

Konrad Goppel

Vernetzung und Kooperation – das neue Leitziel der Landesplanung

Kurzfassung

Nachdem sich das Leitziel der “Wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen”, insbesondere in Form der “Unterstrategie” des “Erschließungsprinzips” in den letzten Jahrzehnten nachweislich bewährt hat, kommt angesichts entscheidend geänderter Rahmenbedingungen dem Leitziel der “Vernetzung und Kooperation” zentrale Bedeutung als neue, grundlegende landesplanerische Philosophie der kommenden Jahre zu. Dabei werden die “Wertgleichen Lebensbedingungen” nicht abgelöst, sondern bleiben dem Prinzip der “Vernetzung und Kooperation” übergeordnet. In abgestuftem Vorgehen hat sich “Vernetzung und Kooperation” ausgehend vom Verkehr in sämtlichen Strukturbereichen zu vollziehen und betrifft Gebietskörperschaften wie Teilräume des Landes. Sie darf systemimmanent an den Grenzen nicht haltmachen, hat aber, dem Bild des Netzes entsprechend, den organischen Wechsel von “Knoten” und “Maschen” zu wahren. Auch das neue Leitziel muß gewagt werden, wie seinerzeit die “Wertgleichen Lebensbedingungen” gewagt wurden – und gewonnen haben.

Seit den 60er Jahren kommt im praktischen Vollzug wie in der theoretischen Behandlung dem Leitziel der “Wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen” innerhalb der Landesplanung zentrale Bedeutung zu (1). Nicht weniger wesentlich, sozusagen als “Unterstrategie”, erscheint das sog. “Erschließungsprinzip”, wonach als einer der Wege zu diesen wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen Infrastruktureinrichtungen im ländlichen und vor allem schwachstrukturierten Raum auch dann zu schaffen waren, wenn ein Bedarf noch nicht nachweisbar bestand, sondern durch die jeweilige Einrichtung erst geweckt werden sollte. Man wollte den ländlichen Räumen damit Entwicklungschancen eröffnen, ihre Standortnachteile und Zentrumsferne ausgleichen und insbesondere Ansiedlungsvoraussetzungen für die Wirtschaft bieten. Nach diesem Erschließungsprinzip sind etwa in Bayern die neuen Universitäten im ländlichen Raum gegründet worden, in Passau, Bamberg und Bayreuth, sind Autobahnen gebaut worden, wie die A 92 von München über Landshut, Deggendorf

nach Passau in Niederbayern oder die A 93 über Regensburg, Schwandorf nach Weiden in der Oberpfalz. Es haben seinerzeit weder Studenten an den Standorten des ländlichen Raumes auf die Universitäten gewartet noch hat der bestehende Verkehr in diese Räume den Bau der Autobahnen erzwungen. Wie wir jedoch aus den Ergebnissen der Volkszählung wissen, ist ein tragfähiger Bedarf sehr wohl geweckt worden, die Infrastruktureinrichtungen haben ihre entwicklungsfördernden Folgewirkungen gezeitigt, die Bevölkerung des ländlichen Raumes hat die Einrichtungen angenommen (2) und ist als Folge davon in ihren Heimaträumen geblieben oder aber dorthin zurückgekehrt (3).

Heute ist die Infrastruktur des ländlichen Raumes weitgehend aufgebaut, der ländliche Raum hat seine Strukturen verbessert, z.T. stößt der Ausbau der Infrastruktur bereits an ökologische Grenzen. In der in Kürze abgeschlossenen Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern waren Teilbereiche des ländlichen

Raumes aus der Gebietskategorie “schwachstrukturierte Gebiete” herauszunehmen, weil sie dank der Impulse von “Erschließungsinfrastruktur” ihre seinerzeitigen Struktur-schwächen überwunden haben (4). Hinzu kommt mit dem Wegfall und der Öffnung der Grenzen im Osten sowie dem Inkrafttreten des europäischen Binnenmarktes eine Änderung der Rahmenbedingungen (5), wie wir sie in unserer jüngeren Geschichte nie erlebt haben (6). Waren die wertgleichen Lebensbedingungen und das Erschließungsprinzip mit all ihren Unterzielen die Antwort auf die Situation der 60er Jahre mit überschäumenden Verdichtungsräumen, die von ihren gewachsenen Wirtschafts- und Gesellschaftsverbindungen abgeschnitten waren, die am Rande lagen und die es zu den pulsierenden Wirtschafts- und Lebenszentren zurückzukoppeln galt, so stellt sich heute die Frage, welche Antwort auf die neue Situation zu geben ist und inwieweit die hergebrachten landesplanerischen Leitziele aufrechterhalten oder ggf. durch neue ersetzt werden müssen. Die Antwort erfordert ein ge-

naueres Hinterfragen der neuen Situation. Mit anderen Worten, auf welche Auswirkungen Europas und der Öffnung nach Osten gilt es zu reagieren und wie kann die Reaktion sachgerecht aussehen? Europa und die Ostöffnung haben sicherlich eine Fülle von Wirkungen, die unterschiedlichste Fachbereiche berühren und zu unterschiedlichsten Folgerungen, z.T. auch Maßnahmen geführt haben (7).

Entscheidend sind in diesem Zusammenhang die Auswirkungen auf die Entwicklung unseres Lebensraumes. Wenn man der überwiegenden Meinung folgt, wird sich die Entwicklung, vor allem aber die wirtschaftliche Entwicklung im Europa der Zukunft in großen Mammutzentren abspielen, Zentren von 4–5 Mio. Einwohnern. Mag man diese Zentren verbinden zu den mehr oder weniger lyrischen Gebilden der sog. Blauen Banane, der Traube oder dem Sun-Belt (8) oder nicht, jedenfalls wird Deutschland allenfalls mit dem Großraum Frankfurt oder Berlin daran beteiligt sein. Länder etwa wie Bayern werden derartige Zentren nicht haben können, sie werden aber auch nicht wollen. Sie widersprechen im übrigen ihrer bisherigen landesplanerischen Grundidee, der räumlichen Überschaubarkeit und Vielfalt.

Gleichzeitig gilt es natürlich, zu diesen Zentren wettbewerbsfähig zu bleiben. Aber auch unabhängig davon wird sich in einem vereinten Europa der Wettbewerb seiner Teilräume verschärfen. Wie reagiert die Landesplanung auf diese neue Situation? Ihre Antwort kann nur sein, die gewachsenen, überschaubaren Siedlungs- und Lebensseinheiten mit ihren Traditionen, ihrer ökologisch-kulturellen Qualität, ihrer sozialen Mitte und Identifikationsfähigkeit zu erhalten, aber sie so miteinander zu vernetzen, daß ihre Wettbewerbsfähigkeit mit größeren europäischen Agglomerationsräumen gewahrt bleibt. In der Schweiz wurde für dieses Vorgehen der Begriff der "Stadt Schweiz" geprägt, d.h. eben auch die kleinräumige, gewachsene Vielfalt zu wahren, aber die einzelnen Teile so zu verbinden, daß sie als Ganzes, wie eben eine Stadt, reagieren können (9). Dieses Leitziel

der Vernetzung und Kooperation wird nunmehr in der Gesamtfortschreibung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms erstmals seine rechtsverbindliche Verankerung erfahren (10), es dürfte aber darüber hinaus zur neuen grundlegenden landesplanerischen Philosophie der kommenden Jahrzehnte werden. Vernetzung und Kooperation sind sicherlich Prinzipien genereller Bedeutung, die als Steigerung der Effizienz, aber auch als grundsätzliche Einstellung in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat zunehmendes Gewicht erlangten. Sie werden und müssen nunmehr auch in der räumlichen Planung die zentrale Rolle spielen.

Diese Rolle wird keinesfalls das Leitziel der wertgleichen Lebensbedingungen ablösen. Die wertgleichen Lebensbedingungen bleiben dem Prinzip von Vernetzung und Kooperation übergeordnet, nachdem auch die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit, der Vernetzung und Kooperation ja dienen, aus sich heraus keine Berechtigung erfährt, sondern nur aus dem vorrangigen Zweck der Erhaltung und Beförderung der Wohlfahrt der Bürger des Landes legitimiert ist, die sich wiederum in der Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen verwirklicht. Wenn also die wertgleichen Lebensbedingungen vor und über dem Prinzip von Vernetzung und Kooperation Bestand und Gewicht behalten, so bedarf es freilich ebenfalls der Betonung, daß ihre bisherige, fast ausschließlich auf den ländlichen Raum bezogene Anwendung eine rein faktische, keineswegs aber eine zwingend systembedingte war. Während nämlich bisher wegen seiner Strukturschwäche und peripheren Lage in besonderer Weise der ländliche Raum der Fürsorge dieser landesplanerischen Strategie bedurfte, wird in zunehmendem Maße die Wahrung und Erhaltung wertgleicher Lebensbedingungen Auftrag und Anliegen auch in den Verdichtungsräumen, und es besteht weder theoretisch noch praktisch eine Begründung dafür, diese Strategie diesen Räumen vorzuenthalten. Auch das Erschließungsprinzip ist nicht aufgehoben. Es hat freilich vielfach seine aktuelle Notwendigkeit dort verloren, wo die Ausstattung an Infrastruktur

den erforderlichen Stand erreicht, z.T. sogar bereits überschritten hat. Vor allem in den neuen Ländern ist es jedoch zweifellos das sachgerechte Mittel, um Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und strukturelle Nachteile abzubauen.

Was heißt nun Vernetzung und Kooperation, wie ist dieses neue landesplanerische Prinzip inhaltlich auszufüllen?

Man wird mehrere Stufen unterscheiden müssen. Die erste Stufe betrifft die Grundvoraussetzung, von der ausgehend weitere Schritte erst ermöglicht oder zumindest erleichtert werden. Es handelt sich um die verkehrliche Vernetzung, dem Wissensstand unserer Zeit entsprechend, mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln sowie mit modernen Kommunikationstechnologien. Vor allem der Schiene wird dabei die tragende Rolle zukommen. Die folgenden Stufen von Vernetzung und Kooperation betreffen sämtliche Strukturbereiche, die sich zur Steigerung von Effizienz und Rentabilität für eine Zusammenarbeit anbieten.

Zu denken ist im wirtschaftlichen Bereich etwa an einen Erfahrungsaustausch und eine Kooperation bei der Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik. Ferner erscheint eine Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftsförderung, hier insbesondere im Hinblick auf eine gemeinsame Standortberatung und ein gemeinschaftliches Standortmarketing, ebenso möglich wie eine Abgleichung von Messeaktivitäten.

Weitere Kooperationsbereiche betreffen den Verkehr. So ist neben der Sicherung und Schaffung großräumiger Verkehrsinfrastruktur etwa ebenso notwendig

- die Zusammenarbeit bei der Förderung des ÖPNV und
- die Zusammenarbeit bei der Konzeption und Standortfindung von Großverkehrseinrichtungen (z.B. Güterverkehrszentren).

Weitere, für die interkommunale Kooperation wichtige Sektoren sind die Kultur sowie die Forschung und Bildung, wobei neben der Kooperation im Bereich des Technologietransfers ins-

besondere auch eine Zusammenarbeit von Hochschulen im Sinne von Aufgaben- und Funktionsteilungen sinnvoll sein kann.

Die beschriebene mehrstufige Zusammenarbeit muß sich auf Gebietskörperschaften ebenso erstrecken wie auf Teilräume des Landes. Sie betrifft die Gebietskategorie der Verdichtungsräume wie die des ländlichen Raumes.

In Bayern wurde, sozusagen im Vorgriff auf das Landesentwicklungsprogramm, im städtischen Bereich begonnen. So haben die Städte München, Augsburg und Ingolstadt ihre Vernetzung mit vertraglicher Vereinbarung und entsprechenden inhaltlichen Festlegungen bereits eingeleitet.

Die Verbindung trägt den zukunftsverheißenden Namen MAI und betrifft zunächst konkrete gemeinsame Vorhaben wie

- gemeinsame Konzeption und Gestaltung der großräumigen Schienenfern- und Transitwege und deren kapazitätsmäßige Auslegung,
- gemeinsame Überlegungen bei der künftigen Gestaltung regionaler Verkehrsverbünde,
- Kooperation im Messe- und Ausstellungswesen,
- Aufgabenteilungen im Bereich des Fremdenverkehrs u.a. mehr.

Gleiches gilt für die Städte Landshut, Rosenheim, Salzburg, ggf. erweitert um Innsbruck. Auch hier ist etwa gedacht an die abgestimmte Gestaltung der Schienenanschlüsse an den neuen Flughafen München-Franz-Josef-Strauß etwa durch Aufgreifen der Erwägungen für einen "Salzburg-Shuttle" und dessen Verknüpfung mit Landshut. Ein weiterer Ansatzpunkt der Zusammenarbeit könnte das gemeinsame Eintreten für den forcierten Bau der B 15 (neu) und den 6-streifigen Ausbau der A 8 Rosenheim-Salzburg (Abschnitt Rosenheim-Frasdorf im vordringlichen Bedarf) sein. Gemeinsame Überlegungen betreffen neben dem Messewesen ferner den Fremdenverkehr mit der gemeinsamen Präsentation der drei Städte als Städtedreieck um den Chiemgauer Zentralraum

herum mit unterschiedlichen, aber aufeinander abgestimmten Schwerpunkten (z.B. Landshut als Stadt der bayerischen Herzöge, Rosenheim als gewachsener zentraler Ort in voralpiner Erholungslandschaft und Salzburg als Kulturzentrum internationalen Ranges). Zu betonen erscheint dabei der grenzüberschreitende Aspekt.

Ab- und Ausgrenzung können systemimmanent mit Vernetzung und Kooperation nicht vereinbar sein. So ist gerade jetzt die Zusammenarbeit auch über die östlichen Grenzen hinweg im Sinne dieser Zielsetzung ein Gebot der Stunde. Bayern ist demnach dabei, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte mit seinen Nachbarn zu erarbeiten, die im Norden das östliche Oberfranken, das Egerland und das Sächsische Vogtland, im mittleren Bereich Teile der Oberpfalz und des tschechischen Chodengau, im Süden das Umfeld der Nationalparke Bayerischer Wald und Böhmerwald sowie das Mühlviertel betreffen und in eine dauerhafte institutionalisierte Vernetzung und Kooperation münden sollen.

Vernetzung heißt aber auch, dem Bild des Netzes in gleicher Weise dort treu zu bleiben, wo strukturbedingt das Zusammenwachsen zu großen Agglomerationen möglich wäre oder sich sogar bereits Tendenzen dazu abzeichnen. So wählt das neue Bayerische Landesentwicklungsprogramm bewußt den Weg, den Trend zur Ausdehnung etwa des Verdichtungsraumes München in Richtung Augsburg oder Ingolstadt, bzw. des Verdichtungsraumes Nürnberg in Richtung Bamberg nicht hinzunehmen, obwohl in Teilbereichen bereits die Kriterien zur Erweiterung der Verdichtungsräume erreicht wären. Es wurde demnach eine eigene Gebietskategorie "Ländlicher Raum im Umfeld großer Verdichtungsräume" geschaffen, um mit spezifischen Zielen dem breiartigen Zusammenfließen dieser Räume gegensteuern zu können und um zugleich diese Räume bei der Wahrung und Weiterentwicklung von Strukturen zu unterstützen, die sich sicherlich vom allgemeinen Ländlichen Raum abheben, aber dennoch nach Art und Selbstver-

ständnis nicht mit denen des Verdichtungsraumes gleichzusetzen sind (11).

Damit wird das Bild des Netzes gewahrt, dem neben den verdichteten "Knoten" gleichermaßen die freien "Maschen" notwendig und gemäß sind. Natürlich ist auch die Treue zu diesem Bild nicht ästhetischer Selbstzweck, sondern Beibehaltung eines Prinzips, dem ein effektiverer Einsatz eigener Vorzüge – nicht zuletzt auch durch Wahrung und Förderung der ökologischen Qualitäten – und dadurch höhere Konkurrenzfähigkeit zugetraut wird.

Sicherheit, tatsächlich den europäischen Wettbewerb zu bestehen, kann es aber auch über dieses Leitziel nicht geben. Wie jedes Instrument der Landesplanung sind auch Vernetzung und Kooperation in ihrem notwendigen Umgang mit der Zukunft der "Klippe des Nichtwissens" ausgesetzt (12). Sie müssen also gewagt werden, wie seinerzeit die wertgleichen Lebensbedingungen gewagt wurden – und gewonnen haben.

Anmerkungen

- (1) Vgl. HÜBLER, K.-H. u.a.: Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1980. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 80
- (2) Leitbilder für den ländlichen Raum. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. – München 1982. = Materialien, Bd. 18
- (3) FLEMMING, M. u.a.: Regionalbewußtsein als Grundlage der Regionalpolitik. – Bayreuth 1986. In: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bd. 43; MAIER, J. u.a. (Hrsg.): Chancen für den ländlichen Raum. Regionalpolitik am Ende der 80er Jahre. – Bayreuth 1987. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bd. 49

(4)

KLEINHENZ, G.: Die Universität Passau. Auswirkungen auf die Stadt Passau und ihr Umland. – Passau 1985

(5)

GOPPEL, K.: Die Landesentwicklungspolitik in Bayern nach Öffnung der Grenzen im Osten: Herausforderungen – neue räumliche Entwicklungen – landesentwicklungspolitische Handlungsansätze. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Entwicklungen in Mitteleuropa nach Öffnung der Grenzen im Osten unter besonderer Berücksichtigung Bayerns. – Hannover 1992, S. 138–155

(6)

GÖB, R.: Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. – Hannover 1991. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 190

(7)

Vgl. HANEKLAUS, W.: Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. – Münster 1991

(8)

Vgl. NERB, G.: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf ausgewählte Bereiche und mögliche Anpassungsstrategien der Unternehmen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Entwicklung und Raumplanung in Bayern im Hinblick auf den künftigen gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt. – Hannover 1990, S. 33–75

(9)

Vgl. ELSASSER, H.: Stadt-Schweiz – ein Konzept zur Stärkung der Schweiz in Europa. In: SCHAFFER, F.; THIEME, K.; TROEGER-WEIB, G. (Hrsg.): Innovative Regionalentwicklung. – Augsburg 1993, S. 78–84

(10)

Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm – Gesamtfortschreibung (Entwurf). – München 1993

(11)

Ebenda, A II, S. 32 f.

(12)

Vgl. LENDI, M.: Planungsphilosophie und ihre Umsetzung. In: SCHAFFER, F.; THIEME, K.; TROEGER-WEIB, G. (Hrsg.): Innovative Regionalentwicklung. – Augsburg 1993, S. 30

Min. Dirig. Prof. Dr. Konrad Goppel
Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 81 01 40
81901 München