

MAX STREIBL

Das bayerische Landesentwicklungsprogramm

Mit 3 Kartenbeilagen

I. Stand des Verfahrens

Nach § 5 Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) stellen die Länder für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne auf. In Erfüllung dieses durch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, 4 Abs. 1 und 13 Abs. 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. Februar 1970 (GVBl. S. 9) – BayLplG – konkretisierten gesetzlichen Auftrags hat der Bayerische Ministerrat am 7. Mai 1974 den Entwurf des bayerischen Landesentwicklungsprogramms verabschiedet.

Im September desselben Jahres wurde dieser Entwurf den kommunalen Spitzenverbänden und den regionalen Planungsverbänden sowie den von diesen zu beteiligenden Gemeinden und Landkreisen zur Stellungnahme im Rahmen eines förmlichen Anhörungsverfahrens zugeleitet. Vorher waren bereits auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 4 BayLplG, der es ermöglicht, das Landesentwicklungsprogramm in räumlichen und fachlichen Teilabschnitten aufzustellen, folgende Teilabschnitte in Kraft gesetzt worden: Am 22. August 1972 die Verordnung über den Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen“ des Landes-

entwicklungsprogramms (GBVl. S. 324), am 21. Dezember 1972 die Verordnung über den Teilabschnitt „Einteilung des Staatsgebietes in Regionen“ des Landesentwicklungsprogramms (GVBl. S. 476), am 3. August 1973 die Verordnung über den Teilabschnitt „Bestimmung der zentralen Orte“ des Landesentwicklungsprogramms (GVBl. S. 452) und am 21. Mai 1974 die Verordnung über den Teilabschnitt des Landesentwicklungsprogramms „Grundsätze für die Bestimmung der zentralen Orte der untersten Stufe (Kleinzentren)“ (GVBl. S. 229).

Mit der Verordnung „Erholungslandschaft Alpen“ wurde der akuten Gefährdung dieses Raumes durch eine unkontrollierte Verkehrserschließung rechtzeitig und wirksam begegnet. Die übrigen vorgezogenen Teilabschnitte des Landesentwicklungsprogramms sollten vor allem eine umgehende Aufnahme der Arbeiten an der Regionalplanung ermöglichen; sie stellten gleichzeitig den notwendigen räumlichen Bezug insbesondere für die Fachplanungen im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms dar.

II. Umfassendes Gesamtkonzept einer integrierten Entwicklungsplanung

Mit der Verabschiedung des Entwurfs des Landesentwicklungsprogramms liegt nun ein umfassendes Gesamtkonzept zur räumlichen Entwicklung und Ordnung Bayerns vor, in das auch die vorweggenommenen Teilabschnitte eingegangen sind. Dabei wurde davon ausgegangen, daß ein Landesentwicklungsprogramm, das diesen Namen verdienen soll, neben rein raumordnerischen Ordnungskonzepten auch die räumlich wirksamen Planungen und Maßnahmen aller anderen politischen Wirkungsbereiche erfassen muß, die zur Gewährleistung der tragenden, der Raumordnung vorgegebenen gesellschaftspolitischen Leitvorstellungen, wie Freiheit, sozialer Ausgleich, Wohlstand sowie Sicherheit und Frieden, notwendig sind. In diesem Sinn werden im Rahmen einer modernen Landesplanung die allgemeinen Aufgaben der Raumordnung, die im traditionellen Sinn Ordnungsaufgaben sind und schwerpunktmäßig der Vermeidung von Interessenkollisionen zwischen raumbedeutsamen Vorhaben durch die Auswahl geeigneter Standorte und Trassen dienen, weiter ausgedehnt auf eine Koordinierung der Entwicklungskonzepte aller raumbedeutsamen Fachbereiche und ihre Abstimmung mit dem raumordnerischen Grundkonzept. In Vollzug der Sozialbindung des Eigentums und der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes kann sich ein Landesentwicklungsprogramm, das letztlich seine Aufgabe darin sieht, die räumlich-materiellen Voraussetzungen zu schaffen, unter denen ein Entscheidungshandeln im Sinne des Grundgesetzes erst möglich wird, nicht auf Standortaussagen beschränken. Notwendig sind vielmehr positiv formulierte Ziele einer aktiven Entwicklungsplanung.

Dieser hohe Anspruch verlangt eine möglichst weitgehende Quantifizierung der Zielvorgaben, damit diese operational werden. Er macht insbesondere auch eine In-

vestitionsplanung nötig, die bestimmt, mit welchen finanziellen Mitteln diese landesplanerischen Zielvorstellungen verwirklicht werden sollen. Nur durch eine enge Verbindung von quantifizierten Zielvorgaben, z. B. anzustrebender Versorgungsgrade in den einzelnen Infrastrukturbereichen, mit den verfügbaren und einzusetzenden Mitteln im Rahmen einer Investitionsplanung lassen sich notwendigerweise so allgemein gehaltene Formulierungen, wie z. B. „das Krankenhauswesen ist weiter auszubauen und zu verbessern“, konkretisieren und zu echten Entscheidungshilfen bei der Festlegung von räumlichen und sachlichen Prioritäten machen.

III. Inhaltliche Gliederung des Landesentwicklungsprogramms

Das Bayerische Landesentwicklungsprogramm ist in vier Teile gegliedert: Die Überfachlichen Ziele (A), die Fachlichen Ziele (B), die Regionalen Ziele (C) und die Investitionsplanung (D).

1. Die Überfachlichen Ziele

Die Überfachlichen Ziele, d. h. die raumordnerische Grundkonzeption im engeren Sinne, enthalten gemäß dem Leitbild der Raumordnung

- die raumstrukturelle Gliederung, d. h. die Abgrenzung der Verdichtungsräume, des ländlichen Raumes sowie der Gebiete, deren Struktur zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bzw. zur Erhaltung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll,
- das siedlungsstrukturelle Grundkonzept der dezentralen Verdichtung, bevorzugt in zentralen Orten und Entwicklungsachsen, sowie
- die Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen.

a) Abgrenzung der Gebietskategorien und Ziele für ihre weitere Ordnung und Entwicklung

Oberstes Leitziel der Aussagen zur Raumstruktur ist die Erhaltung und Schaffung möglichst gleichwertiger gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen. Dies setzt eine sinnvolle Abgrenzung der einzelnen Raumkategorien voraus, die auch innerhalb dieser Kategorien differenziert. Ferner bedarf es der entsprechend den jeweils prägenden Strukturmerkmalen sorgfältig abgestuften Ausbau- und Ordnungsziele.

Der Abgrenzung der Verdichtungsräume des Landesentwicklungsprogramms liegen folgende Kriterien zugrunde:

- aa) Die Einwohner-/Arbeitsplatzdichte (Summe der Einwohner und der Beschäftigten in nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten je qkm) der Kernstädte der Verdichtungsräume, d. s. mögliche Oberzentren und Oberzentren, ist größer als 1250.

- bb) Die Nahbereiche um die Kernstädte erfüllen mindestens zwei der folgenden drei Kriterien:
- Bevölkerungszuwachs des Nahbereichs im Zeitraum 1961/70 größer als der Landesdurchschnitt;
 - Bevölkerungsdichte des Nahbereichs zur Volkszählung 1970 größer als der Landesdurchschnitt;
 - Anteil der Berufsauspendler des Nahbereichs in die Kernstadt bzw. in die Kernstädte zur Volkszählung 1970 größer als 50 % der gesamten Berufsauspendler des Nahbereichs.
- cc) Die Einwohnerzahl der nach aa) und bb) abgegrenzten Räume beträgt mindestens 100 000.

Diese Abgrenzung weist gegenüber den Kriterien der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zu Fragen der Verdichtungsräume vom 21. Nov. 1968¹ den Vorteil auf, daß sie neben reinen Bestandsmerkmalen (Einwohner-/Arbeitsplatzdichte, Bevölkerungsdichte) auch einen dynamischen Faktor (Bevölkerungszuwachs) sowie planerische und funktionale Zusammenhänge (Nahbereiche, Auspendler in die Kernstadt) berücksichtigt.

Damit ist einer zunehmend erhobenen Forderung auf Ergänzung der Kriterien der Ministerkonferenz für Raumordnung bereits Rechnung getragen. Bei der Ermittlung der Schwellenwerte wurde in Anpassung an die Raum- und Siedlungsstruktur Bayerns auf den Landesdurchschnitt und nicht auf den Bundesdurchschnitt abgestellt. Von den zehn derart abgegrenzten Verdichtungsräumen werden die Verdichtungsräume München, Nürnberg/Fürth/Erlangen und Augsburg im Hinblick auf ihre Größe und Bedeutung im Vergleich zu den übrigen Verdichtungsräumen als „große Verdichtungsräume“ bezeichnet, für die besondere Ziele gelten.

Die Eigendynamik der Verdichtungsräume vermittelt wichtige Entwicklungsimpulse auch für den ländlichen Raum. Ferner sind die Verdichtungsräume bevorzugte Standorte oberzentraler Versorgungseinrichtungen. Die Verdichtungsräume erfüllen somit hervorragende Aufgaben für das ganze Staatsgebiet. Sie dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden; Verdichtungsräume und ländlicher Raum sind vielmehr nach den Zielvorstellungen des bayerischen Landesentwicklungsprogramms grundsätzlich gleichrangig und sollen sich gegenseitig ergänzen. Im Vordergrund stehen in den Verdichtungsräumen die Ordnungsaufgaben. So soll in großen Verdichtungsräumen einer weiteren Verdichtung der Wohn- und Arbeitsstätten entgegengewirkt werden. Auch dieser Grundsatz wird entsprechend den besonderen Strukturmerkmalen nochmals differenziert. Er gilt insbesondere für den großen Verdichtungsraum München, wo das unter Status-quo-Bedingungen zu erwartende weit überdurchschnittliche Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum mit seinen negativen Folgen für eine ausgewogene Landesentwicklung und die Gefahr nachteiliger Verdichtungsfolgen im Raum München selbst eine weitgehende Ausschöpfung des gegebenen Planungsinstrumentariums erfordern.

Generell soll nach den Zielen des Landesentwicklungsprogramms der zu erwartende Zuwachs an Bevölkerung, Arbeitsstätten und Wirtschaftskraft in besonders starkem Maße dem ländlichen Raum zukommen. Diejenigen Gebiete, deren Struktur zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bzw. zur Erhaltung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll, genießen Vorrang bei den Planungen und Maßnahmen zur Stärkung des ländlichen Raumes.

Zur Abgrenzung dieser Gebiete, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen (vgl. Art. 13 Abs. 2 Nr. 6 BayLplG), wurde, aufbauend auf der Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. 4. 1970 zur Frage der in ihrer Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete², eine Strukturtypisierung des gesamten Staatsgebietes auf der Grundlage von Mittelbereichen vorgenommen. Dabei wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- Bevölkerungsdichte zum Zeitpunkt der Volkszählung 1970,
- Wanderungssaldo für den Zeitraum vom 1. 1. 1962 bis 31. 12. 1970,
- Löhne und Gehälter je Arbeitnehmer für das Jahr 1969,
- Industriebesatz am 30. 9. 1970 (Beschäftigte in der Industrie je 1000 Einwohner),
- Tertiärbesatz zum Zeitpunkt der Arbeitsstättenzählung 1970 (Beschäftigte im tertiären Sektor je 1000 Einwohner).

Für die einzelnen Kriterien wurden je nach dem Grad der Abweichung vom Bundesdurchschnitt fünf Gruppen gebildet. Die bei der Zusammenfassung dieser Kriterien mit ihrer Abstufung in den beiden untersten Stufen ausgewiesenen Mittelbereiche wurden der Gebietskategorie „Gebiete, deren Struktur zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll“ zugeordnet. Die Zugrundelegung von Mittelbereichen erlaubt die Berücksichtigung funktionaler Beziehungen. Aufgrund der Geschlossenheit der Mittelbereiche entfällt der Nivellierungseffekt, wie er etwa bei den großräumigen Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms zu beobachten ist. Vor allem aber erlaubt die vorgenommene Abstufung eine eingehende Differenzierung der Planungen und Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Lebensbedingungen entsprechend Grad, Art und Ursachen der jeweiligen Strukturschwäche.

b) Zentrale Orte und Entwicklungsachsen

Strategischer Grundgedanke der Ziele zur Siedlungsstruktur, auf dem sowohl Ordnungs- wie Entwicklungsziele aufbauen, ist das Konzept der dezentralen Verdich-

1 Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, S. 151

2 Vgl. »Ministerkonferenz für Raumordnung«, Schriftenreihe des Bundesministers des Innern, Heft 11, Oktober 1971, S. 20.

tung in zentralen Orten aller Stufen sowie in Entwicklungsachsen. Dieses in Theorie und Praxis anerkannte Prinzip

- ermöglicht die optimale Versorgung eines größeren Raumes,
- gewährleistet einen überschaubaren Lebensraum,
- ermöglicht den wirkungsvollen Einsatz der öffentlichen Mittel,
- begünstigt die Ansiedlung gewerblicher Betriebe,
- verhindert die Zersiedelung der Landschaft und
- erleichtert die Erhaltung ausreichender Freiflächen.

Das bayerische Landesentwicklungsprogramm legt dabei als Alternative zu einem überzogenen Verdichtungskonzept, das sich auf wenige Schwerpunkte beschränkt, ein funktional abgestuftes System zentraler Orte und Entwicklungsachsen zugrunde, die ein ausgewogenes flächendeckendes Versorgungsnetz bilden. Ausgangspunkt war dabei die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968 über „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“³. Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit die vorhandene Siedlungsstruktur im ländlichen Raum unter kurzfristigen, rein ökonomischen Gesichtspunkten einer optimalen Zuordnung der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit entspricht. Daraus jedoch die Konsequenz zu ziehen, daß der Faktor Arbeit im Zuge eines großräumigen Konzentrationsprozesses zugunsten einer vermuteten höheren Produktivität des Faktors Kapital umgesiedelt werden müsse, hieße die kulturelle und gesellschaftliche Bedeutung der dezentralen Siedlungsstruktur und die darin investierten ökonomischen Werte zu vernachlässigen sowie die noch kaum erforschten sozialen und psychologischen Folgen eines solchen Prozesses außer acht zu lassen. Eine solche Betrachtungsweise würde letztlich auch dem Grundsatz widersprechen, daß im Mittelpunkt der Raumordnung der Mensch stehen muß.

Das Konzept der zentralen Orte und der Entwicklungsachsen und die hierfür festgelegten Ausbaugrundsätze bilden eine entscheidende Schaltstelle der Überfachlichen Ziele zu den Fachlichen Zielen. Sie stellen das Standortkonzept dar, auf das die Fachplanungen bezogen sind.

c) Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen

Den vierten und letzten Abschnitt der Überfachlichen Ziele bilden die regionalen Richtzahlen für die anzustrebende großräumige Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze.

Unter Status-quo-Bedingungen würde sich die bisherige Tendenz der Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auf die großen Verdichtungsräume – wenn auch in abgeschwächtem Maße – weiter fortsetzen und

zu einer Vergrößerung der Disparitäten in der regionalen Struktur Bayerns führen, so daß z. B. in der Region Oberfranken-Ost mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen wäre. Die Richtzahlen des Landesentwicklungsprogramms gehen demgegenüber davon aus, daß in keiner Region Bevölkerungsverluste auftreten sollen. Dies erfordert, soweit eine Beeinflussung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung außer Betracht bleiben muß, einen Abbau der innerbayerischen Wanderungsverluste und eine gleichmäßigere Verteilung des für Gesamtbayern zu erwartenden Bevölkerungszuwachses aufgrund von Wanderungsgewinnen. Deshalb wird unter Zielbedingungen z. B. eine Verminderung des prognostizierten Bevölkerungszuwachses in der Region München bis zum Jahr 1990 um 249 000 Einwohner angestrebt. Eine solche Reduzierung ist gleichzeitig Voraussetzung für eine geordnete Gesamtentwicklung der Region selbst, in der es nachteilige Verdichtungsfolgen zu vermeiden gilt.

Mit den Richtzahlen wird im Landesentwicklungsprogramm Bayern ein erster und bedeutender Schritt zu einer quantifizierten Entwicklungsplanung getan. Die Richtzahlen bilden den statistisch meßbaren Orientierungsrahmen für die aus der Sicht der Raumordnung und mit Mitteln der Raumordnung anzustrebende Entwicklung in den Regionen. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zu der umfassenden Koordinierungsaufgabe der Landesplanung, die raumbedeutsamen Maßnahmen der öffentlichen Hand und den Einsatz an öffentlichen Mitteln so abzustimmen, daß die Ziele der Landesentwicklung optimal verwirklicht werden.

Bei der Festlegung der Richtzahlen war davon auszugehen, daß jede Planung im wesentlichen aus zwei Tätigkeiten besteht, nämlich aus Informationsbeschaffung und Informationsbewertung. Grundlagen für die Bestimmung der Richtzahlen waren daher einmal eine eingehende Analyse der bisherigen Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen, eine darauf aufbauende Status-quo-Prognose dieser Entwicklung sowie eine Bewertung der bisherigen und der unter Status-quo-Bedingungen künftig zu erwartenden Entwicklung. Auch die Richtzahlen bauen auf dieser Wechselwirkung zwischen bisheriger Entwicklung und Status-quo-Prognose einerseits und einer bewertenden Steuerung andererseits auf. Die Bewertung findet ihre Grundlage in den verbalen Zielen, bei deren Formulierung gleichfalls die bisherige Entwicklung, die zu erwartende künftige Entwicklung, vor allem aber die übergeordnete Aufgabe der Raumordnung zugrunde gelegt wurde, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Staatsgebiets zu gewährleisten.

Unter dem Gesichtspunkt einer quantitativen Entwicklungsplanung sind neben den Richtzahlen insbesondere die Zielvorstellungen zu den verschiedenen Infrastrukturbereichen zu nennen. Zunächst wurde der gegenwärtige Besatz mit Einrichtungen der Infrastruktur in den einzelnen Regionen im Vergleich zum Landes- bzw. Bundesdurchschnitt als Ausdruck eines eventuellen regionalen Versorgungsdefizits ermittelt. Hierauf wurde der

³ Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, S. 149.

jeweils anzustrebende Versorgungsgrad als verbindliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung festgelegt, wobei möglichst differenzierend vorgegangen wurde. Deshalb ergibt sich in den Verdichtungsräumen aufgrund der dort gegebenen Bevölkerungs- und Sozialstruktur ein höherer anzustrebender Besatz mit Altenheimplätzen je 100 Einwohner mit 65 und mehr Jahren als etwa in ländlichen Gebieten, um nur ein Beispiel differenzierender Betrachtungsweise zu nennen. Mit der Aufstellung quantifizierter Ziele für die Infrastrukturbereiche wurde eine enge Verbindung zu den Richtzahlen für die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze einerseits und zur Investitionsplanung andererseits hergestellt.

Die Wechselwirkung zwischen diesen Bereichen ist offensichtlich. Da die anzustrebende Infrastrukturausstattung regelmäßig auf die Einwohnerzahl bzw. auf die Zahl der Einwohner einer bestimmten Altersgruppe bezogen ist, läßt sich der Fehlbestand innerhalb des Planungszeitraums durch Einführen der Richtzahlen und Vergleich mit der Ist-Ausstattung leicht ermitteln. Die Investitionsplanung zeigt für die von ihr erfaßten Bereiche der öffentlichen Haushalte und der Finanzmittel sonstiger öffentlicher Planungsträger auf, mit welchen Beträgen dieser Bedarf bis zu den jeweiligen Eckjahren der Investitionsplanung abgedeckt werden soll und kann. Umgekehrt ist aber auch der zielgerechte Einsatz der Mittel entsprechend der angestrebten Infrastrukturausstattung mit einer wesentlichen Voraussetzung für die Realisierung der Richtzahlen. Gerade die gegenseitige Durchdringung der zahlenmäßigen Zielvorgaben und der Investitionsplanung macht die Ziele des Landesentwicklungsprogramms transparent und im Vollzug überprüfbar. Dies erfordert aber nicht nur eine Erfolgskontrolle „ex post“, sondern gemäß Art. 14 Abs. 5 BayLplG auch eine fortwährende Überprüfung und Anpassung des Landesentwicklungsprogramms an die weitere Entwicklung. Die gesetzlich geforderte fortwährende Überprüfung und Anpassung ist ein wesentliches Element des Landesentwicklungsprogramms. In einer Vielzahl von Bereichen ist die Aufstellung von verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung demgemäß nicht als einmaliger Akt, sondern als fortwährender Prozeß zu verstehen.

2. Die Fachlichen Ziele

Der Teil B des Landesentwicklungsprogramms enthält die stärker fachlich geprägten Zielsetzungen. Ihre Skala reicht vom Landschaftsrahmenprogramm über das Siedlungswesen und die Wirtschaft bis hin zu den einzelnen Infrastrukturbereichen. Auch die Bereiche Verwaltungs- und Gerichtsreform sowie Verteidigung und öffentliche Sicherheit und Ordnung sind einbezogen. Ein weiteres Eingehen auf diese Ziele würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen; selbst eine sich nur auf die Grundzüge beschränkte Wiedergabe der Ziele in den einzelnen Fachbereichen wäre noch zu umfangreich. Auf ei-

nige weitere Gesichtspunkte sei jedoch hingewiesen. Neben der bereits erwähnten weitgehenden Quantifizierung der Ziele soll als wesentliches Kriterium die funktionale Gliederung des fachlichen Teils des Landesentwicklungsprogramms hervorgehoben werden. Dabei standen als Einteilungskriterien nicht etwa Ressortzuständigkeiten im Vordergrund; vielmehr wurden die Zielsetzungen für möglichst einheitliche Lebensgebiete erarbeitet. Dies ist zweifellos eine unabdingbare Voraussetzung für die der Landesplanung zukommende Koordinierungsaufgabe gegenüber den Fachplanungen.

Als Beispiel für die z. T. neuen Wege, die im Rahmen der Fachlichen Ziele des Landesentwicklungsprogramms beschritten wurden, seien hier nur das Landschaftsrahmenprogramm und das Konzept zur Siedlungsentwicklung erwähnt. Mit dem Landschaftsrahmenprogramm tritt der Naturschutz aus dem Stadium des bloßen Bewahrens und der Entscheidungen für den Einzelfall heraus und gibt für die angestrebte räumliche Entwicklung eine positive Planung vor. Dadurch werden die vielfältigen Nutzungsansprüche an die Landschaft und an den Naturhaushalt gegeneinander abgewogen. Neben die herkömmlichen Methoden im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege tritt als neues Ordnungs- und Entwicklungskonzept die langfristige „Landschaftsentwicklung“. Sie bildet die ökologische Planungskomponente der Landesentwicklung und damit die Grundlage einer sinnvollen, dem Gemeinwohl verpflichteten Raumordnung. Oberstes Ziel des Landschaftsrahmenprogramms ist es, die Landschaftsräume so zu schützen, zu nutzen, zu pflegen und zu entwickeln, daß das Gleichgewicht des Naturhaushaltes gewahrt bleibt oder wiederhergestellt wird und die typischen Landschaftsbilder erhalten bleiben. Dies bedingt, daß bei Zielkonflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Vorhaben den ökologischen Erfordernissen der Vorrang eingeräumt werden muß, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen zu befürchten wäre.

Das Konzept der dezentralen Verdichtung in zentralen Orten aller Stufen gilt grundsätzlich auch für die Entwicklung des Wohnsiedlungswesens. Das Konzept der zentralen Orte soll es gerade durch Bereitstellung von Versorgungseinrichtungen und Arbeitsplätzen in zumutbarer Entfernung vom Wohnort der Bevölkerung ermöglichen, weiter in ihrem angestammten Lebensraum zu wohnen. Eine der Eigenentwicklung entsprechende Siedlungstätigkeit muß daher auch in nichtzentralen Siedlungseinheiten möglich sein. Der Begriff der Eigenentwicklung ist dabei so zu verstehen, daß er die Berücksichtigung der Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung, der Erfordernisse der örtlichen gewerblichen Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft sowie der städtebaulichen Sanierung zuläßt. Die zentralen Orte und die Siedlungsschwerpunkte in den großen Verdichtungsräumen sind wegen ihrer im Vergleich zu den übrigen Gemeinden besseren Ausstattung in der Regel geeignete Standorte für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende angemessene Siedlungstätigkeit. Da zentralörtliche Ein-

richtungen mit zunehmender Entfernung weniger in Anspruch genommen werden, ist die Lenkung des auf Zuwanderung beruhenden Einwohnerzuwachses auf die zentralen Orte geeignet, die Auslastung dieser Einrichtungen zu erhöhen und die siedlungsstrukturellen Voraussetzungen für die finanziell vertretbare Schaffung weiterer Versorgungseinrichtungen zu gewährleisten. Durch die Erhöhung der Auslastung der zentralörtlichen Einrichtungen werden gleichzeitig die Voraussetzungen für eine weitere Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung des Umlandes geschaffen. Die bevorzugte Ausrichtung der künftigen Siedlungstätigkeit am Konzept der zentralen Orte ist somit in besonderem Maße geeignet, zur Stärkung des ländlichen Raumes, insbesondere auch seiner strukturschwachen Gebiete, beizutragen. Darüber hinaus kann sie dazu dienen, einer weiteren Zersiedlung von Räumen entgegenzuwirken, die aufgrund ihres starken Siedlungsdruckes besonderer Ordnungsmaßnahmen bedürfen.

3. Die Regionalen Ziele

Die Regionalen Ziele (Teil C) des Landesentwicklungsprogramms enthalten eine horizontale Zusammenfassung und Konkretisierung der Überfachlichen und Fachlichen Ziele für jede Planungsregion. In Aufbau und Gliederung entsprechen die Regionalen Ziele weitgehend den Überfachlichen und Fachlichen Zielen.

Damit gibt der regionale Teil des Landesentwicklungsprogramms Vorgaben, die notwendig sind, um die Regionalplanung in Übereinstimmung mit der für das ganze Staatsgebiet angestrebten Entwicklung zu halten. Den regionalen Planungsverbänden bleibt ein weiter Spielraum für die Konkretisierung des Landesentwicklungsprogramms in den Regionalplänen.

4. Die Investitionsplanung

Der abschließende Teil D des Landesentwicklungsprogramms enthält die Investitionsplanung. Aufgrund der in weiten Bereichen bestehenden Mischfinanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden sind in ihr nicht nur die raumwirksamen Investitionen des Landes, sondern, soweit dies möglich war, auch des Bundes erfaßt. Der Bund ist aufgefordert, im Anhörungsverfahren darzulegen, was er zur Finanzierung beitragen wird. Dadurch kann ein großes Stück — vermeidbares — Planungsrisiko abgebaut werden.

Der Abschnitt Investitionsplanung im Landesentwicklungsprogramm gliedert sich in eine globale und eine regionalisierte Investitionsplanung. Die globale Investitionsplanung zeigt die Mittel auf, die im ganzen Land in den einzelnen raumbedeutsamen Fachbereichen zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bis 1979 investiert werden sollen. In der regionalisierten Investitionsplanung werden diese Mittel auf Regionen, bezogen für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 1976, dargestellt.

Die Investitionsplanung ist entsprechend den Bestimmungen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Bestandteil der Begründung des Landesentwicklungsprogramms. Ihr kommt somit nicht die Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu. Die Investitionsplanung dient jedoch gleichwohl der Konkretisierung der verbal formulierten Ziele, indem hier die rechnerischen Konsequenzen aus den Zielvorgaben gezogen werden. Sie ist ein flexibel zu handhabendes Steuerungsinstrument zur Durchführung des Landesentwicklungsprogramms.

In Aufbau und Gliederung konnte die globale Investitionsplanung fast vollständig mit der Gliederung der Fachlichen Ziele des Landesentwicklungsprogramms abgestimmt werden. Die globale Investitionsplanung ist dementsprechend nach funktionalen, ressortübergreifenden Investitionsbereichen gegliedert, in denen die einzelnen geplanten Maßnahmen und Maßnahmengruppen zusammengefaßt sind.

Ebenso wie die globale Investitionsplanung den Fachlichen Zielen entspricht, lehnt sich die regionalisierte Investitionsplanung in Aufbau und Gliederung an die Regionalen Ziele des Landesentwicklungsprogramms an. Beide Arten planerischer Aussagen entspringen dem gleichen, vom Landesentwicklungsprogramm zu befriedigenden Bedürfnis: Der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Staatsgebiets. Dies erfordert konkrete Aussagen im Rahmen der Investitionsplanung ebenso wie in den verbalen Zielen. Dadurch wird sichergestellt, daß sich die Regionalpläne nicht in der Aufstellung regionaler Wunschvorstellungen erschöpfen, sondern einen aus der Sicht des Staatsgebiets in seiner Gesamtheit koordinierten meßbaren Rahmen vorfinden.

Wenn oben festgestellt wurde, daß die gegenseitige Durchdringung von Zielvorgaben und Investitionsplanung die Ziele des Landesentwicklungsprogramms transparent und im Vollzug überprüfbar macht, so soll dies an einem Beispiel erläutert werden:

Nach den Zielen des Landesentwicklungsprogramms sollen gleichwertige Lebensbedingungen im ganzen Land, insbesondere durch eine Stärkung der bisher schwächer entwickelten Regionen, geschaffen werden. Ein Vergleich des Einsatzes der regionalpolitisch besonders bedeutsamen Bundes- und Landesmittel in den einzelnen Regionen — unter Ausschaltung solcher Investitionsmaßnahmen, die wie Hochschulen und Verkehrsflughäfen aufgrund ihrer überregionalen Bedeutung nicht allein einer bestimmten Region zugeordnet werden können — ergibt, daß an der Spitze der Pro-Kopf-Aufwendungen die Regionen mit dem strukturbedingt größten Nachholbedarf stehen. Dazu gehören die beiden niederbayerischen Regionen sowie Westmittelfranken und die beiden Regionen der Oberpfalz mit weit überdurchschnittlichen Beträgen. Am Ende der Skala stehen dagegen die Regionen mit dem höchsten Entwicklungsstand.

Mehr noch als die verbalen Zielaussagen bedarf die Investitionsplanung der laufenden Anpassung an die Entwicklung. Ebenso wie zwischen Finanzplanung, Haus-

haltsplanung und Haushaltsvollzug Verschiebungen aus vielfältigen Gründen selbstverständlich sind, können auch beim Vollzug der Investitionsplanung Änderungen gegenüber Planansätzen allein aus Gründen der Konjunktursteuerung, nicht ausgeschlossen werden. Je enger der finanzielle Spielraum ist, um so notwendiger ist die Abstimmung mit den Beteiligten auf allen Ebenen, um vor allem die Finanzierung der Maßnahmen sicherzustellen, denen im Vollzug des Landesentwicklungsprogramms eine besonders hohe Priorität zukommt. Bei den komplizierten finanziellen Abhängigkeiten kann gerade die regionalisierte Investitionsplanung durch Offenlegung dieser Abhängigkeiten einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung leisten und helfen, Planungsunsicherheiten abzubauen und Zufälligkeiten in der Entwicklung zu vermeiden.

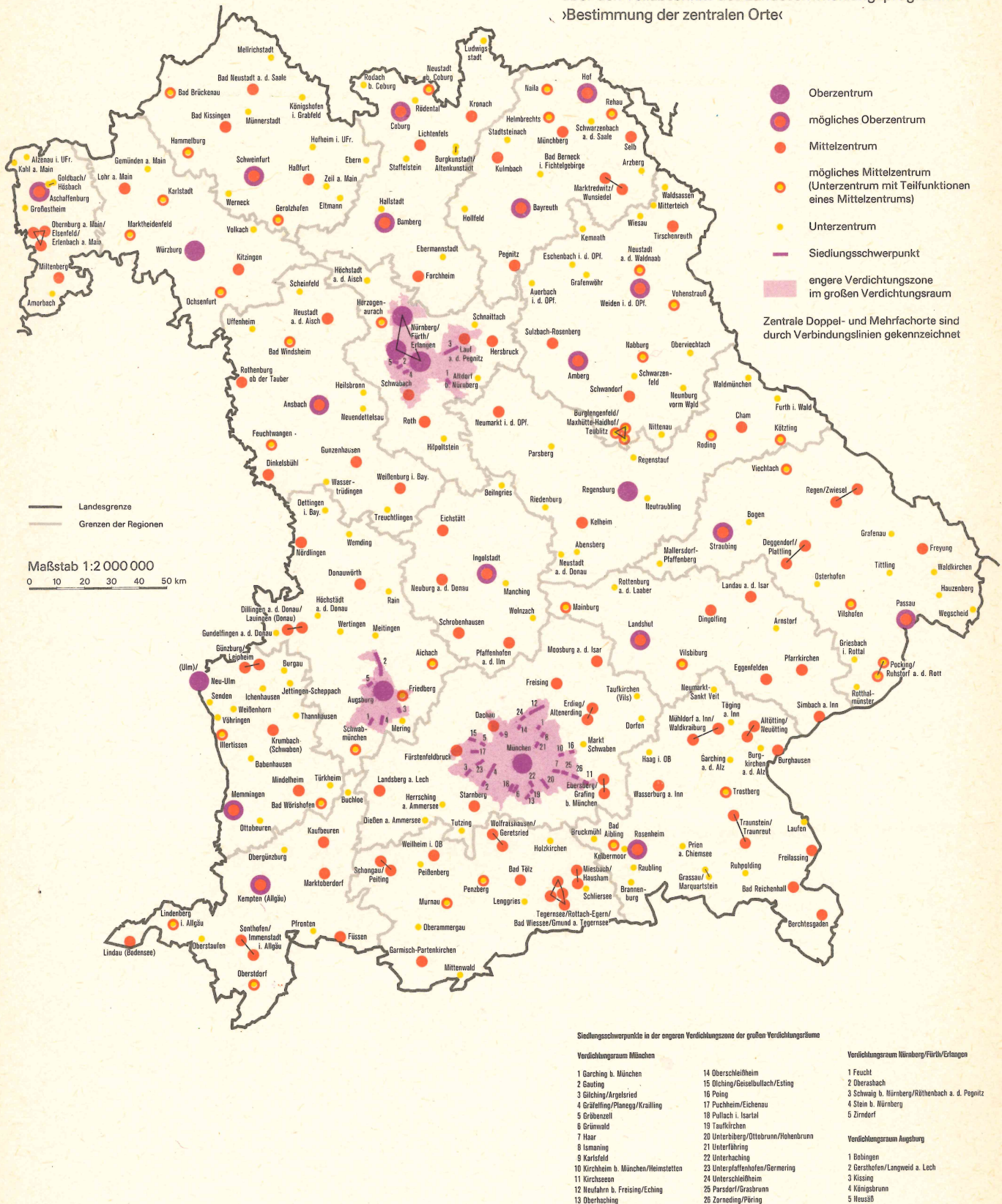
IV. Inkraftsetzung des Landesentwicklungsprogramms

Das weitere Verfahren wird von dem für die Landesplanung charakteristischen Gegenstromprinzip beherrscht.

Die Gebietskörperschaften sind aufgefordert, in einem Anhörungsverfahren aus ihren jeweiligen Perspektiven zu dem vorgelegten Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Stellung zu nehmen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Regelung von Art. 6 Abs. 5 BayLplG, wonach es Sache der regionalen Planungsverbände ist, aus den Stellungnahmen ihrer Verbandsmitglieder koordinierte Äußerungen für den Bereich der ganzen Region zu erarbeiten. Dadurch wird auf kommunaler Ebene wertvolle Selbstkoordinierung geleistet. Die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens, zu dem aus der Mitte der Verbände des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens, nicht zuletzt auch aus dem politischen Bereich Beiträge erwartet werden, sind im Zusammenwirken zwischen den beteiligten Staatsministerien auszuwerten. Die endgültige Fassung des Landesentwicklungsprogramms ist voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 1975 durch Verordnung der Staatsregierung in Kraft zu setzen. Damit wird erstmals für das Staatsgebiet in seiner Gesamtheit ein ressortübergreifendes, koordiniertes und verbindliches Konzept zur Verfügung stehen, auf dem die weitere Entwicklung des Landes und seiner Teilräume aufbaut.

Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte

Verordnung vom 3. August 1973 (GVBl. S. 452)
über den Teilabschnitt des Landesentwicklungsprogramms
»Bestimmung der zentralen Orte«



Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung (Abschnitte)

Ziele zur Ordnung und Entwicklung



Wohn- und Arbeitsstätten

Ziele für die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten auf der Grundlage der Richtzahlen für die Regionen

- weitere starke Verdichtung angestrebt
- weitere Verdichtung angestrebt
- weitere Verdichtung möglich
- weitere Verdichtung mit Beschränkungen möglich
- Bestand der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten
- starke und flächige Verdichtung
- enge und punktuelle Verdichtung
- weiträumige und punktuelle Verdichtung
- schwächere Verdichtungsansätze

Bandinfrastruktur

Ziele für den Ausbau der Bandinfrastruktur auf der Grundlage der fachlichen Ziele

- weiterer intensiver Ausbau angestrebt
- weiterer Ausbau angestrebt
- weiterer Ausbau möglich
- weiterer Ausbau mit Beschränkungen möglich
- Bestand der Bandinfrastruktur
- hochleistungsfähig und eng gebündelt
- hochleistungsfähig und weniger gebündelt oder leistungsfähig und eng gebündelt
- hochleistungsfähig und ungebündelt oder leistungsfähig und weniger gebündelt oder einfach und eng gebündelt
- leistungsfähig und ungebündelt oder einfach und weniger gebündelt oder einfach und ungebündelt

Anordnung

von Bestand und Ziel auf den Achsenabschnitten

- Ziel Wohn- und Arbeitsstätten
- Bestand Bandinfrastruktur
- Ziel

Kennziffern der Achsenabschnitte

11 bis 18,14 = Nr. der Region und Nr. des Achsenabschnittes in der jeweiligen Region

- Begrenzung des Achsenabschnittes

Bevölkerungsentwicklung in Bayern

Entwicklung der Wohnbevölkerung
in den Gemeinden
vom 6.6.1961 (VZ) bis 31.12.1972
(Fortschreibung) in v. H.

