heute jedoch aus verschiedenen Gründen wieder günstiger. Auf die Gründe soll hier nicht näher eingegangen werden. Es bleibt kritisch zu konstatieren, daß die Siedlungsschwerpunkte nicht die Bedeutung besitzen, die ihnen nach den ursprünglichen Vorstellungen zugedacht worden war. Insbesondere hat sich die Absicht, die Siedlungsschwerpunkte planerisch z.B. für einen gezielten Einsatz von Fördermitteln der verschiedenen Ressorts heranzuziehen, nicht erfüllt (27).

Trotz der eingeschränkten Aussagekraft können aus der Darstellung der Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet folgende Informationen abgeleitet werden:

- Wenn man alle Siedlungsschwerpunkte betrachtet, wird zunächst deutlich, daß sich die Bevölkerung und die Versorgung der Bevölkerung in der Grundversorgung auf die gesamte Fläche dieses Raumes erstrecken. Nur in wenigen Teilräumen, z.B. im Süden von Mülheim a.d.R., Essen, Witten und Dortmund oder im Nordwesten von Duisburg oder im Norden von Bottrop oder Nordosten von Dortmund, ist die Verteilung von Bevölkerung und Siedlungsschwerpunkten sehr gering.
- Weiter kann festgestellt werden, daß es nur wenige Siedlungsschwerpunkte der ersten Stufe gibt, also solche mit höchststrängigen, sprich oberzentralen Dienstleistungs- und Versorgungsfunktionen. Hier sind in erster Linie die Innenstädte der vier Oberzentren Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund zu nennen, gefolgt von den Innenstädten von Mülheim, Oberhausen, Gelsenkirchen und Herne als bedeutende Mittelzentren.

4. Die Verteilung bedeutender Einrichtungen im Ruhrgebiet

In den Siedlungsschwerpunkten soll idealtypisch eine Konzentration von Wohnungen und Dienstleistungen vorhanden sein oder angestrebt werden. Damit geben die Siedlungsschwerpunkte nur bedingt Auskunft über die tatsächliche Verteilung von Einrichtungen, die regional oder überregional bedeutsam sind. Im weiteren sollen solche Einrichtungen beachtet werden, die mindestens gesamtstädtische Bedeutung besitzen. Dem in der Siedlungsschwerpunkte-Konzeption maßgeblichen Aspekt der Grundversorgung und weitgehend auch der Versorgung im mittelzentralen Bereich wird damit nicht weiter nachgegangen.

Besondere Bedeutung besitzen Standorte mit Einrichtungen, die als gesamtstädtisch bedeutsam eingeschätzt werden können, z.B.:

Öffentliche Verwaltungen
Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen
Industrie- und Handelskammern
Arbeitsverwaltungen
Technologie-Zentren
Hochschulen
Bibliotheken
Volkshochschulen
Theater und Schauspielhäuser
Orchester
Bedeutende Museen
Revierparks und Zoos
Große Messe- und Sportanlagen
Flughäfen
Sehr große Einkaufszentren

Dabei läßt sich sowohl eine gewisse Konzentration der Standorte in einigen Bereichen als auch eine gewisse Streuung feststellen.

Dies ist folgendermaßen zu erklären: Die Konzentration erfolgt im wesentlichen in den Citybereichen der Oberzentren auf der Hellwegachse, denn diese vier Oberzentren haben am stärksten die Fähigkeit, überregional bedeutsame Einrichtungen auf ihr Stadtgebiet zu ziehen oder diese zu betreiben. Der Citybereich ist in diesen Städten vielfach als Standort derartiger Einrichtungen anzutreffen, weil sie traditionell hier ansässig sind oder weil sie in besonderem Maße auf die zentrale, gut erreichbare und repräsentative Citylage angewiesen sind.

Für die Streuung einer großen Anzahl von Standorten können drei Gründe benannt werden:

- Erstens versuchen auch die acht anderen Städte in diesem Raum, regional oder zumindest kommunal bedeutsame Einrichtungen zu unterhalten. Fast jede dieser acht Städte unterhält Einrichtungen wie Rathäuser, Museen, Städtische Bühnen und Volkshochschulen.
- Zweitens gibt es eine große Zahl von Einrichtungen, die aufgrund ihres Flächenbedarfs oder aufgrund ihrer Standortbindung nicht in den Zentren liegen können. Dies trifft z.B. zu für die Revierparks, die Zoos, Trabrennbahnen und Freizeiteinrichtungen entlang der Ruhr. Es trifft auch zu für die kulturhistorischen Standorte wie das Westfälische Industriemuseum in Dortmund-Bövinghausen oder das Eisenbahnmuseum Bochum-Dahlhausen.
- Drittens gibt es Standorte, die in den letzten Jahrzehnten außerhalb der Zentren geschaffen worden sind, ohne daß eine Konzentration oder leistungsfähige regionale ÖPNV-Anbindung ein entscheidendes Kriterium für die Standortwahl gewesen wäre. Hier sind einerseits zu nennen die Hochschulstandorte in Bochum und Dortmund (28) wie auch Einkaufszentren auf der grünen Wiese. Das Parkstadion in Gelsenkirchen und die Landesanstalt für Immissionsschutz in Essen sind Beispiele für eher autogerechte Standorte. Die Wahl dieser Standorte hat aus dem Blickwinkel einer erwünschten Konzentration zu einer Verschlechterung der Siedlungsstruktur beigetragen.

Berücksichtigt man das bisher zur Standortverteilung Gesagte, so muß man feststellen, daß eine Konzentration von Einrichtungen, die nicht nur kommunale, sondern regionale oder überregionale Bedeutung besitzen, im Grunde nur in den Oberzentren Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund anzutreffen ist. Die Konzentration in den anderen Städten ist stärker kommunal orientiert und erreicht bei weitem nicht die Quantität. In den Citybereichen der vier Oberzentren bzw. in der Nähe der Citys finden sich jeweils zwischen 20 und 40 dieser wichtigen Einrichtungen konzentriert.

5. Die Lage der Siedlungsschwerpunkte und der bedeutenden Einrichtungen

Ein Vergleich der Siedlungsschwerpunkte mit den Standorten bedeutsamer Einrichtungen kommt zu folgendem Ergebnis:

- Die regional und überregional bedeutsamen Einrichtungen konzentrieren sich in besonders starkem Maße auf die Siedlungsschwerpunkte der 1. Stufe in den Innenstadtbereichen der vier Oberzentren Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund. Die Innenstadtbereiche weisen eine hohe kommunale ÖPNV-Erreichbarkeit auf. Auch die regionale Erreichbarkeit ist gegeben. Sie hängt im wesentlichen von der Lage der Hauptbahnhöfe ab (29).
- Die Verteilung der bedeutsamen Einrichtungen geht deutlich über den 1-km-Radius des Siedlungsschwerpunktes hinaus. Dies bedeutet, daß eine fußläufige Erreichbarkeit von einem

idealtypisch angenommenen Haltepunkt in der Mitte des Siedlungsschwerpunktes vielfach nicht gegeben ist (30).

- Neben den Innenstadtbereichen der vier Oberzentren kommt auch den Innenstädten der übrigen Städte eine gewisse Bedeutung zu, sowie den Siedlungsschwerpunkten Duisburg-Wanheimerort (Siedlungsschwerpunkt der 3. Stufe), Gelsenkirchen-Buer und Bochum-Querenburg. Die regionale ÖPNV-Erreichbarkeit der letztgenannten ist verbesserungsbedürftig wie auch die der Innenstadtbereiche von Bottrop und Castrop-Rauxel.
- Außerdem gibt es eine Konzentration bedeutsamer Einrichtungen in Essen südlich der Innenstadt zwischen den Siedlungsschwerpunkten Rüttenscheid und Frohnhausen. Dieser Bereich ist an das kommunale ÖPNV-Netz der Stadt Essen gut angebunden. Eine weitere Konzentration befindet sich in Dortmund, und zwar der Standort und das Umfeld der Universität Dortmund. Dieser weist neben kommunalen Buslinien und der H-Bahn auch einen regional bedeutsamen S-Bahnanschluß auf.
- Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer bedeutender Einrichtungen, die auf den Raum verteilt sind, die aber zu einem großen Teil standortgebunden sind. Für diese Standorte gilt häufig, daß sie nur unbefriedigend an das regionale und oft auch an das jeweilige kommunale ÖPNV-Netz angeschlossen sind.

6. Folgerungen

Die dargestellten Informationen über die Struktur des Kernbereichs des Ruhrgebiets können eine wichtige Grundlage zur Entwicklung eines Stadtsystems (31) und eines regionalen ÖPNV-Netzes für das Ruhrgebiet sein. Dazu ist es erforderlich, daß die Ruhrgebietsstädte zunächst die Siedlungsstruktur der Nachbarstädte bzw. des Gesamtgebietes bei ihren Planungen stärker berücksichtigen als in der Vergangenheit. Nicht zuletzt wegen der starken und in Zukunft noch zunehmenden Einengung des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen sollte eine Arbeitsteilung und Kooperation bei regional bedeutsamen Planungen angestrebt werden. Dies gilt auch für den regionalen ÖPNV. Seiner Bedeutung werden Planung und ÖPNV-Politik z.Z. nicht gerecht.

Planung und Politik im Ruhrgebiet sollten in diesem Zusammenhang folgende Ziele verfolgen:

- Entwicklung eines arbeitsteiligen und kooperativen Zentrensystems;
- Ausbau bzw. Anpassung des regionalen ÖPNV-Netzes und -Betriebes an dieses Zentrensystem sowie Abstimmung der kommunalen ÖPNV-Verkehre auf den regionalen ÖPNV;
- konsequente Ausrichtung weiterer Standortplanungen von regional bedeutsamen Einrichtungen auf das Zentrensystem und den regionalen ÖPNV (32).

Die Lösung dieser Aufgaben betrifft sowohl kommunale wie auch regionale Belange und Zuständigkeiten. Solange das Ruhrgebiet auf drei Regierungsbezirke aufgeteilt ist, kann ein regionalplanerischer Innovationsschub für das Ruhrgebiet nicht erwartet werden. Die Bündelung der Regionalplanungskompetenz im Sinne einer Wiederbelebung des SVR (33) wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung.

Viele der angesprochenen Aufgaben liegen in kommunaler Kompetenz und nicht in der Zuständigkeit des Staates (Land und Regierungspräsidenten). So ist Kooperation und Aufgabenteilung der Städte untereinander eine unabdingbare Voraussetzung, um die Potentiale dieser neben Berlin größten Agglomeration in Deutsch-

land voll zur Entfaltung zu bringen (34). Zunächst muß allerdings die Bereitschaft zu einer stärkeren Zusammenarbeit weiter wachsen. Eine Kompetenzbündelung und Verlagerung auf eine höhere Ebene bringt immer Nachteile mit sich, so daß einer Kooperation Priorität einzuräumen ist. Nur solche Aufgaben sollten einer Ruhrgebiets-Regionalebene – ob sie nun staatlich oder kommunal verfaßt ist – übertragen werden, die nicht durch Kooperation zu lösen sind.

Ohne organisatorische Veränderungen und ohne Kompetenzverlagerungen werden derartige Entwicklungen wohl kaum in Gang kommen. Doch dies bedarf weitreichender politischer Entscheidungen. Um diesem Schritt näher zu kommen, muß zunächst das Bewußtsein weiter wachsen, daß einerseits Kooperation und andererseits in vielen Fällen nur eine regionale Problemsicht und -bewältigung im Ruhrgebiet adäquat und damit dringend erforderlich ist.

Anmerkungen

(1)

Es soll hier nicht verkannt werden, daß es auch starke Tendenzen im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt, die neuen Bundesländer und die Öffnung Osteuropas in Politik und Wirtschaft gibt, die sich gegen eine Ökologisierung der Planung richten und die weiterhin auf eine "autogerechte" Planung setzen.

(2)

Daß sich die Einflußbereiche der Ruhrgebietsstädte stark überlagern, ist schon lange bekannt. Vgl. hierzu z.B. Huchholz, Hanns Jürgen: Das polyzentrische Ballungsgebiet Ruhr und seine kommunale Neugliederung. In: Geographische Rundschau 25 (1973) S. 297–307. Die Tatsache der Überlagerung gewinnt jedoch im Zuge einer Aufwertung der Regionen zunehmend an Bedeutung.

(3)

Dieser Beitrag ist ein überarbeiteter Teil aus einem am 14.1.1991 am Fachbereich Raumplanung an der Universität Dortmund gehaltenen Vortrag mit dem Titel "Regionale ÖPNV-Erreichbarkeit im Ruhrgebiet".

(4)

Pohlmann, Heinz-Josef: Zentrenstruktur und regionale ÖPNV-Erreichbarkeit im Kernbereich des Ruhrgebietes (die Veröffentlichung ist für Sommer/Herbst 1993 vorgesehen). Die in diesem Beitrag behandelte Thematik stellt dabei eine wichtige Vorarbeit für die weitere Betrachtung der regionalen ÖPNV-Erreichbarkeit dar, auf die in der geplanten Veröffentlichung ausführlich eingegangen wird.

(5)

Auf die Kriterien zur Abgrenzung dieses Kernbereichs des Ruhrgebiets soll hier nicht näher eingegangen werden. Im wesentlichen orientiert sich die Abgrenzung an Kriterien eines regionalen öffentlichen Personennahverkehrs.

(6)

Vgl. SVR: Gebietsentwicklungsplan 1966, Teil I. – Essen, Juli 1966

(7)

Vgl. SVR: Gebietsentwicklungsplan Regionale Infrastruktur, Punkt I.1. und II.3. – Essen 1974.

(8)

Ebenda, Punkt II.3., S. 26

(9)

Landesentwicklungsplan I vom 28.11.1966: Einteilung des Landesgebietes in Zonen, Gemeinden und Städtische Verdichtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung; Landesentwicklungsplan II vom 3.3.1970: Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen

(10)

Für die Siedlungsschwerpunkte, die nach der Zentrenhierarchie der Landesplanung mit Ober- und Mittelzentren gleichgesetzt werden können, trifft dies zu. Für die Städte Dortmund, Bochum und Oberhausen ist die Übereinstimmung z.B. zu 100 % gegeben.

- (11)
SVR: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Grundlagen eines regionalen Planungskonzepts. – Essen 1969
- (12)
SVR: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Untersuchungen zum Schnellbahnsystem. – Essen 1970 sowie SVR: Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Untersuchungen zum Individualverkehr. – Essen 1975
- (13)
Runderlaß des Innenministers vom 5.8.1976 Bauleitplanung – Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichteangaben. Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 96 vom 27. August 1976
- (14)
Beziehungsweise nach der Zusammenfassung mit dem Landesentwicklungsplan II im Jahr 1979 der Landesentwicklungsplan I/II "Raum- und Siedlungsstruktur"
- (15)
Insbesondere die Entschliebung: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland vom 15.6.1972; später auch die Entschliebung: Oberzentren vom 16.6.1983. Beide Entschliebungen in: ARL: Daten zur Raumplanung, Teil D, Hannover 1987
- (16)
So wurde in der Untersuchung des SVR aus dem Jahr 1969 "Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet" mit Blick auf das in Ausbau befindliche Schnellstraßengesetz gesagt, "daß dieses Schnellstraßennetz als ein raumstrukturell-neutrales Rastersystem geplant ist und daher in den folgenden Überlegungen weitgehend unberücksichtigt bleiben kann." (S. 1) Aus heutiger Sicht erscheint es unverständlich, daß dem Straßenbau und der privaten Motorisierung eine derart geringe Bedeutung für die Entwicklung der Siedlungsstruktur zugeschrieben wurde.
- (17)
Wobei die Klassifizierung entsprechend dem Landesentwicklungsplan I/II, Punkt 5: "Zentralörtliche Gliederung" vorgenommen wurde.
- (18)
Die Städte haben in der Regel zunächst ein räumlich-funktionales Entwicklungskonzept aufgestellt und später die Zielplanung für die Siedlungsschwerpunkte in den Flächennutzungsplan übernommen. Da dem Verfasser nicht alle Konzepte vorliegen, kann hier kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Außerdem sind in den Städten Mülheim a.d.R. und Gelsenkirchen bis heute die Siedlungsschwerpunkte noch nicht in den Flächennutzungsplan übernommen worden und somit auch noch nicht mit den Zielen der Landesplanung abgestimmt.
- (19)
Vgl.: Räumlicher Entwicklungsplan der Stadt Mülheim a.d. Ruhr. Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept. – Beiträge zur Stadtentwicklung, Nr. 10. – Mülheim a.d.R. 1985
- (20)
Vgl.: Flächennutzungsplan der Stadt Oberhausen (Erläuterungsbericht). – Oberhausen 1981
- (21)
Vgl.: Räumlich-funktionales Nutzungskonzept und Siedlungsschwerpunkte in Duisburg, Untersuchungen zur Stadtentwicklung, Duisburg 1981, Bd. 14. Duisburg lehnt sich an die Empfehlungen der "Arbeitsgruppe Zentrenstruktur" beim Städtetag NW an (Umdruck G 1.062, Köln 1975) und geht auch im Punkt Modellgrundlagen auf "Nahversorgungsgebiete, deren Einrichtungen keine Zentralität haben", ein, doch werden diese nicht im SSP-Konzept dargestellt.
- (22)
Vgl.: Flächennutzungsplan der Stadt Bochum (Erläuterungsbericht). – Bochum 1979
- (23)
Vgl.: Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept für Gelsenkirchen. Stadtplanerische Vorgabe für das Stadtentwicklungsprogramm. – Gelsenkirchen 1974
- (24)
Vgl.: Stadtentwicklungsplanung der Stadt Castrop-Rauxel, hier: Stadtentwicklungsplan I betr. das System von Zentren und Entwicklungsachsen für funktionale Gebietseinheiten sowie die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten gem. § 6 Landesentwicklungsgesetz vom 19.3.74, Ratsvorlage Nr. 110/77. – Castrop-Rauxel, 6.12.1977
- (25)
Vgl.: Flächennutzungsplan der Stadt Bottrop (Erläuterungsbericht). – Bottrop, Mai 1980 (Entwurf)
- (26)
In Gesprächen des Verfassers mit Planern aus einigen Ruhrgebietsstädten wurde dies deutlich.
- (27)
So hatte sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen frühzeitig dagegen ausgesprochen, z.B. die Mittel für die Wohnungsbauförderung ausschließlich an Siedlungsschwerpunkte zu binden (Korrespondenz zwischen dem Innenminister NW und dem Städtetag NW zum Wohnungsbauförderprogramm aus dem Jahr 1977).
- (28)
Der S-Bahnanschluß der Dortmunder Universität muß natürlich positiv gewertet werden. Trotzdem ist es eine typische "Campus-Universität".
- (29)
In Dortmund kommt aber auch dem Haltepunkt "Stadthaus" der S-Bahnlinie 4 eine nicht geringe Bedeutung zu.
- (30)
Wobei es gewagt erscheint, einen Radius von 1 km zugrunde zu legen. In der Literatur wird vielfach von wesentlich geringeren Entfernungen ausgegangen, die von den Fahrgästen des ÖPNV als zumutbar empfunden werden.
- (31)
Wie es z.B. *Fürst/Knieling* fordern. Vgl. *Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg*: Kommunalverband Ruhrgebiet. In: *RaumPlanung* 49 (1990) S. 87
- (32)
Neben den Planungen der Kommunen sind z.Z. in besonderem Maße die Planungen konkreter Vorhaben der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher-Park relevant und unter dem Blickwinkel einer regionalen ÖPNV-Erreichbarkeit kritisch zu betrachten.
- (33)
Beziehungsweise eine entsprechende Kompetenzausweitung zugunsten des KVR oder die Schaffung eines neuen Ruhrgebiets-Regierungspräsidenten. Hierzu sei angemerkt, daß die weitreichende Forderung der Schaffung eines Regierungsbezirks Ruhrgebiet wohl nur im Zusammenhang mit einer Neugliederung der gesamten Regierungsbezirksebene NRW sinnvoll und vorstellbar ist. Ein Regierungsbezirk Ruhrgebiet wäre jedoch nicht für den Kernraum des Ruhrgebiets, sondern für einen wesentlich größeren Raum (wie den gesamten KVR) zuständig und stellt damit keine idealtypische Planungsinstanz für den Kernraum dar.
- (34)
Der Kernbereich des Ruhrgebiets, auf den sich dieser Beitrag bezieht, hat etwa die Einwohnerzahl Berlins, und seine Fläche ist ca. 60 % größer als die Berlins.

Dipl.-Ing. Heinz-Josef Pohlmann
Universität Dortmund
Fachbereich Raumplanung
Postfach 50 05 00
4600 Dortmund 50