

DIETER PARTZSCH*

Das Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet, ein Beitrag zur Lösung der grenzüberschreitenden Raumordnungsprobleme des Bodenseegebietes

1. Einführung

1.1 Bedeutung der grenzüberschreitenden Raumordnungspolitik in Europa

Die Räume beiderseits der Staatsgrenzen haben sich als Gradmesser für die Entwicklung einer europäischen Raumordnung erwiesen, sie sind somit Testgebiete für die Wirksamkeit einer entsprechenden Politik. Es ist das Verdienst der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, sich bereits in ihrer 2. Konferenz (1973 in La Grande Motte) mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit richtungweisend befaßt sowie die Bildung bilateraler Raumordnungskommission (ROK) und die modellhafte Ausarbeitung für grenzüberschreitende Strukturpläne und -programme gefordert zu haben. Noch im selben Jahr kam es zur Gründung der Deutsch-Schweizerischen und der Deutsch-Österreichischen Raumordnungskommission. Aufgabe der beiden Kommissionen ist es, Fragen der Raumordnung zu beraten und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, vor allem in den Grenzgebieten, aufeinander abzustimmen. Über die Ergebnisse werden Empfehlungen abgegeben, zur Lösung grenzüberschreitender Probleme Vorschläge gemacht. Zur Aufgabe der Kommissionen gehören aber auch Bestandsaufnahmen, wie sie die D-CH-ROK mit der „Hochrhein-Analyse“ erarbeitet hat und gemeinsame konzeptionelle Überlegungen für die Entwicklung im Grenzraum, die für das Bodenseegebiet schon bald gefordert wurden.

Die Europäische Raumordnungsministerkonferenz wird in ihrer 7. Konferenz 1985 in Den Haag Bilanz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in Europa ziehen.

1.2 Möglichkeiten und Grenzen eines „Leitbildes“

Um sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen eines raumordnerischen Leitbildes für ein bestimmtes Gebiet einschätzen zu können, ist es zweckmäßig, auf das Wesen eines Leitbildes hinzuweisen. Unter einem raumordnerischen Leitbild für ein Gebiet ist die Darstellung und Beschreibung der anzustrebenden räumlichen Zustände dieses Gebietes zu verstehen, die auch vorgegebene Grundsätze und Ziele berücksichtigen. Ein Leitbild ist eine Richtschnur für politisches Handeln; es enthält Gesichtspunkte, die für eine Koordination und Abstimmung maßgeblich sind. Ein derartiges raumordnerisches Leitbild für ein grenzüberschreitendes Gebiet wie das Bodenseegebiet ist dabei auf eine möglichst weitgehende Harmonisierung der jeweiligen nationalen und regionalen Grundsätze und Ziele als Grundlage für ein abgestimmtes, am gesamten Gebiet orientiertes Handeln im Rahmen der nationalen Souveränität angelegt. Ein internationales Leitbild kann

kein Raumordnungs- oder Entwicklungsplan mit rechtlicher Verbindlichkeit für alle Planungsträger beiderseits der Grenzen sein; denn die Planungshoheit des Staates endet an der Staatsgrenze.

1.3 Erarbeitung und Verabschiedung des Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet in den Raumordnungskommissionen

Die Erarbeitung des Leitbildes begann mit dem Beschluß auf der 4. Sitzung der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission am 3. Juni 1975, das Leitbild durch ihre Arbeitsgruppe erstellen zu lassen. Hierzu waren zunächst die vorhandenen Planungskonzepte der Länder, Kantone und der Regionalplanung auszuwerten sowie eine Abgrenzung des Bodenseegebietes zu finden und ein Datenkatalog zusammenzustellen. Ende 1976 wurde ein vom dafür federführenden Innenministerium Baden-Württemberg erarbeiteter erster Dispositionsentwurf für das Leitbild vorgelegt und in der Arbeitsgruppe beraten. Ab Mitte 1977 beteiligte sich die Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission — vertreten durch das Bundesland Vorarlberg — an der Erarbeitung des Leitbildes. Im Herbst 1979 hatte die Arbeitsgruppe den ersten Vorentwurf des Leitbildes vorgelegt. Vorausgegangen waren Erörterungen im kleineren Kreis, bei denen Probleme sachlich und verständigungsbereit diskutiert, Auffassungen offen ausgetauscht und gemeinsame Lösungen gesucht wurden.

Am 18. November 1982 hat die Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission das „Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet“ mit einer Empfehlung an die für das Bodenseegebiet Verantwortlichen in Politik und Verwaltung verabschiedet. Damit ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rund um den Bodensee weiter gefestigt und auf eine qualitativ neue Grundlage gestellt worden. Es ist die erste und bisher noch einzige Rahmenvorgabe für die grenzüberschreitenden Raumplanungen der beteiligten Staaten, Regionen und Gemeinden. Am Leitbild für das Bodenseegebiet haben sich die nationalen, regionalen und örtlichen Planungen in diesem Raum künftig zu orientieren, wodurch die Zusammenarbeit der Partner der drei Staaten gefördert und erleichtert wird. Das Leitbild „zeigt hierfür den Rahmen auf, der bei stimmten Problemen und Absichten gegebenenfalls durch weitere Empfehlungen, Festlegungen oder Hinweise ausgefüllt werden muß“. Auch die Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission hat am 14. Oktober 1983 das „Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet“ verabschiedet und sich der Empfehlung der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission angeschlossen.

2. Probleme

Die räumlichen Probleme am Bodensee ergeben sich aus seiner Attraktivität und Vielfalt der Nutzungen. Er hat schon früh die Planer beschäftigt. Bereits Anfang der 60er Jahre hat Baden-Württemberg in den sogenannten Bodensee-Hinweisen „Leit-

* Unter Mitwirkung von Walter Braun (Stuttgart), Helmut Feurstein (Bregenz), Hans Flückiger (Bern) und Alfred Helbig (München).

nien für eine gesunde Ordnung und Weiterentwicklung“ des baden-württembergischen Bodenseegebietes verabschiedet und Mitte der 70er Jahre ein Gesamtkonzept für den Bodenseeraum durch strukturelle und räumliche Leitbilder verdeutlicht sowie durch Hinweise auf fachplanerische Maßnahmen ergänzt. Dieses Konzept war auch Anlaß für ein Internationales Leitbild. Die Entwicklung im Bodenseegebiet hatte damals bereits einen Stand erreicht, der durch stets steigende Nutzungsintensität mit großenteils konkurrierenden — teilweise antagonistischen — Ansprüchen gekennzeichnet war. Um eine Verschärfung der Entwicklung und die damit verbundenen unheilbaren Schäden zu vermeiden, wurde es dringend erforderlich, Grundlagen für eine grenzüberschreitende räumliche Planung zu schaffen.

2.1 Lebensraum für die Bevölkerung des Bodenseegebietes

In dem von den beiden Raumordnungskommissionen abgegrenzten, 4 367 km² Bodenseegebiet weist die Bevölkerungsentwicklung eine überproportional starke Zunahme auf, und zwar in den letzten 20 Jahren um fast ein Viertel, so daß hier gegenwärtig etwa 1,2 Mio Menschen (1981: 1 188 403) leben, was einer Bevölkerungsdichte von 272 Einwohner/km² entspricht. Allerdings ergeben sich deutliche Unterschiede innerhalb des Bodenseegebietes selbst.

Für diese Bevölkerung müssen in ausreichendem Maße Erwerbsgrundlagen im Bodenseegebiet zur Verfügung stehen, damit sie an der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der drei beteiligten Staaten angemessen teilnehmen und somit ihre Zukunft maßgeblich mitgestalten kann. Deshalb wurde im Leitbild dem Grundsatz Rechnung getragen, daß das Bodenseegebiet in erster Linie Lebens- und Arbeitsraum für die hier lebende Bevölkerung zu sein hat. Um die Lebensqualität dieses Raumes für die einheimische Bevölkerung erhalten zu können, müssen aber zugleich auch solche Raumnutzungen vermieden werden, die die Qualität der Landschaft und insbesondere die des Bodenseewassers gefährden oder zerstören können. Deshalb kann das Bodenseegebiet keinesfalls primär als ökologischer Ausgleichsraum für andere Räume dienen. Es wird immer im Rahmen einer sachgerechten Interessenabwägung darauf ankommen, welche Ausgleichsfunktionen das Bodenseegebiet schadlos und letztlich zu seinem Nutzen verkraften kann, ohne die eigene Qualität für die einheimische Bevölkerung zu beeinträchtigen. Die für das Leitbild Verantwortlichen haben sich dieser Maxime verschrieben und daran bei seiner Erarbeitung in erstaunlicher Weise wenig Abstriche gemacht.

2.2 Erholung mit Fremdenverkehr, Bereitstellung von Trinkwasser sowie Erhaltung von Landschaft und Umwelt

Als ein geradezu natürlicher Gegenpol für den Primat der Nutzung des Bodenseegebietes als Lebens- und Arbeitsraum der rund um den Bodensee lebenden Menschen ist die Tatsache zu bewerten, daß es sich beim Bodenseegebiet um eine von der Natur begünstigte Kultur- und Erholungslandschaft von europäischer Bedeutung handelt. Die Attraktivität des Sees und der umgebenden Landschaft sind das natürliche Hauptkapital dieses Grenzraumes. Der hohe Freizeitwert zieht viele Erholungssuchende an, und das Seewasser ist für die Wasserversorgung weiter Teile der benachbarten Räume, vor allem des mittleren Neckarraumes, unentbehrlich geworden. Auch diesen berechtigten Ansprüchen hat das Leitbild Rechnung getragen und insbesondere der Erhaltung der Wassergüte und dem Schutz der Landschaft in unmittelbarer Nähe des Sees eindeutigen Vorrang zugewiesen.

3. Wesentliche Inhalte des Leitbildes

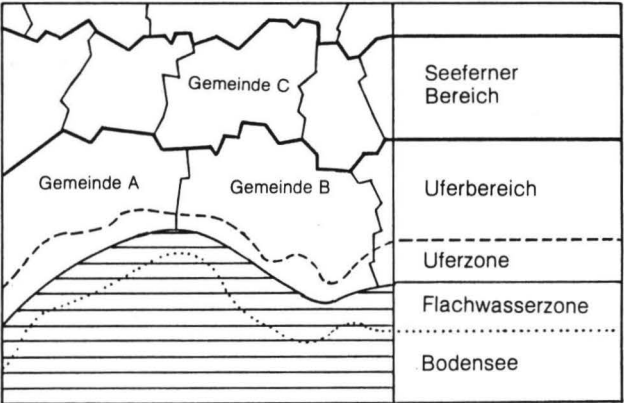
3.1 Aufbau des Leitbildes

Die Inhalte des Leitbildes sind in Form von übersichtlichen und knappen Leitsätzen gefaßt, die teils regional — insbesondere See, Uferzone und seeferner Bereich —, teils Sachbereichen zugeordnet sind. Den Leitsätzen sind Erläuterungen beigegeben. Als vorwiegend politische Absichtserklärung, die den Verantwortlichen für diesen Raum auch den nötigen Spielraum für eine eigenverantwortliche Politik gewährt, verzichtet das Leitbild auf ausführliche Ableitung der Leitsätze. Diese sind im — nicht veröffentlichten — Materialienwerk zum Leitbild enthalten.

Die Leitsätze enthalten die für die Entwicklung der verschiedenen Teile des Bodenseegebietes erforderlichen gemeinsamen Zielvorstellungen.

Für die Belange des Leitbildes ist das Bodenseegebiet wegen seiner unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten in die in nachstehender Skizze der schematischen Gliederung des Gebietes zu ersiehenden Bereiche eingeteilt worden.

Abbildung 1:
Gliederung des Bodenseegebietes



3.2 Leitsätze

I. See und Uferzone

- I.1. Das Wasser des Bodensees und seine Zuflüsse müssen als elementare Lebensgrundlage umfassend geschützt werden.
- I.2. Die Flachwasserzone ist in Ausdehnung und Funktionsfähigkeit zu erhalten, zu schützen und zu pflegen; sie ist von nachteiligen Nutzungen und Einflüssen freizuhalten.
- I.3. Das Ufer ist in seinem natürlichen Zustand zu erhalten oder möglichst wiederherzustellen.

An die Bezieher

Infolge eines redaktionellen Versehens sind in Heft 4 — 5 auf den Seiten 226 und 229 die Karten vertauscht worden.

Die Abbildung auf Seite 226 stellt die Karte 3 und die Abbildung auf Seite 229 die Karte 1 dar. Die auf den jeweiligen Seiten stehenden Kartenüberschriften sind richtig.

Wir bitten das Versehen zu entschuldigen.

Herausgeber und Verlag

- I.4. Die Belastungen durch die Sportschiffart sind zu verringern; die Zahl der Boote und Liegeplätze ist zu begrenzen.
- I.5. Zum Schutz des Ufers und der Flachwasserzone sind gemeinsame Planungsgrundlagen und Grundsätze mit dem Ziel einer verbindlichen Sicherung zu erstellen.

II. *Natur und Landschaft*

- II.1. Die natürlichen Lebensgrundlagen, die vielfältigen Ressourcen und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sind zu bewahren.
- II.2. Die Landschaft und ihre charakteristischen Bestandteile sind zu erhalten und zu pflegen; landschaftlich oder ökologisch wertvolle Bereiche sind wirksam zu schützen und vor schädigenden Eingriffen zu bewahren.
- II.3. Die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ist zu erhalten.
- II.4. Zwischen Bodensee und seeabgewandter Landschaft sind verbindende Freiräume zu erhalten.
- II.5. Die noch freie Uferzone ist von weiterer Bebauung freizuhalten; in den natürlichen und naturnahen Abschnitten sind weitere Eingriffe zu vermeiden.
- II.6. Die freie Zugänglichkeit zum Seeufer soll erweitert werden.
- II.7. Landschaftsplanungen sind nach gemeinsamen Vorstellungen über die Grenzen hinweg zu koordinieren.

III. *Siedlung*

- III.1. Im Uferbereich ist die Siedlungstätigkeit an den Bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung auszurichten; sie soll besonders in den Teilen, die dem See zugewandt sind, nicht parallel zum Ufer erfolgen; auf weiteren Zweitwohnungsbau soll verzichtet werden.
- III.2. Im ländlichen Raum des seefernen Bereichs soll die Siedlungsentwicklung gestärkt werden; sie soll vorrangig in Anlehnung an die Versorgungsschwerpunkte erfolgen.
- III.3. Der Landschaftsverbrauch soll durch flächensparende Erschließung und Bebauung sowie durch Sanierung und Modernisierung des Bestandes verringert werden; Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft sollen vermieden werden.
- III.4. Die Uferzone ist von weiteren Campingplätzen und nicht seegebundenen Fremdenverkehrs- und Freizeiteinrichtungen freizuhalten; auf die Verlegung störender Anlagen ist hinzuwirken.
- III.5. Das charakteristische Erscheinungsbild der Städte und Dörfer soll erhalten werden; Kulturdenkmäler sollen bewahrt und gepflegt werden.

IV. *Wirtschaft*

- IV.1. Zur Erhaltung des Bodenseegebietes als Lebens- und Wirtschaftsraum sollen der Bevölkerung in ausreichen-

dem Umfang qualifizierte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen; dabei soll im Uferbereich den Anforderungen des Umweltschutzes besonders Rechnung getragen werden.

- IV.2. Die weitere industriell-gewerbliche Entwicklung soll sich vorrangig im seefernen Bereich vollziehen; im Uferbereich darf sie nur außerhalb der Uferzone erfolgen.
- IV.3. Die Erwerbsgrundlagen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei sind zu erhalten.

V. *Fremdenverkehr/Erholung*

- V.1. Fremdenverkehr und Erholungswesen sollen durch qualitative Verbesserung des Angebots gesichert werden; beim Ausbau sollen saisonverlängernde Einrichtungen bevorzugt werden.
- V.2. Für die Kur- und Ferienerholung sollen ausreichend große und wenig gestörte Landschaftsräume erhalten werden; im Uferbereich sollen Kurzzeit- und Naherholungsverkehr an geeigneten Schwerpunkten gebündelt werden.
- V.3. Zur Ergänzung des Erholungsangebotes und zur Entlastung des Uferbereichs sollen Erholungsmöglichkeiten im seefernen Bereich ausgebaut werden.
- V.4. Der Erholungs- und Erlebniswert der Fremdenverkehrsorte soll erhalten und verbessert werden.
- V.5. Das Rad- und Wanderwegenetz soll ausgebaut werden.

VI. *Verkehr*

- VI.1. Die Anbindung an das europäische Fernstraßennetz soll durch durchgehende Nord-Süd-Verbindungen verbessert werden; zwischen den Nord-Süd-Strecken sind leistungsfähige Querverbindungen so zu führen, daß sie die Siedlungen am Bodensee vom Durchgangsverkehr entlasten; dabei sind umweltschonende, flächensparende sowie ökologisch, aber auch technisch und wirtschaftlich vertretbare Lösungen anzustreben.
- VI.2. Das regionale Straßennetz soll durch entsprechende Führung, verkehrslenkende und verkehrsberuhigende Maßnahmen die Entlastungsfunktion der übergeordneten Straßen vor allem im Uferbereich unterstützen.
- VI.3. Das Leistungsangebot des öffentlichen Verkehrs soll wirksam verbessert und grenzüberschreitend mehr aufeinander abgestimmt werden.
- VI.4. Durch Förderung des öffentlichen Verkehrs ist die internationale Anbindung des Bodenseegebietes an die großen Siedlungs- und Wirtschaftszentren nachhaltig zu verbessern; wichtige Strecken des Schienennetzes sollen ausgebaut und elektrifiziert werden.
- VI.5. Das Angebot der Linienschiffahrt und der gewerblichen Personenschiffahrt soll erhalten und verbessert werden.

In den Erläuterungen werden diese Leitsätze verdeutlicht und erklärt. Die Erläuterungen stellen darüber hinaus sowohl die Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten der wichtigsten Funktionen des Bodenseegebietes als auch mögliche Lösungsansätze dar, die für die Umsetzung des Leitbildes weiter konkretisiert werden müssen.

4. Umsetzung des Leitbildes

Wie bereits Kurt Weisshaupt in seinem Beitrag „Raumordnungs-Leitbild für das Bodenseegebiet“¹ festgestellt hat, kann das Leitbild „nicht alle Zielkonflikte im einzelnen lösen. Die Abwägung konkurrierender Ziele im Einzelfall bleibt Aufgabe der unmittelbar zuständigen Planung. Darum wendet sich das Leitbild an alle für Planung und Verwirklichung im Bodenseegebiet zuständigen Stellen und politischen Kräfte. Sie sind gehalten, sich in Selbstbindung in den nationalen, regionalen und örtlichen Planungen an den anerkannten gemeinsamen Willensäußerungen zu orientieren.“ Es wird also darauf ankommen, einerseits die bestehenden Pläne und Programme der Raumordnung bzw. Raumplanung und der raumrelevanten Fachplanungen bei deren Fortschreibung an die Aussagen des Leitbildes anzupassen, zum anderen bei konkreten Maßnahmen — z. B. im Verkehrsbau, im Wohnungsbau, bei Standortentscheidungen für Industrie, Gewerbe und Fremdenverkehr — darauf zu achten, daß sie den Intentionen des Leitbildes entsprechen.

Die Umsetzung wird bereits praktiziert: Auffälligstes Beispiel dafür ist in Baden-Württemberg der Schutz der Flachwasserzone in den demnächst verbindlichen Bodenseeuferplänen der Regionalverbände Bodensee-Oberschwaben und Hochrhein-Bodensee mit ihrem abgestuften Schutzkonzept, nach dem Eingriffe in die

Flachwasserzone auf ein Mindestmaß reduziert werden. Auch die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee wird den Schutz der Flachwasserzone entsprechend den Festlegungen im Leitbild vorantreiben. Bei der Aufstellung und Genehmigung der Bauleitpläne werden die Leitsätze als öffentliche Belange in die Abwägung einbezogen. Diese Leitsätze, vor allem I.4, sind materielle Grundlagen für entsprechende Beschlüsse in weiteren internationalen Gremien, z. B. der Internationalen Bodenseekonferenz und der Internationalen Schifffahrtskommission für den Bodensee. Manche der Leitsätze bedürfen aber noch der Ausgestaltung oder ergänzenden Empfehlung für ihre Umsetzung durch die Raumordnungskommission.

5. Ausblick

Die Weiterentwicklung des Leitbildes wird mit seiner Umsetzung Hand in Hand gehen. Es dürfte gegenwärtig noch verfrüht sein, Prognosen sowohl über den Zeitpunkt einer Fortschreibung des Leitbildes als auch über seine künftigen Inhalte abgeben zu wollen.

Bereits zwei Jahre nach seiner Verkündung kann festgestellt werden, daß das Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet eine mobilisierende Wirkung für andere problembeladene Grenzräume ausgeübt hat. Inwieweit dabei diesem Leitbild Modellcharakter zukommen wird, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden.

Anmerkung

1 In: Raumplanung. Informationshefte des Bundesamtes für Raumplanung. — Bern 1983, Heft 1, S. 25 — 28.