

SIEGFRIED FRORIEP

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk – sein Werden und Wirken 1920–1970

1. Die Auswirkungen der ersten industriellen Revolution auf die räumliche Entwicklung des Ruhrgebietes

Bei den Überlegungen zur Planung des westlichen Ruhrgebietes schrieb Robert Schmidt in seiner Denkschrift 1912¹ u. a. folgendes: „Die Vergangenheit hat bereits solche Aufgaben zusammengedrängter Menschengruppen gehabt. Die Stadt Babylon umfaßte ein Gebiet von Ruhrort bis Steele, Kettwig bis Gladbeck.“ Damit ist nur die Hälfte des dichtbesiedelten Kernbereiches des Ruhrgebietes genannt. Im übrigen war die Stadt Babylon vermutlich nicht wie das Ruhrgebiet von staatlichen, provinziellen und kommunalen Grenzen durchschnitten. Nicht vergleichbar sind auch die unterirdischen (Bergbau) und vielen verschiedenen oberirdischen Nutzungsverhältnisse, völlig neuartig sind der Umfang und die Vielfältigkeit der Planungs-, Ordnungs-, Koordinierungs- und Durchführungsaufgaben in diesem multizentrischen Verdichtungsgebiet, das bei Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) 1920 bereits erhebliche Mängel und Rückstände aufwies.

Die erste industrielle Revolution ab etwa 1840 gab den Anstoß zur Entwicklung und Umgestaltung dieses Raumes. Kohle und Eisen sowie eine hervorragende verkehrsgeographische Lage trafen hier zusammen. Kohle wurde an der Ruhr schon seit dem Mittelalter gewonnen. Der Abbau begann mittels Stollenbau an den Hängen des Ruhrtales, die Ruhr diente als Transportweg. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts ging man zu den nördlich anschließenden Bereichen an Emscher und Lippe über, später auch nach Osten und Westen ausstrahlend. Auch Eisen wurde anfangs in bescheidenem Umfang im Ruhrgebiet selbst gewonnen, z. B. im Gebiet der heutigen Stadt Oberhausen. Heute werden qualitativere Erze aus dem Ausland eingeführt.

Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts begann der Eisenbahnbau, der die wirtschaftliche Entwicklung außerordentlich förderte. Er stieß jedoch zunächst auf Widerstände. Der Abgeordnete Schuchart sagte 1834 im rheinischen Provinziallandtag: „Mir schaudert vor der furchtbaren Umwälzung, wenn ich mir denke, daß Deutschland ... plötzlich mit einer Eisenbahn durchschnitten werden sollte“². Im Jahre 1847 wurden im Ruhrgebiet die Köln-Mindener und 1862 die Bergisch-Märkische Strecke eröffnet.

Im geschichtlichen Ablauf der im 19. Jahrhundert die Wirtschaftsentwicklung des Ruhrgebietes positiv beeinflus-

senden Kräfte müssen auch die Bildung des Deutschen Zollvereins 1834 und die Reichsgründung 1871 erwähnt werden.

Interessant ist die gegenseitige Förderung von Eisenbahn, Bergbau und Eisenerzeugung. Die Lokomotiven verfeuerten damals beträchtliche Kohlemengen, für den Bau der Betriebsanlage des Bergbaus und der Eisenbahn wurde viel Eisen benötigt. Die Eisenbahn konnte schließlich Kohle und Eisen weithin verfrachten, sie förderte also den Kohleabsatz. Damit begann sich eine enge und für das Ruhrgebiet typische Verbundwirtschaft von Kohle und Eisen herauszubilden.

Die Zechen entstanden an den geologisch günstigsten Punkten, d. h. ohne Beziehung zur damaligen Besiedlung. Ähnlich entstanden große Werke aus Verkehrsgründen an den um die Jahrhundertwende gebauten Wasserstraßen. Unmittelbar vor den Toren der Zechen und Werkanlagen wiederum wurden „Zechenkolonien“ und „Werksiedlungen“ gebaut – für die damalige Zeit oft sozial anzuerkennende Wohnungsbaumaßnahmen im Vergleich zu manchen gründerzeitlichen Slumwohnungen innerhalb der Städte.

Die Gewinnung der Kohle und die sich nun schnell entwickelnde Industrie zogen Hunderttausende von Menschen an. Im 18. Jahrhundert kamen sie vereinzelt aus Thüringen, Sachsen und Nassau, im 19. Jahrhundert und im Anfang des 20. Jahrhunderts aus Rheinland und Westfalen, bald auch aus Schlesien, Ostpreußen, Polen, Slowenien und anderen osteuropäischen Gebieten.

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt das Diagramm auf S. 53.

Der Höhepunkt der Zuwanderung lag in den Jahren 1905–1910, als jährlich rd. 130 000 Menschen – die Bevölkerungszahl einer Großstadt – ins Ruhrgebiet kamen. Die Ansiedlung geschah damals fast planlos. Eine Gesamtkonzeption bestand nicht. Die einzelnen Gemeinden kannten keine Stadtplanung im heutigen Sinne.

So vollzog sich im Ruhrgebiet eine schnelle und die Erdoberfläche gründlich verwandelnde Entwicklung. Über die geschichtlich gewachsene Siedlungsstruktur legte sich eine neue, mit der erstgenannten kaum zusammenhängende, industriell geprägte Siedlungsschicht. Es entstand jene große räumliche Unordnung, die teilweise heute noch spürbar ist. Die Gemengelage von Industrie- und Wohnsiedlungen führte zu gegenseitigen Störungen und Behinderungen. Dies war in den Grenzbereichen der Städte mangels gegenseitiger Abstimmung oft besonders mißlich. Es traten Engpässe im zunehmenden Personen- und Wirtschaftsverkehr auf. Die für die Erholung der Bevölkerung notwendigen Grünflächen, insbesondere die Wälder, wurden in großem Umfang vernichtet.

¹ Schmidt, R.: Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). – Essen-Ruhr 1912.

² Spethmann, H.: Das Ruhrgebiet. Berlin 1933, S. 235.

2. Bemühungen um die Beseitigung der Mängel und um eine geordnete Zukunftsentwicklung

Die zuvor geschilderten Probleme – regellos wachsende Gemeinden, teilweise unhygienische und unsoziale Behausungen, luftverschmutzende und lärmende Fabriken, Rauchschäden, vernichtete Landschaft u.v.a.m. – wurden zwar im einzelnen gesehen, aber in ihrer ganzen Komplexität damals noch nicht erkannt. Da teilweise ähnliche Zustände auch in den jetzt schnell entstehenden Großstädten auftraten, meldeten sich bald immer deutlicher Stimmen, die unter verschiedenen Gesichtspunkten Mißstände herausstellten, Bedenken äußerten und Lösungen vorschlugen. Verkannt wurde noch die Tatsache, daß mit der „Industriestadt“ ein neuer Stadttyp entstand. Während die alte Stadt das politische und Handels- und Gewerbezentrum einer ländlichen Gesellschaft war, wurde die Industriestadt weniger durch zentrale Funktionen, sondern sich schnell ausbreitende Fabrikkviertel, Schlote und Arbeiterviertel geprägt.

Von den damaligen Stimmen seien hier nur erwähnt der Philologe V. A. Huber (1800–1869), der englische Parlamentsstenograph E. Howard (1848–1928), die Architekten C. Sitte (1843–1903), R. Unwin (1863–1940) und K. E. Osthaus (1874–1921), der Schriftsteller Th. Fritsch (1852–1933), der Wohnungswirtschaftler R. Eberstadt (1856–1922) und der Bauingenieur Robert Schmidt (1869–1934).

Robert Schmidt begann nach dem Bauingenieurstudium seine berufliche Laufbahn im Wasserbau, bis er 1901 bei der Stadt Essen als Tiefbauingenieur und hier ab 1907 als technischer Beigeordneter tätig wurde. In der schnell wachsenden Stadt Essen³ erkannte er bald die räumlichen Grenzen der Stadtentwicklung. Demzufolge blickte er bei seinen Planungen für die Zukunft über die Stadtgrenzen hinaus. In Verhandlungen mit den Nachbarstädten bemühte er sich um die Koordinierung von Siedlungs- und Straßenbaumaßnahmen und lernte die besondere Problematik der Ruhrgebietsstädte kennen.

Angeregt durch die Städtebauausstellungen in Berlin und Düsseldorf 1910 berief der damalige Düsseldorfer Regierungspräsident einen Arbeitsausschuß ein, der die Frage eines „Nationalparks für den rheinisch-westfälischen Industriebezirk“⁴ prüfen sollte. Das Ausschußmitglied Robert Schmidt wurde aufgrund seiner Erfahrungen in Essen im Rahmen dieser Ausschußarbeit mit der Ausarbeitung einer Denkschrift beauftragt. Er legte diese „Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedelungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)“ im Jahre 1912 vor. Dabei ging er weit über die ihm gestellte Aufgabe hinaus und kam zu dem Schluß, daß „die Lösung der Siedelungsfrage für den ganzen Bezirk angestrebt werden müsse, wenn Irrwege in Zukunft vermieden werden sollten“⁵. Die Denkschrift bot eine für die damalige

Zeit neuartige landesplanerische Gesamtschau und enthielt grundlegende fruchtbare Gedanken, die bis in die heutige Zeit fortwirken. Schmidt erkannte erstmals die in einem solchen Ballungsgebiet anstehenden überörtlichen Aufgaben der Planung und Koordinierung und schlug zugleich praktische Lösungsmöglichkeiten vor.

Es gab im Ruhrgebiet vor Gründung des SVR im Jahre 1920 schon einige Zusammenschlüsse. 1899 entstand der Ruhrtalsperrenverein als freiwillige Vereinigung sämtlicher im Ruhrtal angelegten Wasserwerke. Für Abwasserfragen wurde 1904 die Emschergenossenschaft gegründet, 1907 der Lippeverband, 1913 die linksniederrheinische Entwässerungsgenossenschaft, im gleichen Jahr der Ruhrverband zur Wasserreinhaltung. Auch im Verkehrswesen finden wir schon vor dem ersten Weltkrieg betriebliche und tarifliche Abmachungen zwischen einigen benachbarten Nahverkehrsbetrieben. Zu erwähnen ist auch die 1909 gegründete Kommunale Vereinigung für den Bau einer Städtebahn zwischen Düsseldorf und Dortmund. Mit den vorgenannten Zusammenschlüssen waren nur Einzelfachfragen aufgegriffen worden. Die jetzt andrängenden Probleme verlangten eine überfachliche und überörtliche Gesamtbetrachtung.

Die nachfolgende Übersicht über die Entwicklung der Einwohnerzahlen und die Bevölkerungsdichte soll den damaligen raschen Wachstumsprozeß verdeutlichen.

Einwohner und Bevölkerungsdichte 1871–1910, bezogen auf das Gebiet des SVR⁶

	1871	1905	1910
Einwohner	897 959	2 848 289	3 510 213
Bevölkerungsdichte Ew/qkm	195,5	602,3	764,4

Die durchschnittliche Entfernung der Rathäuser voneinander betrug (und beträgt) im Kern des Ruhrgebietes rd. 10 bis 15 km. Verwaltungsmäßig gehörten Teile des Ruhrgebietes zu zwei preußischen Provinzen (heute Landschaftsverbänden) und drei Regierungsbezirken, die ihre Sitze sämtlich außerhalb des Ruhrgebietes hatten (und haben). Die besonderen Probleme des Ruhrgebietes lagen ihnen daher „fern“, es wurde insbesondere im Bildungswesen und Straßenbau vernachlässigt.

3. Entstehung, Organisation und Aufgaben des SVR

Der Ausbruch des ersten Weltkrieges erlaubte zunächst nicht die unmittelbare Verwirklichung des vorgeschlagenen Zusammenschlusses. Erst 1919/20 ergab sich ein Anlaß, als der in Angriff zu nehmende Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und die nach dem Versailler Vertrag notwendigen großen Kohlenlieferungen die rasche Ansiedlung von 150 000 Bergleuten erforderten. Rechnet man die Familien

³ In den heutigen Grenzen 1846: 39 800 Ew., 1900: 395 609 Ew., 1910: 552 713 Ew. (Nach Weiß, D.: Essen im Spiegel von Wort und Zahl. – Essen, o. J.)

⁴ Denkschrift s. o. 1, S. 1.

⁵ Denkschrift, s. o. 1, S. 2. Die Denkschrift wurde vom Regierungspräsidenten abgelehnt. Schmidt reichte sie daraufhin als

Dissertation bei der Technischen Hochschule Aachen ein und promovierte dort mit Erfolg.

⁶ Statistische Unterlagen des SVR.

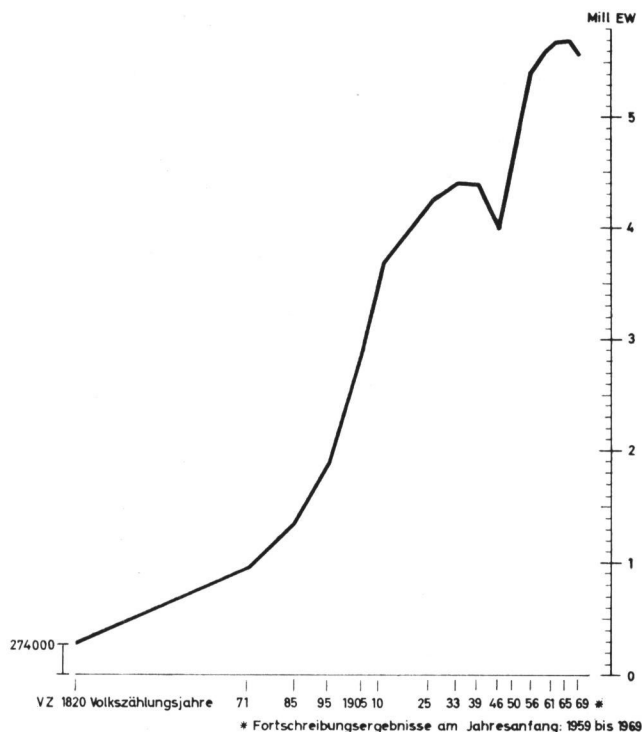
und die sogenannte Mantelbevölkerung hinzu, ergaben sich rd. 5–600 000 anzusiedelnde Menschen. Nach den Erfahrungen der vorangegangenen Jahrzehnte sollte dies nicht mehr planlos geschehen. Ein mögliches Konzept lag mit der Denkschrift von *Schmidt* vor. Die hier dargelegten Grundgedanken sind kurz folgende:

1. Die im Ruhrgebiet zu schaffende räumliche Ordnung erfordert eine Planung, die die vielen verschiedenen Flächennutzungen und -ansprüche im Gesamtzusammenhang sieht. Sie muß überörtlich und überfachlich arbeiten.
2. Es soll eine „freiwillige Vereinbarung“ angestrebt werden zwecks Zusammenarbeit der Verwaltungsträger und der Träger der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine „Zentralstelle“ soll die „Generalideen“ ausgeben und prüfen, „ob sie sinngemäß erfüllt werden“⁷.
3. Es müssen auch entwicklungsfördernde Maßnahmen durchgeführt werden. „Ein edler Wettstreit der Städte zur Erfüllung der Aufgaben wird dem Wohle des Vaterlandes dienen“⁸.
4. Die anzustrebende räumliche Ordnung ist letztlich eine kulturelle Aufgabe. Endzweck soll sein, „ein in allen Teilen und Formen den Bedürfnissen voll entsprechendes Kunstwerk zu formen“⁹.

Hierauf aufbauend verhandelten der damalige Oberbürgermeister der Stadt Essen und spätere Reichskanzler Dr. *Hans Luther*, der technische Beigeordnete *Robert Schmidt* und der damalige Essener Stadtkämmerer Dr. *Bucerius* mit den Gemeinden und der Wirtschaft mit dem Ziel, aufgrund einer selbst erarbeiteten Verbandsordnung zu einem freiwilligen Zusammenschluß zu kommen. Nachdem man sich in oft harten Auseinandersetzungen geeinigt hatte, wurde der Entwurf dem preußischen Landtag zugeleitet und dort am 5. Mai 1920 als „Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“¹⁰ einstimmig angenommen. „Das Verbandsgesetz kam zustande, weil die Städte sahen, daß ihre Kraft nur noch im Zusammenschluß wirkungsfähig sei“¹¹.

Der Name Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ist aus dem damaligen Sprachgebrauch heraus zu verstehen. Damals wurde der Begriff „Siedlung“ im umfassenden Sinne des heutigen Städtebaus gebraucht, während er heute nur eine einzelne Wohnsiedlung meint.

Als Organe wurden die Verbandsversammlung als Vertretung des Verbandes, der Verbandsausschuß als Vorstand und der Verbandsdirektor für die laufenden Geschäfte des Verbandes vorgesehen. Mitglieder waren damals 17 kreisfreie Städte und 10 Landkreise, nach der kommunalen Neugliederung 1929 waren es 18 Städte, 6 Landkreise und Teile von 3 weiteren Landkreisen.



Bevölkerungsentwicklung im Ruhrgebiet

Für die Zusammensetzung der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses ist bemerkenswert, daß in beiden Organen Vertreter der Gemeinden und Landkreise, wie von Anfang an auch solche der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sitzen, damals im Verhältnis 1/2:1/4:1/4, seit 1958 3/5:1/5:1/5. Damit ist die Wirtschaft als starker „Raumkonsument“ und Träger wirtschaftlicher und räumlicher Entwicklung an der Willensbildung beteiligt und ein rechtzeitiges Abstimmen der Interessen gesichert.

Auf jedes Mitglied (kreisfreie Städte und Landkreise) des Verbandes entfällt bis zu einer Einwohnerzahl von 125 000 ein Mitglied der Verbandsversammlung. Für jede weiteren 125 000 Einwohner und für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 50 000 ist je ein weiteres Mitglied der Verbandsversammlung zu wählen. Die so gewählten Mitglieder wählen dann aufgrund der von den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingereichten Wahlvorschläge die restlichen Mitglieder der Verbandsversammlung¹². Alle Mitglieder der Verbandsversammlung sind jeweils entsprechend der Dauer der Wahlperiode der Kommunen für 5 Jahre gewählt.

Motiv für die Abgrenzung des anfangs 3840 qkm, seit 1929 4592,6 qkm großen Verbandsgebietes war die Absicht, das Bergbauggebiet, die bergbauverbundene Schwerindustrie, die Bereiche der Pendelwanderung sowie die Naherholungsgebiete zu erfassen. Die damaligen Überlegungen haben sich im wesentlichen als zweckmäßig erwiesen. Daher ist bis in die jüngste Gegenwart keine grundsätzliche Änderung erfolgt. Von seiten des Bergbaus ist gelegentlich die Hinzu-

⁷ Denkschrift, s. o. 1, S. 102.

⁸ Denkschrift, s. o. 1, S. 99.

⁹ Denkschrift, s. o. 1, S. 6.

¹⁰ Ges. Samml., S. 286.

¹¹ *Schmidt, R.*: Das Verkehrswesen im Rahmen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. In: Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk. – Essen 1921, Nr. 4, S. 86 ff.

¹² §§ 4 und 4 a des Verbandsordnungsgesetzes.

nahme von Teilbereichen um Lüdinghausen und Werne vorgeschlagen, aber von den dortigen Gebietskörperschaften nicht weiter verfolgt worden.

Die Aufgaben des SVR als kommunaler Zweckverband lassen sich kurz wie folgt umreißen:

1. Der SVR hat die Aufgabe der „Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet dienen“ (Verbandsordnung § 1 (1)). Diese Generalklausel vor der dann folgenden enumerativen Nennung der Aufgaben war überaus weitsichtig. Sie erlaubte Aufgaben aufzugreifen, die damals noch nicht im einzelnen vorauszusehen waren, wie z. B. die Abfallbeseitigung.
2. Bauleitplanung. Die Planungsabsichten des Verbandes gegenüber den Gemeinden werden im Verbandsverzeichnis und dazugehörigen Plan festgelegt. Damit wird die Zuständigkeit des Verbandes für die Aufstellung von verbindlichen Bebauungsplänen anstelle der Gemeinden für Flächen und Objekte, die im oben erwähnten Verzeichnis und Plan enthalten sind (Verkehrs- und Grünflächen), begründet. Darüber hinaus muß zu Bebauungsplänen der Gemeinden, soweit Verbandsinteressen gemäß Verzeichnis und Plan berührt werden, die Zustimmung des SVR eingeholt werden. Nach § 22 VO und § 188, 5 BuBauG sind die Gemeinden verpflichtet, auch ihre sonstigen Bebauungspläne vom SVR begutachten zu lassen, ehe sie von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden.
3. Finanzielle Förderung von Planungen anderer Planungsträger, Förderung von Grunderwerb durch die Gemeinden und Förderung von regional bedeutsamen Maßnahmen anderer Stellen.
4. Förderung kommunaler Gemeinschaftsarbeit, z. B. bei Planung und Ausbau von Erholungsgebieten, Abfallbeseitigung, Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs u. a.

Über seine Eigenschaft als kommunaler Zweckverband hinaus erhielt der SVR im Zuge der Entwicklung des Rechtes der Raumordnung und Landesplanung 1935 den Status einer Landesplanungsgemeinschaft. Hiernach war es damals u. a. seine Aufgabe, Raumordnungspläne zu erarbeiten. Heute hat der SVR als Landesplanungsgemeinschaft nach dem Landesplanungsgesetz NW vom 7. 5. 1962¹³ die Aufgabe, die Ziele der Landesplanung zu entwickeln und sie im Gebietsentwicklungsplan darzustellen, die Bauleitplanung der Gemeinden an die Ziele der Landesplanung anzupassen, landesplanerische Stellungnahmen zu Einzelvorhaben von regionaler Bedeutung abzugeben u. a. m.

Der Kern des in der Verbandsordnung festgelegten Rechtsverhältnisses zwischen Verband und Gemeinden besteht darin, daß die einzelnen Gemeinden kommunale Hoheitsrechte auf dem Gebiet der Planung an die Organe des Verbandes abgetreten haben – und zwar nicht generell, sondern nur für Objekte von übergemeindlicher Bedeutung. Die Autonomie der Gemeinden bleibt im übrigen unberührt.

Der SVR finanziert sich durch eine Umlage bei seinen Mitgliedsgemeinden und Kreisen. Die Umlage beträgt z. Z. 1,25% der auf die Gemeinden entfallenden Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen. Sein Haushaltsvolumen beläuft sich 1970 auf rd. 28 Mio DM. Nur geringe regelmäßige Mittel – rd. 500 000 DM – fließen dem SVR vom Land zu, während er für Einzelmaßnahmen, soweit sie auch im Landesinteresse liegen, Zuschüsse erhält.

Für die spätere Zusammenarbeit seiner Mitglieder war entscheidend wichtig, daß der Verband freiwillig gegründet wurde – im Gegensatz zum Zweckverbandsgesetz für Großberlin 1912 mit Zwangswirkung gegenüber seinen Mitgliedern. Der damalige preußische Staat gab dem SVR nur die gesetzliche Form.

Mit der Gründung des SVR war ein Verwaltungsgebilde geschaffen worden, das insbesondere von den bestehenden staatlichen Mittelbehörden wie auch von den Provinzen oft als „querliegend“ und als „Konkurrenz“ empfunden wurde. Hier wuchs ein Wirtschaftsgebiet heran, das auch in der Verwaltung nicht zu stark und selbständig werden sollte. Gelegentlich wurde daher von diesen Seiten die Auflösung des SVR betrieben.

Die Behauptung ist sicher nicht falsch, daß mit der Gründung des SVR die erste unvermeidliche, wenn auch bescheidene Verwaltungsreform im Ruhrgebiet erfolgte. Die 1815 geschaffenen Provinzgrenzen (heute Grenzen der Landschaftsverbände) und Regierungsbezirksgrenzen zerschneiden das Ruhrgebiet und widersprachen schon den Gegebenheiten von 1920. Noch viel mehr sind die heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform berechtigt.

Nach 1920 entstanden neben dem SVR weitere Planungsverbände, die jedoch sämtlich nicht den Umfang der Befugnisse wie der SVR hatten, wie z. B. 1925 der Landesplanungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk in Merseburg und der Landesplanungsverband für den Regierungsbezirk Düsseldorf (ohne SVR-Gebiet) sowie für das Münsterland, 1928 der Hamburgisch-Preussische Landesplanungsausschuß und 1929 Landesplanungsdienststellen für verschiedene von strukturellen Umstellungen erfaßte Gebiete Deutschlands¹⁴.

4. Entwicklung der Planungstätigkeit

Im Gebietsentwicklungsplan 1966 des SVR ist das Ruhrgebiet wie folgt charakterisiert worden:

„Im Ruhrgebiet stoßen viele unterschiedliche Aufgaben mit ihren räumlichen Bedürfnissen und Auswirkungen aufeinander: Bergbau, Industrie und Gewerbe, Wohnungsbau, Wasserwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Verkehr u. a. Alle diese Bereiche mit ihrer für das Ruhrgebiet unterschiedlichen Bedeutung sind derart miteinander

¹³ Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229; SGV. NW. 230).

¹⁴ Umlauf, J.: Wesen und Organisation der Landesplanung. – Essen 1958. S. 18.

der verflochten, daß die Leistungsfähigkeit des einen Bereiches durch die des anderen bedingt ist. Diese wechselseitige Abhängigkeit macht das Ruhrgebiet zu einem besonders engen und kompliziert verflochtenen Organismus“¹⁵.

Diese knappe, den Charakter des Ruhrgebietes treffende Formulierung kennzeichnet grundsätzlich auch die Ausgangslage der Verbandstätigkeit im Jahre 1920. Einige Daten mögen jedoch die Unterschiede zwischen damals und heute verdeutlichen:

Jahr	1920*	1968–69
Bevölkerung	3 876 238	(30. 6. 69) 5 622 658
Einwohner/km²	844	(30. 6. 69) 1 224
Verkehrsdichte Einw. /Kfz.	610	(1. 7. 69) 4,8
Erwerbspersonen		(1968)
a) primärer Sektor absolut in %	113 498 7,1	37 100 1,7
b) sekundärer Sektor absolut in %	1 045 475 65,4	1 265 500 57,9
c) tertiärer Sektor absolut in %	439 612 27,5	883 900 40,4

* Zahlen des Jahres 1920 wurden z. T. geschätzt.

Es gibt bemerkenswerterweise keinen Unterschied im Anteil der Großstadtbewohner (über 100 000 Ew) an der Gesamtbevölkerung im Ruhrgebiet zwischen 1920 und 1969. Der Anteil ist nach zeitweiser Zu- und Abnahme 1969 wieder auf den Stand von 1920 zurückgegangen, nämlich auf 64%.

Anfangs galt es die Planung selbst zu planen. Die beabsichtigte Gesamtplanung – in der Verbandsordnung freilich beschränkt auf das „Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung“ für Grün- und Verkehrsflächen – mußte von vielen Einzelplanungsobjekten und -trägern ausgehen mit jeweils unterschiedlichen Aufgabenstellungen, die es zu erfassen, zu analysieren und zu koordinieren galt. Bei den ersten Bestandsaufnahmen waren neuartige Daten zu erfassen. Zuvor waren z. B. Verkehrswege sowie Wohnungsbestand und -bedarf der Region Ruhrgebiet nicht ermittelt worden. Auch waren die vielfältigen Beziehungen zwischen Bergbau, Ver-

kehr, Wohnungsbau, Arbeitskräften usw. noch nicht näher untersucht worden. Langsam klärte sich, was uns heute als „Struktur“ eine unabdingbare Grundlage der Gesamtplanung erscheint. Heute gibt es gesetzlich geregelte Verfahren der Erfassung und Fortschreibung, und es gibt Unterrichts- und Auskunftspflichten. Der Zugriff zu statistischen Zahlen ist relativ einfach, die elektronische Datenverarbeitung wird bald schnellste Kombinationen verschiedenartiger Daten erlauben. Dabei gibt es auch heute Probleme: Die Planer sehen sich einer wachsenden Informationsflut gegenüber, die sie zu erdrücken droht. Und doch stehen niemals genug Informationen zur Verfügung. Dies kommt in der ständigen Forderung nach mehr Forschung zum Ausdruck. Hier besteht ein Dilemma, das u. a. durch Setzung von Prioritäten der Aufgaben und Ziele gelöst werden muß.

Der Verband begann seine Tätigkeit sogleich mit großer Aktivität und Vielseitigkeit. Durch Schaffung vieler Ausschüsse z. B. für die Bearbeitung des „Verbandsplanes“, für das Vermessungs- und Kartenwesen, zur Erhaltung der Grünflächen, für den öffentlichen Nahverkehr, für Rauchverhütung, Heimstätten, Finanzwesen u. v. a. m. versuchte er die Beteiligten schnell für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Anders war und ist die dem Verband gestellte Aufgabe nicht zu lösen.

In der Verbandsordnung von 1920 ist bemerkenswerterweise die Aufstellung eines Gesamtplanes nicht gefordert, obwohl in der Denkschrift von 1912 bereits klare Vorstellungen vom Inhalt eines „General-Siedlungsplanes“ enthalten waren¹⁶: „Dieser General-Siedlungsplan stellt einen Organismus dar, dessen einzelne Teile in Wechselbeziehung zueinander alle Bedürfnisse der modernen Massenansiedlung erfüllen müssen.“ Erholungseinrichtungen und Industriebetriebe sollten so liegen, „daß sie sich wechselseitig nicht ungünstig beeinflussen.“ Verbunden mit der Lösung der Verkehrsprobleme strebte Schmidt an, „ein in allen Teilen und Formen den Bedürfnissen voll entsprechendes Kunstwerk zu formen, dessen Aufbau ohne Zerstörung, ohne Irrwege stetig fortschreitend möglich ist.“

Anders als in der erwähnten Denkschrift fordert die Verbandsordnung in § 16 (1) 3 nur ein „Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung“ für „Durchgangs- und Ausfallstraßen“ sowie für „Grüngebiete“. Für diese Beschränkung bieten sich zwei Erklärungen an: Möglicherweise wollten die kommunalen Vertreter keine zu umfassende Aufgabe und Kompetenz für den zu schaffenden Verband, damit er nicht zu stark würde. Es mag auch sein, daß man den Gedankengängen Schmidts nicht zu folgen vermochte. Man sah vordergründig nur die auffallenden Einzelmängel des Verkehrs und der Schäden in der Landschaft und demgemäß deren Behebung als einzige Aufgaben. Schmidts Gedanken- gut war seiner Zeit weit voraus.

Die „planmäßige Darstellung“ wurde im Tätigkeitsbericht des SVR von 1929¹⁷ als „Verbandsplan“ bezeichnet. Diese Verzeichnisse und Pläne waren erste überörtliche, aber noch nicht umfassende Gesamtpläne im Sinne des „Gene-

¹⁵ Gebietsentwicklungsplan 1966, S. 19. Der Begriff „Organismus“, der hier wie schon in der Denkschrift von 1912 auftaucht, hat gelegentlich zu Betrachtungen darüber geführt, ob er im Zusammenhang mit den räumlichen Verhältnissen gebraucht werden dürfe. Verf. hält diesen Begriff hier für nicht falsch. Nach DTV-Lexikon 1968, Bd. 13, S. 243, ist „Organismus“ als ein mehrzelliger Natur- bzw. Sozialkörper (der räumliche Zustand ist Ausdruck dieses Sozialkörpers) und philosophisch als gegliederte Einheit definiert, „insbes. wenn sich deren Glieder wechselseitig in ihrem Dasein bedingen und zweckhaft aufeinander bezogen sind“.

¹⁶ Denkschrift, s. o. 1, S. 101.

¹⁷ Tätigkeitsbericht des SVR 1929, S. 8.

ral-Siedelungsplanes“, wiewohl sie unter Beachtung vieler verschiedener Gesichtspunkte zustande kamen. Dies ergibt sich z. B. aus der in § 16 (1) 3 der Verbandsordnung vorgeschriebenen, aller 3 Jahre durchzuführenden Anhörung der beteiligten Gemeinden und Landkreise zwecks jeweiliger Neuaufstellung des Verbandsverzeichnisses. Über die Neuaufstellung beschließen im Verbandsausschuß neben den Kommunen die Vertreter der Wirtschaft mit, so daß ihre Entwicklungsabsichten mit abgestimmt und vorbereitet werden können. Diese regelmäßige Neuaufstellung bringt die Berücksichtigung vieler verschiedener Gesichtspunkte mit sich und bedeutet ein ständiges Koordinieren der Planungsvorstellungen des SVR mit den Absichten der vielen öffentlichen und privaten Planungsträger und dieser wiederum untereinander. Hier wird das damalige Bemühen um eine möglichst umfassende Gesamtplanung und -koordinierung deutlich.

Boten die Verbandsverzeichnisse „Straßen“ und „Schienen“ das Gesamtgerippe des Verkehrs und das Grünflächenverzeichnis gleichsam ein Negativ der möglichen baulichen Entwicklung, so führte die Verfeinerung der Darstellungsmethoden, die wachsende Erkenntnis der Zusammenhänge, die weitere Differenzierung der Bodennutzung und endlich der Wunsch, die Gesamtentwicklung darzustellen, beim SVR zu einer Planart, die Schmidt als Wirtschaftsplan bezeichnete. „Die Durchführung dieser Pläne ist nur zum kleinen Teil eine bautechnische, zum überwiegenden Teil eine wirtschaftliche, kulturelle und soziale Aufgabe. . . Außerdem aber gibt der Wirtschaftsplan die Möglichkeit, zielbewußt an der Durchführung interkommunaler Interessen zu arbeiten . . .“¹⁸. Wirtschaftspläne „sollen den Entwicklungsbestrebungen aller Zweige der Wirtschaft gerecht werden und haben schließlich in der Landesplanung zu endigen“¹⁹.

Mit Rundverfügung vom 12. 11. 1927 gab der SVR Richtlinien heraus, „wonach als vorbereitende Arbeit für die Anfertigung der Baustufenpläne die Anfertigung sogenannter Siedlungs- oder Wirtschaftspläne vorgeschrieben wurde“²⁰. Hieraus ist zu schließen, daß Wirtschaftspläne zunächst für Einzelgemeinden und -kreise erarbeitet werden sollten. So sind zuerst die Wirtschaftspläne für den ehemaligen Landkreis Hattingen und die damalige Stadt Hammorn sowie für den Ennepe-Ruhr-Kreis und die Stadt Lünen fertiggestellt worden²¹.

Doch lesen wir im Tätigkeitsbericht des SVR von 1932 folgendes: „Die Untersuchung über die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsentwicklung und Verkehrsbedürfnis ergaben die Notwendigkeit einer Zusammenfassung der schon früher bearbeiteten Wirtschaftspläne in einen Gesamtwirtschaftsplan für den Ruhrkohlenbezirk als der maßgebenden Grundlage für weitere Verkehrsplanungen . . .“²².

Der Gesamtwirtschaftsplan entstand also aus Einzelwirtschaftsplänen für Gemeinden und Kreise. Er sollte eine elastisch zu handhabende Grundlage für städtebauliche Maßnahmen sein.

Die Bezeichnung „Wirtschaftsplan“ ist in das Wohnsiedlungsgesetz vom 22. 9. 1933 übernommen worden. Dem Verband wurde „von dem dafür zuständigen Verbandspräsidenten die erste Aufstellung des sog. Wirtschaftsplanes für das Verbandsgebiet übertragen. Für den Verband war die gesetzliche Einführung dieser Wirtschaftspläne zwar neu, die Aufgabe selbst jedoch alt und seit langem gehandhabt“²³.

Der Wirtschaftsplan ist auch als Vorläufer des 1937 eingeführten „Raumordnungsplanes“ anzusehen. Als der Verband nach seiner 1935 erfolgten zusätzlichen Konstituierung als Landesplanungsgemeinschaft tätig wurde, erhielt er 1937 von der damaligen Reichsstelle für Raumordnung den Auftrag, einen Raumordnungsplan aufzustellen. Dieser wurde bezeichnet als ein „Plan für die im Sinne der Raumpolitik erwünschte Lenkung der ihr Gebiet gestaltenden Kräfte“²⁴. Die Bezeichnung Raumordnungsplan wurde in das Landesplanungsgesetz NW vom 11. 3. 1950 bzw. 7. 5. 1962 als Oberbegriff für den Gebietsentwicklungsplan (GEP) und den Flächensicherungsplan übernommen. Der GEP ist dort wie folgt definiert: „Der Gebietsentwicklungsplan ist ein übergemeindlicher Plan, nach dem sich die künftige Struktur des Gebietes und die geordnete Nutzung des Bodens in den Grundzügen richten sollen, insbesondere im Hinblick auch die Erfordernisse der Siedlung, der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Industrie, der Energiewirtschaft, der Gewinnung von Bodenschätzen, des Verkehrs, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung“²⁵. Diese Legaldefinition gleicht prinzipiell den Vorstellungen Robert Schmidts.

Mit dem GEP verfügt das Ruhrgebiet über eine Gesamtkonzeption mit langfristigen Zielvorstellungen für die räumliche Ordnung dieses hochindustrialisierten Ballungsraumes. Der GEP ist „eine Richtlinie für behördliche Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben“²⁶. Er ist ein umfassendes Strukturförderungsprogramm für das Ruhrgebiet, dessen Verwirklichung durch die Gemeinden, den SVR und das Land gemeinsam betrieben wird.

Ein Vergleich des 1966 vom Land NW genehmigten GEP des SVR, dem eine umfangreiche Grundlagenermittlung, dargestellt in einem ergänzbaren Regionalplanungsatlas²⁷, vorausgegangen ist und der relativ differenzierte zeichnerische und textliche Aussagen macht, mit den in den zwanziger Jahren erarbeiteten Plänen des Verbandes zeigt deutlich die inzwischen erreichte Verfeinerung des Inhalts, ebenso wie die besonderen regionalen Frage-

¹⁸ Schmidt, R.: Auszugsweise Vortragsveröffentlichung in „Mitteilungen des Deutschen Städtetages“, 1926, Nr. 7.

¹⁹ Schmidt, R.: Vortrag „Wirtschaft und Städtebau“ gelegentl. d. Tagung der Vereinigung der techn. Oberbeamten in Freiburg 1925.

²⁰ Ronkel, H.: Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten v. 22. 9. 33. – Buer (Westfalen) 1935.

²¹ Tätigkeitsbericht des SVR 1929, S. 27 und 1932, S. 22.

²² Tätigkeitsbericht des SVR 1932, S. 17.

²³ Neufang, H.: Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920–1963). In: Die Öffentliche Verwaltung (1963) H. 21–22, S. 817.

²⁴ Umlauf J., s. o. 14, S. 109.

²⁵ Landesplanungsgesetz, § 15.

²⁶ Landesplanungsgesetz, § 16 (6).

²⁷ Atlas Regionalplanung. Hrsg. vom SVR. – Essen 1960. (Loseblattausgabe mit späteren Ergänzungen.)

stellungen ihren eigenen Ausdruck fanden. Andererseits wurde manche mehr dem Städtebau zugehörige Planungsarbeit abgebaut, da sich die städtebauliche Arbeitsweise selbst weiterentwickelt hatte. Zudem richteten besonders die größeren Städte umfangreiche Planungsämter ein.

In der Planungsmethode war der SVR anfangs auf sich allein gestellt. Die Wissenschaft begann damals erst mit der Erhellung der komplexen Zusammenhänge dichtbesiedelter Wirtschaftsräume. Erste größere wissenschaftliche Gutachten hat der Verband 1927 über die Walderhaltung²⁸ und 1938 über die Neugestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Ruhrgebiet²⁹ in Auftrag gegeben. Heute liegt eine umfangreiche Liste über alle vom SVR bisher in Auftrag gegebenen Gutachten und Untersuchungen vor.

Die planungsrechtlichen Mittel und Möglichkeiten 1920 und heute werden auch durch die zwischenzeitliche Rechtsentwicklung deutlich. Als der Verband 1920 seine Arbeit im Ruhrgebiet aufnahm, bedeutete sein gesetzliches Instrumentarium schon einen beachtlichen Fortschritt gegenüber der vorausgegangenen Zeit. Es „standen zur Lenkung und Steuerung der Bodennutzung und der Standortwahlen – von den (entweder Geldmittel oder Grundeigentum voraussetzenden) Handhaben des bürgerlichen Rechts abgesehen – damals nur einige wenige öffentlich-rechtliche Vorschriften siedlungspolitischen Inhalts zur Verfügung, die jedoch ausschließlich³⁰ entweder auf die individuellen örtlichen Verhältnisse abgestellt waren“ – das preußische Fluchtliniengesetz von 1875 – „oder polizeilichen Charakter hatten und lediglich die Zulassung von Anlagen im Einzelfall betrafen“ – das preußische Ansiedlungsgesetz von 1904 – „oder aber Fachplanung für Eisenbahnen und Straßen regelten unter Schweigen über jede Koordination dieser staatlichen Planung mit der Planung der Gemeinden“³¹. Bei dem 1925 vorgelegten Entwurf eines Preussischen Städtebaugesetzes wurden aufgrund der Erfahrungen beim SVR von Schmidt zusammen mit der damaligen Freien Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung versucht, die Landesplanung mit einzubeziehen. „Diese übergemeindliche Planung ist und bleibt für die eng besiedelten Teile Deutschlands eine Notwendigkeit“³². Das Gesetz scheiterte damals.

Für die Planungsrechtsentwicklung sind das 1933 erlassene Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten sowie das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens von 1934 wichtig, weil hier überörtliche und überfachliche Regelungen getroffen wurden. Bis hierhin war die Landesplanung eng mit dem Bau- und Siedlungswesen verbunden. Mit der 1935 geschaffenen

„Reichsstelle für Raumordnung“ fand sie im Organisatorischen und Inhaltlichen ihre eigene Ausprägung. Die Hoheitsfunktion der planmäßigen Beeinflussung der Gesamtentwicklung wurde deutlich.

Die Befugnisse der Raumordnungsstellen gingen 1945 auf die Länder über. Hier war die Landesplanung jedoch angesichts der vorherigen Verbindung mit der Reichsstelle für Raumordnung politisch vorbelastet, während der Wiederaufbau gerade eine aktive Landesplanung verlangt hätte. Nur der SVR (und die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen) konnte 1945 seine Funktion als Landesplanungsgemeinschaft wieder aufnehmen wie auch als kommunaler Zweckverband tätig bleiben³³.

Heute liegt im Verbandsgebiet im Gegensatz zu 1920 formal und materiell ein geschlossenes Planungsrechtssystem vor, und zwar

- für das Bundesgebiet die Raumordnungsgrundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes (1965),
- für das Land Nordrhein-Westfalen das Landesentwicklungsprogramm (1964) und der Landesentwicklungsplan I (1966),
- für das Verbandsgebiet der Gebietsentwicklungsplan (1966) und
- für die Gemeindegebiete Flächennutzungs- und Bebauungspläne.

Als der SVR – wie erwähnt – 1935 den Status einer Landesplanungsgemeinschaft erhielt, konnte er für die damaligen Raumordnungspläne ergänzend seine planungsrechtlichen Mittel nach der Verbandsordnung einsetzen, wie dies auch heute im Verfolg des GEP geschieht. Es kann z. B. eine im GEP generell festgelegte regionale Straßenführung durch einen vom SVR aufzustellenden Bebauungsplan nach BauBauG § 188 (5) gesichert werden.

Insgesamt ist die Entwicklung des Planungsrechtes im damaligen Reich wie später in Bund und Ländern nicht ohne viele Erfahrungen, Anregungen und Initiativen von seiten des SVR vorangeschritten. Gerade im Ballungsgebiet der Ruhr traten jene Probleme besonders frühzeitig und deutlich auf, deren Lösung dann allgemein gesetzlich geregelt worden ist und über die Grenzen des SVR hinaus gewirkt hat.

5. Wandel der Schwerpunkte

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit des SVR war anfangs das Wohnungswesen – sicherlich mitbedingt durch das schon erwähnte Moment, möglichst schnell rd. 150 000 Bergarbeiterwohnungen zu bauen. Hinzu kam, daß der erste Verbandsdirektor eine enge Verbindung zwischen dem in seiner Denkschrift von 1912 dargelegten General-Siedlungsplan und dem Wohnungswesen sah³⁴. Der Verband hat jedoch niemals selbst Investitionen in der Wohnungswirtschaft vor-

²⁸ Die Gutachten von Forstmeister Dr. Erdmann und Prof. Dr. Wislicenus gingen in die „Denkschrift über die Walderhaltung im Ruhrkohlenbezirk“ ein, hrsg. vom SVR 1927.

²⁹ Gutachter war Prof. Dr. Pirath.

³⁰ Dies trifft nicht zu, da bereits im Allgemeinen Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 1. Juli 1900 GVBl. S. 381 übergemeindliche Bebauungspläne vorgesehen waren, S. 14, S. 67.

³¹ Neufang, H., s. o. 23, S. 813.

³² Das Reichsbaulandgesetz und der Stand der städtebaulichen Gesetzgebung in den deutschen Ländern. Referate einer Tagung der Freien Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Dresden, 1930. – Berlin 1941. S. 29.

³³ Diese Ausführungen stützen sich wesentlich auf die Veröffentlichung Umlauf, J., s. o. 14, ab.

³⁴ Denkschrift, s. o. 1, z. B. auf S. 5, 101 und 102.

genommen, sondern u. a. die siedlungstechnische Prüfung der Bergmannsbauvorhaben übernommen, um eine weitgehende Koordinierung mit seinen sonstigen Aufgaben zu erreichen. Zur Förderung des Heimstättengedankens entstand 1929 beim SVR ein Heimstättenausschuß. Durch Ausstellungen wurde eine Hebung der Qualität des Wohnungsbaus angestrebt. Nach dem zweiten Weltkrieg übertrug das Land NW dem Verbandsdirektor die Aufgaben und Zuständigkeiten eines Beauftragten für den Bergarbeiterwohnungsbau, später kamen der öffentlich geförderte Wohnungsbau und die sogenannten Sozialprogramme hinzu. Alle diese Aufgaben gingen 1958 bzw. 1963 auf staatliche bzw. kommunale Stellen über.

Auf dem Gebiet der Verkehrsplanung galt es zunächst eine Gesamtübersicht zu erhalten. Vordem wurden diese Belange unter provinziellen Interessen von den beiden Provinzialhauptstädten Münster und Düsseldorf aus wahrgenommen. Schon die Aufstellung des ersten Verbandsverzeichnisses nebst Plan lenkte die Aufmerksamkeit auf viele Mängel der Verkehrswege. Für die zwanziger Jahre ist dabei die starke Beschäftigung mit sehr vielen Einzelfragen bemerkenswert. Dies mag durch die Tatsache erklärt werden, daß der SVR die gemeinsamen Nöte am ehesten erkannte. So betrieb er seit 1925 eine einheitliche Straßenbeschilderung (Richtungsschilder) im ganzen Verbandsgebiet und klärte durch Versuche die bestmögliche Sichtbarkeit der Schilder. Dabei entstand die schwarze Schrift auf gelbem Grund, die später allgemein im Reich eingeführt wurde. 1932 wurden erstmals Leitsätze für die Anlage von Parkplätzen und Tankstellen ausgearbeitet. Im gleichen Jahr entstand eine Muster-Straßenverkehrsordnung, die später im ganzen Reich übernommen wurde.

Der Verband betrieb bis in den Anfang der dreißiger Jahre selbst Straßenbau. Er mußte sich dann aus finanziellen Gründen auf die Planung beschränken, den Bau übernahmen die Provinzen als Auftragsverwaltungen des Reiches (und des Landes Preußen). Von 1925 bis 1932 hat der SVR insgesamt 142 km Neubaustrecken fertiggestellt. 42 km sowie einige Straßenbrücken und Bahnüberführungen waren 1932 im Bau³⁵. Im Jahre 1933 konnte der erste, damals noch 3spurige Ausbau des Ruhrschnellweges in Benutzung genommen werden³⁶.

Wegen der schon in den zwanziger Jahren spürbaren Verkehrszunahme begann der Verband ab 1929 einen Generalverkehrsplan (GVP) zu erarbeiten. Durch den Zweiten Weltkrieg trat dabei eine längere Unterbrechung ein. Die seit 1950 wieder aufgenommene Arbeit wird ab 1963 gemeinsam mit dem Land betrieben. Der Abschluß der Planung ist 1970 zu erwarten.

In der Verkehrsplanung des SVR wurde frühzeitig die Komplexität der Verkehrsprobleme deutlich, strukturelle Gesichtspunkte traten in den Vordergrund. Es wurde klar, daß die Gesamtstruktur des Raumes die Verkehrsverhältnisse wesentlich mitbestimmt.

Ein anfangs immer wieder betonter Gesichtspunkt im

Zusammenhang mit dem Verkehr war die gute Erreichbarkeit der Erholungsflächen. Dieser Gedanke tauchte schon in der Denkschrift von 1912 auf³⁷. Die später allgemein erdrückende Verkehrsbelastung hat diesen Aspekt in den Hintergrund treten lassen. Angesichts der zunehmenden Lebensansprüche und der wachsenden Freizeit wird diese Frage zukünftig größere Bedeutung gewinnen.

In der Verbandsordnung ist in § 1 u. a. folgende Aufgabe genannt: „Die Sicherung und Schaffung größerer von der Bebauung freizuhalten Flächen (Wälder, Heide-, Wasserflächen und ähnliche Erholungsflächen).“ Im Ruhrgebiet ist die Freiflächenplanung niemals im romantischen Sinne betrieben worden. Der soziale Gesichtspunkt des „grünen Ausgleichs“ für die arbeitende Bevölkerung stand im Vordergrund. Die Landschaftsschäden sollten so gering wie möglich gehalten und der Zustand der freien Flächen verbessert werden. Doch waren die Grünflächen schon in der Denkschrift von 1912 auch als „beste Luftregeneratoren“ angesprochen worden³⁸. Die große Bedeutung der Verbandsgrünflächen als Lenkungsinstrument für die Siedlungsentwicklung und als regionale Gliederungselemente wurden frühzeitig erkannt und genutzt.

Heute vereinigen sich alle Maßnahmen zur Sicherung und landschaftlichen Aufwertung der Freiräume, zur Erhaltung der Wälder und zur Vermehrung der Grünsubstanz in dem Ziel einer umfassenden Landespflege. Die Erhaltung der Attraktivität des Ruhrgebietes und seiner Lebensfähigkeit werden durch sie entscheidend mitbestimmt. Das Optimum der Ballung wird nicht durch die ökonomisch mögliche Ballung, sondern durch die Vitalsituation des Menschen bestimmt.

In diesem Zusammenhang hat die Frage der Luftverschmutzung den Verband ständig beschäftigt. Anfangs ging es nur um die Bekämpfung von Rauchschäden, bald auch um die Rauchverhütung. Für diese Aufgabe wurde 1924 ein besonderer Ausschuß gebildet.

Zusammen mit dem Pflanzenpathologischen Institut der Landwirtschaftlichen Hochschule in Bonn-Poppelsdorf wurden 1929 Untersuchungen durchgeführt, um die günstigsten im Ruhrgebiet gedeihenden waldbildenden Baumarten zu ermitteln.

Bei der Errichtung neuer Industrieanlagen wirkte der Verband auf erhöhte Anforderungen bezgl. Rauchverminderung und Beseitigung schädlicher Bestandteile der Abgase hin³⁹, obwohl es damals kaum gesetzliche Handhaben gab. 1953 schlug der damalige Verbandsdirektor Luftreinhalteverbände vor, deren Mitglieder Abluftzeuger und Abluftdulder sein und die anstehenden Probleme gemeinsam lösen sollten, ähnlich den vorhandenen Verbänden zur Reinhaltung des Wassers. Diese Bemühungen blieben leider erfolglos. Doch führte die unermüdliche Aufklärungsarbeit schließlich dazu, daß der Bundestag das „Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und Ergänzung des Bürgerlichen Gesetzbuches“ vom 22. 12. 1959 und der Landtag NW das

³⁵ Tätigkeitsbericht des SVR 1932, S. 10 ff.

³⁶ Tätigkeitsbericht des SVR 1932, S. 12.

³⁷ Denkschrift, s. o. 1, z. B. auf S. 1, 5 und 94.

³⁸ Denkschrift, s. o. 1, S. 65.

³⁹ Tätigkeitsbericht des SVR 1931, S. 22.

„Immissionsschutzgesetz“ vom 30. 4. 1962 verabschiedeten. Angesichts der zunehmenden Industrialisierung und der steigenden Lebensansprüche der Bevölkerung wird der SVR die Frage der Luftreinhaltung auch zukünftig besonders berücksichtigen müssen.

Die dezentrale Siedlungsentwicklung hat die Ausbildung leistungsfähiger Mittel- und Nebenzentren behindert. Sieht man diese Frage im Zusammenhang mit der zunehmenden Motorisierung und der wachsenden Zahl der tertiären Arbeitsplätze in den Innenstädten, so ergibt sich eine Aufgabenstellung, die in den 20er Jahren noch nicht erkennbar war. So begann der SVR 1964 sich der Frage anzunehmen, wie die Hauptzentren der Städte funktionsfähig erhalten und wie sie durch den Ausbau der vorhandenen und zu meist „unterentwickelten“ Nebenzentren entlastet werden könnten. Betrifft die vorgenannte Aufgabenstellung im wesentlichen den dichtbesiedelten Kernbereich des Ruhrgebietes, so trat in den letzten Jahren eine verwandte Aufgabe in den Vordergrund: die Bestimmung und Förderung zentraler Orte. In Zusammenarbeit der n. w. Landesplanungsbehörde mit den drei n. w. Landesplanungsgemeinschaften (Rheinland, Westfalen-Lippe und SVR) wird z. Z. der Landesentwicklungsplan II (Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen) erarbeitet. Für das Verbandsgebiet hat der SVR eine ins einzelne gehende Arbeit über „Siedlungsschwerpunkte“ zur Vorbereitung eines Fachgespräches im Kreise der beteiligten Städte und sonstigen Planungsträger veröffentlicht⁴⁰.

In den letzten Jahren ist eine weitere Aufgabe in den Vordergrund gerückt: Die Beseitigung fester und flüssiger Abfallstoffe. Die Müllmengen nehmen ständig zu, und der Boden für die Anlage von Kippen wird immer knapper. Viele Städte im Ruhrgebiet können diese Frage nicht mehr allein lösen. Daher hat sich ab 1959 der SVR dieser Frage angenommen. Inzwischen sind praktische Maßnahmen ergriffen worden, wie z. B. die Verbrennung von 1500 Tonnentonnen Müll von 4 Großstädten in einem Kraftwerk in Essen sowie die Einrichtung einer Großdeponie für einige andere Gemeinden mit dem Endziel einer regionalen Grünanlage. Die Frage der Müllbeseitigung wirft weitere regionale Probleme auf, da Lagerflächen für die unverbrennbaren Materialien sowie für die Rückstände der Veraschung ohne Beeinträchtigung der Wasserwirtschaft gefunden werden müssen.

Auf eine auch erst in der Nachkriegszeit deutlicher gewordene Aufgabe sei noch hingewiesen: Während früher die Industrie in ihrer Standortwahl stärker naturgebunden war (z. B. an den Ort der Kohlenlager als Energiegrundlage), hat sie sich infolge der technischen Entwicklung immer mehr von dieser Naturabhängigkeit befreien können. Die Möglichkeit des praktisch unbegrenzt weiten Energietransportes lockern die natürliche Standortbindung. Dazu kommt, daß durch die EWG bisher exzentrisch gelegene nationale Grenzräume in die geographische Mitte zwischen

die bestehenden niederländischen, deutschen, belgischen und französischen Industrieballungen gerückt sind. Sie bieten sich dadurch als neue Industriestandorte an. Der SVR bemüht sich daher, die Verkehrsbeziehungen zu diesen Räumen zu verbessern und damit den Wirtschaftskontakt und den Warenaustausch mit dem Ruhrgebiet zu erweitern. Darüber hinaus trägt er durch planerische, publizistische⁴¹, finanzielle und ideelle Hilfe dazu bei, die strukturellen Wandlungen im Ruhrgebiet so zu beeinflussen, daß diese Region ihre Wirtschaftskraft innerhalb der EWG behält und stärkt.

Allein diese wenigen Punkte zeigen, wie sehr sich die Aufgaben seit 1920 gewandelt haben. Mit ihnen haben sich auch die Methoden gewandelt. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß erst 1927 und 1938 größere wissenschaftliche Gutachten vom SVR vergeben wurden. Im Haushaltsplan für das Jahr 1970 sind rund DM 2 Mio (= rd. 7 % seines Haushaltes) für wissenschaftliche Untersuchungen bereitgestellt worden. Diese Summe wird in den nächsten Jahren noch steigen müssen. Die Ergebnisse der Untersuchungen sind nicht nur für die unmittelbaren Aufgaben des SVR von Nutzen, sondern geben wegen ihrer oft grundsätzlichen Bedeutung über den Rahmen des SVR hinaus Anregungen für die Weiterentwicklung von Städtebau und Landesplanung.

Der Wandel der Vorstellungen von 1920 bis heute drückt sich auch in der Sprache aus. Damals sprach man vom Ruhrbezirk und vom Revier, heute im allgemeinen vom Ruhrgebiet. Um 1920 gebrauchte man Begriffe wie z. B. Generalsiedlungsplan, Durchgangsstraßen, Großstadtorganismus, Arbeitsbezirk, Wohnbezirk, Kleinwohnungsbau, Volkserholungsstätte, Auflockerung u. a., die heute teilweise fast vergessen sind. Heute haben wir vielfach neue Bezeichnungen wie z. B. Regionalstruktur, Strukturförderung, Infrastruktur, Sozialhygiene u. a. Diese neuen Wortschöpfungen sind Zeichen lebendigen Wandels der Sprache, aber auch der Planung.

6. Erfahrungen, Ergebnisse, Ausblicke

Die überörtlich gestellten Raum-Ordnungsaufgaben führten in Deutschland zuerst 1912 in Berlin zur Gründung des „Zweckverbandes Groß-Berlin“. In der Gesetzesbegründung hieß es, daß die Bildung eines kommunalen Zweckverbandes „der einzig gangbare Weg zur Lösung der aus der Gemeinsamkeit der Interessen“ in Groß-Berlin erwachsenen Aufgaben sei⁴². Schon 8 Jahre später erwies sich diese föderalistische Lösung als nicht wirksam genug gegenüber den Einzelinteressen. Die preußische Staatsregierung ordnete die Bildung einer Einheitsgemeinde Berlin – allerdings in kleinerem räumlichen Umfang – an und löste gleichzeitig den Zweckverband auf. Tatsächlich waren damals die flochtener als im Ruhrgebiet. Indessen feiert das Ruhrgeräumlichen Verhältnisse in Berlin schon beengter und ver-

⁴⁰ Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet. Grundlagen eines regionalen Planungskonzeptes. – Essen 1969. = Schriftenreihe des SVR, Nr. 28.

⁴¹ Als Beispiel sei folgende Schrift genannt: Industriestandort Ruhr. Hrsg. vom SVR. – Essen 1969.

⁴² Pr. Ges. Sammlung 1911, Nr. 20, S. 123–137.

biet im Jahre 1970 das 50jährige Bestehen der föderalistischen Zweckverbandslösung. Es erhebt sich die Frage, ob die Weiterentwicklung des Ruhrgebietes heute eine andere organisatorische Lösung – sicher aber nicht eine Einheitsgemeinde! – erfordert. Dabei sollten wir weder abstrakt noch emotional und auch nicht in Machtvorstellungen denken. Ausschlaggebend sind Wohl und Nutzen der Gesellschaft.

Es ist historisch verständlich, daß manche kommunalen Führungskräfte die bisherige Verbandslösung nicht verstärkt sehen möchten, wenn sie nicht gar vereinzelt zum Mittel der Prozeßführung greifen, um dem SVR gesetzlich geregelte Befugnisse streitig zu machen, wie es z. B. 1969 geschehen ist. Damit wird die Grundidee des SVR berührt, und man vergißt die schon 1920 bei den offenbar klügeren Vätern des Verbandes klare Erkenntnis, daß die „Kraft der Städte nur noch im Zusammenschluß wirkungsfähig“ sei, wie wir oben schon zitiert haben. Andererseits ist auf unverdächtige Zeugen hinzuweisen, die Wesen und Charakter des Ruhrgebietes besser erkennen, weil ihnen offenbar ein größerer „Abstand“ zugute kommt. So rechnet *Hall* 1966⁴³ das Ruhrgebiet zu den 7 „Weltstädten“, denen sein Buch gewidmet ist. Eine 1969 veröffentlichte Untersuchung der Vereinten Nationen reiht das Ruhrgebiet an 12. Stelle in die 26 größten städtischen Ballungsräume der Welt ein. Es wird hier als „einheitliches Stadtgebiet“ aufgeführt⁴⁴.

Der Ruhrgebietsbewohner lebt heute nicht mehr Einzelstadtbezogen. Er wohnt, arbeitet, bildet sich, erholt sich und vergnügt sich in verschiedenen Gemeinden. Dem Bürger kommen sie kaum als „andere“ Gemeinde zu Bewußtsein. Seine Mobilität läßt ihn längst über die Gemeindegrenzen hinausschauen – in das Gebiet, in die Region. Das bedeutet eine Art räumliche Bewußtseinsweiterung. Insofern würde auch der Bürger eine großräumige Verwaltungseinheit Ruhrgebiet bejahen, zumal wenn sie ihm Vorteile brächte wie z. B. ein größeres kulturelles Angebot. Das rd. eine Million Einwohner kleinere Berlin hatte vor der Teilung der Stadt immerhin zwei große Opernhäuser von Welt-rang. Das Ruhrgebiet mit über fünf Millionen Einwohner besitzt heute zwar drei Opernhäuser (Essen, Dortmund, Gelsenkirchen) – aber nicht von Weltrang, weil die Kräfte zersplittert sind.

Die heute im Ruhrgebiet gegebenen Verhältnisse der laufenden Umstrukturierung von Wirtschaft, Siedlung und Verkehr, die zunehmende und alle Verwaltungsgrenzen sprengende Kommunikation wie auch manche von den Einzelkommunen nicht mehr lösbaren Aufgaben zwingen zu einer verstärkten Zusammenarbeit, zu wirksameren Befugnissen gegenüber den Einzelkräften und größerem Mitteleinsatz. Organisatorisch wäre ein Regionalverband denkbar, dessen Abgeordnete von der Bevölkerung unmittelbar gewählt werden, wie es beispielsweise in der Region Groß-London geschieht. Es erscheint anachronistisch, daß Teile des einheitlichen Ruhrgebietes zu zwei Landschaftsverbänden (ehemals Provinzen) und drei Regierungsbezirken gehören,

deren Amtssitze zudem außerhalb des Ruhrgebietes liegen. Dieser Fragenkomplex einer Verwaltungs- und Gebietsreform sollte alsbald von den Politikern entschieden werden.

Waren 1920 die Planungskompetenzen allenfalls ausreichend, so erscheint es heute notwendig, z. B. die Befugnis zur Aufstellung von Bebauungsplänen auszuweiten auf alle Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BuBauG (bisher nur Grün- und Verkehrsflächen). Auch sollte das Land NW für strukturpolitische Maßnahmen verstärkt den SVR als genauen Kenner der regionalen Probleme einsetzen und ihm hierfür entsprechende Mittel zur Verfügung stellen.

Als charakteristisch verdient beim SVR u. a. festgehalten zu werden, daß er koordinierend zwischen der Bauleitplanung der Gemeinden und der Landesplanung steht. Er ist – wie oben geschildert – an der Bauleitplanung der Gemeinden beteiligt und setzt in seinem GEP die landesplanerischen Ziele in Abstimmung mit der Landesplanung des Landes. Kommunalrechtliche und landesplanungsrechtliche Befugnisse greifen unmittelbar ineinander. Insofern ist der SVR ein auch im internationalen Bereich beachtetes Organisationsmodell für die regionale Planung.

In den überkommenen allgemeinen Verwaltungsaufbau wird sich eine neue Ebene einschieben: die Region. Wenn auch die Wissenschaft noch um die Klärung dieses Begriffes bemüht ist, so hat die Praxis aus dem Sachzwang heraus Kriterien und Fakten geschaffen, aufgrund derer sich zahlreiche regionale Planungseinrichtungen wie der SVR schon 1920 räumlich abgegrenzt haben und praktisch tätig sind. Abgesehen von den beiden landesgesetzlich verankerten Verbänden SVR und Großraumverband Hannover zählen wir allein in der Bundesrepublik über 60 Landesplanungsgemeinschaften, regionale Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen u. ä. Die Bezeichnung Region bzw. Regionalplanung hat ihren gesetzlichen Niederschlag nun auch in § 5 des Bundesraumordnungsgesetzes von 1965 gefunden⁴⁵.

Angesichts der zunehmenden Planungs- und Leistungsaufgaben der Verwaltung und deren notwendiger gründlicher wissenschaftlicher Grundlegung wird eine engere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wissenschaft Platz greifen müssen. Von einer qualitativ hochstehenden Entwicklungsplanung und entsprechenden Leistungen hängt wesentlich die Gestaltung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ab. Im letzten Jahrzehnt sind für die im Ruhrgebiet lebende Millionenbevölkerung endlich zwei Universitäten geschaffen worden, mit denen sich bereits eine gute Zusammenarbeit angebahnt hat.

Das weit verbreitete schlechte Image des Ruhrgebietes wird wesentlich von seinem äußeren Erscheinungsbild bestimmt. Da sicher auch die zunehmende Freizeit bei der Bevölkerung zu einem bewußteren Aufnehmen und Erleben der Umwelt führen wird, ergibt sich die Aufgabe, die Umweltverhältnisse entscheidend weiter zu verbessern. Wir sollten uns daran erinnern, daß *Robert Schmidt* die Planungsaufgabe im Ruhrgebiet zu Recht als eine „Kulturaufgabe ersten Ranges“ ansah. Er sprach von einem „Kunst-

⁴³ *Hall, P.*: Weltstädte. – München 1966.

⁴⁴ *Besser, M.*: Eine Stadt heißt Ruhrgebiet. In: Rheinische Post vom 27. 11. 69.

⁴⁵ Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306; BGBl. III, 2300–1).