Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 17 (1960)

Heft: 1

Artikel: Regionalplanung im Ruhrgebiet

Autor: Umlauf, J.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782721

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Januar/Februar 17. Jahrgang Nr. 1

Plan Landesplanung

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung • Revue suisse d'urbanisme • Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

Regionalplanung im Ruhrgebiet*

Von Dr.-Ing. J. Umlauf, Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Essen

Von den zahlreichen Lichtbildern, auf die sich das Referat insbesondere in seinem ersten Teil stützte, können hier nur wenige wiedergegeben werden. Die ersten Abschnitte, die sich mit den Planungsproblemen des Ruhrgebiets und mit der praktischen Planungsarbeit befassen, sind daher hier stark gekürzt. Dagegen bringen wir den dritten, der Organisation und den rechtlichen Grundlagen gewidmeten Absatz in vollem Wortlaut.

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ist ein regionaler Planungsverband, der im Jahre 1920 mit Sitz in Essen gegründet wurde. Der Name ist etwas missverständlich, da heute unter Siedlungswesen im allgemeinen nur das Wohnungswesen verstanden wird, während damals darüber hinaus auch die Industrieansiedlung, die Verkehrserschliessung und das Grünflächenwesen in diesen Begriff einbezogen wurden.

Das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk umfasst 18 Städte, 6 Landkreise und Teile von 3 weiteren Landkreisen, insgesamt 226 Gemeinden mit einer Gesamtfläche von rund 4600 km². Obwohl dieses Gebiet einen einheitlichen Wirtschaftsraum bildet, wird es von den historisch bedingten Grenzen zweier Landschaftsverbände (Rheinland und Westfalen) und dreier Regierungsbezirke durchschnitten. Die Einwohnerzahl hat 5,5 Mio überschritten. Die Bevölkerungsdichte beträgt im Durchschnitt des Verbandsgebietes rund 1220 Einwohner je Quadratkilometer; im Durchschnitt des Kernbereichs, in dem Stadt an Stadt grenzt, steigt sie auf 2000, in Teilen der Emscher-

* Vortrag, gehalten an der von der RPG-NW veranstalteten Studientagung vom 15. bis 17. Oktober 1959 in Baden.

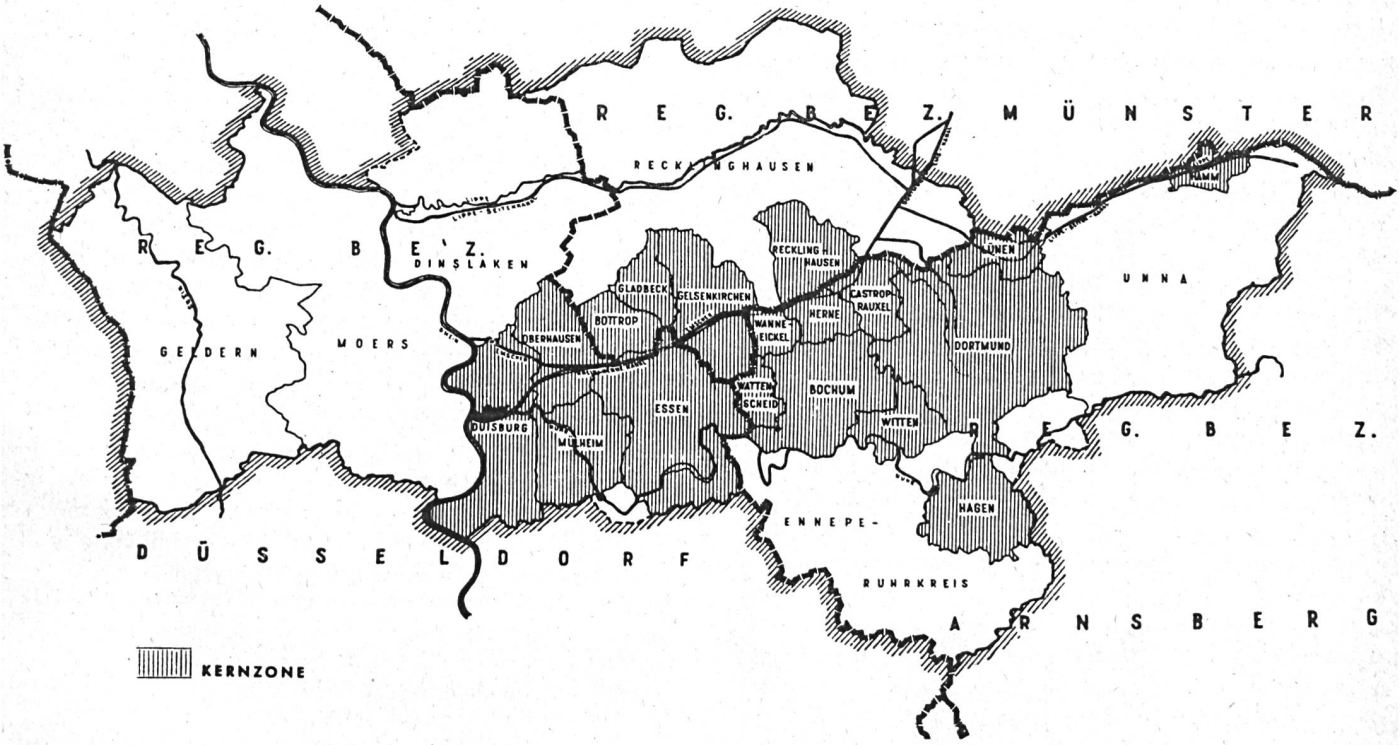


Abb. 1. Das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. 4600 km² mit über 5,5 Mio Einwohnern. Bevölkerungsdichte 1220 Einwohner/km², in der Kernzone über 2000 Einwohner/km², in der Emscherzone über 4000 Einwohner/km². (Bild SVR.)

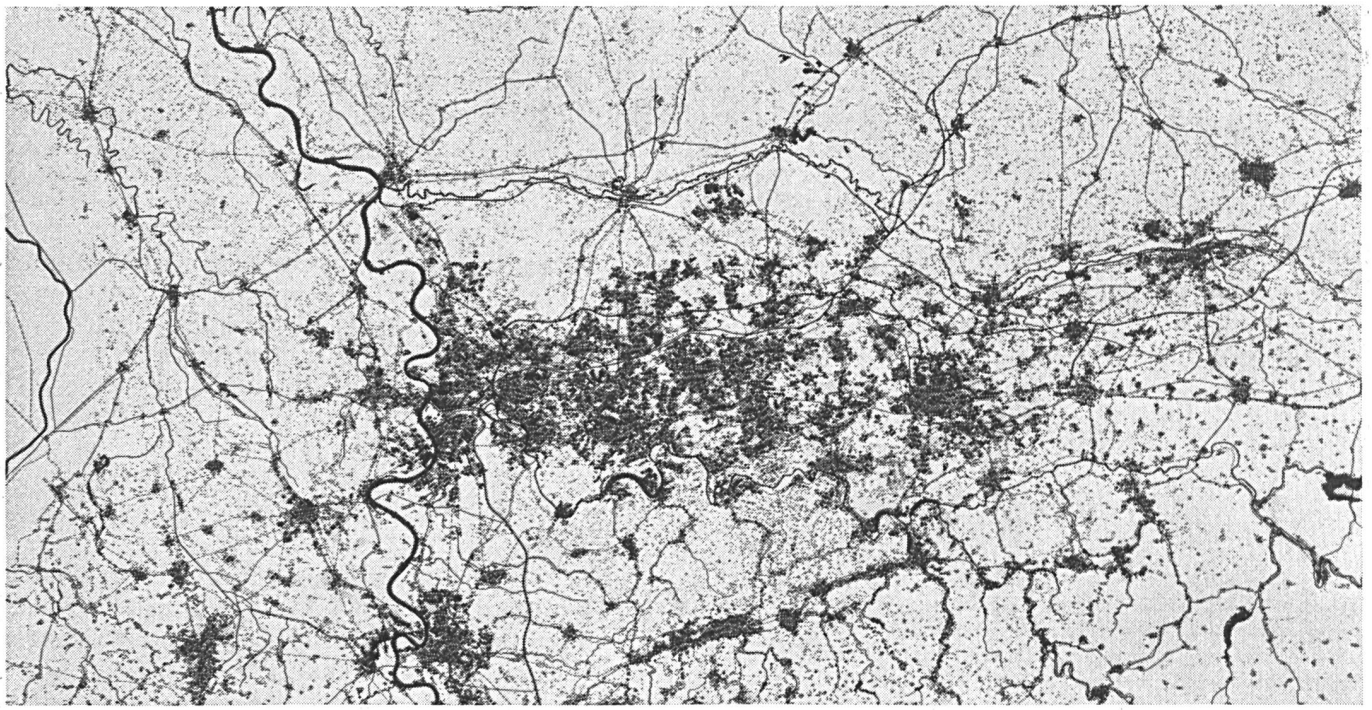


Abb. 2. Siedlungsflächen im Ruhrgebiet (Stand 1957). In der Kernzone grenzt fast übergangslos Stadt an Stadt. Die Entwicklung geht vom «Nebeneinander» zum «Miteinander». (Bild Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen.)

zone bis auf über 4000 Einwohner je Quadratkilometer an.

In diesem Gebiet werden täglich rund 400 000 t Steinkohle gefördert, das sind 92 % der Steinkohlenförderung in der Bundesrepublik (ohne Saargebiet) und 50 % der Steinkohlenförderung in der Montanunion. Die Stahlerzeugung beträgt rund 19 Mio t im Jahr, das sind 76 % der Erzeugung im Bundesgebiet (ohne Saar) und 30 % der Erzeugung in der Montanunion. Daneben gewinnt die Kohlenchemie und neuerdings auch die Petrochemie in diesem Kernraum der Grundstoffwirtschaft immer mehr an Bedeutung. Darüber hinaus vollzieht sich eine fortschreitende Anreicherung mit weiterverarbeitenden Industrien und Betrieben der Verbrauchsgüterindustrie. Dadurch verwandelt sich der ursprünglich ganz einseitig durch Kohlenbergbau, Eisengewinnung und schwere Eisenverarbeitung charakterisierte «Kohlenpott» allmählich in eine Industrielandschaft mit einer vielfältigen Struktur, die auch in sozialer und kultureller Hinsicht immer mehr ausreift.

Es ist kein Zufall, sondern eine folgerichtige Entwicklung, dass gerade in diesem seit 100 Jahren von stärkster Dynamik erfüllten Industriegebiet die älteste und wirksamste regionale Planungsorganisation entstanden ist. Die Planung wird in diesem Gebiet — über die Probleme in anderen grosstädtischen und industriellen Ballungen hinaus — besonders dadurch zusätzlich kompliziert, dass die Flächennutzung über Tage mit dem Kohlenabbau unter Tage koordiniert werden muss. Unter dem grössten Teil des Reviers mit seiner dichten Besiedlung, mit seinen grossen Industrieanlagen, seinem ausserordentlich dichten Netz von Verkehrslinien und Leitungen aller Art, unter seinen Kanälen, Häfen und Flüssen geht der Bergbau um und verursacht Senkungen der Erdoberfläche bis zu 10 m, ja in einzelnen Gebieten bis zu 15 m und mehr. Hinzu kommt, dass nach dem Zweiten Weltkrieg neben der Heilung der sehr schweren Kriegsschäden zugleich eine starke Intensivierung und Ausweitung der Industrie und eine entsprechende Vermehrung der Bevölkerung planerisch bewältigt werden musste.

Die regionale Planung des Siedlungsverbandes geht davon aus, dass auf Grund genauer Kenntnis und Erforschung des Gebiets ein Entwicklungsprogramm aufgestellt wird, das als Richtlinie für seine Mitwirkung bei den Planungen der Gemeinden und Kreise, der Behörden des Landes und des Bundes sowie der Unternehmensträger der privaten Wirtschaft dient. Der Verband ist bestrebt, in ständiger Zusammenarbeit der Beteiligten eine wechselseitige Abstimmung aller Planungen herbeizuführen, die für die Gesamtentwicklung des Planungsgebietes von Bedeutung sind. Diese Arbeit tritt in der Oeffentlichkeit wenig in Erscheinung, und ihre Ergebnisse werden meist erst in der Summe vieler Einzelfälle über lange Zeiträume sichtbar. Im Ruhrgebiet sind sie im Bild der älteren und der jüngeren Entwicklungszonen bereits deutlich ablesbar.

Wenn Planung, wie einmal gesagt worden ist, ein Hilfsmittel ist, um den Werdegang von Entscheidungen zu verbessern (Prof. Gaus, USA), dann geht es bei der regionalen Planung um Entscheidungen über die Entwicklung des Planungsgebiets als Gesamtheit. Vor-

Abb. 3. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Etwa 40 % des gesamten Verbandsgebietes sind «Verbandsgrünflächen», d. h. Erholungsflächen übergemeindlicher Bedeutung (öffentliche Grünflächen, Wald, Wiesen, Felder usw.). (Bild SVR.)

aussetzung dafür ist das Vorhandensein einer regionalen Willensbildung.

Wenn regionale Planung im Rahmen einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung ausgeübt werden soll, dann muss sie dabei die individuelle Freiheit der beteiligten Personen und Körperschaften nicht nur so weit wie möglich wahren, sondern sogar gegenüber den zunehmenden Bindungen, die sich aus der modernen Zivilisation ergeben, sichern und fördern, indem sie den verbleibenden Spielraum wenigstens so gut wie möglich ausnutzt.

Innerhalb einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung und Staatsverfassung kann sich regionale Planung nur in Formen entfalten, die ihren Grundsätzen konform sind, d. h. sie muss so weit wie möglich durch sachliche Ueberzeugung in freiwilliger Zusammenarbeit wirken; sie kann mit Geboten und Verboten für ihre Ziele mit Aussicht auf Erfolg nur rechnen, soweit das nach dem Geist — nicht unbedingt nach dem derzeitigen Buchstaben — der Verfassung möglich ist.

Auf der anderen Seite besteht aber auch die Notwendigkeit, im Hinblick auf die Entwicklung der modernen Industrielandschaften ausreichende gesetzliche Handhaben für die regionale Planung zu schaffen.

Bevor ich im einzelnen auf die organisatorische und rechtliche Lösung eingehe, die sich für diese Aufgabe im Ruhrgebiet herausgebildet hat, gestatten Sie mir noch einige allgemeine Vorbemerkungen, um Missverständnissen vorzubeugen, die dadurch entstehen können, dass dasselbe Wort manchmal recht verschiedene Vorstellungen auslöst:

Wenn ich in diesem Zusammenhang von Selbstverwaltung in der Landesplanung spreche, ist das immer so aufzufassen, dass damit nicht nur die kommunale Selbstverwaltung gemeint ist, sondern die Selbstverwaltung schlechthin, als funktionale Selbstverwaltung im weitesten Sinne, einschliesslich der Selbstverwaltung der Wirtschaft.

Wenn ich Selbstverwaltung und Staatsverwaltung gegenüberstelle, dann sehe ich darin keinen Gegensatz, sondern zwei sich ergänzende Stufen einer Verwaltungsaufgabe. Die Selbstverwaltung soll Verwaltungsaufgaben, soweit es sachlich geht, möglichst problemnah, möglichst nahe an dem beteiligten Personenkreis und an dem Ort des Aufkommens lösen. Auf die höheren Stufen der staatlichen Verwaltung sollten nur Aufgaben gezogen werden, deren Bewältigung in Selbstverwaltung nicht gewährleistet ist.

Ohne hier auf die Theorie der Landesplanung eingehen zu können, möchte ich doch hervorheben, dass die regionale Planung an beiden Verwaltungsbereichen Anteil haben muss, wenn sie ihre Integrationsaufgabe als eine «Instanz für den Zusammenhang» voll erfüllen soll. Sie muss einerseits tief in der Selbstverwaltung verwurzelt sein, denn der weitaus grösste Teil der Planungsarbeit wird am besten als Gemeinschaftsarbeit der Beteiligten geleistet. Meines Erachtens muss die regionale Planung in einem demokratischen Lande primär auf der Selbstverwaltung aufbauen.

Andererseits kann die regionale Planung aber auch die Mitwirkung des Staates nicht entbehren, und zwar sowohl in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger wie auch als Unternehmensträger.

Eine zweckmässige Arbeitsteilung zwischen Selbstverwaltung und Staatsverwaltung in der Landespla-

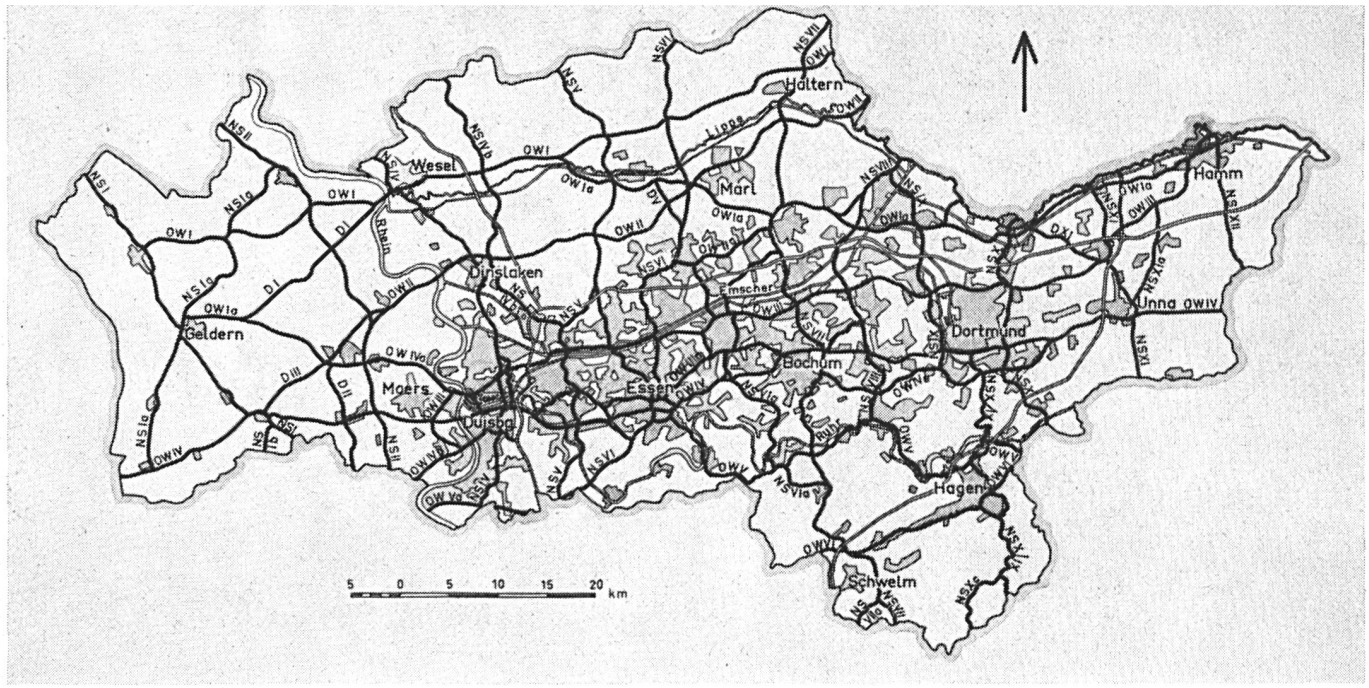


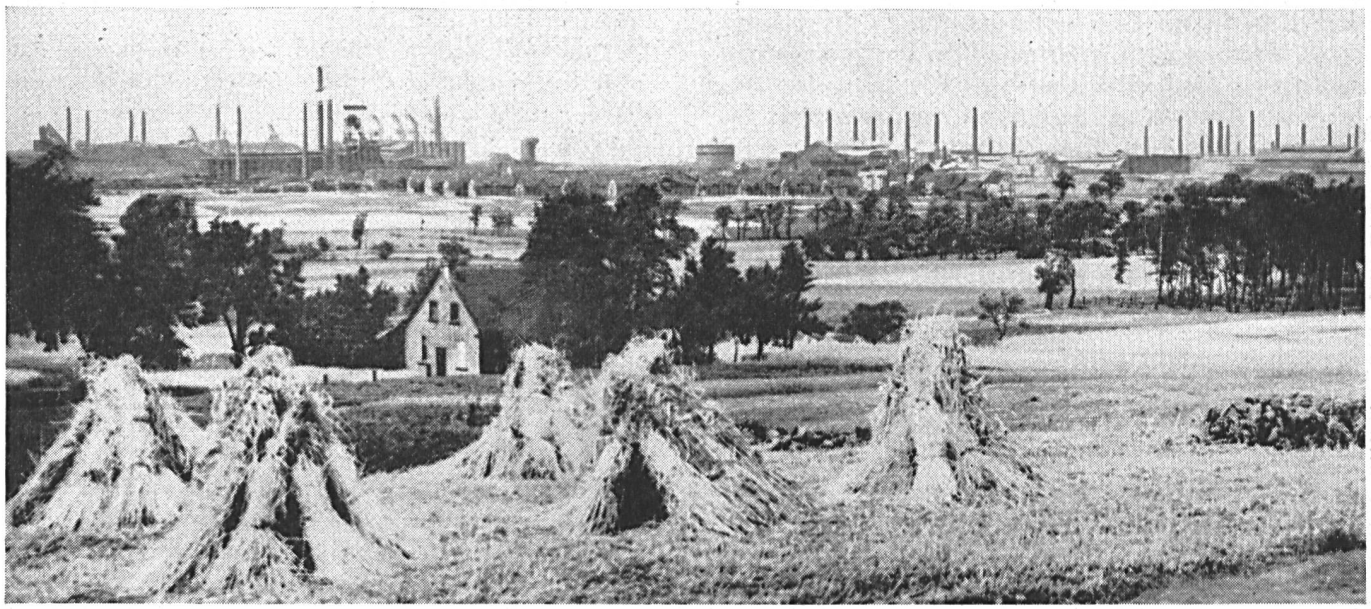
Abb. 4. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, «Verbandsstrassen». Der Siedlungsverband übernimmt die rechtliche Festlegung von Strassen mit übergemeindlicher Bedeutung. Ausbau durch verschiedene Strassenbauträger. (Bild SVR.)

nung ist meines Erachtens das Grundproblem einer konformen Einbindung der Planung in die demokratische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Dieses Problem beschäftigt uns in Deutschland zurzeit lebhaft.

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ist das erste Beispiel einer regionalen Planungsorganisation, bei der das Zusammenwirken von Selbstverwaltung und Staatsverwaltung gesetzlich geregelt wurde und seit 40 Jahren erprobt ist.

Nach dem Ersten Weltkrieg erkannte man, dass irgendeine übergemeindliche, einheitliche Verwaltungsorganisation für das Ruhrgebiet geschaffen werden *musste*. Man ist damals nicht gleich auf den Gedanken eines interkommunalen Planungsverbandes verfallen, sondern man hat auch erwogen, ob man nicht eine Ruhrprovinz oder einen Regierungsbezirk Ruhr schaffen sollte. Vor allem ist auch der Gedanke einer Einheitsgrosstadt Ruhr damals schon in der Diskussion gewesen. Man hat sich dann aber nach ein-

Abb. 5. Ruhrgebietslandschaft. Die dichte Nachbarschaft von Industrie und Landwirtschaft ist für grosse Teile des Ruhrgebiets typisch. (Bild SVR.)



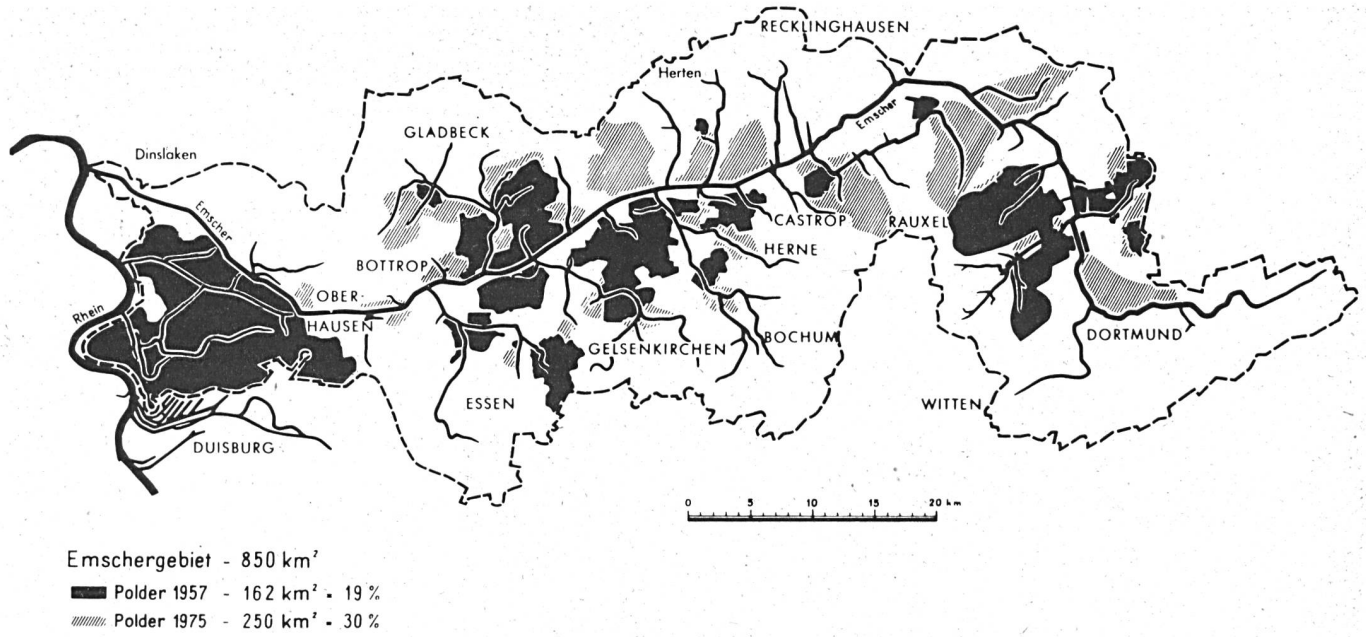


Abb. 6. Bodensenkungen im Ruhrgebiet als Folge des Bergbaus. Hier Poldergebiete im Bereich der Emscher, die durch Pumpwerke entwässert werden müssen. (Bild Emschergenossenschaft.)

gehenden Ueberlegungen dazu entschlossen, einen kommunalen Zweckverband besonderer Art, und zwar unter Beteiligung der Verbände der Wirtschaft in den Organen dieses Verbandes, zu bilden. Bemerkenswerterweise ging der Vorschlag hierzu von der kommunalen Selbstverwaltung aus. Die beteiligten Städte und Kreise arbeiteten selbst den Gesetzesentwurf aus, der im Jahre 1920 ins preussische Parlament gelangt und dort einstimmig beschlossen worden ist.

Das besondere Charakteristikum des Siedlungsverbandes ist es, dass die Mitgliedsgemeinden des Verbandes kommunale Hoheitsrechte auf dem Gebiete der Planung an die Organe des von ihnen selbst gebildeten Kommunalverbandes abgetreten haben. Es handelt sich in erster Linie um die Abtretung gemeindlicher Zuständigkeiten zur Fluchtlinienfestsetzung für Strassen und Grünflächen von übergemeindlicher Bedeutung, für Verkehrsbänder und für Flughäfen, ferner auf dem Gebiet des Nahverkehrswesens bis in Tarif- und Fahrplanfragen hinein.

Diese regionale Differenzierung der kommunalen Planungshoheit ermöglicht es, Rechtshandhaben, die ursprünglich nur den einzelnen Gemeinden zur Verfügung standen, auch unmittelbar in den Dienst der regionalen Planung zu stellen. Auf das Fundament der Selbstverwaltung der einzelnen Gemeinden wird also eine höhere regionale Instanz mit ebenfalls kommunaler Rechtsgrundlage aufgestockt. Das ist meines Erachtens einer der grundlegenden Schritte auf dem Weg zu einer wirksamen Landesplanung überhaupt. Andererseits ermöglicht diese Konstruktion, dass von den einzelnen Gemeinden nur solche Zuständigkeiten abgegeben zu werden brauchen, die wirklich Objekte von übergemeindlicher Bedeutung betreffen, und dass sie in allen übrigen, innergemeindlichen Angelegenheiten völlig selbständig bleiben. Bei grösstmöglicher Erhaltung der Individualität der einzelnen Gemeinde können auf diese Weise doch die übergemeindlichen Belange des Gebietes als Ganzes im Kommunalverband gewahrt werden. Da sich die Organe des Kommunalverbandes zum grossen Teil aus Vertretern der Gemeinden zusammensetzen, beschliessen die Gemeinden selbst über die Objekte mit, für die sie ihre Hoheit an die Verbandsorgane abgeben. Diese Art der Zusammenarbeit hat sich ausserordentlich bewährt.

Dieses Verfahren hat es auch ermöglicht, das Streben nach weiteren Eingemeindungen in unserem Gebiet in sehr engen Grenzen zu halten, weil ihre Ziele zu einem grossen Teil über den Kommunalverband erreicht werden können.

Der freiwillige Zusammenschluss der Städte und Kreise des Ruhrgebiets im Siedlungsverband ist sicherlich nur möglich geworden, weil dabei die Individualität der einzelnen Mitglieder in ganz besonders weitgehender Weise geschont worden ist. So ist z. B. die Uebertragung der kommunalen Zuständigkeit auf die Organe des Verbandes nicht generell und schematisch erfolgt, also beispielsweise nicht für *alle* Durchgangsstrassen oder etwa für *alle* Grünflächen von einer gewissen Grösse an, sondern nur für ausdrücklich bezeichnete Objekte von übergemeindlicher Bedeutung, über die jeweils einzeln beschlossen wird. Dies war eine meines Erachtens besonders weise Bestimmung der Verbandsordnung, dass sie als ersten Schritt der gesamten Arbeit des Verbandes die Aufstellung eines Verzeichnisses und einer planmässigen Darstellung eben jener Objekte verlangt hat, für die durch dieses Verzeichnis die Zuständigkeit der Verbandsorgane erst begründet wird. Dieses «Verbandsverzeichnis» und der «Verbandsplan» müssen alle drei Jahre überprüft und neu beschlossen werden. Das Verbandsverzeichnis enthält Verbandsstrassen und Verbandsgrünflächen. Das bedeutet praktisch, dass z. B. für alle Grünflächen, deren Sicherung und Ausgestaltung als Erholungsfläche im Interesse des Gebiets als Ganzes auf Grund der regionalen Planung notwendig ist, die

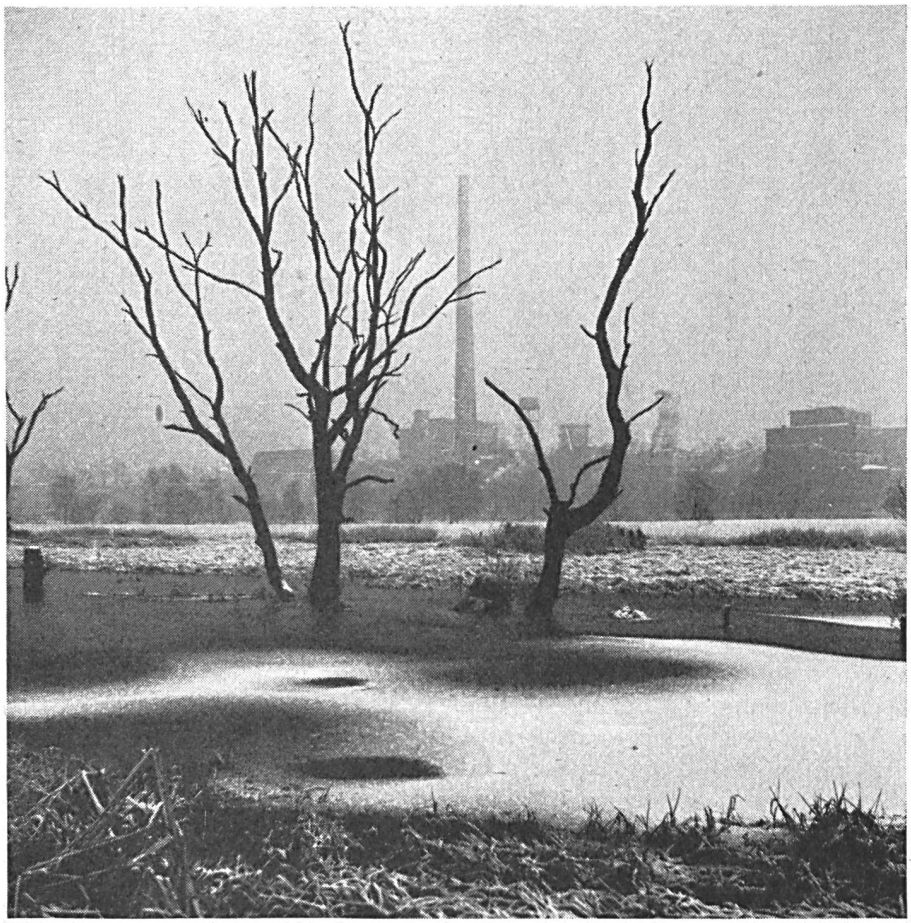


Abb. 7.
Als Folge des Bergbaus im Ruhrgebiet hier eine Senkungsmulde, die sich mit Grundwasser gefüllt hat. (Bild SVR.)

kommunalen Befugnisse zur Umgrenzung durch Fluchtlinien und gegebenenfalls zur Ueberführung ins öffentliche Eigentum auf den Verband übergehen. Das gleiche gilt für alle Strassen und Strassenplanungen, an denen der Verband auf Grund ihrer regionalen Bedeutung interessiert ist.

Erst wenn dieses Verbandsverzeichnis vorliegt, kann die zweite Stufe des Verfahrens beginnen, nämlich die verbindliche Festsetzung von detaillierten Fluchtlinienplänen durch den Verband. Auch dabei hat man noch einmal abgestuft, indem die Möglichkeit vorgesehen wurde, dass für diese Objekte die Fluchtlinienfestsetzung entweder durch den Verband selbst unter Anhörung der Gemeinden, oder aber durch die Gemeinden, dann aber mit Zustimmung des Verbandes erfolgen kann. Beide Wege werden praktiziert, je nachdem welcher Weg verwaltungstechnisch einfacher und zweckmässiger ist. Sie sehen, dass man mit ganz besonderem Bedacht bis in das einzelne Fluchtlinienfestsetzungsverfahren hinein die Selbständigkeit der einzelnen Gemeinde geschont, auf der anderen Seite aber in einem wohlabgestuften Verfahren die Sicherung der Belange des Gesamtgebietes geregelt hat.

Die Aufstellung dieses Verbandsverzeichnisses setzte die Aufstellung einer regionalen Gesamtplanung voraus. Von einer solchen Gesamtplanung steht in der Verbandsordnung nichts, aber es ist selbstverständlich, dass der Verbandsdirektor den Gemeinden nicht den Verzicht auf ihre Zuständigkeit für irgendeine Strasse oder Grünfläche zumuten und den Verbandsorganen entsprechende Beschlüsse nicht vorschlagen konnte, wenn er nicht durch eine umfassende Planung zu beweisen vermochte, dass das notwendig war. Auf diese Weise ist im Ruhrgebiet der Begriff des «Wirtschaftsplans» entstanden, der im Jahre 1933 in das Wohnsiedlungsgesetz übernommen wurde und damit zum erstenmal den regionalen Entwicklungsplan zu einem Rechtsbegriff gemacht hat.

Eine weitere sehr wesentliche Problemgruppe ist mit dem Recht der Durchführung wirtschaftlicher Massnahmen verbunden, das dem Siedlungsverband nach der Verbandsordnung zusteht. Es handelt sich dabei um das Recht, z. B. selbst als Wohnungsbauträger tätig zu werden, auch Strassen oder sogar Bahnen zu bauen und zu betreiben, wobei in erster Linie an Strassenbahnen gedacht war. Es hat sich aber gezeigt, dass der Siedlungsverband von diesen Befugnissen mit einer zeitweiligen Ausnahme keinen Gebrauch gemacht hat. Diese einzige Ausnahme war der erste Ausbau des Ruhrschnellweges und einiger anderer Verbandsstrassen durch den Verband selbst in der Zeit vor der gesetzlichen Neuordnung des deutschen Strassenwesens im Jahre 1934. Das war damals notwendig, weil bis dahin andere geeignete Träger für diese Strassenbahnen nicht vorhanden waren. Auf den anderen in Frage kommenden Gebieten lagen die Dinge aber anders. Leistungsfähige Wohnungsbauträ-

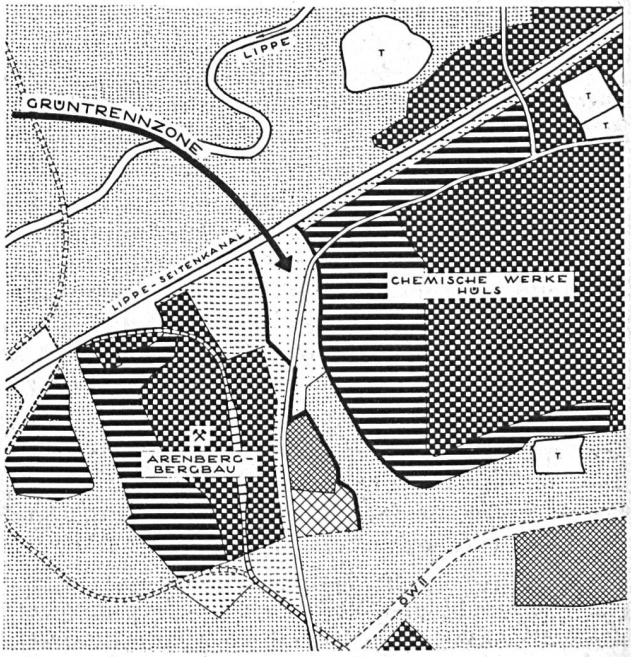
ger gab es bereits. Auch Nahverkehrsgesellschaften gibt es genug, und es besteht wahrhaftig kein Bedarf nach einem neuen Unternehmensträger. Eine direkte unternehmerische Einschaltung des Verbandes in Konkurrenz mit den vorhandenen Unternehmen hätte sicherlich wenig Aussicht auf Erfolg gehabt und hätte das eigentliche Aufgabengebiet des Verbandes überschritten. Meines Erachtens ist es ein Grundprinzip der modernen Landesplanung, dass sie sich gegenüber der Wirtschaft auf eine zusammenfassende Ordnungsfunktion nach Massgabe des öffentlichen Wohles beschränkt, jedenfalls in einem demokratischen Staat mit freier Marktwirtschaft. Jede direkte unternehmerische Einmischung der Landesplanung müsste zwangsläufig zu einem wirtschaftlichen Dirigismus führen, dessen Grenzen nicht abzusehen wären, da ja das Ziel der Landesplanung auf eine möglichst weitgehende Erfassung der Gesamtentwicklung gerichtet sein muss, wenn sie ihren *planerischen* Sinn erfüllen soll. Die Aufgabe der Landesplanung auf wirtschaftlichem Gebiet kann meines Erachtens nur in ihrer Ordnungsfunktion aus der Sicht des grösseren Ganzen gegenüber der Vielfalt der einzelnen Unternehmensträger bestehen. Soweit mir bekannt ist, ging ein etwaiger Widerstand von seiten der Wirtschaft gegen die Landesplanung nie von dieser Ordnungsfunktion, sondern immer von der Vorstellung aus, die Landesplanung könnte das Bestreben entwickeln, dirigistisch nach ausserwirtschaftlichen Gesichtspunkten unmittelbar in die wirtschaftliche Durchführung einzugreifen. Eine Verbindung der regionalen Planung mit eigener wirtschaftlicher Betätigung ist daher grundsätzlich höchst problematisch.

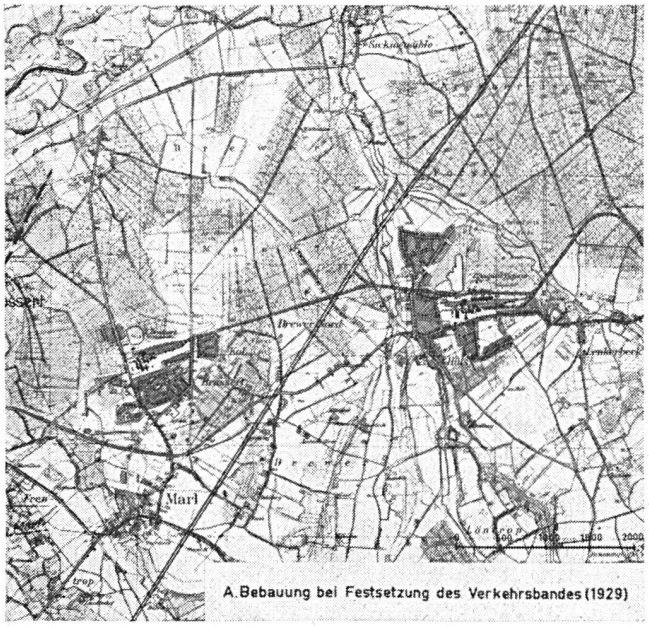
Dabei muss ich allerdings betonen, dass es sehr zweckdienlich ist, wenn der Planung über die rechtlichen Handhaben zur Ausübung ihrer Ordnungsfunktion hinaus die Möglichkeit gegeben wird, auch materiell bei der Durchführung der Pläne mitzuwirken, soweit es der Vorbereitung und Sicherung der Durchführung dient, z. B. durch vorsorglichen Grunderwerb auf lange Sicht oder auf dem Weg über Zuschüsse und Darlehen zur Deckung von Finanzierungslücken und dergleichen. Das ist eine ausserordentlich wirksame Ergänzung der gesetzlichen Handhaben. Eine finanzielle Förderung einzelner Massnahmen, an denen die regionale Planung besonders interessiert ist, wird keineswegs als Einbruch in die eigene Sphäre der Wirtschaft empfunden, da sie weniger an der Reihenfolge, als vielmehr an der Summe der Aufträge interessiert ist. Zu diesem Zweck sind dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk von Anfang an Finanzmittel nicht nur zur Deckung seiner eigenen Verwaltungskosten gegeben worden, sondern man hat ihm darüber hinaus auch Umlagemittel zugestanden, mit denen er gewisse Zweckaufgaben im erwähnten Sinne fördern kann. Die Verbandsumlage beträgt seit langem 1,1 % der den Gemeinden zufliessenden Steuermittel. Diese Mittel werden vom Verband nur zu rund einem Drittel für die eigenen Verwaltungskosten verbraucht; zu zwei Dritteln fliessen sie wieder an Mitglieder zurück, aber natürlich nicht proportional zum Aufkommen — dann brauchte man sie nicht zu erheben —, sondern sie werden eingesetzt, um schwerpunktmässig Aufgaben von besonderer regionaler Bedeutung möglichst bald zur Durchführung zu bringen. Der Verband übt also gleichsam die Funktion einer Ausgleichskasse im Interesse regionaler Schwerpunktaufgaben aus.

Hinsichtlich der Organisation des Siedlungsverbandes kann ich mich auf eine kurze Charakterisierung der Verbandsorgane beschränken. Organe des Verbandes sind: die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und der Verbandsdirektor. Die Verbandsversammlung hat jetzt 83 Mitglieder. Der Verbandsausschuss hat 17 Mitglieder, die aus der Mitte der Verbandsversammlung gewählt werden. Von den Mitgliedern beider Gremien sind 60 % kommunale Vertreter und 40 % Vertreter der Wirtschaft, je zur Hälfte Arbeitgeber und Arbeitnehmer. In der Zusammensetzung der Verbandsorgane war die Idee der späteren Landesplanungsgemeinschaften bereits weitgehend vorgebildet. Der Verbandsdirektor ist Kommunalbeamter. Er war immer Techniker und ist immer hauptamtlich tätig gewesen. Ich möchte daran die Bemerkung knüpfen, dass meines Erachtens eine Institution, und sei sie formal auch noch so gut fundiert, volles Leben doch immer erst dann erhält, wenn sie von einer persönlichen, ungeteilten Triebkraft ausgefüllt wird. Ich glaube daher, dass eine Verbandskonstruktion interkommunaler Art immer so gross gewählt werden sollte, dass sie einen ausreichend leistungsfähigen hauptamtlichen Apparat tragen kann.

Gleichzeitig mit dem kommunalen Zweckverband wurde eine staatliche Behörde für das Verbandsgebiet

Abb. 8. Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk festgelegte Grüntrennzone zwischen zwei Industriegebieten der Stadt Marl, zugleich Grünverbindung von der Stadt zur Landschaft. (Bild SVR.)





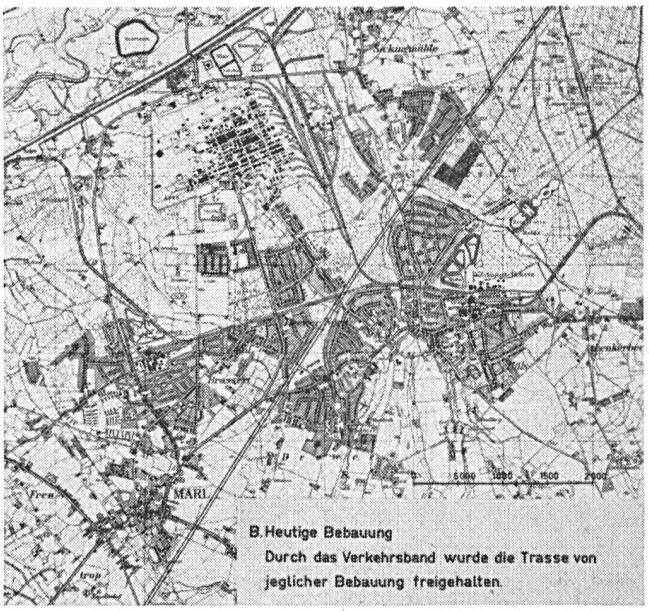


Abb. 9. Durch rechtzeitige Festsetzung von Fluchtlinien konnte der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk das Trasse einer Eisenbahnlinie freihalten. (Bilder SVR.)

9a. Zustand 1929.
9b. Heutige Bebauung. Die Eisenbahnlinie wird zurzeit gebaut.

geschaffen, der «Verbandspräsident» (jetzt «Aussenstelle Essen des Wiederaufbauministeriums» Düsseldorf). Der Aufgabenkatalog dieser staatlichen Behörde umfasst alle Zuständigkeiten der drei Regierungspräsidenten, in deren Bezirke das Verbandsgebiet hineinreicht, soweit sie sich auf die Aufgaben des Siedlungsverbandes beziehen. Darüber hinaus wurden aber dieser Sonderbehörde Zuständigkeiten für das Verbandsgebiet übertragen, die über den Aufgabenbereich des Verbandes hinausgehen, wie z. B. die Zuständigkeiten der Regierungspräsidenten auf dem Gebiet der Planungs- und Bauaufsicht, des Natur- und Landschaftsschutzes, des Schutzes gegen Verunstaltung, des Enteignungswesens u. a.

Es ist sehr charakteristisch, dass sich späterhin alle neu auftretenden regionalen Planungs- und Verwaltungsaufgaben im Ruhrgebiet entweder beim Verbandsdirektor oder beim Verbandspräsidenten wie an einem Kristallisationskern angegliedert haben. Die Aufgaben, die auf diese Weise dem Verband entweder durch neue Gesetze zugewiesen worden oder durch die praktische Arbeit zugewachsen sind, sind inzwischen fast ebenso umfangreich und wichtig geworden wie seine ursprünglichen Aufgaben nach der Verbandsordnung von 1920.

Die wichtigste zusätzliche Funktion, die im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte der Verband über die alte Verbandsordnung hinaus erhalten hat, beruht auf seinen Aufgaben als Landesplanungsgemeinschaft. Die Landesplanungsgemeinschaften sind 1935 in Verbindung mit der Reichsstelle für Raumordnung geschaffen und durch das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz vom 11. März 1950 sozusagen demokratisch legalisiert worden. Dabei konnte die Organisation des Siedlungsverbandes unverändert beibehalten werden, er hat jedoch dadurch neue Befugnisse hinzugewonnen. Insbesondere beruht hierauf das Verfahren der «Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung» gegenüber den Gemeinden, die einen Leitplan bearbeiten wollen. Durch diese Regelung ist eine weitere, über die kommunalen Handhaben hinausgehende Einwirkungsmöglichkeit von seiten der Regionalplanung auf die Gemeindeplanung erreicht worden.

Zum Abschluss ist noch auf zwei wichtige Voraussetzungen für einen guten Nutzeffekt der regionalen Planung hinzuweisen:

Die erste ist die richtige Abgrenzung des Planungsgebietes. Echte, lebendige Selbstverwaltung ist nur möglich, wenn wirklich dringende, aktuelle Bedürfnisse sowie starke nachbarschaftliche, gemeinsame Interessen vorliegen. Die Abgrenzung solcher «eigenständiger» Planungsgebiete ist bereits ein Bestandteil der Landesplanungsarbeit; ihr Erfolg hängt wesentlich davon ab.

Die zweite Voraussetzung ist, dass die Planung rechtzeitig einsetzt. Wird sie erst dann in Angriff genommen, wenn schon vollendete Fehlentwicklungen dazu zwingen, dann sind bereits viele Möglichkeiten versäumt. Im Ruhrgebiet ist die Gründung des Siedlungsverbandes im Jahre 1920 tatsächlich schon einige Jahrzehnte zu spät gekommen. An den Folgen leidet das Revier heute noch. Der Kern des Ruhrgebiets kann nicht mehr in absehbarer Zeit und mit tragbaren Mitteln saniert werden. Er kann nur im Stoffwechsel der allmählichen Erneuerung der Bausubstanz im Laufe vieler Jahrzehnte allmählich in Ordnung gebracht werden. Daraus müsste man die Lehre ziehen, dass regionale Planung und interkommunale Zusammenarbeit möglichst weit vorausschauend einsetzen sollten, bevor Fehlentwicklungen in der Erschliessung und Bebauung weiter Gebiete sich versteinert und damit fast verewigt haben.