

HEINRICH MÄDING

Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung?

Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des „Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet“

1. Wandlungen des Begriffs „Leitbild“

In der Anfangsphase der Diskussion der räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland hat — vor allem durch die Arbeiten von E. Dittrich — der Begriff des „Leitbildes“ eine wichtige Rolle gespielt¹. Dittrich war der Auffassung, „daß es das Kennzeichen geschichtlicher Epochen ist . . . , daß bei ihnen alle Lebenszusammenhänge unter geistige Formprinzipien, Leitbilder, gestellt werden“², und er sprach von einem „Leitbild der sozialen Raumordnung“ im Unterschied zu einem „Leitbild der liberalen Raumordnung“. „Soziale Raumordnung, soziale Marktwirtschaft, sozialer Rechtsstaat sind jeweils verschiedene Ausprägungen einer Gesellschaftsordnung“³. Dittrich sah den Begriff, den er bewußt nicht definieren wollte⁴, in großer Nähe zu dem der „Wirtschaftsstile“ (Spiethoff, Müller-Armack) und hielt es nicht für sinnvoll, den Begriff „Leitbild“ auch für einzelne Pläne und Programme, gar in kartographischer Darstellung, zu benutzen⁵.

Im Laufe der 60er und 70er Jahre wurde der „Leitbild“-Begriff zwar seltener verwendet⁶, er verschwand aber nicht aus den

Plandokumenten⁷. Er verlor zugleich seine anfängliche Unschärfe. Kloten bestimmte ihn als „Inbegriff einer gedachten und zugleich gewollten Ordnung gesellschaftlicher und wirtschaftlichen Zustände“⁸. Damit geriet er in engste Nähe zu einem spezifischen Begriff der Planung, die Kaiser etwa zur selben Zeit definierte als „systematischen Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens“⁹. Das Produkt eines solchen Entwurfes kann als „Leitbild“ bezeichnet werden. Dem Leitbild wird damit die Funktion zuerkannt, einen erstrebten Endzustand zu skizzieren und dadurch politisch-administrative und private Einzelaktionen indirekt zu lenken und zu koordinieren. Das Leitbild besteht dann — abweichend von Dittrichs Sprachgebrauch — in einer anschaulichen Darlegung der Ziele räumlicher Planung, in deren Kern im Einzelfall auch eine kartographische Darstellung von Raumnutzungen stehen kann.

Gegenüber Kaisers Planungsverständnis, das den Leitbildentwurf betont, dominiert heute eine Planungsauffassung, die der Zielerreichung und damit Akteuren, Instrumenten und Aktivitäten begriffsprägendes Gewicht gibt. Innerhalb eines solchen Pla-

nungsverständnisses ist der Entwurf eines Leitbildes nur eine Teilaktivität im Planungsprozeß.

Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen ist das „Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet“ vom 18. 11. 1982. Aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Planungsforschung läßt sich an ein solches Leitbild eine Reihe von zusammenhängenden Fragen herantragen:

- nach seinen Inhalt (Kap. 2),
- nach seiner Entstehung (Kap. 3),
- nach seinen voraussichtlichen Wirkungen (Kap. 4),
- nach der Beurteilung dieser Wirkungen (Kap. 5) und
- nach evtl. Verbesserungsvorschlägen (Kap. 6).

Es wird sich zeigen, daß auch dieses Leitbild ergänzt werden sollte durch konkretere Aussagen zur Zielerreichung.

2. Inhalt

Die Publikation des „Leitbildes“ besteht aus dem „Leitbild“ selbst (S. 7-42) und „Informationen zum Bodenseegebiet“, vorrangig Tabellen und Karten (S. 43-64). Das „Leitbild“ gliedert sich nach einführender Präambel und definitorischen Bemerkungen zum Bodenseegebiet in sechs Kapitel (in Klammern die Zahl der Leitsätze):

1. See und Uferzone (5),
2. Natur und Landschaft (7),
3. Siedlung (5),
4. Wirtschaft (3),
5. Fremdenverkehr (5),
6. Verkehr (5).

Schon aus der Reihenfolge und Zahl der Forderungen läßt sich die Gewichtung ablesen: Das „Leitbild“ konzentriert sich im Spannungsfeld Ökologie/Ökonomie auf die ökologischen Belange.

Ein besonderes Problem für ein Bodensee-Leitbild stellt die äußere räumliche Abgrenzung des Bodenseegebietes und dessen innere räumliche Gliederung dar,

- weil administrative Raumeinheiten oberhalb der Gemeindeebene (Kreise, Regionalverbände) zu heterogen wären, da sie auch seeferne Gebiete einschließen müßten,
- weil funktionale Verflechtungsräume (Arbeitsmarkregionen, Versorgungsräume) nicht international einheitlich definiert sind und miteinander konkurrieren
- und schließlich auch mit naturräumlichen Regionseinteilungen nicht zur Deckung zu bringen sind.

Das „Leitbild“ wählt eine pragmatische Abgrenzung: Zum Bodenseegebiet zählt es in gemeindescharfer Abgrenzung (vgl. S. 52) in der Bundesrepublik Teile von Baden-Württemberg und Bayern, in der Schweiz den Kanton Schaffhausen und Teile der Kantone Thurgau und St. Gallen sowie in Österreich einen Teil des Bundeslandes Vorarlberg, insgesamt ca. 260 Gemeinden. Für die Geltung ist wichtig, daß außer dem Kanton Schaffhausen kein Gliedstaat ganz erfaßt ist. Dies gilt selbst für die Regionalebene. So fehlt z. B. vom Gebiet des baden-württembergischen Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee — mit seinen zwei Gebietshälften sowieso ein Unikum unter den Regionen — die westliche Hälfte, vom Regionalverband Bodensee-Oberschwaben der nördliche Teil. Die

bayerische Region Allgäu ist nur mit den Nahbereichen Lindau und Lindenberg erfaßt.

Intern ist das Bodenseegebiet ebenfalls auf der Basis von Gemeindegrenzen in zwei Bereiche gegliedert: den „Uferbereich“ und den „seefernen Bereich“, wobei zum Uferbereich alle Gemeinden zählen, die direkt am Seeufer teilhaben (und einige wenige zusätzliche Gemeinden ohne Seezugang). Der Kompromißcharakter der Grenzziehungen kommt deutlich zum Ausdruck, wenn man bedenkt, daß damit Flächen im Norden der Gemeinde Friedrichshafen, die zum Uferbereich zählen, wesentlich weiter vom See entfernt sind als einige Schweizer Gemeinden des Kantons Appenzell/Außerrhoden, die nicht einmal zum Bodenseegebiet gerechnet werden.

Die Hauptlinie des Gedankenganges legt die Präambel dar: Das Bodenseegebiet ist von der Natur (See, Landschaft) begünstigt und bietet vielfältige Nutzungsmöglichkeiten (Trinkwasser, Erholung, Siedlung, Wirtschaft). Deren ungesteuerte Ausnutzung führt zu Nutzungskonflikten und wegen der „Empfindlichkeit der Landschaft“ zur grundlegenden Gefährdung der „unersetzlichen Werte der Bodenseelandschaft“, die auch für kommende Generationen erhalten bleiben sollen. Dies soll aber nicht über eine museale Erhaltungsstrategie geschehen, denn die hier lebende Bevölkerung soll auch an der wirtschaftlichen Entwicklung „angemessen teilnehmen und ihre Zukunft mitgestalten“ können.

Daraus wird deutlich, daß die Ziele, Vorteile und Nutzungen von drei großen Bevölkerungsgruppen gegeneinander abgewogen werden müssen: zukünftige Generationen, heutige hier lebende Bevölkerung sowie heutige sonstige Bevölkerung. Wegen der Unkenntnis über die konkrete inhaltliche Ausprägung der Ziele und Nutzungen der zukünftigen Generationen bleibt den heutigen Planern nichts anderes übrig, als für diese bestimmte, heute geschätzte Eigenschaften der Region zu erhalten oder zu verbessern. Damit reduzieren sich die Konflikte auf zwei Typen:

- zwischen der regionalen und der nicht-regionalen Bevölkerung und
- innerhalb der regionalen Bevölkerung.

Beim ersten Konflikttyp formuliert das Leitbild mehrfach dezidiert zugunsten der regionalen Bevölkerung: „Es kann nicht Aufgabe des Bodenseegebietes sein, als ein ‚ökologischer Ausgleichsraum‘ Belastungen zu beheben, die in entfernteren Räumen entstanden sind“ (S. 9). In der Debatte um die „funktionsräumliche Arbeitsteilung“, die vor allem durch den Abschlußbericht der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel¹⁰ angefaßt worden ist, trifft es damit eindeutig eine Entscheidung gegen diese Strategie und zugunsten des konkurrierenden Konzepts ausgeglichener Funktionsräume.

Beim zweiten Konflikttyp ist das Leitbild weit weniger entschieden. Die Konflikte werden nur selten als solche bezeichnet und verbal durch harmonisierende Formeln zugedeckt. Inhaltlich geht es vor allem

- a) um die interne Disparität zwischen relativ begünstigtem Uferbereich und Hinterland,
- b) vor allem im Uferbereich um den Konflikt zwischen ökologischen Erhaltungszielen (Sauberhaltung des Sees, Erhaltung der Flachwasserzonen, des ursprünglichen Landschaftsbildes) und den diversen Nutzungen und schließlich
- c) um die Konflikte zwischen den verschiedenen durch multifunktionale Standortgunst attrahierten Nutzungsarten (Erholung, Wirtschaft, Verkehr, Siedlung), ja innerhalb einzelner Nutzungsarten (Ferienerholung, Wochenenderholung).

An keiner Stelle werden im „Leitbild“ diese Konflikte systematisch entfaltet und auf Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten geprüft. Selbst die bekannten Probleme des intraregionalen Straßenverkehrs, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, werden im Verkehrskapitel ganz zugunsten der großräumigen Anbindung der Region an das europäische Fernstraßennetz übergangen.

Versucht man den Modus der Aussagen zu charakterisieren, kommt man zu folgendem Ergebnis:

- Die Aussagen des „Leitbildes“ beziehen sich auf das Bodenseegebiet insgesamt oder seine beiden Bereiche, nicht aber auf einzelne Staaten, Teilgebiete oder gar Gemeinden. Im Unterschied zum Landesentwicklungsplan oder den Regionalplänen verzichtet das „Leitbild“ auf regionalisierte Aussagen (z. B. zur Sicherung von Flächen für Vorrangfunktionen oder zur räumlichen Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen usw.). Nur im Kapitel Verkehr werden, da unumgänglich, in Trassenangaben einzelne Orte genannt.
- Die Leitsätze haben den typischen Forderungscharakter, der ähnliche Sätze im Landesentwicklungsplan oder den Regionalplänen auch kennzeichnet. Sie unterscheiden sich damit von den häufig mehr beschreibenden Aussagen in anderen Dokumenten grenzüberschreitender Kommissionen.
- Die Ziele sind nicht über Indikatoren oder gar Indikatorwerte (Höchst-, Mindest-, Durchschnittswerte) operationalisiert, nicht in ihrer Bedeutung gewichtet oder Priorität unterschieden¹¹.
- Instrumente der Zielerreichung werden — soweit sie sich nicht aus der Zielformulierung selbst unschwer ableiten lassen, weil sie damit quasi identisch sind (z. B. Ausbau des Radwegenetzes) — selten genannt.
- Es fehlt der Bezug auf konkrete Adressaten (Gemeinde, Kreis, Unternehmer etc.), die den Einsatz von Instrumenten steuern könnten.

- Es fehlt jeder Bezug auf finanzielle Restriktionen und/oder zeitliche Vorgaben, bis zu denen ganz bestimmte Ziele erreicht sein sollen.

Kurz: Die Aussagen sind wenig raumscharf, nicht zeitbezogen, nicht operational, nicht handlungsbezogen, nicht adressatenbezogen und nicht ressourcenbezogen. Sie haben damit weitgehend den Charakter von Leerformeln, über deren Dominanz, Begründung und Funktionen in der Raumplanung inzwischen hinreichend geschrieben wurde¹².

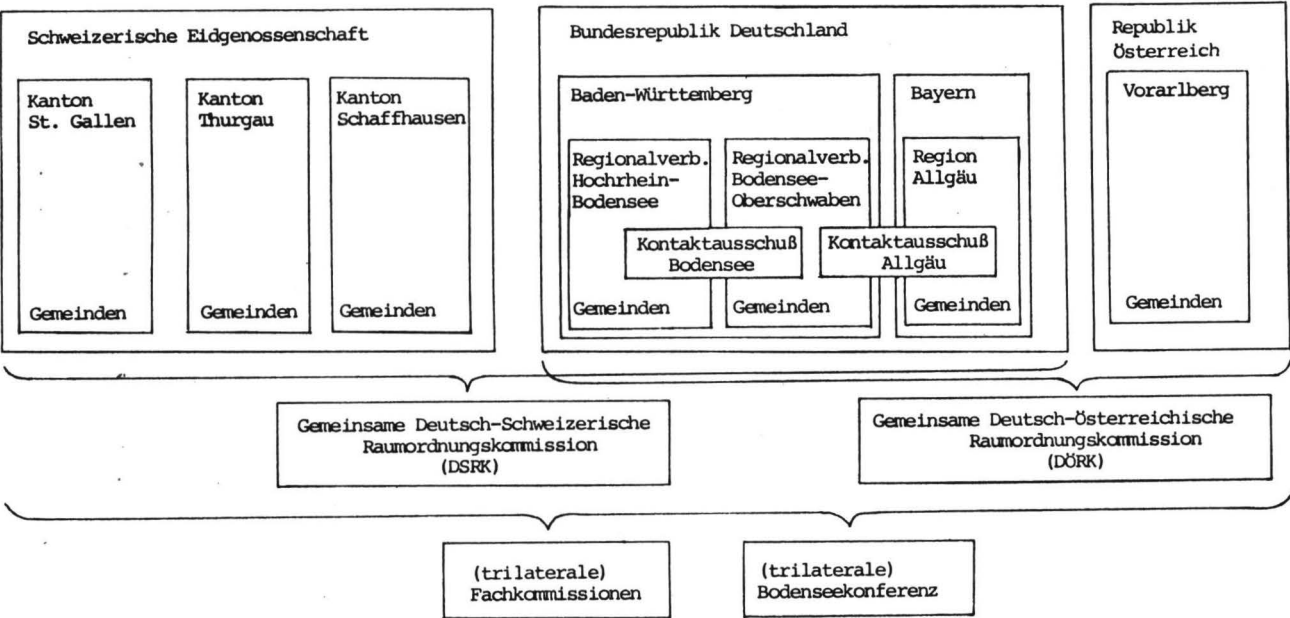
3. Entstehung

3.1. Entscheidungsstruktur

Einen Überblick über die Vielzahl der Akteure vermittelt Abbildung 1. Da eine übergreifende trilaterale Raumordnungskommission der Anrainerstaaten für das Bodenseegebiet fehlt¹³, kam der gemeinsamen Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission (DSRK), bzw. der ständigen Arbeitsgruppe dieser Kommission, bei der Entwicklung des „Leitbildes“ die zentrale Rolle zu. Für die Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission (DÖRK) standen stets andere Themen als der räumlich eher periphere Bodensee im Mittelpunkt. Österreich/Vorarlberg war aber an der Erarbeitung in der ständigen Arbeitsgruppe beteiligt und hat bei der Verabschiedung des „Leitbildes“ durch die DSRK sein volles Einverständnis erklärt. Die DÖRK hat es später ebenfalls formell gebilligt.

Die paritätisch zusammengesetzte DSRK¹⁴ wurde durch ein Protokoll zu ihrer Geschäftsordnung am 28. 8. 1973 gegründet. Sie besteht aus (höchstens) 18 Mitgliedern; zu den 9 deutschen gehören der beim Bund für Raumordnung zuständige Minister und die in Baden-Württemberg und Bayern für Landesplanung zuständigen Minister. Von den sechs weiteren Mitgliedern werden drei von Baden-Württemberg (darunter die Vorsitzenden der beiden Regionalverbände), einer von Bayern und zwei vom Bund benannt. Auf Schweizer Seite sind neben dem Bund alle Grenzkan- tone vertreten.

Abbildung 1:
Träger und Kooperationsgremien im Bodenseegebiet



Da jede Delegation nur eine Stimme führt und Empfehlungen einstimmig abzugeben sind, ist vor jeder Beschlußfassung ein komplizierter Koordinationsprozeß zu durchlaufen, der selbst nicht formal strukturiert ist und daher eine geringe formale Konfliktlösungskapazität besitzt. Zunächst sind im nationalen Rahmen notwendig

- eine vertikale Koordination zwischen Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden,
- auf den unteren Ebenen eine horizontale Koordination zwischen Ländern, Regionen und Gemeinden,
- für jede einbezogene Körperschaft eine sektorale Koordination zwischen Fachplanungen und räumlicher Planung.

Erst dann kann an eine internationale Koordination der Vorstellungen zwischen den beteiligten Staaten gegangen werden. Diese ähnelt insofern der nationalen horizontalen Koordination, als auch bei ihr gleichartige und gleichberechtigte Partner ohne hierarchische Über- bzw. Unterordnung miteinander verhandeln und Tauschmedien oft fehlen.

Neben der reinen Vielzahl der Akteure und der formalen Struktur des Koordinationsprozesses stellt die Homogenität oder Heterogenität der Problemlagen, Sichtweisen und Interessen ein drittes und wichtiges Merkmal der Entscheidungsstruktur dar. Gerade dadurch erweist es sich im internationalen Bereich oft als schwieriger, zu gemeinsamen Aussagen zu kommen, als auf nationaler Ebene. Zwischen den drei beteiligten Staaten und ihren Bevölkerungen bestehen zunächst generell weniger historisch überkommene Animositäten als in anderen Grensräumen der Bundesrepublik. Hinzu kommen bemerkenswerte sozioökonomische und kulturelle Gemeinsamkeiten. Dazu zählen z. B.: Sprache, förderative Ordnung, Wirtschaftsordnung, Wirtschaftskraft und eine dem Grenzraum gemeinsame eher konservative politische Kultur, in der wirtschaftsfreundliche, antiplanerische und dezentralisierende Tendenzen vorherrschen. Diese generellen Gemeinsamkeiten erleichterten die internationale Koordination der Planung.

Im Bereich der räumlichen Planung gibt es sowohl einheitliche als auch uneinheitliche Phänomene. Einheitlich ist vor allem auf der Sachebene die interne regionale ökonomische Disparität zwischen Uferbereich und Hinterland und die externe Disparität zu den nationalen Wirtschaftszentren. Einheitlich ist auch die Abhängigkeit aller vom See und damit vom Verhalten der Nachbarstaaten. Auf der Ebene der Entscheidungsstruktur (d. h. der Institutionen, ihrer Organisation und Kompetenzen) sind dagegen größere Diskrepanzen wahrzunehmen. So fördert die jeweilige institutionelle Zuordnung der Raumordnung zu unterschiedlichen Ressorts eine unterschiedliche Ausrichtung von politischen Aufmerksamkeiten zwischen den beteiligten Akteuren.

Zwar gibt es kaum konkrete Verteilungskonflikte zwischen den Staaten, jedoch unterschiedliche Prioritäten, da der See als Erholungsraum z. B. für das industrialisierte Baden-Württemberg eine größere Rolle spielt als für die Schweiz und Österreich.

Uneinheitlich sind schließlich die Interessenpositionen, die an einzelnen konkreten Projekten oder Streitfällen festgemacht werden können: Vom technischen Großprojekt eines Ölspeichers im Calanda-Massiv bis zum dauerhaften Kleinkrieg zwischen deutschen Umweltschützern und Schweizer Fischern und Wasservogeljägern im Untersee. Insgesamt kann aber das Ausmaß der Konflikte in der internationalen Dimension als eher gering eingestuft werden.

Es ist schwierig, eine genaue Chronologie der Aktivitäten zu erstellen, die in dieses „Leitbild“ einmünden. Die einzelnen, in Abbildung 1 ausgewiesenen Akteure sind dabei nicht von gleicher

Bedeutung. Es sei nur darauf hingewiesen, daß der Bodensee für die Bundesrepublik und die Schweiz eine weit größere Rolle spielt als für Österreich und daß er in der Bundesrepublik für Baden-Württemberg wichtiger ist als für Bayern, wobei die Uferlänge ein erster grober Indikator ist. Die Bedeutung des Sees für das jeweilige Gebiet erklärt — zusammen mit dem methodischen Vorsprung der Landesplanung — sehr gut, daß Baden-Württemberg hinsichtlich der Seeplanung immer eine Vorreiterfunktion gespielt hat.

Die relevanten räumlichen Planungen (ohne Fachplanungen) auf deutscher Seite sind in Abbildung 2 zusammenge stellt. Die wichtigsten Stationen waren:

- Im Jahre 1962 hat das Innenministerium des Landes Baden-Württemberg mit den „Hinweisen für die langfristige Planung im Bodenseegebiet“ das erste Planungskonzept für den baden-württembergischen Teil des Sees vorgelegt.
- Im Jahre 1975 hat es mit dem „Gesamtkonzept für den Bodenseeraum“ unter Einarbeitung des Landesentwicklungsplans 1971 eine fortgeschriebene und aussagekräftigere Fassung erstellt.
- Diese hat u. a. Bayern 1977 veranlaßt, ein eigenes „Gesamtkonzept für den Bodenseeraum, bayerischer Teil“ aufzustellen.

Der Landesentwicklungsbericht 1979¹⁵ weist schließlich darauf hin, daß das Land auch für sich in Anspruch nehmen könne, der wichtigste Anreger für das „Leitbild“ zu sein: „Das Gesamtkonzept der Landesregierung für den Bodenseeraum von 1975 hat bei den übrigen Anliegerstaaten den Wunsch nach einem ‚internationalen Leitbild‘ für das ganze Bodenseegebiet entstehen lassen“. Zurückhaltend verschweigt das Land den eigenen Wunsch, die anderen Anrainer für seine Zielsetzungen gewinnen zu wollen.

Daneben können sich auch die Kammern der Wirtschaft, die in einer Arbeitsgemeinschaft der Bodensee-Handelskammern zusammengeschlossen sind¹⁶, zu den Vätern des „Leitbildes“ zählen. Sie legten 1977 ein kurzes „Bodensee-Leitbild zu Grundsatzfragen einer künftigen Ordnung der Wirtschaft am Bodensee“ vor. Neben der (alten) Forderung nach einem „Anschluß an das europäische Verkehrsnetz“ und nach der Nutzung des Hochrheins als Wasserstraße findet sich darin eine deutliche Warnung vor der „weiteren Entnahme von Bodenseewasser und (dessen) Nutzung in seeabgewandten Räumen“. Die Kammern sprechen sich erstens gegen eine „Wasserentnahme zur Regulierung anderer Flußsysteme“ aus. Dies zielt offensichtlich, ohne daß einzelne Adressaten genannt werden, gegen den Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 1971, in dem der Bodensee als „Mehrzweckspeicher“ angesprochen wird¹⁷. Die Kammern befürworten zweitens Ausgleichsleistungen für die Trinkwasserlieferung in seeferne Gemeinden, um diese so an den Kosten der Anlieger zur Reinhaltung des Sees zu beteiligen. Die zweite Forderung bezweckt einen laufenden finanziellen Transfer in die Region und gehört daher zum Standard von Interessentenforderungen, während die erste deutlich den See als immaterielles Kapital der Region auffaßt, dessen Wertverschlechterung zurückzuweisen ist. Die Bemühungen der deutschen Kammern zunächst um ein gemeinsames Kammerleitbild können als der Versuch verstanden werden, gegen bestimmte nationale Zielsetzungen vorzugehen¹⁸. Insofern ist die internationale Kooperation auch ein Instrument zur Durchsetzung regionaler Ziele im nationalen Kontext. In ihr sind keineswegs die internationalen Konflikte der ausschlaggebende dynamische Faktor.

Ab 1975 war die DSRK mit dem Thema „Leitbild“ befaßt, doch dauerte es bis zum 18. 11. 1982, bis das „Leitbild“ von ihr verabschiedet werden konnte. Es ist sicher kein Zufall, daß damals

Abbildung 2:
Zeitliche Abfolge räumlicher Pläne im Bodenseegebiet
(nur Bundesrepublik Deutschland)

Baden-Württemberg			Bayern		
Land insgesamt	einzelne Regionen	Bodenseegebiet	Bodenseegebiet	einzelne Regionen	Land insgesamt
1971: Landesentwicklungsplan 1975: Landesentwicklungsbericht 1979: Landesentwicklungsbericht	1961: Entwicklungs- und Raumordnungsplan Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau 1963/64: Entwicklungs- und Raumordnungsplan Östlicher Bodensee-Allgäu 1970: Regionalplan Östlicher Bodensee-Allgäu 1971: Regionalplan Westlicher Bodensee-Linzgau-Hegau 1981: Regionalplan Hochrhein-Bodensee 1981: Regionalplan Bodensee-Oberschw.	1962: Hinweise für die langfristige Planung im Bodenseegebiet 1975: Gesamtkonzept für den Bodenseeraum 1982: Internationales Leitbild 1984: Bodenseeuferplan Hochrhein-Bodensee 1984: Bodenseeuferpläne	 1977: Gesamtkonzept für den Bodenseeraum bayerischer Teil	1976: Regionalbericht Region Allgäu ab 1981: Teilschnitte zum Regionalplan Allgäu	1969: Bayern-Programm I 1970: Bayern-Programm II ab 1971: Raumordnungsberichte 1976: Landesentwicklungsprogramm 1984: Landesentwicklungsprogramm 7. Raumordnungsbericht

der baden-württembergische Innenminister den (alle zwei Jahre wechselnden) Vorsitz der Kommission innehatte. Hauptfaktoren der langen Beratungsdauer waren¹⁹:

- die Neuartigkeit der Aufgabe, langfristige gemeinsame Ziele zu entwickeln,
- Harmonisierungsprobleme bei der statistischen Bestandserhebung,
- häufige Zurückstellung auf der politischen Tagesordnung wegen der Vordringlichkeit anderer nationaler Themen,
- Arbeitsbelastung der beteiligten Beamten, die zunächst die nationalen Aufgaben abzuarbeiten hatten (in Baden-Württemberg z. B. die Regionalpläne).

Grundlegende politische Konflikte haben nicht bestanden, nur unterschiedliche Zielgewichtungen und Prioritäten.

Die hier skizzierten Entstehungsbedingungen liefern wichtige Erklärungsbeiträge zu den Prozeßcharakteristika und zu den „Leitbild“-Charakteristika, wie sie in Kapitel 2 dargelegt wurden. Die Vielzahl der beteiligten Akteure, die schwache Strukturierung des Entscheidungsprozesses in einem gestuften System vertikal-, sektoral- und horizontal-übergreifender Planungen und die Heterogenität von Sichtweisen, Prioritäten und Interessen sind vor allem geeignet, die lange Dauer der Beratung und die geringe Konkretion der Aussagen zu erklären. Doch auch die externen Handlungsprobleme der politischen Akteure gegenüber privaten Nutzungsentscheidungen in allen drei beteiligten Staaten bewirkten die Betonung der generellen Ziele vor den konkreten Zielen und der Ziele insgesamt vor den Aktionen, die zu ihnen führen.

4. Wirkungen

Die voraussichtlichen Wirkungen des „Leitbildes“ sind schwer zu ermitteln. Nicht unbegründet ist sogar die Vermutung, daß von ihm überhaupt keine identifizierbaren Wirkungen ausgehen, da die Raumordnungskommissionen nur Empfehlungen an die Regierungen geben können. Seine formale Wirkung (Bindungswirkung) kann also vernachlässigt werden:

1. In der horizontalen zwischenstaatlichen Dimension bleibt es unverbindlich, da sich in ihm die Unterzeichner an keiner Stelle wechselseitig zu einem überprüfbaren Handeln vertraglich verpflichten, sondern nur eine Bereitschaft zur Selbstbindung äußern.
2. In der vertikalen binnenstaatlichen Dimension reicht es – etwa in der Bundesrepublik Deutschland – nirgendwo an die Konkretion der Aussagen von Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung heran, so daß es, z. B. für einzelne Gemeinden, keine zusätzlichen normativen Vorgaben enthält.
3. Dies gilt auch in der sektoralen Dimension, also hinsichtlich des Verhältnisses von Raumplanung und Fachressorts. Letztere werden jedenfalls durch das „Leitbild“ in keiner Weise bei zukünftigen Planungen gebunden.

Ob daneben nennenswerte informale Wirkungen (Impulswirkungen) auftreten, ist ungewiß und eher zu bezweifeln. Gedacht werden können u. a. an folgende Effekte:

1. Freiwillige Ausrichtung bei Standortentscheidungen der Unternehmen an Vorgaben des „Leitbildes“ (z. B. zugunsten des Hinterlandes) entgegen ökonomischem Kalkül oder persönlicher Präferenz.
2. Freiwillige Ausrichtung bei Investitionsentscheidungen der Gemeinden an Vorgaben des „Leitbildes“ entgegen politischen Prioritäten der lokalen Räte und Verwaltungen.
3. Grenzüberschreitendes Zusammengehörigkeitsgefühl in der Region und induzierte freiwillige Berücksichtigung der Interessen Dritter (bei Bürgern, Planern, Gemeinden).
4. Aufwertung der Bodenseeregion im Rahmen nationaler Entwicklungsprogramme, Rückhalt für Forderungen aus der Region im Rahmen von Koordinationsprozessen auf Landes- und Regionsebene.

Gerade die zwei zuletzt genannten potentiellen Wirkungen legen es nahe, die Wirkungen des Leitbildes nicht auf das Dokument selbst zu beschränken, sondern auch auf den Prozeß seiner Entwicklung zu beziehen.

5. Beurteilung

Dieser Gedanke ist bei der Beurteilung aufzugreifen. Die Beurteilung des „Leitbildes“ besteht folgerichtig aus zwei Stufen: einer Beurteilung des Produktes und einer Beurteilung des Prozesses. Für eine solche Beurteilung bieten sich als Ausgangspunkt z. B. die zwölf Kriterien an, die F. Wägener 1975 in dieser Zeitschrift bei der Beurteilung des Bundesraumordnungsprogramms zugrunde legte²⁰. Dabei kommt man zu folgender summarischer Einschätzung, die sich im übrigen weitgehend mit derjenigen deckt, die Wägener damals für das Bundesraumordnungsprogramm ermittelt hat:

Beurteilung des Produktes

1. Raumbezug: zu wenig detailliert,
2. Zeitbezug: fehlt,
3. Finanzbezug: fehlt,
4. Geltungsintensität: sehr gering,
5. Konkretheit: gering,
6. Prägnanz: gering,
7. Publizität: formal gegeben, materiell gering,
8. Veränderungsanpassungsfähigkeit: gegeben,
9. Erfolgskontrollmöglichkeit: gering.

Beurteilung des Prozesses

10. Beteiligung der Politik: Dominanz der Regierungen,
11. Beteiligung der Betroffenen: sehr gering,
12. Beteiligung in der Organisation: gegeben.

Es soll hier nun nicht der Versuch gemacht werden, die Kriterien im einzelnen zu erläutern, zu gewichten oder zu kritisieren, stattdessen sollen einige ergänzende Bemerkungen zur Prozeßbeurteilung gemacht werden. Planung kann — wie erwähnt — ihren Wert nicht nur in der Qualität des Planungsproduktes besitzen, sondern auch in sonstigen Effekten des Planungshandelns, die man nicht gut Nebeneffekte nennen kann, da sie manchmal die Hauptwirkung und sogar den Hauptzweck des Planungshan-

delns darstellen können. Ein Beispiel ist der Informationsgewinn, den ein Entscheider dadurch erreicht, daß er für Planungsaktivitäten Informationen gesammelt hat, die ihm nun generell nützlich werden. In dieser Perspektive könnten die bedeutsamsten Wirkungen auch des „Leitbildes“ in der wechselseitigen Information aller Beteiligten über Probleme, Ziele, Prioritäten und Lösungserwägungen bestehen. Im internationalen Kommunikationsprozeß der Raumplaner überwiegt die Wahrnehmung der Gemeinsamkeit der Probleme (Spannung Fachplanung/Raumplanung, Spannung zwischen den Ebenen, Spannung Staat/Bürger), die stärker ist als die des Trennenden zwischen den Nationen (Gesetzeslage, Kompetenzverteilung, Systematik der Pläne). Der grenzüberschreitende Fluß solcher Informationen muß aber keineswegs der wichtigste gewesen sein.

Vor allem die Stimmenverteilung auf ganze Delegationen (und nicht auf Sitze) macht zunächst eine nationale Konsensbildung nötig, für die es in dieser Form und mit diesem Gebietsbezug keine sonstige Instanz gibt. Neben die internationale Verständigungsfunktion des Planungsprozesses tritt so die nationale vertikale Koordinationsfunktion zwischen Gemeinden, Regionen, Ländern und Bund, die allerdings leicht die Machtposition der Länder als Schaltstelle zwischen oben und unten stärkt und trotz des regionalen Bezugs nicht zwingend zu einer Aufwertung der regionalen Problemsicht im Kontext der Landesplanung führt. Ironisch bemerkt Bullinger: „So beschränkt man sich vorläufig vor allem auf einen Informationsaustausch, der zwar für die Regionsvertreter nicht sehr viel Neues, aber dafür wenigstens Authentisches über die staatlichen Vorhaben bringt, während die nationalstaatlichen Vertreter in einer Art herrschaftsfreiem Dialog in offensichtlich recht fruchtbarer Weise mit den regionalen Problemen konfrontiert werden“²¹. Denn die Stimmenverteilung auf Delegationen macht es zugleich unmöglich, daß sich in den Koordinationsprozessen z. B. regionale Interessen von beiden Seiten der Grenze gegen zentrale Absichten in ihren Nationalstaaten wirksam verbünden können. Ja selbst eine dauerhafte dokumentierbare Artikulation von regionalen Meinungen, die von den zentralen abweichen, ist im Kontext dieser Kooperation unmöglich. Hiergegen läßt sich auch nicht ins Feld führen, daß die inhaltliche Entscheidung im „Leitbild“ gegen das Konzept der großräumigen funktionalen Arbeitsteilung mit den Interessen der Region harmonisiert. Diese Berücksichtigung von regionalen Interessen ist nicht auf das direkte Gewicht der Region im Entscheidungsprozeß zurückzuführen, sondern seit Jahren offizielle Konzeption der Raumordnungspolitik in Bund und Ländern.

Ob es schließlich durch den Planungsprozeß zu der erwünschten Stärkung der Raumplanung²² gegenüber den dominierenden Fachplanungsinteressen gekommen ist, ist zu bezweifeln. Empirische Belege oder theoretische Erwägungen liegen dafür jedenfalls nicht vor, und auch in früheren Untersuchungen wurde dafür kein Anhaltspunkt gefunden²³. Doch ging vom Ziel gemeinsamer Leitsätze ein Druck auch zur internationalen Kooperation zwischen den Fachplanern, z. B. im Verkehrssektor, aus.

6. Zusammenfassung und Konsequenzen

Leitbilder sind nicht überflüssig. Sie rechtfertigen sich als Ordnungsentwurf im Sinne von Kaisers Planungsdefinition. Ein solches Ordnungsbild gibt den Orientierungspunkt an, auf den das Handeln der autonomen Träger ausgerichtet sein soll. Es gibt für jeden einzelnen von ihnen einen Rahmen für politische Aktion und stellt insofern eine Absage an einen unkoordinierten Inkre-

mentalismus dar. Es gibt ihnen die Sicherheit, in einigen Entscheidungssituationen nicht erst aufwendige Koordinationsprozesse mit den regionalen und sektoralen „Nachbarn“ eröffnen zu müssen. Doch das vorgelegte „Leitbild“ ist auch als Leitbild sehr aussageschwach. Es sollte daher schrittweise weiterentwickelt werden in Richtung auf einen Plan. Dazu wären in dieser Dringlichkeitsreihenfolge

1. für identifizierbare Gebiete erstrebenswerte zukünftige Konstellationen (Ziele) detaillierter und teilweise operationalisiert auszuweisen,
2. Zielgewichtungen und Zeitsequenzen der Zielerreichung, d.h. Prioritäten, anzugeben,
3. für identifizierbare Akteure Instrumente positiv zu fordern oder negativ auszuschließen und schließlich
4. der jeweilige Restbestand an Konflikten kenntlich zu machen, um nicht — wie heute — eine spätere endgültige Harmonie aller Kräfte und Nutzungen zu suggerieren.

Erst dadurch könnte aus dem heute statischen Leitbild ein dynamisches Leitbild für Aktionen werden.

Daß diese Schritte in einem engen Zusammenhang mit Finanzen stehen, ist eindeutig. Doch besteht heute bei den Formen horizontal-übergreifender Planung, wie der internationalen Kooperation und der Regionalplanung, m.E. keine Chance, die räumliche Planung mit der finanziellen Planung zu verknüpfen. Die besten Möglichkeiten dazu bestehen auf der Ebene einzelner Träger (Land, Gemeinde), weil hier Territorialhoheit, Vollzugskompetenz und Finanzhoheit in einer Hand zusammenfallen. Erst wenn dort solche Verknüpfungen in Gestalt von Entwicklungsplanungen vorliegen, könnte man daran auch bei den horizontal-übergreifenden Planungen denken.

Eine Voraussetzung für den Übergang zu einem dynamischeren Leitbild der Aktion wäre die Entwicklung von neuen institutionellen Regelungen. Das Leitbild für den Raum sollte ergänzt werden um ein Leitbild für die Organisation, d. h. die Entscheidungs- und Konfliktlösungssysteme. Heute klafft eine zu große Lücke zwischen der meist erfolgreichen informellen Kooperation einzelner Partner rund um den See mit Hilfe des Telefons und der schwerfälligen formalen Kooperation zwischen Staaten in den gemeinsamen Raumordnungskommissionen und den vier trilateralen Bodensee-Fachkommissionen. Dazu hat es verschiedene Anläufe gegeben, Rahmenvorstellungen sind entwickelt worden²⁴, die Ausgangspunkte konkreter politischer Aktionen werden sollten. Deren Hauptträger sollten — trotz staatsrechtlicher Asymmetrie — auf deutscher Seite Regionalverbände/Regionen und auf Schweizer Seite die Kantone sein, deren administrative Spitzen schon heute zu häufigen Treffen zusammenkommen. Das Zentrum der Aktivität muß jedenfalls in der Region selbst liegen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich das Fazit unserer Bewertung des „Internationalen Leitbildes“: Es ist ein erster Schritt und insofern voller Mängel und Möglichkeiten. Folgen ihm keine weiteren Schritte in den hier angedeuteten Richtungen, dann wird es weitgehend nutzlos bleiben, es hat gleichsam seine Wirkungen im Entstehungsprozeß schon hinter sich gebracht. In seiner heutigen Form ist das Leitbild noch keine sichere Abhilfe weder gegen zukünftigen unkoordinierten Inkrementalismus der politischen Akteure, noch gegen eine Vernachlässigung des Grenzraumes und der dort wirksamen Interdependenzen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. u. a. *Dittrich, E.*: Zum Begriff des „Leitbildes“ in der Diskussion über die Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung, 8. Jg. (1958), H. 1, S. 1 - 22.
- 2 *Dittrich, E.*: Das Leitbild in der Raumordnung. In: Informationen des Instituts für Raumforschung, 8. Jg. (1958), H. 3, S. 53 - 75.
- 3 *Storbeck, D.*: Das „Leitbild“ der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung. — Hannover 1982, S. 211 - 216.
- 4 *Dittrich, E.*: Raumordnung und Leitbild. In: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule in Wien. — Wien 1962, H. 2, S. 6.
- 5 Ebd., S. 6.
- 6 Ebd., S. 2.
- 7 Ebd., S. 5.
- 8 Ähnlich in der Stadtplanung; anders übrigens in der Schweiz mit ihrer ausgiebigen Leitbild-Diskussion, u. a. zum nationalen Leitbild CH-73 und den Leitbildern der einzelnen Kantone.
- 9 Vgl. u. a. Landesregierung Baden-Württemberg: Gesamtkonzept für den Bodenseeraum. — Stuttgart 1975, S. 29 ff. „Leitbild für die Gesamtentwicklung“.
- 10 *Kloten, N.*: Utopie und Leitbild im wirtschaftspolitischen Denken. *Kyklos* XX (1967), S. 334.
- 11 *Kaiser, J. H.* (Hrsg.): Planung I. — Baden-Baden 1965, S. 7.
- 12 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der BRD. — Göttingen 1977, S. 327 ff.
- 13 Bei den kleinen Unterschieden in der Formulierung („muß“ oder „soll“) ist nicht eindeutig, ob damit nichts, ein Unterschied in der Gewichtung der Ziele oder in deren leichter Zugänglichkeit für politisches Gestaltungshandeln ausgedrückt werden soll; vgl. Leitsatz 1.1: „Das Wasser des Bodensees und seiner Zuflüsse *muß* als elementare Lebensgrundlage umfassend geschützt werden“ (S. 13) mit Leitsatz 5.5: „Das Rad- und Wanderwegnetz *soll* ausgebaut werden“ (S. 35).
- 14 *Storbeck, D.*: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele. *Kyklos* XXIII (1970), S. 98 ff.
- 15 *Brösse, U.*: Raumordnungspolitik. — Berlin / New York 1975, S. 25 ff.
- 16 Es gibt allerdings trilaterale Fachkommissionen für Fischerei, Gewässerschutz, Wasserentnahme und Schifffahrt sowie seit 1972 die „Bodenseekonferenz“ der sechs Anliegerländer bzw. -kantone, die sich allerdings heute vorrangig mit Einzelproblemen wie Bodensee-Museum, Bodensee-Notruf u.ä. befaßt.
- 17 Zu Einzelheiten vgl. *Istel, W./Robert, J.*: Raumordnung beiderseits der Grenze der Bundesrepublik Deutschland zu den Nachbarstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie der Schweiz und Österreich ..., 2 Teile, Akademie für Raumforschung und Landesplanung-Beiträge, Bd. 59/60. — Hannover 1982, S. 323 ff.
- 18 S. 96.
- 19 Ihr gehören an die Handelskammern in Konstanz, Ravensburg / Weingarten, Lindau, Feldkirch, St. Gallen und Weinfelden.
- 20 Plansatz 2. 7. 64: „Dabei ist insbesondere eine Regulierung des Bodensees anzustreben, durch die Wasserspiegelschwankungen gedämpft und der See als Mehrzweckspeicher genutzt werden kann.“ Dahinter stand die Überlegung, evtl. Bodenseewasser in den Neckar überzuleiten, um dort wasserwirtschaftliche Ziele (Wasserstand, Wasserqualität) zu erreichen, ein Projekt, von dem sich die Landesregierung schon im „Gesamtkonzept ...“ von 1975 (S. 32) und im „Landesentwicklungsbericht '75“ (S. 108) distanzierte.
- 21 Dem auch Erfolg beschieden war; vgl. Landesentwicklungsbericht 1979, S. 78 zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans: „Die Zielsetzung, den Bodensee als *Mehrzweckspeicher* zu nutzen, entfällt (bisher Plansatz 2. 7. 64); seine Bedeutung zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung bleibt erhalten (Plansatz 2. 7. 33b).“
- 22 Gespräch im Innenministerium Baden-Württemberg am 19. 9. 1984.
- 23 *Wagener, F.*: Eignung des Bundesraumordnungsprogramms als Planungsinstrument. *Raumforschung und Raumordnung*, 33. Jg. (1975), S. 225 - 230.
- 24 *Bullinger, D.*: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit, Konstanz 1977, S. 252.
- 25 Vgl. für viele *Scharpf, F. W./Schnabel, E.*: Steuerungsprobleme der Raumplanung. Beiträge Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 27. — Hannover 1979.
- 26 *Bullinger, D.*: a.a.O., S. 216.
- 27 Ebd., S. 311 ff. Hierauf beziehen sich auch *Istel/Robert*, a.a.O., S. 418 f.