

KARL RUPPERT

Planungsräume im Landesentwicklungsprogramm Bayern

Mit 5 Kartenbeilagen

Das bayerische Landesplanungsgesetz vom 1. 2. 1970 enthält im Artikel 1 eine erste Andeutung über die Aufgaben der Landesplanung. Der Absatz 1.1 spricht besonders die Erarbeitung von Programmen und Plänen an, die der Dynamik der Entwicklung anzupassen sind und damit stets einen aktuellen räumlichen Akzent tragen. Artikel 13 kennzeichnet dann näher die Aufgaben des Landesentwicklungsprogrammes Bayern (LEP). Auch hier werden deutlich verschiedene planungsräumliche Bereiche angesprochen. Neben früheren Programmdarstellungen (vgl. Bayern I und Bayern II) wird hier erstmals dem Auftrag des Gesetzgebers bestimmter Rechnung getragen, die Grundzüge der räumlichen Entwicklung in Bayern langfristig festzulegen.

Jede Planung benötigt nun zur Erfüllung ihrer Aufgaben — die räumliche Entwicklung im Sinne einer vorausschauenden Daseinsvorsorge vorzubereiten — eine Gliederung des Arbeitsbereiches in Einheiten, die der Planungsaufgabe adäquat sind. Als Raumeinheiten in diesem Sinne werden die Regionen angesehen¹. Das bayerische Landesplanungsgesetz legt daher im Artikel 2.2 fest:

„Gebiete, zwischen denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, die den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen, werden zu Regionen zusammengefaßt. Eine Region soll sich regelmäßig auf das zusammenhängende Gebiet mehrerer Landkreise unter Einbeziehung kreisfreier Städte erstrecken. Das Gebiet einzelner Gemeinden darf nicht geteilt werden.“

Damit waren jedoch nur Hinweise gegeben bezüglich der Schaffung funktionaler Regionen. Über ihre Dimensionen und Abgrenzungen war nichts ausgesagt. Sie sollten aber durch das Landesentwicklungsprogramm fixiert werden.

Die Artikel 13, Absatz 2, und 14, Absatz 3 und 4, lassen jedoch in dringenden Fällen auch die getrennte Bearbeitung einzelner Teilabschnitte des LEP zu. Von dieser Möglichkeit wurde in 4 Fällen Gebrauch gemacht. Die hohe Dringlichkeit anstehender Probleme sowie die grundlegende Bedeutung der nachfolgend angesprochenen Sachverhalte für die Ausarbeitung des LEP ließen eine vorgezogene Bearbeitung als ratsam erscheinen. Als

Rechtsverordnung wurden folgende Teilabschnitte des LEP vorweg in Kraft gesetzt:

Teilabschnitt „Einteilung des Staatsgebietes in Regionen“ (21. 12. 1972),

Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen“ (22. 8. 1972),

Teilabschnitt „Bestimmung der zentralen Orte“ (3. 8. 1973),

Teilabschnitt „Grundsätze für die Bestimmung der zentralen Orte der untersten Stufe (Kleinzentren)“ (21. 5. 1974).

Insbesondere die beiden erstgenannten Teilabschnitte führten zu einer Festlegung von größeren, fest umgrenzten Aktivitätsräumen. Auf ihre Bedeutung soll im nachfolgenden näher eingegangen werden. Die für die zukünftige Entwicklung der Siedlungsstrukturen so außerordentlich wichtige Diskussion um die punktaxialen räumlichen Festsetzungen (zentrale Orte, Entwicklungsachsen) wird in einem anderen Beitrag dieses Heftes geführt.

1. Zur Abgrenzung von Planungsregionen in Bayern Räume als Kapazitäten-Reichweiten-Systeme

Bevor die hier darzustellenden Raumeinheiten näher charakterisiert werden, erscheint es notwendig, zum allgemeinen Verständnis funktionaler Raumeinheiten einige Grundüberlegungen vorzuschicken. Unsere gesellschaftliche Situation ist derzeit von Wandlungsprozessen gekennzeichnet, die auch vor der Abgrenzung territorialer Bereiche nicht halt machen. Veränderte raumwirksame Funktionsfelder verdeutlichen diesen Wandel. War die bis in dieses Jahrhundert hinein reichende agrargesellschaftliche Verhaltensweise noch gekennzeichnet durch eine starke flächenhafte Bindung und durch eine ständische Prägung der Gesellschaftsordnung, so tritt in der Industriegesellschaft immer stärker eine Bindung an bestimmte Standorte in den Vordergrund, wobei in jüngster Zeit außerökonomische Faktoren eine immer größere Rolle spielen.

Reaktionen auf diese tiefgreifenden Veränderungen waren in der privaten Sphäre schon bald zu spüren. Eines der deutlichsten Anzeichen dafür war die Trennung zwischen Arbeits- und Wohnplatz, die zu dem unsere Gesellschaft geradezu charakterisierenden Pendlerphänomen führte. Andererseits war die Anpassung an diesen Prozeß von seiten der staatlichen Institutionen und

¹ Diese Ausführungen sind nicht als Beitrag zur Theoriediskussion um den Regionsbegriff gedacht. Sie sollen vielmehr die Planungsregionen in Bayern — durch das LEP festgelegte räumliche Aktivitätsbereiche der Landesplanung — für den Praktiker näher erläutern.

Raumorganisationen ein sehr langwieriger Vorgang, der — wie die verschiedenen Ansätze der Gebietsreform zeigen — bis in unsere Tage hinein andauert.

Auch in der heutigen Siedlungsstruktur begegnet uns häufig noch der sichtbare Ausdruck dieses Wandels. In der Agrargesellschaft, in der das Selbstversorgungsprinzip eine wichtige Leitlinie darstellte, hatten sich nur schwach zentrierte Räume ausgebildet. Die Auswirkungen dieser Phase sind in stärker agrarwirtschaftlich geprägten Gebieten noch bis in die jüngste Zeit zu sehen und werden heute als Indikator für Problemsituationen angesprochen: Zahlreichen kleinen, relativ abgeschlossenen Raumzellen fehlt eine stärkere Anbindung an übergeordnete zentralörtliche Positionen. Meist besteht dann auch ein Mangel an entsprechender tertiärer Ausstattung, und der Raum verfügt nur über eine geringe Attraktivität.

Dieser gesamtgesellschaftliche Wandel ist aber auch begleitet von einem Verdichtungsprozeß der Bevölkerung, der nicht nur auf die Stadtregionen beschränkt bleibt. Auch Kernsiedlungen des weniger urbanisierten Bereiches werden in den Wachstumsprozeß einbezogen. Die Zentrale-Orte-Programme sind unter diesem Aspekt zweifellos als verdichtungsfördernde Momente anzusehen. Die Auflösung eines starren Stadt-Land-Gegensatzes führt zur Erscheinung unterschiedlich strukturierter urbaner Intensitätsfelder.

Wie sehen nun vor dem Hintergrund dieses knapp skizzierten Wandels die Raumorganisationen unserer heutigen Funktionsgesellschaft aus?

Der hohe Grad räumlicher Mobilität trägt innerhalb der verschiedensten Funktionsfelder zur Ausbreitung urbaner Verhaltensweisen bei. Die Ausgliederung von Produktionsanlagen aus den überlasteten Kernen der Verdichtungsräume, durch ein verbessertes Kommunikationsnetz begünstigt, verweist in die gleiche Richtung. Zahlreiche weitere Indikatoren erfassen Ablauf und Intensität des Urbanisierungsvorganges recht gut (Paesler 1974). Aktivitäten und Lebensbedürfnisse menschlicher Gruppen führen damit zu neuen, charakteristischen Raumorganisationen, deren Dimensionen von der Entwicklung der einzelnen Grundfunktionen menschlicher Daseinsäußerung bestimmt werden. Diese Grundfunktionen bilden ein komplexes Wirkungsgefüge. Sie sind mit der natürlichen Umwelt verbunden, die nach wie vor das materielle Substrat für die räumliche Lebensentfaltung darstellt. Der Raum wird also letztlich zu einem komplexen Prozeß- und Gefügebild räumlicher Wirksamkeit von Grundfunktionen unserer Gesellschaft. Dimensionen und Grenzen dieser Räume werden aus Kapazitäten und Reichweiten von Gruppen abgeleitet, die ihre Daseinsfunktionen innerhalb bestimmter Gebiete entfalten.

So gesehen, stellt diese räumliche Gliederung den Landesplaner vor die Aufgabe, Kapazitäten-Reichweiten-Systeme zu erfassen. Ändern sich die Standorte der Grundfunktionen sowie die Reichweiten der Funktionsfelder,

dann wandeln sich auch die Dimensionen dieser aus sozialgeographischer Perspektive definierten Raumabgrenzungen.

Planungsregionen — Aktionsbereiche der Landesplanung

Die Diskussion um die Gliederung Bayerns in Planungsregionen setzte nicht erst mit der Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes ein. Bereits Mitte der 60er Jahre wurden Vorschläge diskutiert, die allerdings mehr den Charakter von „Sandkastenspielen“ hatten. Die Landesplanung ressortierte damals noch im Wirtschaftsministerium, wo sich zunächst wenig Interesse für eine entsprechende Regionalgliederung fand.

In den ersten Diskussionen war deutlich die Tendenz zu beobachten, die Planungsregionen möglichst klein zu halten. Dies hatte zur Folge, daß die Zahl der diskutierten Raumeinheiten recht unterschiedlicher Abgrenzung für den Raum Bayern zwischen 25 und 37 schwankte, ohne daß exakte Gliederungskriterien sichtbar wurden.

Im Jahre 1970 wurden schließlich 4 Entwürfe diskutiert (vgl. Karte 1), die eigentlich weniger durch unterschiedliche Größenordnungen als vielmehr durch unterschiedlichen Gebietszuschnitt — d. h. starke regionale Überschneidungen — gekennzeichnet waren. Versucht man, einige Überschneidungen nach allgemeinen Gesichtspunkten zu ordnen, dann ergeben sich folgende Aussagen (vgl. Karte 2):

- a) Erwartungsgemäß traten die meisten Überschneidungen in verdichtungsferneren Gebieten auf. Hier blieben bis zur endgültigen Festsetzung auch die größten Änderungsmöglichkeiten, wenn man einmal von der unterschiedlichen Größenordnung absieht.
- b) Besonders deutlich wurden die Diskrepanzen an den Regierungsbezirksgrenzen. Im weiteren Verlauf der Diskussion zeigte sich sehr rasch, daß diese Bereiche nahezu unantastbar waren, auch wenn sie bestehende Verflechtungen abrupt zerschnitten. Die Sorge um die „Wahrung des Besitzstandes“ wurde kartographisch dokumentierbar.
- c) Einen Sonderfall stellte die Grenzziehung im Raum Ulm/Neu-Ulm dar, da hier die Konzeptionen von Baden-Württemberg beachtet werden sollten. Diese lagen aber zum damaligen Zeitpunkt noch nicht endgültig fixiert vor.

In diesem Zusammenhang muß auch darauf verwiesen werden, daß sich immer deutlicher Einflüsse der Diskussion um eine territoriale Verwaltungsreform bemerkbar machten, die zudem noch in einem anderen Ministerium (Staatsministerium des Innern) ressortierten. Obwohl dieses Gliederungsverfahren wesentlich später als die Diskussion um die Planungsregionen eingesetzt hatte, wurde es relativ rasch zum Abschluß gebracht — das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte wurde am 16. 12. 1971 vom Bayerischen Land-

tag verabschiedet und trat am 1. 7. 1972 in Kraft. Damit waren Orientierungspunkte gesetzt, die bei anderen Gliederungsvorhaben nicht zu übersehen waren². Vernünftigerweise bestand die Neuordnung der Landkreise nicht aus einer einfachen Addition bestehender Kreisgebiete, so daß in zahlreichen Fällen den tatsächlichen räumlichen Verflechtungen Vorrang vor egoistischen politischen Motiven eingeräumt werden konnte. Natürlich gelang dies nicht in allen Fällen, und die wissenschaftlichen Zielvorstellungen (Mittelbereich) konnten nur zum Teil verwirklicht werden. Offen blieb vielfach die Lösung des Stadt-Umland-Problemes; es wurde nur bei wenigen Städten durch großzügige Eingemeindung gelöst. Nähere Erörterungen dazu enthält das kürzlich vorgelegte „Stadt-Umland-Gutachten Bayern“, das eine Sachverständigenkommission erarbeitete.

*Das Gutachten des Wirtschaftsgeographischen
Instituts der Universität München*

Die genannten 4 Entwürfe konnten bereits auf ein Gutachten zurückgreifen, das 1969 vom Wirtschaftsgeographischen Institut (WGI) erstellt worden war. Die dort dargelegte Konzeption wurde zunächst aber nicht übernommen, wie die Entwürfe 1—4 aus dem Jahre 1970 zeigen.

In dieser Studie wurde vor dem Hintergrund der kurz skizzierten sozialgeographischen Vorstellungen über Raumorganisationen der gegenwärtigen Funktionsgesellschaft ein Gliederungsvorschlag vorgelegt. Er sollte dem Strukturwandel und der hohen Mobilität unserer Gesellschaft Rechnung tragen, die u. a. auch durch eine Dimensionserweiterung des Lebensraumes gekennzeichnet war. Insbesondere war bei der Grundkonzeption zu berücksichtigen, daß zwischen einzelnen Gemeinden vielfach eine zunehmend engere Verflechtung zu funktionsfähigen Raumeinheiten, den Regionen, bestand, deren räumliche Dimensionen durch Kapazitäten und Aktionsreichweiten menschlicher Gruppen bestimmt wurden.

Diese Auffassung des Regionsbegriffes — Raum als Prozeß — schloß gleichzeitig die Aufforderung ein, in gewissen Zeitabständen die Abgrenzung neu zu überprüfen. Aus diesen Grundvorstellungen resultierten folgende Zielvorstellungen:

- a) Die Region sollte so weit wie möglich den Kommunikationsraum von Grunddaseinsfunktionen umfassen.
- b) Planungsregionen sollten zentrierte, funktionsräumlich orientierte Einheiten sein und keine homogenen Räume.
- c) Die Grenzen der Planungsregionen sollten die Gemeindegrenzen nicht schneiden. Andere Verwaltungsgrenzen waren nur dort zu berücksichtigen, wo sie Verflechtungsbereiche umschließen.

- d) In Gebieten mehrdeutiger Zuordnungsmöglichkeit sollte eine wechselseitige Angliederung zu benachbarten Regionen möglich bleiben. (Das Bayerische Landesplanungsgesetz ließ jedoch später für eine wechselnde Zugliederung keinen Raum.)
- e) Die Regionen sollten das gesamte Gebiet Bayerns lückenlos decken. Darüber hinaus aber sollten Verflechtungen mit den Nachbarländern besonders geprüft werden und die betroffenen Gebiete gegebenenfalls zu grenzüberschreitenden Regionen zusammengefaßt werden.
- f) Aus der Auffassung, daß die Gesellschaft Träger der Funktionen und gleichzeitig Träger raumrelevanter Prozesse ist, wurde die Veränderbarkeit der Regionsgrenzen gefolgert und eine Überprüfung in längeren Zeitabständen für notwendig erachtet.

Die Überlegungen zur Bestimmung einer Mindesteinwohnerzahl, die sich an einer Mindestauslastung von regionalen Institutionen zur Daseinsvorsorge orientierten, führten unter Berücksichtigung der Regionalstruktur Bayerns zur Aussage, daß die Regionen mindestens 300 000 Einwohner umfassen sollten, während ein Flächenwert von ca. 4 000 km² genannt wurde. In der späteren Diskussion wurden beide Werte zunächst verschiedentlich als zu groß bezeichnet.

Da das Regionsschema von der Größe und der Bedeutung der zwischengemeindlichen Verflechtung bestimmt wurde, galt es, diese nach Richtung und Intensität zu erfassen. Dies geschah über das Maximalstromprinzip. Idealtypisch war zu fordern, daß

- a) die Summe der Verflechtungsintensitäten zwischen den einzelnen Regionen ein Minimum erreichte,
- b) innerhalb jeder einzelnen Region der Verflechtungsgrad ein Maximum anstrebte. Hierbei handelte es sich um Forderungen, die noch durch weitere Nebenbedingungen (z. B. bezüglich Intensität der Außenverflechtung oder eindeutiger räumlicher Orientierung) ergänzt wurden. Zweifellos kam diesem Arbeitsverfahren auch die Tatsache zugute, daß die räumliche Grundstruktur Bayerns eine relativ klare Trennung der Verflechtungsbereiche erlaubt.

Bezüglich der Auswahl der Kriterien war durch die vorliegenden statistischen Erhebungen ein enger Rahmen gesetzt. Sie wurden schließlich aus den Grunddaseinsfunktionen Arbeiten, Wohnen, Versorgen und aus der Verkehrsteilnahme ausgewählt. Den Verflechtungen der Berufspendler und der Bedeutung des Arbeitsmarktes wurde dabei eine besondere Aussagekraft beigemessen, zumal zwischen Bildungs-, Pendler-, Verkehrs- und Einkaufsverflechtungen sehr enge Beziehungen festgestellt waren.

Schließlich wurden alle bayerischen Gemeinden zur Ergänzung der reinen Verflechtungsanalyse einer Gemeindetypisierung unterworfen, wobei dynamische Aspekte und der sekundäre bzw. tertiäre Sektor besondere Beachtung erfuhren. Es war zu erwarten, daß die

² Der Autor war 1971 Mitglied der Arbeitsgruppe IV des Bayerischen Staatsministerium des Innern, die die Kreisgebietsreform vorbereitete.

Bereiche geringer Verflechtungsintensität nicht über größere Zentren mit hoher Arbeitsplatzzentralität bei einer relativ geringen Dynamik verfügten.

Für das Abgrenzungsverfahren bot das Ergebnis der Gemeindetypisierung weitere wichtige Hilfen. Es zeigte sich, daß für die Grenzbereiche typisch waren:

- Siedlungen geringer Einwohnerzahlen,
- hoher Anteil des primären Sektors,
- Abnahme der Wohnbevölkerung,
- unterdurchschnittlicher Gewerbesteueranstieg,
- relatives Wachstumsgefälle.

Als Ergebnis dieser Untersuchungen wurde vom WGI ein Gliederungsvorschlag vorgelegt, der die Einteilung Bayerns in 19 Planungsregionen vorsah (vgl. Karte 3). Dabei konnte deutlich zwischen mono- und polyzentrischen Regionen mit unterschiedlichen Verstärterungskoeffizienten unterschieden werden.

Die „Einteilung des Staatsgebietes in Regionen“ als Teilabschnitt des LEP

Das Gutachten des WGI wurde schließlich zur wichtigsten Grundlage für die endgültige Festlegung der Planungsregionen. Nach zahlreichen Diskussionen, die von den Verfechtern verschiedenster Interessen mit unterschiedlichen Argumenten geführt wurden, entstand zunächst ein Vorschlag, der mit dem WGI-Gutachten fast identisch war. Er wurde dann durch einen unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht vertretbaren 15er-Vorschlag ersetzt, der jedoch nach kurzer Zeit ebenfalls wieder entfiel. Schließlich wurde unter Rückkehr zur Grundkonzeption des o. g. Gutachtens eine Entscheidung getroffen, die allerdings in der Grenzführung teilweise von dem Institutsvorschlag abwich. Mit Verordnung vom 21. Dezember 1972 wurde Bayern vor der Fertigstellung des LEP in 18 Planungsregionen eingeteilt. Der Grenzverlauf war unabhängig von den alten, wohl aber den neuen Kreisgrenzen mit ganz wenigen Ausnahmen total angepaßt (Karte 4). Zwischen Baden-Württemberg und Bayern wurde eine gemeinsame Region mit dem Oberzentrum Ulm/Neu-Ulm vereinbart. Diese war auch im Gliederungsvorschlag des WGI als grenzüberschreitende Region vorgeschlagen.

Im Hinblick auf die Abgrenzung ist kritisch hinzuzufügen, daß mit einer Ausnahme (Marktreidwitz) die Regierungsbezirksgrenzen unüberwindbare Barrieren darstellten. Dies machte sich in den Bereichen Ebern, Forchheim und besonders Neumarkt bemerkbar. Der Praktiker wird zur Erklärung dieses Sachverhaltes neben den verschiedensten Egoismen³ auch die Tatsache be-

achten müssen, daß zur damaligen Zeit — heute nicht mehr aktuell — die Fortexistenz verschiedener Regierungsbezirke diskutiert wurde. Unbefriedigt blieb weiterhin, daß einzelne Regionszentren hart am Rande der Planungsregion lagen, bei teilweiser Identität von Stadt- und Regionsgrenze (Landshut). Auch wurde der Gebietszuschnitt der Region Nürnberg zu Gunsten von „Westmittelfranken“ zu klein gewählt, ohne daß damit die Probleme dieser Planungsregion gelöst sind.

Inzwischen werden für die einzelnen Planungsregionen Regionalberichte und -pläne erstellt. Die Zukunft wird die Brauchbarkeit dieser Regionalisierung aufzeigen, die ja nicht letztes Ziel der Landesplanung ist, sondern einen geeigneten Bezugsrahmen für die Landesentwicklung darstellt, d. h. eine Voraussetzung für die Verwirklichung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen.

2. Planungskonzepte in den Bayerischen Alpen

Der Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen“

Sowohl bezüglich der Zielsetzung als auch von der räumlichen Organisation her besitzt der Bereich, der durch Verordnung vom 22. 8. 1972 als weiterer Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen“ fixiert wurde, einen ganz anders gearteten Charakter wie die Planungsregionen. Ein Gebietsstreifen von ca. 250 km Ost-West und ca. 25 km Nord-Süd-Erstreckung wird im Osten, Süden und Westen von der Landesgrenze der Bundesrepublik gegenüber Österreich und im Norden im wesentlichen durch den geomorphologischen Alpennordrand abgegrenzt. Die genaue Grenzfestsetzung erfolgte auf dem Kartenmaßstab 1 : 25 000. Im Unterschied zu den beschriebenen Planungsregionen handelt es sich hier um ein nach homogenen Kriterien — d. h. hier Bereiche ähnlicher Problemlage — abgegrenztes Gebiet, das noch einer weiteren inneren Gliederung unterworfen wurde (vgl. Karte 5).

Zur Problemlage

Der Alpenraum gehört zweifellos zu den Gebieten hoher Attraktivität innerhalb Mitteleuropas. Auf Grund seines hohen Wohn- und Freizeitwertes treten jedoch in den letzten Jahren zunehmend Problemsituationen auf, die die Notwendigkeit planerischer Eingriffe erkennen lassen. Kaum eine andere Landschaft hat in den letzten Jahrzehnten eine derart hohe Aufwertung erfahren. Dieser Wertwandel wird besonders deutlich, wenn man beachtet, daß der Alpenraum durch Jahrhunderte hindurch nie zu den ausgesprochenen Gunsträumen zählte.

Weit mehr als in den übrigen Alpenländern (insbesondere den Westalpen oder den slowenischen Alpen) ist hier eine Bevölkerungszunahme festzustellen. Dieser Trend wird verständlich, wenn man bedenkt, daß Deutschland nur über einen schmalen Streifen des gesamten Alpenraumes verfügt, der zudem noch unter beträchtlichem Einfluß naher urbaner Intensitätsfelder steht.

³ Vgl. dazu die Ausführungen des Autors im Festvortrag zum Deutschen Geographentag, Erlangen 1971, unter dem Titel: Regionalgliederung und Verwaltungsgebietsreform als gesellschaftspolitische Aufgabe — Geographie im Dienste der Umweltgestaltung. In: Verhandlungen d. Dt. Geographentages 38, Wiesbaden 1972, S. 53 ff.

Statistische Daten der bayerischen Planungsregionen

Nr.	Region Name	Einwohnerzahl 6. 6. 1961	Einwohnerzahl 1. 1. 1974	Fläche km ²	Erwerbspersonen 1970 in %			Steuer- einnahme- kraft 1972 in DM/E
					primär	sekundär	tertiär	
1	Bayer. Untermain	268 289	318 313	1 386	4,6	64,0	31,3	341
2	Würzburg	428 349	460 865	3 187	15,0	40,7	44,1	330
3	Main-Rhön	393 238	424 024	3 977	18,4	48,7	32,7	278
4	Oberfranken-West	531 400	556 386	3 608	13,3	54,4	32,1	319
5	Oberfranken-Ost	522 794	537 475	3 516	11,5	56,3	32,0	322
6	Oberpfalz-Nord	475 618	483 457	5 396	15,9	50,1	33,9	259
7	Industrieregion Mittelfranken	1 009 730	1 160 003	2 988	5,2	54,2	40,5	430
8	Westmittelfranken	362 350	371 478	4 305	29,0	41,9	28,9	262
9	Augsburg	641 129	718 639	4 093	13,7	51,0	35,1	369
10	Ingolstadt	281 202	334 198	2 834	19,8	47,9	32,2	314
11	Regensburg	500 412	547 707	5 302	19,3	43,1	37,5	281
12	Donau-Wald	533 077	573 881	5 736	23,5	43,2	33,2	235
13	Landshut	316 178	348 770	3 567	29,5	39,9	30,5	279
14	München	1 716 324	2 239 045	5 536	4,8	42,3	52,8	494
15	Donau-Ilser	339 298	395 716	2 566	17,0	50,0	32,9	338
16	Allgäu	360 529	402 966	3 343	16,6	43,0	40,2	352
17	Oberland	298 501	350 375	3 965	12,8	40,7	46,4	364
18	Südostoberbayern	536 260	629 463	5 209	16,9	43,7	39,3	324
Bayern		9 515 479	10 479 386	70 546	13,2	47,1	39,6	361

Quelle: Planungsregionen. (Hrsg.) Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1973.

Gemeindedaten. (Hrsg.) Bayerisches Statistisches Landesamt. — München 1973.

Weitere umfangreiche statistische Daten für die einzelnen Gemeinden der Planungsregionen wurden inzwischen vom Bayerischen Statistischen Landesamt veröffentlicht (Gemeindedaten).

Die planerische Problemlage ist weiterhin dadurch charakterisiert, daß sehr unterschiedliche Zielsetzungen verschiedenster Interessengruppen existieren, die durch Extrempositionen — hier „Freiluftmuseum Alpen“, dort schrankenlose Erschließung — markiert sind. Die Multifunktionalität der Alpen als Lebensraum der einheimischen Bevölkerung und als überregionaler Erholungsraum führt zwangsläufig zu einer detaillierten, kleinräumigen Planung, die, regional differenziert, der speziellen ökologischen Situation besonders Rechnung tragen muß.

Diese Überlegungen werden durch ein weiteres Faktum ergänzt, das nicht nur für den bayerischen Alpenraum Gültigkeit besitzt: Die Alpen, insbesondere der deutsche Anteil, sind ein „außengeleiteter Raum“, d. h. die eigentlichen Steuerzentren für die Entwicklung liegen — von wenigen Ausnahmen abgesehen — am Rande, meist sogar außerhalb des eigentlichen Alpenanteils. So ist es auch kaum statthaft, von einer Alpenregion als planerischer Einheit zu sprechen, wenn man den oben definierten Regionsbegriff anerkennt.

Diesem Sachverhalt hat auch die Gliederung Bayerns in Planungsregionen Rechnung getragen: die 3 Regionen Allgäu, Oberland und Südostoberbayern umfassen jeweils Teile des Alpenraums, ihre Anteile am Alpenvorland sind jedoch wesentlich größer. Dort liegen auch die höherrangigen zentralen Orte, die die Entwicklung des räumlichen Gefüges bestimmen.

Landesplanerische Maßnahmen

Infolge der hohen Dynamik, die insbesondere auf dem Siedlungssektor Ende des letzten und zu Beginn dieses Jahrzehnts zu beobachten war, wurden hier vor der endgültigen Verabschiedung des LEP gewissermaßen als „Notbremse“ im Vorgriff auf zukünftige Regelungen Maßnahmen ergriffen, die besonders die Ordnungsaufgabe der Landesplanung sichtbar werden lassen.

Um einer zu starken Erschließung zu steuern, wurde die o. g. Rechtsverordnung erlassen, die aber nur die weitere Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur (besonders Bergbahnen, Skiabfahrten, Straßenbau und Anlage von Flugplätzen) betrifft. Für die landesplanerische Beurteilung wird das betroffene Gebiet in 3 Zonen A, B, C unterschiedlicher Beurteilungskriterien gegliedert, wobei die Zone C als besonders schutzwürdig bezeichnet wird. Hier sind die in § 2 dieser Rechtsverordnung genannten Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur nicht zulässig, in Zone B nur, soweit sie den Erfordernissen der Raumordnung nicht widersprechen. Generell muß jedoch darauf verwiesen werden, daß auch in der Zone A nach wie vor die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zu beachten sind — das heißt, nicht alles erlaubt ist —, und in der Zone C z. B. der Bau von Wanderwegen durchaus möglich — also nicht alles verboten ist.

Obwohl für die Abgrenzung der einzelnen Zonen keine exakten Entscheidungskriterien vorliegen, läßt sich

generell sagen, daß die Zone A im wesentlichen alle dichter besiedelten Talbereiche und meist auch die unmittelbar angrenzenden Hangflächen umfaßt, während die Zonen B und C Bereiche mittlerer und höherer Lagen einnehmen. Die Gliederung ist jedoch nicht überall in unmittelbarer Abhängigkeit von der Höhenlage bzw. Ortsferne zu sehen. So befinden sich z. B. die erosionsgefährdeten Bereiche der alpinen Trias überwiegend in den Zonen B und C, die Naturschutzgebiete meist in der Zone C. Generell läßt sich feststellen, daß vielfach die naturräumlichen Gegebenheiten bei der Abgrenzung Pate standen. Eine wichtige Grundlage bildete ein von H. Karl, Bayerische Landesstelle für Naturschutz, 1968 erarbeiteter Vorschlag. Anregungen aus dem Anhörungsverfahren wurden ebenfalls berücksichtigt, so daß die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden zunächst kaum nachhaltig beeinträchtigt wurden.

Am Rande sei auch ein Blick auf eine Verlautbarung geworfen, die zwar nicht zum LEP gehörig, aber in diesem Zusammenhang doch zu erwähnen ist: die „Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Umweltfragen und Landesentwicklung und des Innern vom 27. Oktober 1972 über die Beachtung der Erfordernisse der Landesplanung bei der Bauleitplanung im Alpen- und Voralpengebiet“, die besonderen Einfluß auf die Siedlungsentwicklung nimmt. Wie der Titel zeigt, reicht ihr Geltungsbereich über das oben näher gekennzeichnete Gebiet hinaus. Sie enthält Hinweise und Richtlinien über zu beachtende landesplanerische Erfordernisse bei der Bauleitplanung und bei Einzelvorhaben. Anforderungen an Lage und Gestalt von Feriensiedlungen, Campingplätzen und Wochenendsiedlungen werden näher genannt. Für Gemeinden, die nicht den Charakter zentraler Orte haben, werden Baugebietsausweisungen nur im Rahmen einer „organischen Eigenentwicklung“ gestattet, ohne daß dieser problematische Begriff sogleich näher spezifiziert wurde. Ferner werden Gebiete bezeichnet, die als besonders schutzwürdig anzusprechen sind. Bei zahlreichen Gemeinden wurde allerdings in den letzten Jahren „vorausschauend“ beträchtliches Baugebiet ausgewiesen, so daß vielfach die eigentliche Problematik in einer Einschränkung dieser Fläche zu sehen ist.

Insgesamt betrachtet, handelt es sich auch hier um ein Vorhaben, das unkontrollierte übermäßige Beschleunigung von Prozeßabläufen verhindern soll. Auch eine gewisse psychologische Auswirkung ist dieser Rechtsverordnung nicht abzusprechen.

Das „infrastrukturorientierte Raumzellenkonzept“ als Ordnungsprinzip

Aus den bisherigen Ausführungen resultiert, daß es sich bei dem Teilabschnitt „Erholungslandschaft Alpen“ sicher nicht um einen „Alpenerschließungsplan“ und schon gar nicht um ein Alpenentwicklungsprogramm handelt. Detaillierte Planungsabsichten werden über die

im LEP hinausreichenden Aussagen erst nach den gemeinsam mit den regionalen Planungsverbänden zu führenden Diskussionen in den Regionalplänen ihren Niederschlag finden. Grundzüge dafür wurden in einer Studie des WGI 1973 niedergelegt. Sie basieren auf folgenden Überlegungen:

- dieser Raum ist der Lebensbereich von Menschen, die hier ihre Grundfunktionen, wie z. B. Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Freizeitverhalten, entfalten, kurz hier ihren Lebensraum finden;
- dieser Raum ist aber auch bevorzugtes Objekt der Grundfunktion Freizeitverhalten für Gebietsfremde. Er muß neben regional bestimmten auch überregionale Aufgaben erfüllen;
- beide Aufgaben werden häufig angesichts ökologischer Grenzsituationen wahrgenommen, die je nach örtlichen Verhältnissen besondere Berücksichtigung in der planerischen Konzeption verdienen.

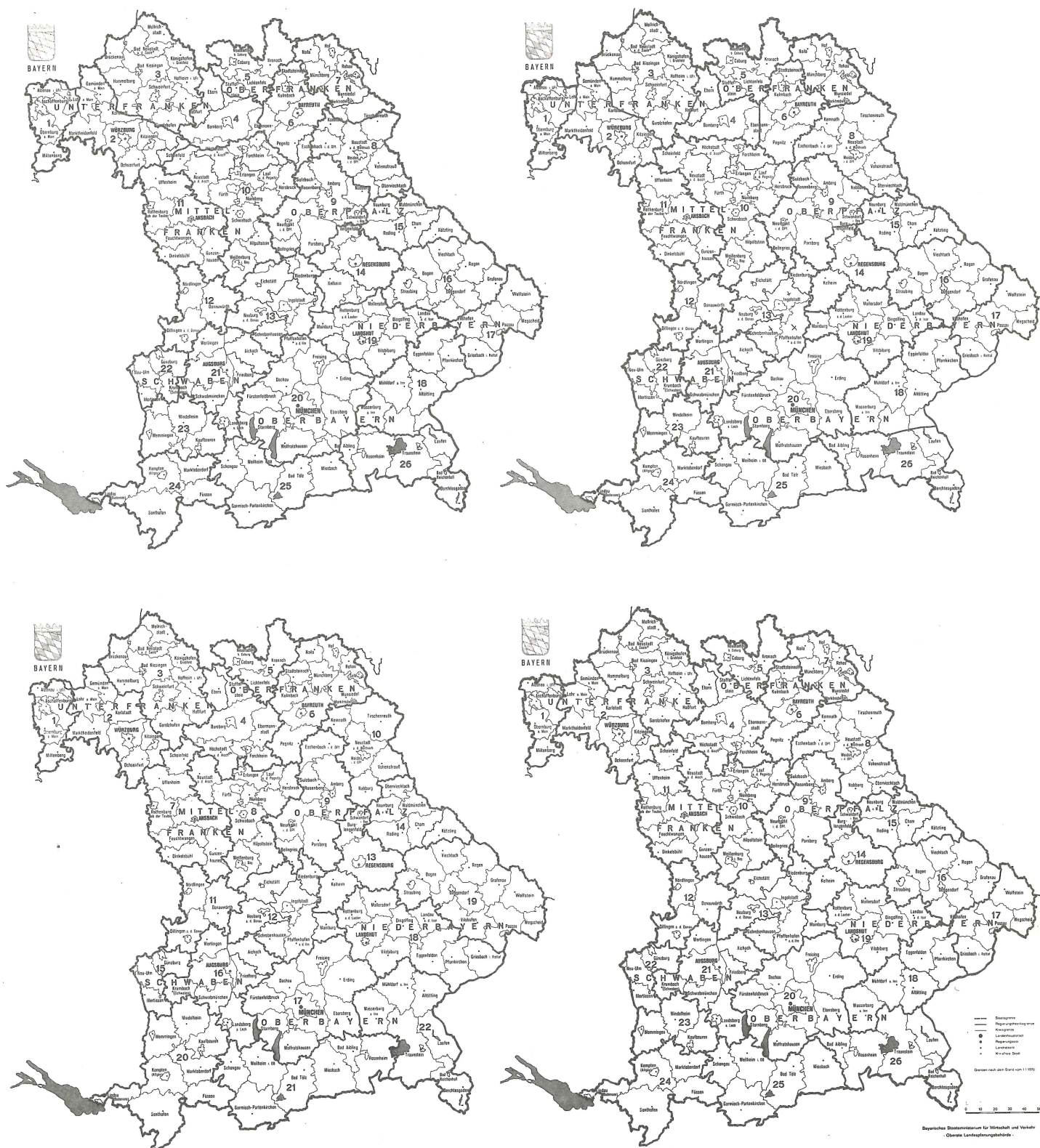
Multifunktionalität und Überlagerung der Reichweiten führen zwangsläufig zur Planung über den Alpenbereich hinaus, ohne daß dessen raumspezifische Eigenart übersehen werden darf. Die Überlagerung zonal und zellulär orientierter Ordnungsvorstellungen ist die Folge. Zonale Strukturen verlaufen im wesentlichen parallel zum Alpenrand. Sie werden aber dominiert von den Reichweiten der Daseinsfunktionen bestimmter Raumzellen, deren Kerne — mit Ausnahme von Garmisch-Partenkirchen — im Alpenvorland liegen. Innerhalb dieser Raumzellen orientieren sich die inneren Raummuster an der Infrastruktur. Ihre äußere Anbindung wird innerhalb der drei Planungsregionen sichtbar. Ihre Größenordnung liegt deutlich unterhalb der Mindestgröße eines voll entwickelten Arbeitsmarktes. Dem zonalen Ordnungsprinzip sollte eine interkommunale Funktionstrennung Rechnung tragen. Auf diese Weise entsteht ein Sortierungseffekt, der auch die Möglichkeit läßt, den ortsspezifischen ökologischen Belangen gerecht zu werden. Diese Konzeption setzt voraus, daß an die Stelle des Gemeindedenkens das Gebietsdenken treten muß. Die Planungsregionen können hierfür orientierende Ansätze bieten. —

Zusammen mit den früheren Aussagen in den Programmen Bayern I und Bayern II, ergänzt durch die Raumordnungsberichte 1971 und 1973, bedeutet das Bayerische Landesentwicklungsprogramm für die zukünftige Entwicklung der räumlichen Ordnung einen bedeutsamen Orientierungspunkt. Es enthält wichtige räumliche Festlegungen und Abgrenzungen, die sich an konkreten Problemsituationen orientieren oder das Arbeitsfeld der Landesplanung in Gestalt der Planungsregionen flächendeckend gliedern. Damit werden mit Sicherheit raumwirksame Akzente gesetzt, insbesondere bei konsequenter Verfolgung strukturwirksamer Maßnahmen. Die Zukunft wird allerdings erst zeigen müssen, wieweit sich in den nächsten Jahren noch fort-

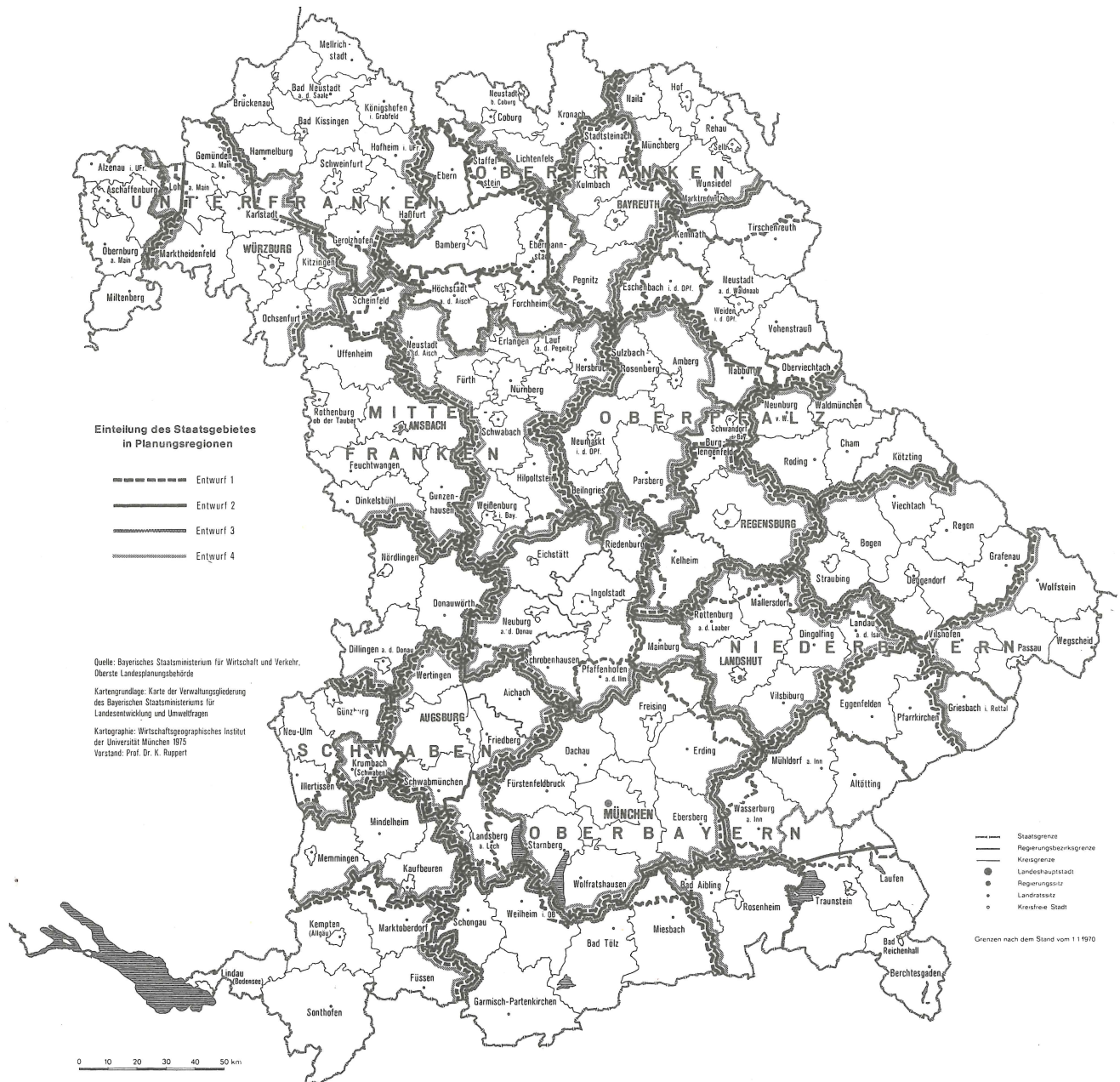
schrittliche Konzeptionen gegenüber dem derzeit stark schwindenden Reformeifer durchsetzen können. Über die raumordnerische Funktion hinaus aber werden diese Verordnungen auch für alle diejenigen Wissenschaften eine wichtige Arbeitsgrundlage sein, die sich mit der Entwicklung räumlicher Organisationsformen und der Steuerung raumwirksamer Prozesse befassen.

Literatur

- Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, München, (1972) Nr. 1 und (1974) Nr. 9.
- Landesentwicklungsprogramm Bayern (Entwurf 1974). Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1974.
- Planungsregionen. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1973.
- Ein Programm für Bayern I. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. — München 1969.
- Ein Programm für Bayern II. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. — München 1970.
- Raumordnungsbericht 1971. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1971.
2. Raumordnungsbericht 1973. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1974.
- Braun, Gerhard: Planungsregionen und sozioökonomische Raumeinheiten in Unterfranken. In: Mainfränkische Wirtschaft. IHK Würzburg, (1970) 12, S. 532—535.
- Bartels, Dietrich: Die Abgrenzung von Planungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland — eine Operationalisierungsaufgabe. — Hannover 1975. = Veröff. d. Akad. f. Raumforsch. u. Landesplanung, Forsch.- u. Sitzungsber., Hannover, 94, S. 93 ff.
- Die Region als neue Raumordnungseinheit. Hrsg.: Deutscher Gemeindetag — Deutscher Landkreistag. — o. O. 1964.
- Grundlagen zur Abgrenzung und Typisierung von Planungsregionen. Hrsg.: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich. — Zürich 1971. = Arbeitsber. z. Orts-, Regional- u. Landesplanung, 27.
- Meinke, Dieter: Neuere Ansätze zur Bildung von Regionen. In: Raumforsch. u. Raumordnung, Köln, 28 (1970) 1, S. 1—8.
- Paesler, Reinhard; Ruppert, Karl: Planungsregionen und Gebietsreform — Räumliche Organisationsformen aus sozialgeographischer Sicht. In: Politische Studien, 1975 (im Druck).
- Paesler, Reinhard: Urbanisierung als sozialgeographischer Prozeß — dargestellt am Beispiel südbayerischer Regionen. Dissertation am Wirtschaftsgeographischen Institut, Universität München 1974.
- Ruppert, Karl: Regionalgliederung und Verwaltungsgebietsreform als gesellschaftspolitische Aufgabe — Geographie im Dienste der Umweltgestaltung. In: Verh. d. Dt. Geographentages, 38. — Wiesbaden 1972. S. 53—64.
- Ruppert, Karl: Raumplanerische Aspekte im Alpenraum. In: Bayer. Bürgermeister, München, 27 (1974) 7, S. 262—267.
- Planungsregionen Bayerns. Gliederungsvorschlag, T. 1—2. Bearb.: Ruppert, Karl; Freitag, D.; Landmann, Heinz Dieter u. a., Wirtschaftsgeographisches Institut, Universität München. — München 1969.
- Ruppert, Karl u. a.: Planungsgrundlagen für den bayerischen Alpenraum — wirtschaftsgeographische Ideenskizze. — München 1973 (Manuskript).
- Stadt-Umland-Gutachten Bayern. Gutachten der Sachverständigenkommission zu Untersuchungen des Stadt-Umland-Problems in Bayern. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium des Innern. — München 1974.
- Ruppert, Karl; Schaffer, Franz: Sozialgeographische Aspekte urbanisierter Lebensformen. — Hannover 1973. = Veröff. d. Akad. f. Raumforsch. u. Landesplanung, Abhandlungen, Hannover. 68.
- Rutz, Werner: Grundeinstellungen zur Abgrenzung von Planungs- oder Verwaltungsregionen, dargestellt am Beispiel der Region des Großraumes Nürnberg. In: Verh. d. Dt. Geographentages, 38. — Wiesbaden 1972. S. 148—164.
- Stiglbauer, Karl: Die Region als sozioökonomischer Verflechtungsraum. In: Wirtschaftspolitik. Bl. 13 (1966) S. 461 ff.
- Steinberg, Heinz Günter: Zum Begriff Region in Wissenschaft und Praxis der Gegenwart. In: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland. — Münster 1973. = Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- und Volkskunde, Münster. R. I, H. 16. S. 12—23.
- Struff, Richard: Dimensionen der wirtschaftsräumlichen Entwicklung. — Bonn 1973. = Forschungsgese. f. Agrarpol. u. Agrarsoziologie, Bonn. 218.



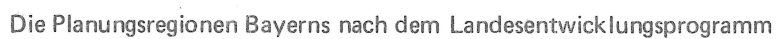
4 Entwürfe für Planungsregionen in Bayern, Stand Juni 1970

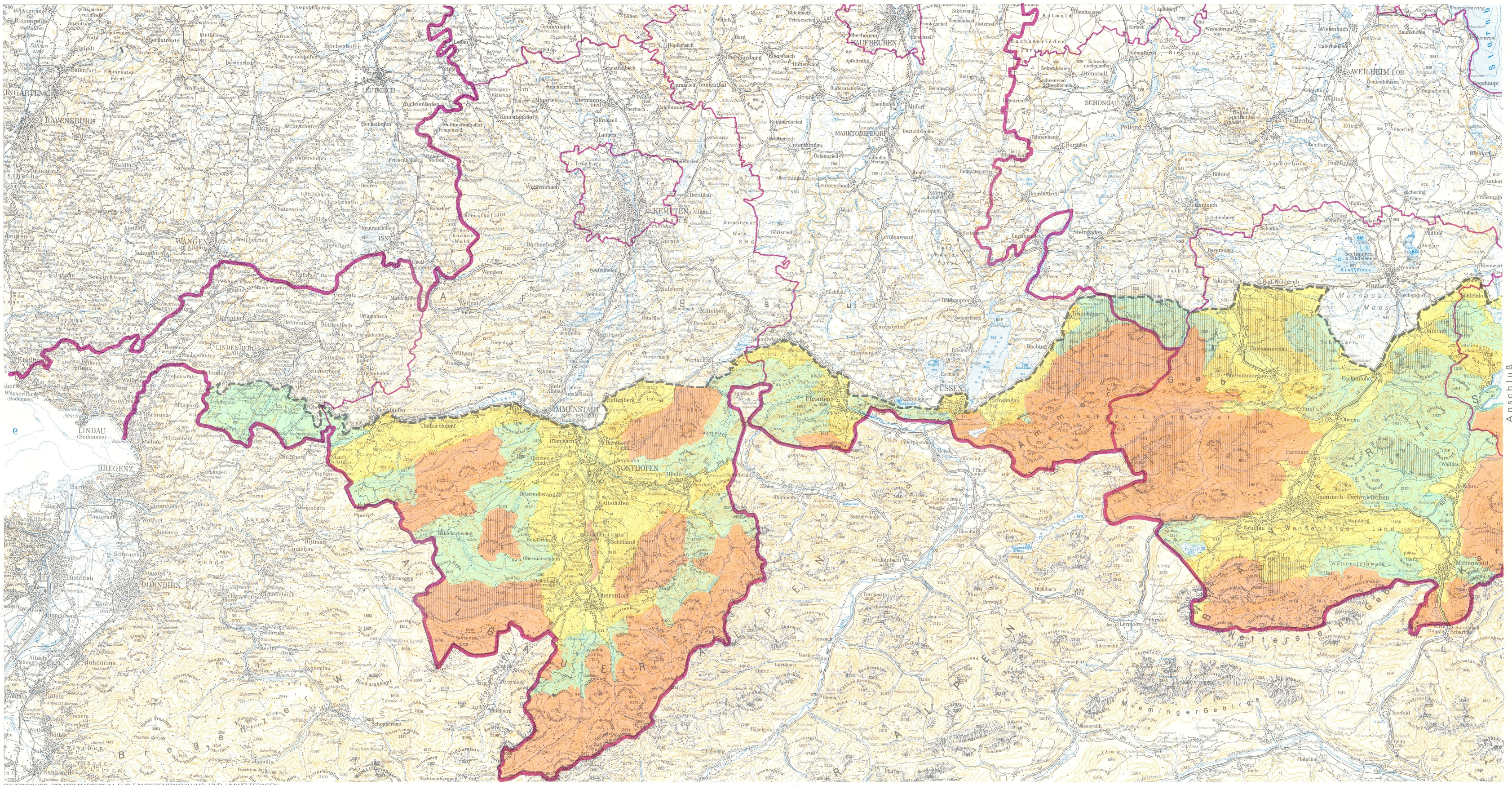


Grenzen der 4 Entwürfe für Planungsregionen in Bayern, Stand Juni 1970

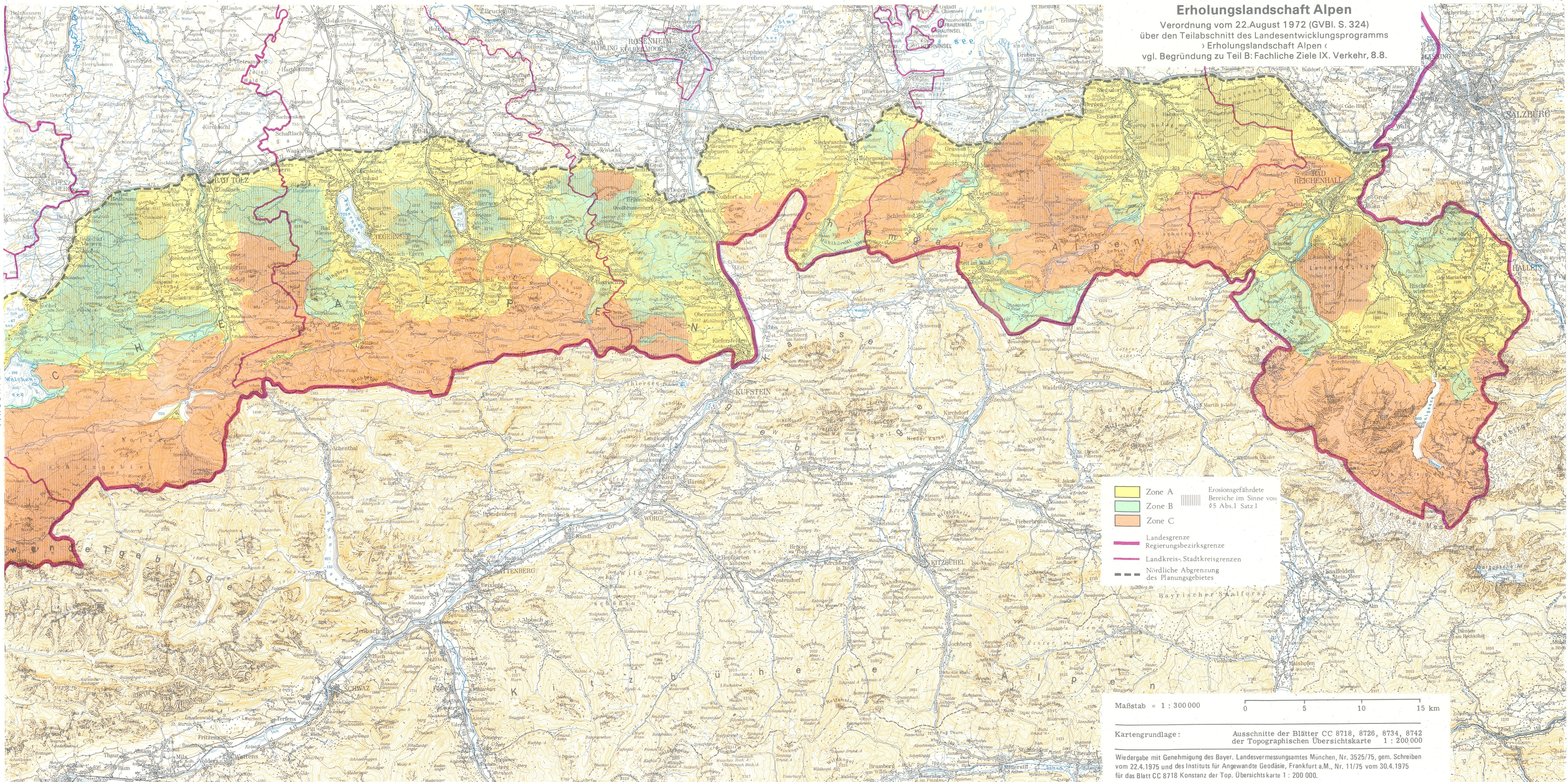


Einteilung Bayerns in Planungsregionen nach dem Vorschlag des Wirtschaftsgeographischen Institutes der Universität München 1969





Anschluss



Anschluss

Erholungslandschaft Alpen

Verordnung vom 22. August 1972 (GVBl. S. 324)
über den Teilschnitt des Landesentwicklungsprogramms
» Erholungslandschaft Alpen («
vgl. Begründung zu Teil B: Fachliche Ziele IX. Verkehr, 8.8.

- Zone A Erosionsgefährdete Bereiche im Sinne von §5 Abs.1 Satz 1
- Zone B
- Zone C
- Landesgrenze
- Regierungsbezirksgrenze
- Landkreis-/Stadtkreisgrenzen
- Nördliche Abgrenzung des Planungsgebietes

Maßstab = 1 : 300 000 0 5 10 15 km

Kartengrundlage: Ausschnitte der Blätter CC 8718, 8726, 8734, 8742 der Topographischen Übersichtskarte 1 : 200 000

Wiedergabe mit Genehmigung des Bayer. Landesvermessungsamtes München, Nr. 3525/75, gem. Schreiben vom 22.4.1975 und des Instituts für Angewandte Geodäsie, Frankfurt a.M., Nr. 11/75 vom 30.4.1975 für das Blatt CC 8718 Konstanz der Top. Übersichtskarte 1 : 200 000.

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

Nachdruck aus: Landesentwicklungsprogramm Bayern (Entwurf 1974)

Karte 5