

# 1 Einleitung

## 1.1 Ziele und Inhalte des Masterplans Raum- und Siedlungsstruktur - Raumanalyse

Durch die Verwaltungsstrukturreformen der 1970er Jahre wurde die Regionalplanung für das funktional hoch verflochtene Ruhrgebiet auf die drei Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster übertragen. Seitdem beschränkte sich die Analyse der Strukturen und Entwicklungsprozesse auf Teilräume des Verbandsgebietes. Das hat dazu geführt, dass es seit über 30 Jahren keine zusammenhängende und aus planerischer Perspektive erforderliche Betrachtung des Verbandsgebietes mehr gegeben hat. Ziel der ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ ist es daher, die Region als Ganzes in den Blick zu nehmen und eine Beschreibung und Analyse ausgewählter wirtschaftlicher, sozialer, demografischer und räumlicher Prozesse und Strukturen vorzunehmen.

Die Raumanalyse sollte ursprünglich in einen Masterplan zur Raum- und Siedlungsstruktur übergehen. Im Beteiligungsprozess mit den Kommunen und Kreisen wurde aber verabredet, die Bausteine Analyse, Bewertung und Schlussfolgerungen sowie Ziele und Strategien zu trennen.

Die Raumanalyse erfüllt für den RVR mehrere Funktionen: sie ist eine analytische Grundlage für weitere informelle Planungen sowie teilregionale und/oder sektorale Entwicklungskonzepte; sie stellt eine analytische Basis für den Ideenwettbewerb Zukunft Ruhr dar; sie dient dem RVR als eine Beurteilungsgrundlage in seiner Rolle als Träger öffentlicher Belange und gibt der Regionalplanung eine analytische Grundlage zur Beurteilung regionaler Strukturen und räumlicher Entwicklungen.

Um diesen vielfältigen Zielsetzungen gerecht zu werden, erfolgt in der ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ eine breit angelegte Betrachtung folgender Themen:

- » Bevölkerungsentwicklung und -vorausberechnung
- » Wirtschaftliche Entwicklung
- » Flächennutzung und Flächenwandel
- » Ausgewählte Naturpotenziale und Aspekte des Freiraumschutzes
- » Verflechtungen im Verbandsgebiet
- » Städtensystem
- » Regional Governance

Die ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ verzichtet bewusst auf Wertungen, planerische Zielaussagen oder Handlungsempfehlungen. Diese werden im Laufe eines auf Dauer angelegten Diskussionsprozesses gemeinsam mit relevanten Akteuren der Region entwickelt und fließen in verschiedener Form in die weiteren formellen und informellen Planungen des RVR ein. Die vorliegende Raumanalyse bietet hierfür eine erste Grundlage.

Die Raumanalyse will und kann auf Grund ihres Übersichtscharakters nicht alle Aspekte der Raum- und Siedlungsstruktur erschöpfend erschließen. Insbesondere können, die für formelle Planungen notwendigen Fachbeiträge, nicht ersetzt werden. So werden im Rahmen der Erarbeitung des Regionalplans Ruhr u.a. zu den Themen Natur und Landschaft, Kulturlandschaft, Grundwasser- und Hochwasserschutz, Forst- und Landwirtschaft, Klima Fachbeiträge und fachliche Stellungnahmen von den zuständigen Fachstellen erarbeitet. Sie enthalten die Grundlagen und Anforderungen an die Planung.

Die vorliegende Analyse ersetzt auch nicht Planungen, die im Zuständigkeitsbereich anderer Fachbehörden liegen. Dies ist insbesondere im Bereich Verkehr der Fall, wo mit der Integrierten Gesamtverkehrsplanung ein abgestimmtes Planwerk des Landes vorliegt, das in die planerische Abwägung bzw. zeichnerische Darstellung des Regionalplans einfließt und im Rahmen der formellen Planung zu berücksichtigen ist. Daher wurde auf eine detaillierte Analyse von Verkehrsinfrastrukturen verzichtet.

Das Kapitel Freiraum konzentriert sich auf eine grundlegende Analyse ausgewählter Naturpotenziale und Instrumente des Freiraumschutzes. So wird eine Überschneidung mit dem vom Umweltausschuss des RVR beauftragten „Freiraumkonzept Metropole Ruhr“ vermieden, das eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Potenzialen der Freiraumentwicklung vornimmt. Das Freiraumkonzept soll dabei die Ziele und Maßnahmen der verschiedenen kommunalen, teilregionalen und regionalen Freiraumkonzepte vernetzen und soweit notwendig ergänzen sowie in eine nach außen vermarktbarere Gesamtstrategie zur Freiraumentwicklung überführen.

## **1.2 Erarbeitungsprozess**

Im Sinne eines auf Dialog und Kommunikation angelegten Prozesses, wurde die ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ im Dialog mit Akteuren der räumlichen Planung in der Region erstellt. Hierzu wurde nach Vorgesprächen mit den Planungsverantwortlichen der Region eine Arbeitsgruppe installiert, in der seit Frühjahr 2010 Inhalte und Prozessplanung diskutiert und im Grundsatz abgestimmt wurden.

Die Arbeitsgruppe repräsentiert die mit der Planung befassten Vertreter der Kommunen der Region und setzt sich aus je einem Vertreter pro kreisfreier Stadt und Kreis und aus drei Vertretern der kreisangehörigen Kommunen jeden Kreises zusammen. Die vier Kreisverwaltungen übernehmen Bündelungs- und Abstimmungsfunktion für die kreisangehörigen Kommunen. Die Mitglieder stimmen sich innerhalb ihrer Kommunen ab. Zur Sitzung der Arbeitsgruppe am 25.01.2011 wurden erstmalig auch Vertreter der beratenden Mitglieder der Verbandsversammlung des RVR (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammer, Gewerkschaften, Sportverbände, Kulturverbände, anerkannte Naturschutzverbände und kommunale Gleichstellungsstellen) eingeladen.

Den Sitzungen der Arbeitsgruppe gehen intensive Abstimmungsprozesse in den Gremien der Städteregion 2030 sowie in den Netzwerken der Planer und der Wirtschaftsförderer der Kreise voraus. Insgesamt fanden seit Januar 2010 sechs Sitzungen der Arbeitsgruppe beim RVR in Essen statt. Der inhaltliche Impuls erfolgte jeweils durch die Bereitstellung der Textentwürfe zu den einzelnen Kapiteln seitens des RVR. Die mündlich und schriftlich vorgebrachten Anregungen und Anmerkungen, die Hinweise auf die Intensität und Bandbreite der Diskussion geben sowie die verschiedenen Sichtweisen der kommunalen Akteure widerspiegeln, wurden dokumentiert und in Form einer Synopse aufbereitet und den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt.

### **Weiteres Vorgehen**

Der Entwurf der ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ soll nun den Städten und Gemeinden, den Kreisen und den beratenden Mitgliedern der Verbandsversammlung vorgelegt werden, um in einem erweiterten Beteiligungsprozess weitere Stellungnahmen einzuholen. Hierzu wird den Beteiligten bis zum 03.07.2011 Gelegenheit gegeben. Nachdem die daraufhin eingegangenen Anmerkungen und Anregungen geprüft und eingearbeitet wurden, soll die ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘

dem Planungsausschuss am 20.09.2011 und der Verbandsversammlung in der Sitzung am 10.10.2011 zur Beratung vorgelegt werden.

Zeitgleich zu diesem Prozess wird auch eine Evaluation des bisherigen Erarbeitungs- und Beteiligungsverfahrens vorgenommen werden müssen und die Frage nach optimierten Formen der Zusammenarbeit und der regionalen Kooperation neu zu diskutieren sein.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung, die Bewertung der Analyseergebnisse sowie die Ableitung von Herausforderungen der Regionalentwicklung, sollen im regionalen Dialog entwickelt werden. Eine Verknüpfung mit der Erarbeitung des Regionalplans Ruhr und der Vorbereitung des Ideenwettbewerbs Zukunft Ruhr wird dabei angestrebt. Hierzu wird der Bereich Planung im vierten Quartal 2011 zu einem regionalen Diskurs einladen.

### 1.3 Untersuchungsraum und Bezeichnung

Im räumlichen Fokus der vorliegenden ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ steht das durch die kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen, den Ennepe-Ruhr-Kreis sowie die Kreise Recklinghausen, Unna und Wesel ausgebildete Verbandsgebiet des Regionalverband Ruhr.

**Abb. 1.01: Verbandsgebiet des Regionalverband Ruhr**



Einwohnerzahl		Verwaltungsgrenzen	
Essen	größer 500.000	— Landesgrenze NRW	Verbandsgebiet des RVR
Duisburg	250.000 bis unter 500.000	— Kreisgrenze	
Oberhausen	100.000 bis unter 250.000	— Gemeindegrenze	
Gladbeck	50.000 bis unter 100.000		
Haltern am See	20.000 bis unter 50.000		
Breckerfeld	bis zu 20.000		

Kartographie: Regionalverband Ruhr 2010

Obwohl sich für diese Region, die durch die gemeinsame montandindustrielle Vergangenheit geprägt und funktional eng verwoben wurde, spätestens seit den 1930er Jahren der Begriff des Ruhrgebietes gegenüber dem Begriff des Rheinisch-Westfälisches Industriegebiets durchgesetzt hat, waren die Grenzen der unter diesem Begriff bezeichneten Region stets interpretationsfähig. Gemeinhin wird unter dem Ruhrgebiet das Gebiet bezeichnet, das durch die Mitgliedskreise und -städte des Regionalverbandes Ruhr (RVR) ausgebildet wird.

Trotz der nach wie vor vorhandenen intensiven funktionalen Verflechtungen (vgl. Kap. 6) wird der Begriff des Ruhrgebietes als Repräsentation für die Gesamtheit aller Mitgliedskommunen und ihrer spezifischen Teilidentitäten nicht vollständig akzeptiert. Auch weitere Bezeichnung wie Ballungsraum Ruhr oder Metropole Ruhr konnten sich trotz eines intensiven regionalen Diskurses nicht als allgemeingültige Bezeichnung durchsetzen. Im weiteren Verlauf der ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ wird daher der Begriff des Verbandsgebietes verwendet, der sich auf die administrativen Grenzen der Mitgliedskreise und -städte des RVR bezieht. Die in Abbildungen und Tabellen verwendete Bezeichnung des RVR bezieht sich demnach auf die Gesamtheit der Mitgliedskreise und -städte.

## **1.4 Datengrundlagen**

### **1.4.1 Grundanforderungen und Quellen**

Bei der Auswahl der in der ‚Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur‘ verwendeten statistischen Daten wurden folgende Qualitätskriterien zu Grunde gelegt:

- » Statistische Daten sollten möglichst auf Gemeindebasis vorliegen. Wo dieses nicht möglich ist, wird auf die nächst höhere Aggregationsebene der Kreise und kreisfreien Städte zurückgegriffen.
- » Daten müssen für das gesamte Verbandsgebiet einheitlich erhoben bzw. errechnet worden sein. Deshalb werden z.B. keine von den Kommunen erstellten Bevölkerungsprognosen für einen regionalen Vergleich herangezogen.
- » Daten müssen periodisch fortgeschrieben werden und somit eine Fortschreibung einzelner Aspekte der Raumanalyse ermöglichen.
- » Wo keine amtliche Statistik zur Verfügung steht, werden glaubhafte Quellen Dritter verwendet (z.B. BBE Retail Experts für Kaufkraftkennziffern und Einzelhandelszentralität oder Gutachterausschuss NRW für die Baulandpreise).
- » Eigene Erhebungen des RVR sollten so transparent wie möglich sein. Dementsprechend stehen die erhobenen Daten zum Flächenwandel den Kommunen auf Wunsch zur Verfügung.

Zentrale Datenquelle für die vorliegenden Analysen ist die amtliche Statistik, die vom Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) zur Verfügung gestellt wird. Ebenso zur amtlichen Statistik zählt im Sinne dieser Analyse die Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Die auf dieser Basis durch den RVR berechneten Indikatoren werden an gegebener Stelle erläutert. Weitere Datenquellen sind:

- » BBE Retail Experts GmbH und Co KG
- » Gutachterausschuss NRW
- » Informationssystem Verkehr Ruhrgebiet des RVR
- » Flächennutzungskartierung (FNK) des RVR
- » Atlas der Gewerbe- und Industriestandorte im Ruhrgebiet (ruhrAGIS)
- » Orthofotos (RVR)
- » Für die Analyse des Flächenwandels wurde eine eigene Erhebungssystematik entwickelt. Diese wird in Kapitel 4 erläutert.
- » Geodaten verschiedener Landesbehörden (z.B. LANUV, Geologischer Dienst).

Daneben sind Informationen aus Fachliteratur, Grauer Literatur sowie aus den Vor-Ort-Gesprächen in die Beschreibung und Erläuterung der Daten eingeflossen.

Ein entsprechender Hinweis auf die Quelle der verwendeten Daten und Geodaten ist Bestandteil der Abbildungen und Tabellen. In einem Tabellenanhang sind ausgewählte Strukturdaten sowie ein Großteil der den Karten zu Grunde liegenden Daten beige-fügt.

Bei den Daten wurde darauf geachtet, den Zeitraum von 1995 bis 2008 zu berücksichtigen. Zum Teil wurde jedoch aus methodischen Gründen (z.B. Untersuchung des Flächenwandels) oder aus Gründen der Datenverfügbarkeit hiervon abgewichen. Die den einzelnen Abbildungen und Tabellen zu Grunde liegenden Zeiträume sind jeweils angegeben.

Insbesondere die Daten zur Bevölkerung, Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterliegen einem stetigen Wandel. Die Raumanalyse kann demnach nur eine Momentaufnahme darstellen. Im Rahmen zukünftiger Planungen wird daher eine stetige Aktualisierung einzelner Daten erfolgen müssen.

#### **1.4.2 Ableitung von Raumstrukturtypen für intraregionale Vergleiche**

Im Rahmen der Analyse und des intraregionalen Vergleichs war es notwendig, geeignete Teilräume abzuleiten. Hierfür bieten sich grundsätzlich verschiedene Raummodelle an.

Noch vor wenigen Jahrzehnten schien das Verbandsgebiet vergleichsweise einfach gegliedert: Folgte man wie etwa Weyl (1978) dem Fortschritt und der Entfaltung des Montanindustriellen Clusters, so ergab sich eine klare, von Süd nach Nord verlaufende Gliederung: Ruhrtal, Hellwegzone, Emscherzone, Lippezone und Rheinschiene. Mit dem Strukturwandel ist diese Klarheit zerfallen. Der heutige Ballungsraum ist geprägt durch das bunte Nebeneinander von Wissens- und Dienstleistungsindustrien sowie hochmodernem produzierenden Gewerbe. In den baulich-räumlichen Strukturen und der Raumnutzung lassen sich die Spuren des Industriezeitalters zwar lesen, sie sind aber großflächig umgenutzt und von regionalen Großprojekten wie dem Umbau des Emscherraums überformt. Parallel dazu hat sich auch die politisch-kulturelle Landschaft gewandelt. So hat die Internationale Bauausstellung Emscher Park (1989 bis 1999) eine Kultur der interkommunalen Kooperation angestoßen, deren Folgen sich bereits räumlich niederschlagen.

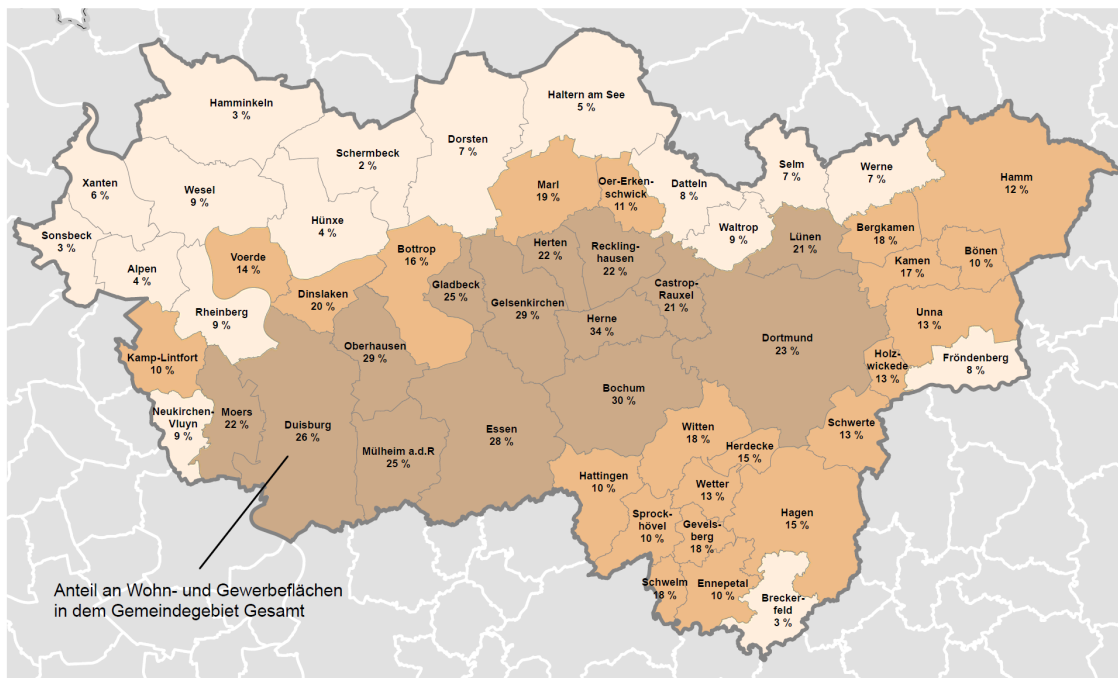
Die ausgeprägte Polyzentrik des Raumes tut ein Übriges. Hoch verdichtete Großstädte im Kern umgeben von geringer verdichteten Mittelstädten bis hin zu den Übergängen in das ländlich geprägte Umland, schaffen auch hier eine große Vielfalt. Hinzu kommt, dass der heutige räumliche Zuschnitt und die innere Gliederung des Verbandsgebietes als Ergebnis der kommunalen Gebietsreformen der 1970er Jahre gelesen werden kann.

Zur Beschreibung der inneren Struktur dieses Gebietes böten sich demnach verschiedene Betrachtungsperspektiven an, die jeweils ihr eigenes Raummodell entwickeln:

- » Naturräumliche Gliederung;
- » Wirtschaftsräumliche Gliederung als Folge von industrieller Genese und Strukturwandel;
- » Administrative Gliederung als Erbe der politischen Verhältnisse der 1970er Jahre;
- » Landesplanerische Gliederung in Abhängigkeit von Größe und Funktion;
- » Soziale Räume als Folge der Interaktionsmuster der Menschen;
- » Kooperationsräume unterschiedlicher Dichte und Zusammensetzung.

Vor dem oben skizzierten Hintergrund und wissend um die Tatsache, dass auch andere Zuordnungen denkbar sind, wurde für die Betrachtung der Kapitel ‚Bevölkerung‘, ‚Wirtschaft‘, ‚Flächennutzung und Flächenwandel‘ und z.T. ‚Städtesystem‘ ein eigenes Raumstrukturmodell abgeleitet, das die 53 Kommunen des Verbandsgebietes in drei Raumstrukturtypen gruppiert. Diese Raumstrukturtypen repräsentieren jeweils ca. 1/3 der Gesamtfläche des Verbandsgebietes. Als Maßstab wurde der Anteil der für Wohn- und Gewerbenutzungen in Anspruch genommenen Fläche gewählt, der im RVR-Schnitt bei 15 % liegt. Kommunen, deren Anteil 40 % über dem Durchschnitt liegen, werden als ‚höher verdichtet‘ und solche, deren Anteil 40 % unter dem Durchschnitt liegen, werden als ‚geringer verdichtet‘ bezeichnet. Nachfolgend beziehen sich die Aussagen in den genannten Kapiteln zu ‚höher verdichteten‘, ‚verdichteten‘ und ‚geringer verdichteten‘ Kommunen auf die in Abbildung 1.01 dargestellte Zuordnung.

**Abb. 1.02: Raumstrukturtypen**



**Raumstrukturtypen Definition**

**Wohn- und Gewerbeflächen in dem Gemeindegebiet Gesamt**

- 21 % - 34 % = Höher verdichtet (Ø 26 %)
- 10 % - 20 % = Verdichtet (Ø 14 %)
- 2 % - 9 % = Geringer verdichtet (Ø 6 %)

Raumstrukturtyp	Anteil Fläche an RVR in ha (%)
Höher verdichtet	151.297 (34 %)
Verdichtet	142.013 (32 %)
Geringer verdichtet	150.658 (34 %)
<b>RVR</b>	<b>443.967 (100 %)</b>

Quelle: FNK, Kartographie Regionalverband Ruhr 2011 (vgl. Tabelle 4.01 im Anhang)

Keiner der vier Kreise des Verbandsgebiets lässt sich als administrative Gesamtheit einem der drei Raumstrukturtypen zuordnen. Der Kreis Wesel ist jedoch im Schnitt mit 8 % Anteil Wohn- und Gewerbeflächen ‚geringer verdichtet‘, die Kreise Recklinghausen und Unna sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis sind mit 12 % nach der o.g. Definition als ‚verdichtet‘ zu bezeichnen.

Die getroffene Einteilung nach Gemeinden, kann dazu führen, dass auf Grund der sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen räumliche Strukturen nicht immer exakt beschrieben werden können. So können z.B. die Gemeindegebiete von Bottrop oder Hattingen in einen höher verdichteten und einen geringer verdichteten Teil unterschieden werden. Der regionale Maßstab der Raumanalyse führt dazu, dass solche innergemeindlichen Strukturunterschiede nicht berücksichtigt werden können. Die Ergebnisse sind demnach entsprechend differenziert zu bewerten.

