

Saller, Raymond

**Book Part**

## Aktuelle Fragen in der Metropolregion München

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Saller, Raymond (2007) : Aktuelle Fragen in der Metropolregion München, In: Miosga, Manfred Saller, Raymond (Ed.): Wie viel 'Governance' braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München, ISBN 978-3-88838-339-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 55-102

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60187>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## 5 Aktuelle Fragen in der Metropolregion München

Raymond Saller

### 5.1 Clusterbildung und -management zur Steigerung der Innovationskraft der Region München

#### *Vorbemerkung*

Innovation und technischer Fortschritt sind grundlegend für die Sicherung der Arbeitsplätze in der wissensbasierten Ökonomie und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion München insgesamt. Dabei kommt der Innovationsgenerierung besondere Bedeutung zu. Ansatzpunkt hierzu bilden v. a. die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), die nach Priore und Sabel (1985) gegenüber traditionellen Großunternehmen innovativer sind und das Rückgrat der lokalen Wirtschaft bilden. Hierbei haben regionale Netzwerke, die den Fokus auf kollektive Lernprozesse legen, eine wichtige Funktion. Innovationsgenerierung ist als interaktiver Prozess einer Vielzahl vernetzter Beteiligter zu verstehen, oftmals in enger Kooperation mit Forschungs- und Entwicklungsinstituten und anderen Einrichtungen, die unternehmensnahe Dienstleistungen anbieten (Helbrecht 1999). Derartigen regionalen Innovationsnetzwerken werden besonders intensive Interaktions- und Lernprozesse zugeschrieben. Mittels dieser Prozesse können komparative Wettbewerbs- und Innovationsvorteile gegenüber anderen Regionen erzielt werden. Aus diesem Grund sind sie in den Mittelpunkt der Betrachtung der Politik zur Förderung der regionalen Wirtschaft gerückt (Gordon, Buck 2005). Innovationsnetzwerke sind häufig Bestandteil von Clustern, deren herausragendes Merkmal in der Umsetzung von Innovationen in marktfähige Produkte liegt. Den Kern von Clustern bilden meist geografisch abgrenzbare Netzwerke innovativer, aber auch traditioneller Branchen. Am Beispiel der Region München, in der sich eine Vielzahl derartiger Netzwerke herausgebildet hat, zeigt sich aber auch, dass die Entstehung einer eigenen funktionalen Logik folgt, die einen die administrativen Grenzen überschreitenden Charakter besitzt. Die Förderung von Clustern ist ein wesentlicher Bestandteil einer auf die regionalen endogenen Potenziale ausgerichteten Politik, deren Strategieelement es ist, „diese [zu] aktivieren und [zu] mobilisieren und dabei neue Steuerungsformen zu nutzen, die effektiver als früher die relevanten Akteure zu kollektivem Handeln zusammenschließen, ohne dabei den Druck zu Veränderungen kartellartig aufzuheben“ (Fürst, Kilper 2005).

#### 5.1.1 Cluster – ein schillernder Begriff

„Clusterförderung“ ist zu einem festen Bestandteil der öffentlichen Wirtschaftsförderung geworden. Allerdings wird der Begriff Cluster in diesem Zusammenhang als „Modewort“ und „Marketingattribut“ gebraucht, sodass man von einer einheitlichen Begriffsdefinition noch weit entfernt ist (Martin, Sunley 2001).

Generell versteht man unter dem Begriff Cluster „zunächst lediglich eine Häufung bzw. Zusammenballung von homogenen Einzelteilen, die durch ihr konzentriertes Auftreten als ein aus dem Umfeld herausragendes Ganzes wahrgenommen werden“ (Sautter 2004, S. 66). Insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit wird der Clusterbegriff laut Sautter (2004) durch zwei wesentliche Merkmale, nämlich die *räumliche* und die *sektorale* Konzentration in einer Wertschöpfungskette charakterisiert und enthält folgende Elemente:

- Unternehmen der kompletten Wertschöpfungskette
- Spezialisierung der ansässigen Dienstleister auf die jeweilige Branche (v. a. unternehmensnahe Dienstleistungen wie Finanzdienstleistungen)
- Forschungseinrichtungen mit entsprechenden Schwerpunkten
- Aus- und Fortbildungseinrichtungen, Fachhochschulen und Universitäten mit passenden Studiengängen

Die Kennzeichen eines Clusters sind die räumliche Konzentration von z. T. branchenübergreifenden Unternehmen, die Verflechtung mit unterstützenden Institutionen zu einem spezialisierten Netzwerk, gute Infrastruktur und hohe Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte und eine ausgeprägte Aus- und Neu-Gründerdynamik.

Aufgrund der o. g. Kernelemente ergeben sich komplexe Netzwerkstrukturen, die als Rückgrat eines Clusters fungieren und damit eine stabilisierende Funktion für die regionale Zusammenarbeit aufweisen können. Cluster können oftmals lokal konzentriert sein, wie man am Münchner Biotechnologie-Cluster Martinsried gut sehen kann. In fußläufiger Nähe finden sich hier die Max-Planck-Institute für Biochemie und Neurobiologie, das Genzentrum der Universität München, das Innovations- und Gründerzentrum (IZB) als Inkubator, die BioM AG, die auch das Clustermanagement betreibt, sowie das Universitätsklinikum Großhadern.

Wie bei den anderen Clustern der Region reichen dessen Verflechtungsbeziehungen weit über den Kernstandort hinaus. Er lässt sich daher nur ansatzweise auf eine Kommune beschränken oder über administrative Grenzen definieren oder auf bestimmte Räume reduzieren, weist aber ein enges regionales Beziehungsnetzwerk auf. Prinzipiell orientieren sich Cluster an den Wirtschaftsstrukturen und nicht an administrativen Grenzen. Gerade die Integration des Clusters in ein globales Netzwerk verspricht einen verbesserten Marktzugang und eine Intensivierung des Innovationsprozesses. Daher sollte die eigentliche Clusterpolitik zwar regional ausgerichtet, aber offen sein für überregionale Kooperationsformen und Beziehungen, um Stagnation zu vermeiden. Eine regionenübergreifende Öffnung ist für die Fortentwicklung äußerst wichtig, denn nach Lowey (2000) sind Unternehmen, die ausschließlich auf regionaler (bzw. nur auf nationaler) Ebene kooperieren, weniger innovativ als solche, die auf internationaler Ebene Kooperationen unterhalten. Ihre Kooperationen sind zudem seltener Know-how-intensiv. Die damit bedingte Offenheit des Clusters ist ein wesentliches Kriterium für die „Lernfähigkeit“ des kreativen Milieus und damit für dessen langfristige Entwicklungsperspektiven. Wichtig ist hierbei die Bewahrung der sogenannten „absortiven Kapazität“ des Clusters, d. h. die Fähigkeit, relevantes Wissen zu erkennen, aufzunehmen und für die Gewinnung von Marktvorteilen einzusetzen.

Vieles spricht dafür, dass die Zusammenarbeit der Clusterbeteiligten nicht auf das jeweilige Cluster beschränkt bleibt, sondern sich clusterübergreifende Kooperationsbeziehungen herausbilden, wie dies Sträter (2001) zwischen dem Medien- und dem Informations- und Kommunikations-Cluster ausgemacht hat. Aus diesem Grund, und zur Vermeidung einseitiger Abhängigkeit von einem Cluster, sollte die bevorzugte öffentliche Förderung eines Sektors vermieden werden und die Bewahrung oder Unterstützung der Herausbildung einer vielfältigen Wirtschaftsstruktur im Vordergrund stehen.

### 5.1.2 Clustermanagement – ein Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung

Die Entwicklung endogener Technologie- und Wirtschaftspotenziale gehört heute zum Kernbereich der lokalen Wirtschaftsförderung. Die branchenspezifische Fokussierung und die damit verbundene Clusterförderung ist dabei eines ihrer Kerninstrumente. Als Knoten der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung bilden Cluster den Ansatzpunkt der regionalen Spezialisierung und der damit verbundenen erfolgreichen Positionierung des Wirtschaftsstandortes in der Weltwirtschaft.

Die cluster-fokussierte Kooperation auf regionaler Ebene kann zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes beitragen, da der kontinuierliche Austausch mit anderen Unternehmen und Institutionen betriebliche Prozess- und Produktinnovation fördern kann. Der Nutzung des „neuen“ Wissens für innovative Produkte und Prozesse kommt eine wichtige Funktion zu bei der Bewahrung der globalen Wettbewerbsposition als Hochlohnstandort. Im regionalen Cluster liegt der Fokus auf Lokalisationsvorteilen, sodass ein regionales Innovationsnetzwerk entstehen kann, das die vorhandenen Wissensressourcen optimal nutzt und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Clusters steigert („lernende Region“).

Zweifelsohne sind Cluster der regionale Bezugspunkt, der es den Akteuren der öffentlichen Wirtschaftsförderung erleichtert, alle relevanten öffentlichen und privaten Akteure einer Branche oder Wertschöpfungskette zusammenzubringen, um zu einer regionalen Kooperationslösung zur optimalen Ausnutzung der Chancen zu gelangen. Grundidee der Clusterförderung ist es, durch die enge Verzahnung von Unternehmen verschiedenster Größe und Branchenzugehörigkeit eine enge Kooperation mit Universitäten und Forschungseinrichtungen, öffentlichen Technologietransferstellen und Kompetenzzentren sowie Aus- und Fortbildungseinrichtungen herzustellen, die Gründung von Unternehmen zu erleichtern und eine regional verankerte Innovations- und Kooperationskultur zu schaffen, die den technologischen Fortschritt stimuliert und dadurch Wettbewerbsvorteile generiert.

Ein wesentlicher Beitrag der Cluster besteht in der Förderung von Unternehmensgründungen und der Erleichterung des Transfers von Wissen aus Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und Universitäten für die Entwicklung innovativer Produkte. Durch den Aufbau von Netzwerken, die auch ehemalige Gründer mit einschließen, in denen aber v. a. Vertreter der örtlichen Universitäten, von Unternehmen und Finanzierungsdienstleistern, von regionalen Inkubatoren und Beratern zusammenkommen sollen, können nicht nur Innovationen gefördert, sondern auch externe Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. Bundes- oder EU-Mittel, besser erschlossen werden.

Allerdings sind der öffentlichen Förderung von Clustern Grenzen gesetzt. Clusterbildung ist ein selbsttragender Prozess, der nicht am „Reißbrett“ geplant werden kann. Er geschieht über einen längeren Zeitraum hinweg und durchläuft verschiedene Entwicklungsphasen und benötigt eine Mindestanzahl von Anknüpfungsbereichen (beispielsweise Unternehmen oder FuE-Einrichtungen), die in ein regionales Milieu eingebettet sein müssen (Beschi, Lissoni 2003). Entscheidend für das Funktionieren von Clustern sind soziale Netzwerke, die aus den vorhandenen Institutionen resultieren und deren Herausbildung spontan geschieht. Für die Anwerbung von Talenten und Experten von außerhalb sind die weichen Standortfaktoren maßgeblich.

Ob der Clusterprozess ein „Zusammentreffen mehrerer zufälliger Ereignisse“ ist, wie Sautter (2004, S. 67) vermutet, und damit unvorhersehbar, sollte jedoch hinterfragt werden. Beispielsweise können sich Cluster unter bestimmten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen besser bilden und weiterentwickeln. Einrichtungen, die Grundlagen-

forschung betreiben, wie beispielsweise die Max-Planck-Gesellschaft, und universitären Instituten, die angewandte Forschung praktizieren, kommt bei der Entwicklung eine Schlüsselfunktion zu (Rosenfeld, Franz, Roth 2005). Die Politik kann die Dynamik der Entwicklung zwar über entsprechende Forschungsprogramme fördern; ob derartige Chancen aber genutzt werden, hängt stark vom persönlichen Engagement der Akteure ab, wie man an der Entwicklung des Biotechnologie-Clusters München-Martinsried sehen kann. Ähnlich argumentieren auch Enright und Ffowcs-Williams (2000), nach deren Ansicht die Selbstorganisationsfähigkeit von Clustern ein wichtiges Kernelement der Steigerung der innovativen Kapazität darstellt.

### **5.1.3 Wie kann die öffentliche Hand den Aufbau und die Entwicklung von Clustern fördern?**

Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung der Wirtschaftsstandorte sind gut ausgebildete Mitarbeiter. Die vielfältigen beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der öffentlichen Träger der Region München bilden einen guten Ansatzpunkt; sie sollten mittels regionaler Kooperation besser abgestimmt und ausgeweitet werden, sodass auch noch brachliegende Potenziale durch die Kooperation genutzt werden können.

Unumstritten ist die Entwicklung von Clustern ein langfristiger Prozess, der im Wesentlichen durch öffentliche Förderung von Universitäten und FuE-Einrichtungen stimuliert werden kann. Geht man davon aus, dass in Deutschland kein Bedarf an Neugründungen derartiger Einrichtungen mehr existiert, kann es nur darum gehen, mittels Spezialisierung Alleinstellungsmerkmale zu generieren, die die vorhandenen Einrichtungen und Standorte von anderen abheben.

Die Aufgabe der regionalen Wirtschaftsförderung besteht nun darin, die vorhandenen Ansätze der Clusterbildung in ein Innovationssystem einzubetten und die Bereitstellung der für die Entwicklung des Clusters wichtigen Güter und Dienstleistungen zu stimulieren. Dem Aufbau regionaler Netzwerke kommt dabei die wichtige Funktion zu, effektive Kooperationsstrukturen auf regionaler Basis zu entwickeln, um zu verhindern, dass derartige Einrichtungen wie „Kathedralen in der Wüste“ nur ungenügend in die Region eingebunden sind.

Dabei kann eine regionale Wirtschaftsförderung durch folgende Maßnahmen zur Entwicklung der Cluster beitragen, wengleich die öffentlichen Möglichkeiten der Clusterförderung nicht unumstritten sind (Enright 2000):

- komplementäre Infrastruktur (Aufbau entsprechender Kompetenz-, Technologie- und Gründerzentren)
- gezielte Maßnahmen, die strukturelle Nachteile neu gegründeter (Mikro-)Unternehmen in der Anfangsphase überwinden helfen (Audretsch 1995)
- Unterstützung der Netzwerkfestigung und Kooperationsregime
- Qualifizierung (Aus-, Fort- und Weiterbildung auf den verschiedensten Ebenen)
- Marketing und der Versuch der Ansiedlung weiterer Kooperationspartner
- Vorreiterrolle und damit eng verbunden die Entwicklung von Visionen, die als „Katalysator“ eine Anreizfunktion haben für die Entwicklung von Aktivitäten anderer regionaler Akteure
- Stimulierung der Beteiligung derartiger Netzwerke an (angewandten) Forschungsprogrammen der Bundesregierung, der EU und anderer Einrichtungen

- entsprechende Innovationsförderung in KMU, beispielsweise durch die Ausschreibung entsprechender Preise und Wettbewerbe
- Förderung von Unternehmertum und Erleichterung des Wissenstransfers Hochschule-Wirtschaft
- Unterstützung der Internationalisierung des Clusters
- Bewahrung der Attraktivität der Region für externe Arbeitskräfte, Studenten und Experten
- Unterstützung des Zugangs zu Finanzierungsquellen
- (Teil-)Finanzierung eines Clustermanagers, der die Interessen der Clustermitglieder abgleicht und nach außen vertritt

Die gemeinsame Nutzung sogenannter externer Effekte<sup>3</sup> zeichnet die Kernaktivität der unternehmensübergreifenden Aktivitäten aus. Deren Ausbau steht dabei oftmals im Mittelpunkt der regionalen Wirtschaftsförderung.

#### **5.1.4 Wie kann das Regional-Governance-Modell die Förderung von Clustern unterstützen?**

Aufgrund der starken wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Metropolregion München erscheint eine regionale Vorgehensweise erforderlich, um mittels der Unterstützung der Kooperations- und Austauschbeziehungen den Wirtschaftsstandort als Gesamtes zu stärken.

Die Weiterentwicklung der traditionellen Regionalplanung zu einem regionalen Managementsystem i. S. der Regional Governance hat auch für die Clusterentwicklung entscheidende Vorteile.

Zum einen kommt der überörtlichen und örtlichen Planung die wichtige Aufgabe zu, die planerischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Standortentscheidungen von Unternehmen dort zu konzentrieren, wo es für die Clusterentwicklung vorteilhaft erscheint und andere regionale Erfordernisse gewahrt bleiben (beispielsweise Sicherstellung der regionalen Lebensqualität durch Freiflächensicherung). Eine räumliche Konzentration ist zwar nicht zwingend, kann aber gerade bei der gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen (beispielsweise Labors), bei der internationalen Vermarktung und der Anwerbung von Fachkräften Vorteile mit sich bringen. Ferner könnten sich ökologische Vorteile aufgrund geringer Fahrstrecken und durch die regionale Steuerung der Flächeninanspruchnahme ergeben.

Zum anderen unterstützen gerade fachübergreifende, sogenannte integrative Ansätze die Clusterentwicklung, da Clusterförderung einen umfassenderen Charakter besitzt als die tradierte sektorale Wirtschaftsförderung. Neben der klassischen Wirtschaftsförderung, in deren Mittelpunkt die Unterstützung der Firmen bei der Suche nach geeigneten Flächen und die Hilfen bei Unternehmensgründungen steht, erscheinen Maßnahmen vorteilhaft, die die Bewahrung und Verbesserung der Lebensqualität der Stadtregion im Blickfeld haben (Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig 1995). Gerade Talente, die es von außerhalb anzuziehen gilt, legen großen Wert auf die sogenannten weichen Standortfaktoren (Florida 2004). Darüber hinaus gilt es auch, Initiativen zu ergreifen, die die Bewahrung des sozialen Ausgleiches, Förderung des kulturellen Lebens und der Offenheit der Stadtgesellschaft, Bereitstellung entsprechenden Wohnraums sowie die Berücksich-

---

<sup>3</sup> Beispielsweise auf bestimmte Branchen ausgerichtete regionale Aus- und Fortbildungsinstitute, Infrastruktur, gemeinsam nutzbare technische Einrichtungen etc.

tigung von Umweltgesichtspunkten fokussieren. Diese Initiativen können oftmals aufgrund der reziproken Verflechtungsbeziehungen auf regionaler Ebene effektiver durchgeführt werden und zu regionalen Alleinstellungsmerkmalen führen, die im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer, Studenten und Talente von Bedeutung sind. Die Bewahrung der Attraktivität des Raumes und die Generierung von Wanderungsgewinnen ist einer der Schlüsselfaktoren für den zukünftigen Wirtschaftserfolg, denn Humankapital ist heute der wichtigste Produktionsfaktor in modernen Volkswirtschaften, der aufgrund der demografischen Entwicklung in Europa in den nächsten Jahren knapper werden dürfte (Bergheim 2005). Wichtig ist weiterhin die Stärkung der Infrastruktur, die aufgrund der regionalen Ausdehnung der funktionalen Verflechtungsbeziehungen ebenfalls in Kooperation der regionalen Akteure erfolgen sollte.

Die hier genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen können zur

- besseren Positionierung der Region in der Weltwirtschaft
- Identifikation des Handlungsbedarfs und fehlender Aktivitäten durch mehr Transparenz
- Optimierung der öffentlichen Leistungserbringung (unter finanziellen Restriktionen) und Verbesserung der öffentlichen Leistungen
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren
- Erzielung von Synergieeffekten (z. B. durch gezieltes Flächenmanagement) und zur
- Stabilisierung der Cluster durch die Schaffung planerischer Voraussetzungen für deren Weiterentwicklung

beitragen.

Eine derartige Clusterstrategie kann zu einer besseren Nutzung des endogenen Potenzials, das als wichtige Ressource im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung gesehen wird, und zu einer Stärkung der regionalen Alleinstellungsmerkmale beitragen. Clusterförderung ist ein klassisches Instrument des „enabling state“, bei dem die öffentliche Hand Unterstützung leistet, aber die Eigeninitiative von den Akteuren ausgehen muss, die auch einen wesentlichen Beitrag für die Stärkung der Zusammenarbeit leisten. Ein weiterer Vorteil einer derartigen Strategie ist ferner, dass sie mit dem EU-Wettbewerbsrecht kompatibel ist und von entsprechenden nationalen und EU-Förderprogrammen profitieren kann.

Implizit bezieht sich die Landeshauptstadt München im Rahmen des globalen Standortmarketings auf die regionale Ebene. Eine konzertierte Kooperation der regionalen Akteure im Sinne des Regional-Governance-Ansatzes dürfte aber nicht nur unter Marktgesichtspunkten bezüglich der Unterstützung der Münchner Cluster zu einer effektiveren Form der Förderung führen. Ferner lassen sich dadurch eine bessere Abstimmung der individuellen Maßnahmen sowie gegebenenfalls eine Ausdehnung der öffentlichen Förderung auf neue Bereiche erreichen.

### **5.1.5 Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Clusterförderung in der Region München**

Die Region München weist eine Vielzahl von Wachstumsclustern (Referat für Arbeit und Wirtschaft 2005) auf, denen eine Schlüsselfunktion für die zukünftige Entwicklung des Wirtschaftsraumes beigemessen wird und die Ansatzpunkt für eine clusterorientierte Politik sind. Für die Fortentwicklung des Wirtschaftsstandortes München sind die fol-

genden Cluster, die auch internationale Bedeutung besitzen, von entscheidender Wichtigkeit:

- Medien
- Biotechnologie/Life Science
- Medizintechnik
- Fahrzeugbau
- Informations- und Kommunikationstechnologien
- Luft- und Raumfahrt
- Umwelttechnologie
- Versicherungs- und Bankenwesen

Ihre systematische Weiterentwicklung muss daher ein zentrales Anliegen einer regional ausgerichteten Wirtschaftsförderung sein, deren Anstrengungen durch die regionale Raumplanung flankiert werden sollten.

### **5.1.6 Schritte der Clusterförderung**

Basis für die sektorale Wirtschaftsförderung sind die aufgrund der funktionalen ökonomischen Logik entstandenen Unternehmensstrukturen. Die Clusterorientierung ist ein geeignetes Instrument, derartige „verborgene Strukturen“ (Thierstein et al. 2006) sichtbar werden zu lassen. Dadurch können Anknüpfungspunkte für eine regionale Wirtschaftsförderungsstrategie besser entwickelt werden. Ferner kann dadurch ein Beitrag für die Herausbildung einer regionalen Identität geleistet werden, die auch auf regionale Kooperationen in anderen Gebieten positive Ausstrahlungseffekte haben dürfte.

Grundlage der öffentlichen Clusterförderung ist die Herausarbeitung der vorhandenen Potenziale, die die Basis der Standortoptimierung und des regionalen Marketings bilden. Denn je größer das Wissen über die ortsspezifischen Gegebenheiten und Alleinstellungsmerkmale ist, desto wirksamer kann es weitergetragen und auch für andere nutzbar gemacht werden und desto gezielter können darauf aufbauend Strategien entwickelt und eingesetzt werden. Da sich ein Cluster im Normalfall nicht auf die gesamte Region erstreckt, muss ein geeigneter Standortraum identifiziert werden, der sich für eine weitere Konzentration eignen könnte. Eine Möglichkeit wäre es hierzu, Kooperationsräume im Regionalplan festzusetzen, wie sie in Ziel A II 4.4 des bayerischen Landesentwicklungsprogramms vorgesehen sind.

Leitgedanke der regionalen Wirtschaftsförderung muss sein, die vielfältige Wirtschaftsstruktur, die sich auch in der facettenreichen „Clusterlandschaft“ wiederfindet, zu bewahren. Nur dadurch kann die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der Politik von einer Branche verhindert werden. Ferner bietet die Vielfalt Ansatzpunkte für branchenübergreifende („pick and mix“) Kooperationen, denen ein innovativer Charakter zugeschrieben wird.

#### **5.1.6.1 Örtliche und überörtliche Planung**

Die Querschnittskompetenz der Raumordnung bietet Möglichkeiten, die für Cluster notwendigen Netzwerke, etwa hinsichtlich Infrastruktur und Umfeldbedingungen, für die Standortbindung von Unternehmen zu gewährleisten. Aufgrund ihres integrativen Charakters könnte sie auch einen Beitrag zur Stärkung der nicht ökonomischen Standortfaktoren liefern, die für die Gewinnung von Arbeitskräften und Talenten von beson-

derer Bedeutung sind. Von großer Priorität ist dabei die Frage, welche Alleinstellungsmerkmale ein Standort aufweist bzw. was Unternehmen oder Forschungseinrichtungen dazu bewegt, sich genau dort anzusiedeln, und wie es dem Cluster gelingt, Mitarbeiter von außerhalb anzuwerben.

Die Ausweisung von speziell für Cluster vorgesehenen Flächen, sowohl in der Umgebung bereits bestehender Cluster als auch in anderen potenziellen „Clusterregionen“, bleibt unerlässlich. In diesem Zusammenhang müssten sowohl die Benennung als auch die Kriterien und Indizes zur Abgrenzung dieses Clusters geklärt werden. Eine konkrete Lösung muss vor dem Hintergrund der zunehmenden Vernetzung der Werteketten mehrerer Branchen gefunden werden. Sie muss Aspekte der Bewahrung der Lebensqualität berücksichtigen.

Durch eine Vernetzung verschiedener horizontaler Clusteransatzpunkte (zentrale Orte, Standorträume) kann der Clustergedanke auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung innerregional und auch überregional weitergetragen werden (z. B. Biotech-Cluster München-Penzberg).

Die öffentliche Unterstützung des Clusters seitens regionaler Akteure sollte auch den Bedarf der jungen Gründer, Unternehmer und Wissenschaftler an potenziellen Flächen und Verkehrsinfrastruktur berücksichtigen. Derartige Unterstützungen erfordern eine engere Kooperation der relevanten regionalen Akteure in einem Forum, dessen Umriss hier näher skizziert werden sollen.

#### **5.1.6.2 Clusterforum als Ansatzpunkt der systematischen regionalen Kooperation**

Da die regionale Wirtschaftsförderung vorrangig mit den entsprechenden Akteuren umgesetzt werden sollte, gilt es, geeignete Formen der effizienten Zusammenarbeit zu entwickeln. Vorbild könnte das Biotechnologie-Cluster abgeben. Kern des Sektors ist die BioM AG, die wesentliche Aufgaben des klassischen Clustermanagements, wie sie oben beschrieben wurden, übernommen hat. Ziel zukünftiger Anstrengungen auf der Prozessebene muss es sein, die Zusammenarbeit der Akteure zu forcieren, gemeinsam eine Analyse des Entwicklungstrends der Cluster durchzuführen, Defizite in den Angeboten zur Stärkung des Cluster herauszuarbeiten und Initiativen zur Bewahrung der globalen Position einzuleiten. Dieses könnte durch verschiedene Clusterforen geschehen, deren Grundzüge unten näher ausgeführt werden. Die überörtliche Planung kann hierzu in vielfältiger Weise einen Beitrag leisten.

Bei Clustern handelt es sich meistens um von Unternehmen und Institutionen aus eigenem Interesse und Antrieb aufgebaute Formen der Kooperation. Dieser akteursorientierte Prozess führt zu einer Kooperationsform, die sich an den Bedürfnissen der Beteiligten orientiert und einen selbstverstärkenden Prozess darstellt. Es gilt, die Balance zu wahren zwischen der Sicherung der wirtschaftlichen Eigendynamik und der Integration in standardisierte und formalisierte Prozesse der staatlichen Planung und Steuerung.

Im Rahmen der Einführung der Regional Governance könnte eine stärkere Verzahnung der Wirtschaftsförderung mit der Regionalplanung und den Vertretern der Cluster zu entsprechenden Foren erfolgen.

Von einer derartigen systematischen Verknüpfung der beiden Grundpfeiler der öffentlichen Wirtschaftsförderung (Clusterorientierung und integrative Planung), den regionalen Universitäten und Vertretern der regionalen Wirtschaft, lassen sich Impulse für die Weiterentwicklung der bestehenden Ansätze erwarten.

Derartige Foren sollten Clustermanager und Wirtschaftsförderer, Repräsentanten des Regionalen Planungsverbandes und andere relevante Akteure integrieren. Darüber hinaus sollten Unternehmen, die Hochschulen, Wirtschaftsverbände, FuE-Einrichtungen und höhere Landesplanungsbehörden als Mitglieder gewonnen werden.

Die Clusterförderung des Forums könnte mittels einer geeigneten (realen oder virtuellen) Plattform erfolgen, die folgende Bausteine vereinigt:

- Austauschgremium für möglichst viele regionale Akteure
- Kontaktpunkt für clusterspezifische Informationen
- regionales clusterfundiertes Marketing

Die Bündelung der regionalen Kräfte sollte eines der wichtigsten Vorhaben darstellen.

Schwerpunkte der Forumstätigkeit sollten die Einbringung der Clusterbelange in ein regionales Konzept sowie eine engere Verzahnung der regionalen Marketingstrategie mit dem Clustermanagement sein.

Zusätzliche sollte das Forum weitere regionale Kooperationen und gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte – oder die Beteiligung der Region an solchen – anregen, die für die Weiterentwicklung des Clusters erforderlich erscheinen. Bei der Vertiefung der projektbezogenen Kooperation gilt es, mögliche Projektpartner zu identifizieren und zu integrieren, die verwaltungstechnische Organisation des Projektes sicherzustellen, den Projektstart und die Verbreitung der Ergebnisse zu garantieren sowie die Finanzierung zu gewährleisten. Ein Schwerpunkt könnte auch das Anschieben gemeinsamer Projekte sein, um zusätzliche Fördermittel für das Cluster zu akquirieren und gleichzeitig die Innovationskapazität zu steigern.

Ob eine derartige Plattform auch den Austausch von „tacit knowledge“ explizit stimulieren kann, darf angezweifelt werden, da der Wissensaustausch kaum gesteuert werden kann. Ein Clusterforum könnte aber durch geeignete Veranstaltungen und Leistungen einen Beitrag zur Stärkung der regional verorteten sozialen Netzwerke leisten und den Eckpfeiler für den Aufbau einer regional verorteten Gemeinschaft („Community“) bilden.

Vorbild für ein derartiges Forum könnten die Aktivitäten der BioM AG<sup>4</sup> sein, die allerdings keine Verknüpfung mit raumplanerischen Zielen aufweisen.

Wichtig ist darüber hinaus, dass das Forum offen für unterschiedliche Interessengruppen ist und bleibt und auch Mitglieder integriert, die für die Clusterentwicklung Nutzen stiften können.

Da die Kooperationslogik prinzipiell funktionalen und Markterfordernissen folgt und die Innovationssteigerung im Blickfeld hat, weisen derartige Netzwerke keine statische Struktur auf, sondern müssen flexibel gestaltbar und offen für neue Mitglieder bleiben.

Zur Herausbildung eines Clusterbewusstseins ist eine Information über die Clusterentwicklung wichtig. Als Vorbild für andere Münchner Cluster könnte der für das Biotechnologie-Cluster herausgegebene Newsletter dienen, der über unternehmerische Aktivitäten, Stellenangebote und Projektmöglichkeiten informiert und dadurch auch neue Kooperationsmöglichkeiten innerhalb des Clusters eröffnet.

Diese Informationen könnten ferner genutzt werden, um aktuelle soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in der Region herauszuarbeiten und regionale Handlungser-

---

<sup>4</sup> <http://www.bio-m.de>

fordernisse zu artikulieren. Ferner bilden sie den Ausgangspunkt für das regionale Marketing. Die auf die einzelnen Cluster beschränkten Informationen können aber in einem zweiten Schritt als fester Bestandteil von Informationsmaterialien aus der Metropolregion München verwendet werden.

Eine der vorrangigen Aufgaben wäre die Zusammenstellung clusterrelevanter Informationen (Unternehmen, Einrichtungen, Fort- und Ausbildungsprogramme, Fördermittel etc.) und deren öffentlichkeitswirksame Aufbereitung. Um aus der Sicht eines Unternehmens rasch an Informationen über potenzielle Standorte zu gelangen, sollte eine (für die Interessenten möglichst umfassende) Standortabfrage möglich sein. Vorhandene Datenpools der Landesplanung wie z. B. das Raumordnungskataster mit einer Fülle von raumrelevanten digitalen Daten (z. B. Energieleitungen, Schutzgebiete, Wirtschaftsstandorte) können eine bedeutende Entscheidungshilfe für die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen bzw. für die Weiterentwicklung von Clustern sein. Auch ein „online-Leitfaden“ mit Links zu Genehmigungsbehörden, zur IHK, zu Finanzdienstleistungsunternehmen etc. könnte Interessenten einen Überblick gewähren. Die Einrichtung von offiziellen Clusterkoordinierungsbeauftragten als erste Anlaufstelle im Sinne einer „one-stop-agency“ könnte ohne größeren finanziellen und bürokratischen Aufwand erfolgen. Sie könnten diese Aufgaben übernehmen.

Außerdem sollten von den Clustermitgliedern Aktivitäten entfaltet werden, um zu erreichen, dass komplementäre Dienstleistungen (beispielsweise Finanzierungs- und Qualifizierungsdienstleistungen) von clusterexternen Anbietern mit den Bedürfnissen im Cluster abgestimmt und angeboten werden.

Durch die Kooperation der relevanten Akteure können auch Unternehmensneugründungen und -ausgründungen umfassender stimuliert und es kann ein breiteres Unterstützungsangebot offeriert werden, als dies durch einzelne Aktivitäten denkbar ist.

Eine wichtige Aufgabe ist die Vertretung des Clusters auf entsprechenden Fachkongressen und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Clustern. So können globale Beziehungen aufgebaut, bewährte Praktiken des Clustermanagements ausgetauscht werden und es kann ein systematisches Benchmarking zur Weiterentwicklung der eigenen Clusterangebote erfolgen. Eine entsprechende Außendarstellung wird bereits heute von den regionalen Akteuren in den verschiedensten Formen geleistet. Derartige Clusterforen könnten aber einen Beitrag leisten, die entsprechenden Aktivitäten besser als bislang abzustimmen, neue Instrumente des Außenmarketings zu entwickeln und als Anknüpfungspunkt für gemeinsame regionale Marketingmaßnahmen dienen. Beispiele hierfür wären die „Finanzplatz München Initiative“ oder der „Automotive Cluster Vienna Region“.

In jedem Fall wird es für notwendig gehalten, einen Ansprechpartner für Cluster zu haben, der die spezifischen Eigenheiten, individuellen Interessen und Innovationspotenziale von Clustern sehr gut kennt, für Anfragen aller Art zur Verfügung steht und eine vermittelnde Tätigkeit ausübt. Letzteres ist besonders wichtig, was die Kooperation mit Gemeinden und Landkreisen angeht. Denn ohne die Zustimmung bzw. grundsätzliche Unterstützung durch die kommunalen Ebenen ist die Clusterförderung schwer zu realisieren – auch vor dem Hintergrund, dass der Clusterstruktur oftmals ein Branchen-Mix vorgezogen wird.

Die Aktivitäten sollten eng mit der Clusterinitiative des Freistaates Bayern abgestimmt werden, die generell einen ähnlichen Ansatz verfolgt, wenngleich sie eine bayernweite Ausrichtung und kaum einen örtlichen Fokus besitzt.

Da die verschiedenen Cluster, die ihre Entsprechung in derartigen Foren finden, vor ähnlichen Herausforderungen stehen und auch überlappende Interessen haben können, wäre es zielführend, zumindest jährlich die Vertreter der Foren zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch zusammenzuführen und forenübergreifende Initiativen anzuregen.

Mittels des Clusterforums könnte auch eine Kombination freiwilliger und institutionalisierter Kooperationsformen und -logiken erfolgen. Freiwillige Kooperationen im Rahmen von Clustern haben den Vorteil, dass das Clustermanagement gezwungen ist, den Akteuren einen Mehrwert zu bieten, um die Kooperation zu stabilisieren. Umgekehrt kann nur mittels der institutionalisierten Kooperation ein Abgleich verschiedener Interessen auf regionaler Ebene gelingen, ohne dass die Gefahr besteht, dass dieser Prozess einseitig von bestimmten Interessen dominiert wird. Ein derartiges Forum könnte die Clusterinteressen und -anforderungen in die regionalen Planungsprozesse einspeisen, um dadurch eine effektive Unterstützung durch die Regionalplanung zu erlangen.

### **5.1.6.3 Innovativer Charakter der Vorschläge**

Der Wirtschaftsraum München verfügt über eine Reihe von Anknüpfungspunkten für eine international ausgerichtete Clusterpolitik. Was bislang fehlt, ist die Transparenz der verschiedenen Aktivitäten, ihre Abstimmung untereinander und ihre Subsumierung unter den Begriff Metropolregion München, mittels dessen das gesamte Potenzial dargestellt werden kann. Ferner gibt es Defizite bei der Artikulation der Bedürfnisse der individuellen Cluster und bei der Abstimmung mit regionalen Akteuren sowie mit den Belangen des Regionalplanes. Der von der bayerischen Staatsregierung eingeschlagene Weg der Benennung von Clustermanagern gilt als zielführend, die Kommunikation zwischen den relevanten regionalen Akteuren und den Clusterbeteiligten zu intensivieren. Er ist der geeignete Ansatz, die Interessen des Clusters effizient in den regionalen Entwicklungsdiskurs, der im Rahmen dieser Arbeit vorgeschlagen wird, einzubringen. Eingebettet in eine Regional-Governance-Struktur gilt es, die Entwicklungspotenziale für die gesamte Region zu entwickeln und eine Abwägung der verschiedenen Teilinteressen zu erreichen, um zu einer kohärenten regionalen Entwicklungsstrategie zu gelangen, die als Leitbild für eine Orientierung der regionalen Akteure dienen und gleichzeitig Verwendung im Außenmarketing finden kann.

Derartige Foren können als erster Schritt für eine bessere Koordinierung der Aktivitäten der regionalen Akteure untereinander und die Abstimmung mit anderen Fachpolitiken gesehen werden. Mit der Etablierung einer regionalen Forenkonferenz könnte ein wichtiger Schritt hin zu einer regionalen Wirtschaftspolitik erreicht werden, die der Logik der regionalen funktionalen Kooperationen entsprechen und somit einen Beitrag für deren Weiterentwicklung leisten könnte. Es gilt, die regionalen Akteure unter dem Dach der Metropolregion zu vereinen. Das hier skizzierte Clusterforum könnte ein wichtiger Schritt sein, die Region gemäß der wirtschaftlichen funktionalen Logik zu strukturieren, um dadurch einen geeigneten Ansatzpunkt für die regionale Wirtschaftsförderung zu bekommen.

Wichtig bei der Hebung des endogenen Potenzials ist es, das oben skizzierte Eigeninteresse bei den Clusterausgestaltungen durch die beteiligten Unternehmen und Institutionen sowie die damit verbundene Eigendynamik der Entwicklungsprozesse nicht durch bürokratische, formalisierte Prozesse zu blockieren. Zudem sollten die Möglichkeit der Clusterbeteiligung und deren Kooperationsstrukturen prinzipiell offen ausgestaltet werden, um „lock-in“-Situationen zu vermeiden. Daher gilt es, eine zweistufige Verfahrensweise zu wählen. Die Selbstorganisation von Clustern sollte gemäß der unternehme-

rischen oder forschungsorientierten Logik erfolgen, von staatlichen Akteuren unterstützt, aber frei von Ordnungsvorgaben, um Raum für Eigeninitiativen zu lassen. Die Interessen derartiger Netzwerke sollten aber in einem zweiten Schritt in formalisierte Prozesse der Regional Governance integriert werden, um über eine regionale Steuerung zu einer ausgewogenen regionalen Entwicklung (unter dem Gesichtspunkt verschiedener Branchen und wirtschaftlicher Akteure sowie zum Teil widerstrebender Fachpolitiken) zu kommen.

Bei den hier vorliegenden Empfehlungen handelt es sich um einen systematischen Ansatz, der auf einem Leitbild und konkreten Maßnahmen und Aktivitäten basiert, die auf die Zusammenarbeit möglichst aller relevanten regionalen Akteure abzielen. Dadurch wird eine Abstimmung der Aktivitäten und eine gezielte Ergänzung der Maßnahmen erreicht. Außerdem soll er der Einbeziehung privater Akteure dienlich sein.

Die vorgeschlagene Forumsplattform hat gegenüber institutionellen Lösungen folgende Vorteile:

- Schritt für Schritt kann über sie eine Zusammenarbeit der Akteure erreicht werden
- Sie ist jederzeit offen für weitere Mitglieder, sie fungiert als „Dach“ und bietet flexible Beteiligungsmöglichkeiten
- Sie bedarf keiner Änderung der vorherrschenden administrativen Struktur und fügt sich in das bestehende regionale System ein
- Über sie können win-win-Situationen identifiziert werden, die einen Mehrwert für alle Beteiligte aufweisen
- Sie erfordert geringe Kosten der Intensivierung der Zusammenarbeit, die durch win-win-Situationen – beispielsweise gemeinsame Projekte – zumindest teilweise ausgeglichen werden können
- Sie bringt ein hohes Maß an Kompatibilität mit bestehenden Aktivitäten und Maßnahmen, da sich die Zusammenarbeit sektoral gestaltet
- Sie leistet einen Beitrag zu mehr Transparenz des Clusters und bietet dadurch Chancen für Marketing und für eine Verstärkung der Vernetzung untereinander
- Sie stellt letztendlich eine effiziente Lösung dar, die kaum zusätzliche Kosten erfordert

Durch ein Netzwerk der Foren könnte man effektiv die Wirtschaftsstruktur abbilden, was zweifelsohne Vorteile bei der Wirtschaftsförderung, dem regionalen Marketing und der Integration wirtschaftlicher Belange in ein tragfähiges regionales Konzept hätte. Darüber hinaus könnte ein permanenter Diskussionsprozess in Gang gesetzt werden, der hilft, die bestehenden Ansätze und Politikbereiche weiterzuentwickeln.

Hartmut Keller und Peter Barteit

## 5.2 Proaktive Verkehrs- und Infrastrukturplanung

### 5.2.1 Intraregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement

Innovative Entwicklungskonzepte für die Metropolregion München haben die Angebote, Entwicklungen und Effekte der Verkehrssysteme bzw. deren Interdependenzen zur Siedlungsstruktur zu würdigen.

In der neueren Zeit bildet in der Region München die Vernetzung der vorhandenen Eisenbahnlinien zu einem S-Bahn-Netz einen Meilenstein für die regionale Verkehrsplanung und Verkehrsentwicklung. Dies wurde ermöglicht durch den Bau des Tunnels zwischen Hauptbahnhof und Ostbahnhof im Kontext der Verbesserung der Infrastruktur in der Region aus Anlass der Olympischen Spiele 1972. Damit wurde, im Verbund mit der städtischen U-Bahn, ein Netz von radialen Durchmesserlinien mit dem Schnittpunkt im Zentrum Münchens geschaffen, das die Erreichbarkeit der Umlandgemeinden mit dem Öffentlichen Verkehr in der Region München in hervorragendem Maße erweiterte und entsprechend zu einer Siedlungsentwicklung führte, die die Suburbanisierungseffekte verstärkte. Im Verkehrsgutachten Großraum München (Dorsch, Schaechterle 1977) wurde in diesem Zusammenhang eine zu erwartende Verkehrszunahme über die Stadtgrenzen von München von ca. 20 % prognostiziert. In die gleiche Richtung geht die Aussage des Planungsreferats aus dem Jahre 2004 (Landeshauptstadt München, Planungsreferat 2004), dass künftig die Verkehrsprobleme Münchens nur im Verbund mit der Siedlungsentwicklung in den Umlandgemeinden in der Region bewältigt werden können, da die Verkehrsströme aus der Region für die Verkehrsentwicklungsplanung maßgebend sind und sein werden.

Beide Aussagen weisen auf die Bedeutung hin, Siedlungsplanung und Verkehrsplanung als Einheit zu sehen, wie dies bereits Pirath (1956) herausgestellt hat, indem er Raumnutzung (die Flächennutzung) und Raumüberwindung/Raumerschließung (den Verkehr) als die beiden wesentlichen Komponenten der Raumordnung und Raumplanung formuliert hat.

Die radiale Ausrichtung der Fernstraßen auf München und deren Ergänzung durch den Fernstraßenring in der Region sowie den Mittleren Ring und den Altstadtring innerhalb Münchens prägen das Fern- und Hauptstraßennetz in der Region gegenüber dem Netz der Durchmesserlinien des Öffentlichen Verkehrs. Dabei ist zu vermerken, dass die Trasse des Fernstraßenrings im südlichen Bereich nach wie vor oder auch wieder im Stadium der Planung ist.

Sowohl das Netz des Öffentlichen Verkehrs als auch das des Straßenverkehrs ist zu Zeiten erhöhten Verkehrsaufkommens, wie während des Berufsverkehrs und zeitweise auch des Wochenend- und Urlaubsreiseverkehrs, überlastet. Bedingt durch die eher dispers entstandene Siedlungsstruktur wird weiterhin der Mangel an Tangentialverbindungen deutlich.

Exemplarisch für die radial angelegte Verkehrsinfrastruktur in der Region München und die sich daraus ergebenden Probleme stehen die folgenden Fallbeispiele.

### ***Großräumige Beziehungen***

Aufgrund der vorhandenen Struktur des Straßennetzes wird selbst weiträumig angelegter Verkehr bis in das Stadtgebiet geführt. Die Vermischung von überregionalen, teilweise sogar internationalen Relationen mit dem für die Funktion als Oberzentrum unentbehrlichen Ziel- und Quellverkehr führt in der Stadt München zu regelmäßigen Überlastungen in den Verdichtungsbereichen. Durch Staus entsteht in Deutschland pro Jahr ein erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro. Ein beträchtlicher Anteil davon wird auch in der Region München verursacht.

### ***Regionale Beziehungen***

Noch deutlicher als bei der Straßeninfrastruktur ist beim Schienenverkehr der radiale Zuschnitt auf den Stadtkern von München ausgeprägt. Dies soll an zwei Beispielen deutlich gemacht werden.

Im Mai 2005 wurde das neue Fußballstadion in Fröttmaning seiner Bestimmung übergeben. Dieses ist von auswärtigen Besuchern per Bahn jedoch nur über den Haupt- oder Ostbahnhof mit einem weiteren Umsteigevorgang in die U-Bahn am Marienplatz erreichbar. Diese Anbindung mit dem öffentlichen Verkehr ist darüber hinaus für alle Besucher des Stadions, die aus nordwestlichen, nördlichen oder nordöstlichen Räumen nach München anreisen, stark umwegig. Ein Umsteigen vom motorisierten Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsträger ist somit nicht attraktiv. Prognosen, wonach sich bei ausverkauftem Stadion die Parkanlagen erst nach zwei Stunden auf das ohnehin überlastete Fernstraßennetz entleert haben werden, erscheinen daher zutreffend.

Auch haben nicht alle Berufspendler mit dem Ziel München ihre Arbeitsstätten im Bereich des Hauptbahnhofes. So steuern 40 % der aus dem Raum Landshut stammenden Pendler den Flughafen München und 15 % das Gebiet um den Münchener Ostbahnhof an, wie eine Umfrage im Auftrag der DGB Bayern Region Landshut in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Landshut bei Berufspendlern im Frühjahr 2004 ergab. Auch diese Pendler können den Münchner Osten mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur über den Knoten München-Hauptbahnhof und die S-Bahn-Stammstrecke erreichen.

## **5.2.2 Interregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement**

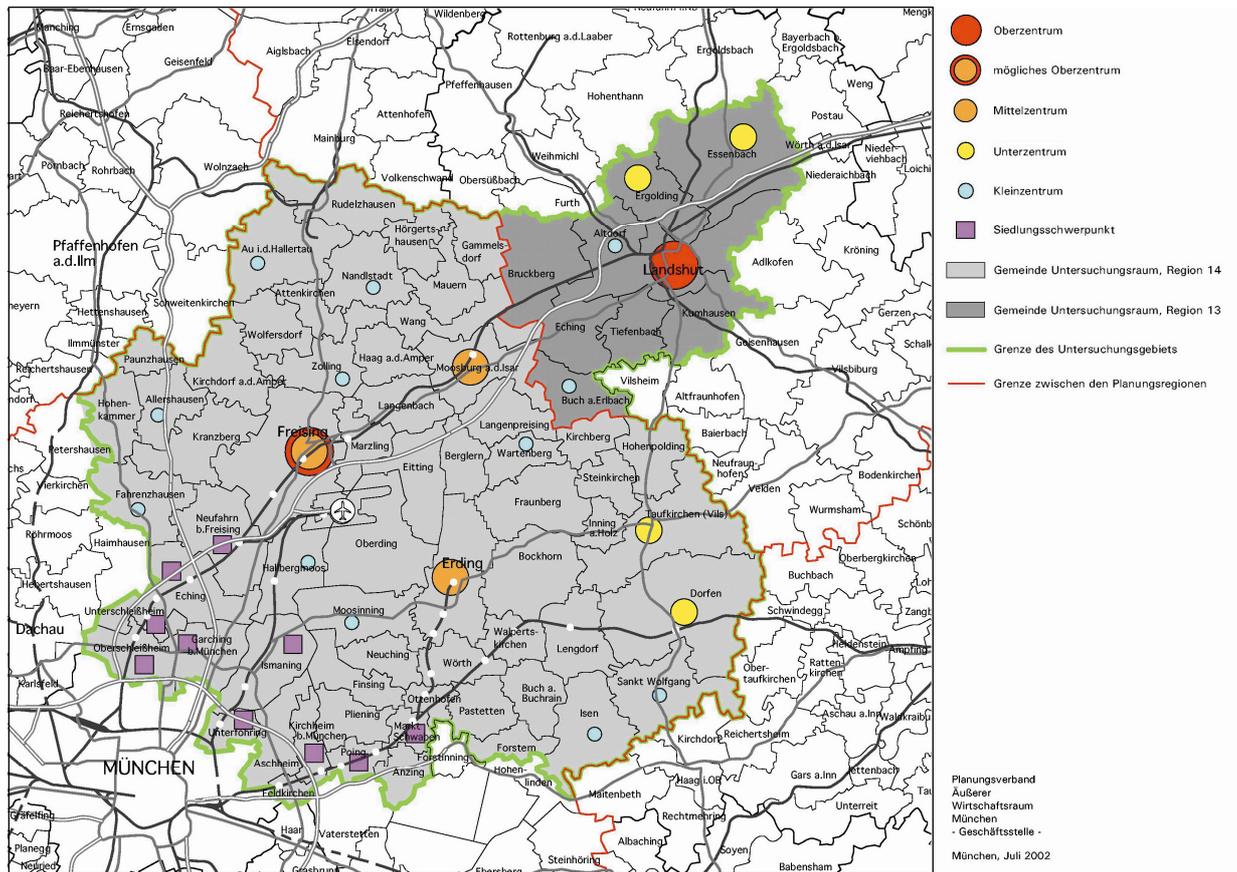
Eher gesamtheitliche Ansätze der regionalen Entwicklungsplanung, bei denen die Verkehrsplanung einen Fachbeitrag leistet, sind u. a. die für die Region entwickelten Teilraumgutachten, deren Untersuchungsräume teilweise über die Grenzen der Region hinaus reichen (Goppel 2002). Zu nennen sind hier folgende:

- Nachfolgenutzungen im Bereich des Flughafens München Riem (1983)
- Gutachten Münchner Norden (1988)
- Wirtschaftliche und verkehrliche Auswirkungen des neuen Flughafens München auf sein Umland (1989)
- Entwicklung des Raumes im Osten von München (1992)
- Entwicklung des Münchner Südens (2002)
- Der Flughafen München und sein Umland. Grundlagenermittlung für einen Dialog – Teil 1 Strukturgutachten, Teil 2 Verkehrsgutachten (2002) – Ergebnisse des Dialogprozesses für ein Leitkonzept Flughafenumland (2004)

Diese Untersuchungen sind geprägt durch den interdisziplinären Ansatz, in dem die einzelnen fachlichen Beiträge vor allem aus Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrsplanung und Wirtschaft integrativ zu einem untereinander abgestimmtem Entwicklungskonzept zusammengeführt werden. Die Teilraumgutachten wurden vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen weitgehend initiiert, begleitet und teilweise finanziert.

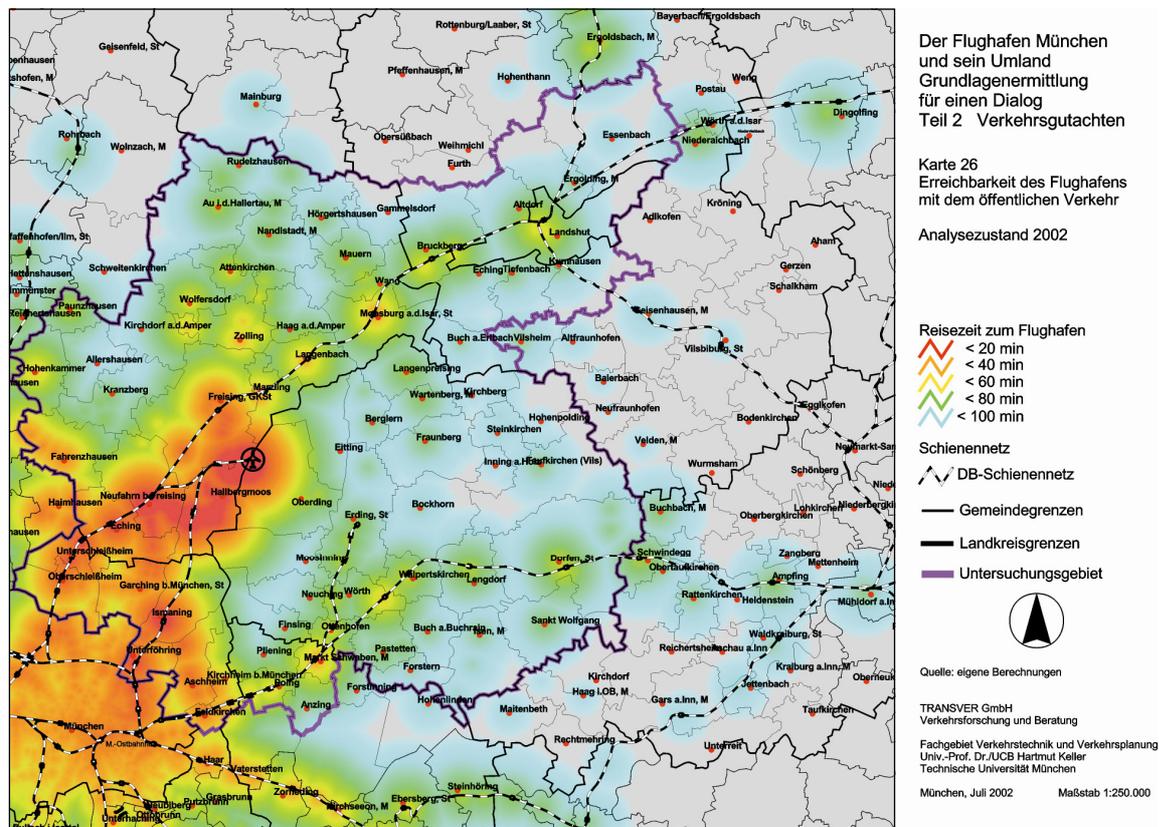
Der Umfang des Untersuchungsraums ist bei den Teilraumgutachten problemorientiert definiert, sodass auch die Grenzen von regionenüberschreitenden Entwicklungen verfolgt werden, wie aus der Untersuchung zum Flughafen ersichtlich, bei der Teile der Regionen München und Landshut beteiligt sind (vgl. Abb. 9). Die weiter unten gezeigte grafische Darstellung der Pendlerbeziehungen (Abb. 11) verdeutlicht die bei der Verkehrsplanung typische Anforderung an die Planungsräume, dass grenzüberschreitend geplant werden muss – wie bei der Analyse der regionalen Erreichbarkeit des Münchner Flughafens durch den Öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Abb. 10).

Abb. 9: Interregionaler Untersuchungsraum für das Struktur- und Verkehrsgutachten als Bestandteil der Grundlagenermittlung für die Untersuchung ‚Der Flughafen und sein Umland‘



Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

Abb. 10: Interregionale Dimension der Erreichbarkeit des Flughafens mit dem Öffentlichen Verkehr – Planungsfall mit Realisierung Erdinger Ringschluss, Walpertskirchener Spange und Ostbayernanbindung



Quelle: TRANSVER GmbH / Technische Universität München

Zur Umsetzung der Planungen und Pilotprojekte aus den Entwicklungsgutachten wurde ein Regionalmanagement eingeführt. Organisation und Aufbau der jeweiligen Regionalmanagementstrukturen orientieren sich dabei in erster Linie an den jeweils regional unterschiedlichen Aufgaben und Beteiligten. Als erste Demonstratoren eignen sich hierfür eher mittelfristig machbare Vorhaben, die im Rahmen der Bearbeitung der Gutachten bereits eine gewisse Fertigungsreife und Akzeptanz erfahren haben und die gleichzeitig als Initialzündung für künftige Kooperationen wirken können. Durch die intensive und interaktive Einbindung der beteiligten Kommunen in den Planungsprozess der Teilraumgutachten kann gemeinsam mit den Kommunen auch eine passende Organisationsstruktur und Trägerschaft für diesen Umsetzungsprozess entwickelt werden. Die Ergebnisse dieser Teilraumgutachten bilden unter anderem eine Basis für die jeweiligen Regionalpläne und sind als nicht verbindliche Planungen Bestandteil der Raumordnung.

Impulse und Notwendigkeiten für interregionale Innovationen der Regionalplanung bilden unter anderem Großereignisse wie

- die Olympischen Spiele 1972 in München
- die Bundesgartenschau 2005 in Neu-Riem und
- die Fußballweltmeisterschaft 2006 in dem neuen Stadion in Fröttmaning

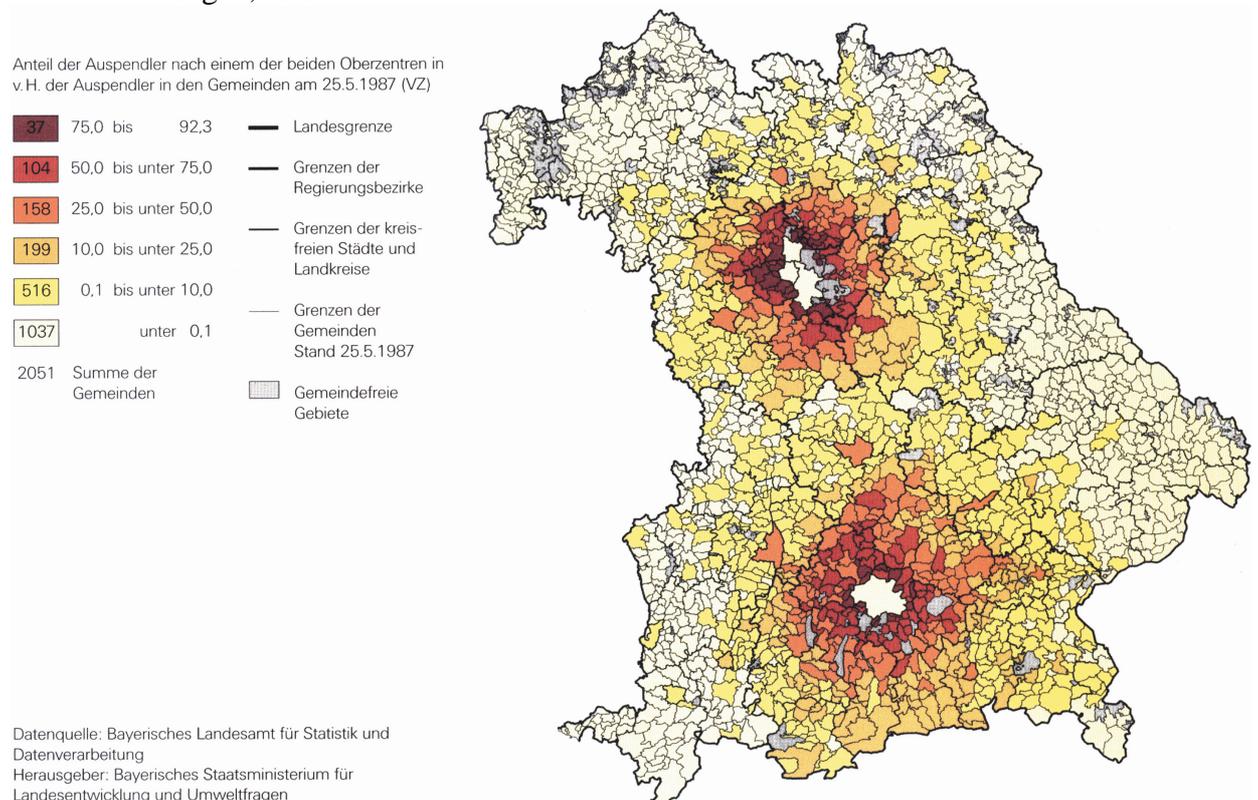
die meist auch mit einer erforderlichen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur verbunden sind, wie das Beispiel der Olympischen Spiele eindrucksvoll demonstriert hat. Auch

singuläre Verkehrserzeuger wie der Flughafen München im Erdinger Moos haben im Verbund mit den entstehenden Clusterbildungen in ihren Auswirkungen auf Siedlungs- und Verkehrsstruktur erhebliche intra- und interregionale Effekte. Deren Nutzung birgt für die Regionen bzw. Metropolregionen erhebliche Potenziale und Herausforderungen für innovative regionale Planungen und bietet Chancen für interregionale Entwicklungen. Beispielhaft ist dies für den Flughafen, der in der Region München liegt, für den Landkreis Landshut aufgezeigt (vgl. Abb. 9). Solche Entwicklungen und das Aufgreifen der darin liegenden Chancen bedürfen weit vorausschauender Planung, um zu vermeiden, dass verkehrliche Teilsysteme entstehen, die nicht verträglich untereinander vernetzt sind bzw. deren unterschiedliche Realisierungszeitpunkte zu zeitweiligen Angebotsengpässen führen.

In diesem regionalen bzw. metropolaren Kontext sind auch die für die Regionen höchst bedeutsamen Außenanbindungen aus verkehrlicher Sicht zu nennen, wie beispielsweise die Anbindungen nicht nur an die Luftverkehrsnetze über den Flughafen München, sondern auch an das ICE-Netz der Deutschen Bahn und an das Fernstraßennetz der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Aus europäischer Sicht sind dies unter anderem der europäische Verkehrs-Korridor von Paris über München nach Budapest, die „Magistrale für Europa“, und die „Brenner-Achse“ von Berlin über München nach Verona.

Betrachtet man die Pendlereinzugsgebiete von München und Nürnberg innerhalb Bayerns im Jahr 1987, dann wird offensichtlich, dass sich aus verkehrlicher Sicht eher zwei große Räume abbilden, die den Metropolregionen München und Nürnberg entsprechen. Bereits über 40 % der Einpendler nach München stammen danach von außerhalb der Region München (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Pendlereinzugsbereiche der Oberzentren München und Nürnberg/Fürth/Erlangen, 1987



Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung (1995, S. 8)

Damit werden Aktivitäten wie der weitere Ausbau des Flughafens München und dessen stärkere Vernetzung mit dem Fernbahnnetz bedeutsamer und wenn in Konkurrenz zum Frankfurter Flughafen gehandelt wird, dann wird die Relevanz einer Schienenanbindung von Stuttgart, Nürnberg, Salzburg und Nordostbayern sowie auch der Messe in München-Riem sichtbarer.

Auch großräumige Verkehrsentflechtungsmaßnahmen, die über die Region München hinausgehen, wie im Bereich der Straße die Bundesstraße B15 neu oder im Bereich des Öffentlichen Verkehrs die Walpertskirchener und andere Spangen, sind hier Herausforderungen für die Verkehrsplanung, die grenzüberschreitend und gemeinsam zu lösen sind (vgl. Abb. 10).

Eine europäische Dimension der Regional oder Metropolitan Governance haben die forschungsorientierten Projekte und die damit verbundenen Maßnahmen, wie beispielsweise die des Euro-Regionalen Projekts CORVETTE, das von der Europäischen Kommission seit 1998 zunächst bis 2006 gefördert wurde. Hier arbeiten die Verkehrsverwaltungen von Bayern, Österreich, Italien und der Schweiz zusammen, um Aufgaben des Verkehrsmanagements in europäischen Regionen länderübergreifend zu koordinieren und zu lösen. Dies ist auch für die Region München als Wirtschaftsstandort, aber auch als Transitregion, von hoher Bedeutung, indem die Außenanbindung der Region bzw. der Metropolregion München mit den Nachbarregionen durch ausreichende Verkehrsverbindungen vernetzt wird. Zudem wird durch das Vorhalten interregionaler Verkehrsmanagementpläne Sorge dafür getragen, dass die vorhandene Verkehrsinfrastruktur bei aktuellen Störungen optimal, d.h. durch räumlich und zeitlich wirksame Leitstrategien, genutzt werden kann. In dem Programm EasyWay, das den Rahmen für ein Folgeprojekt für CORVETTE in den nächsten Jahren bildet, werden die Strategien und Maßnahmen zunehmende Bedeutung erhalten, die für den überregionalen und internationalen Verkehr wirksam sind.

### 5.2.3 Regional Governance durch Forschungs- und Entwicklungskooperationen

Innovative Technologien zur Information der Verkehrsteilnehmer über die aktuelle Verkehrslage im Straßennetz sowie über aktuelle Verkehrsangebote im Öffentlichen Verkehr, unter anderem zur Reduktion von Verkehrsstauungen, wurden im Großraum München in einer Folge von nationalen und europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten gefördert. Zielsetzung des Entwurfs und des Einsatzes dieser neuen Telematiktechnologien war und ist es, Maßnahmen

- zur Erhöhung der Kapazitäten und Leistungsfähigkeiten der Verkehrsanlagen
- zur Verbesserung der Auslastung der Verkehrsmittel sowie
- zur Vernetzung der unterschiedlichen Verkehrsträger

unter Nutzung der vorhandenen Infrastruktur nachhaltig zu entwickeln. Während anfangs die übliche Skepsis gegenüber solcherart Innovationen vorhanden war, ist diese inzwischen weitgehend gewichen, was der Münchner Oberbürgermeister Ude aus Anlass der Vorstellung der Ergebnisse des europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekts LLAMD/Munich COMFORT – im europäischen Kontext wurde der Part der Münchner Region auch als „Greater Munich Area“ bezeichnet – wie folgt ausdrückte: „... dass intelligente Verkehrstechnologie allein die Probleme des wachsenden Verkehrs bewältigen würde, hat ja niemand behauptet. Aber umgekehrt wird ein Schuh daraus. Zu glauben, man könne auf intelligente Verkehrslenkung verzichten, obwohl einem die Probleme über den Kopf wachsen, das ist eine Illusion“.

Die technischen Entwicklungen der Verkehrstelematik für Verkehrsbeeinflussungssysteme hatten als Voraussetzung und Folge, institutionelle Fragen zu klären und zu lösen, da die Verkehrsleitstrategien, an den Verkehrsströmen orientiert, zwangsläufig Verwaltungsgrenzen überschreitend zu gestalten waren und sind. Aus diesem Kontext heraus ist das Kooperative Verkehrsmanagement (Keller et al. 1989) entstanden – ein Konzept, das von vielen Städten in Deutschland aufgegriffen wurde. Das Konzept basiert auf dem Zusammenwirken von vier Säulen, der Verkehrsverwaltungen der Landeshauptstadt München und des Freistaates Bayern, der Institutionen des öffentlichen Verkehrs und Straßenverkehrs sowie der Interessenvertreter der ortansässigen Wirtschaft und Wissenschaft. In diesem Sinne ist das Kooperative Verkehrsmanagement ein Beispiel für Regional Governance in der Region München. Regional oder Metropolitan Governance sind damit im Verkehrssektor grundsätzlich Kooperationen im erweiterten Sinn, indem Personen bzw. Institutionen außerhalb gewählter und solche aus gewählten oder administrativen Gremien zusammenwirken.

Als Teil der Offensive Bayern-Online wurde mit dem Förderprojekt BayernInfo ein Informationssystem für das Autobahnnetz bayernweit entwickelt, das, gekoppelt an die Elektronische Fahrplanauskunft (EFA) des Öffentlichen Verkehrs, auch ein multimodales Verkehrsinformationssystem für die Metropolregionen München und Nürnberg bildet (Keller, Neuherz 2002). Dieser Service ist im Sinne einer Private Public Partnership in die Verkehrsinformationsagentur Bayern (VIB) überführt worden und kann als wesentlicher und innovativer Beitrag bayernweiter inter- und intraregionaler Verkehrsinformationsdienste angesehen werden.<sup>5</sup>

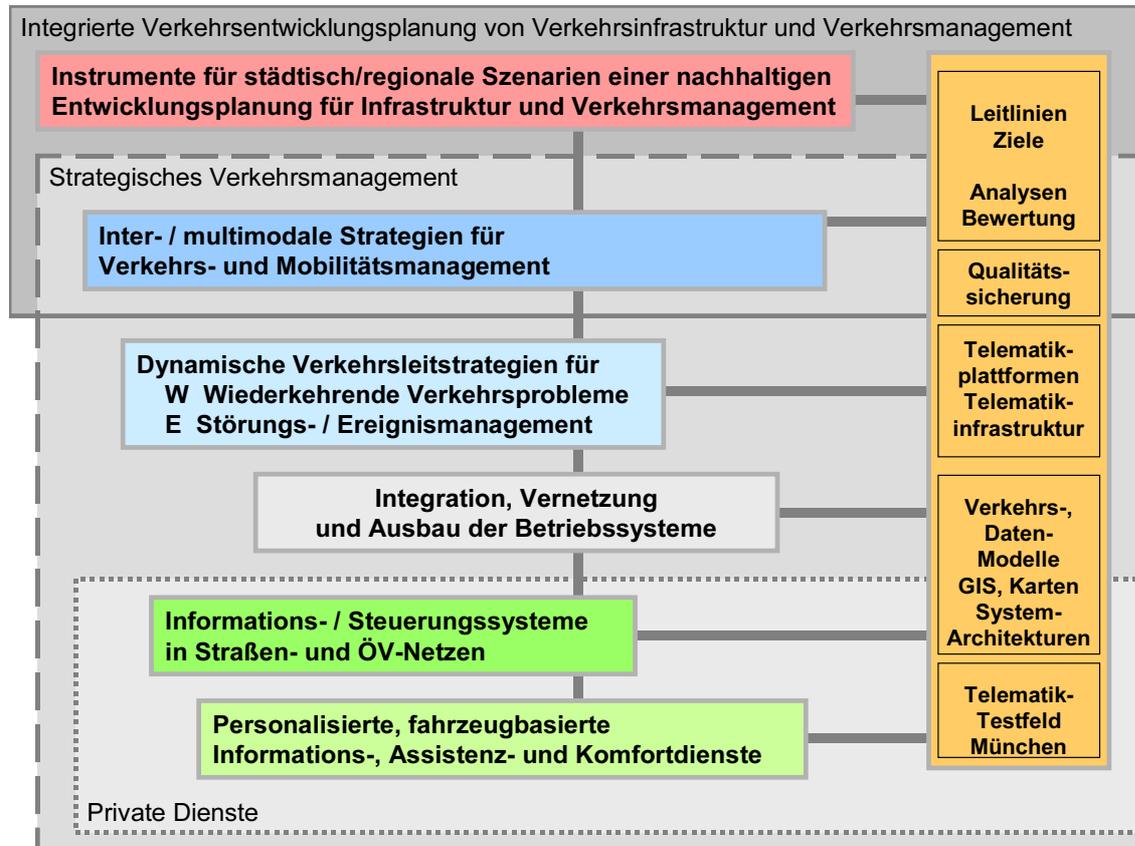
In Fortführung des Konzepts des Kooperativen Verkehrsmanagements wurden in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Leitprojekt MOBINET innovative Informations- und Steuerungssysteme für den Öffentlichen Verkehr und den Straßenverkehr entwickelt, die auch Maßnahmen für die Region beinhalten. Insbesondere die Informationssysteme „NetzInfo“ und „Sektorsteuerung für den Verkehr“ auf den auf München zuführenden Autobahnen beinhalten Steuerungsstrategien für die Verkehrsabwicklung, die in Kooperation von Freistaat Bayern und Landeshauptstadt München erarbeitet und eingesetzt werden und die wegen ihrer Originalität Vorbildfunktion für andere Ballungsräume haben. Das von Freistaat Bayern, Landeshauptstadt München, Münchner Verkehrs- und Tarifverbund und der Wirtschaft entwickelte Folgeprojekt „arrive“ hat unter anderem gezielt die Verbesserung der Instrumente zur regionalen Verkehrsentwicklungsplanung im Fokus.

In einem von der Wirtschaft geförderten Projekt wurde ein Konzept für ein regionales Verkehrsmanagement für die Stadt und Region München entwickelt, vornehmlich für den Straßenverkehr (vgl. Abb. 12). Dabei wird Verkehrsmanagement als Bestandteil des Planungsprozesses betrachtet, indem bereits bei der Gestaltung der langfristigen Szenarien für die Verkehrsentwicklungsplanung die Potenziale des Verkehrsmanagements Berücksichtigung finden. Die mittelfristige Ausgestaltung des Verkehrsmanagements erfolgt dann über Verkehrsleitstrategien, die aus geeigneten, multimodal oder modal wirksamen Maßnahmen, wie den dynamischen Informations- und Verkehrssteuerungssystemen, bestehen. Die Maßnahmen werden mittel- oder kurzfristig wirksam, entweder hoheitlich und im Wesentlichen kollektiv für den Verkehr oder individuell für den einzelnen Verkehrsteilnehmer, personalisiert durch öffentliche oder private Diensteanbieter (Keller 2005).

---

<sup>5</sup> Vgl. [www.bayerninfo.de](http://www.bayerninfo.de)

Abb. 12: Verkehrs- und Mobilitätsmanagement zur Beeinflussung von Verkehrsangebot und -nachfrage auf den unterschiedlichen Ebenen der Verkehrsplanungsprozesse



Quelle: Keller (2005, S. 690)

Dieser hierarchisch gegliederte Prozess findet sowohl separat bei den unterschiedlichen Planungsträgern als auch koordiniert zwischen ihnen statt. Im Wesentlichen sind dies in der Region München die Referate der Landeshauptstadt München und die Ministerien des Freistaates Bayern sowie die Umlandgemeinden im Verbund mit dem Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. Dieses Konzept wurde in einen Bedarfsplan überführt, in dem die Maßnahmen nach Dringlichkeiten priorisiert wurden. Das Konzept des Verkehrsmanagements liefert damit ein Steuerungsinstrument im Kontext der Strukturprobleme von Stadt und Umland, das dazu beitragen kann, Aufgaben, die Markt, Technologie, Demografie und Ökologie von morgen stellen, zu bewältigen.

Neben dem Ausbau und dem Erhalt der Verkehrsinfrastruktur haben in diesem Zusammenhang Maßnahmen Bedeutung, die unter den Begriffen *Vermeidung von Verkehr*, d. h. durch integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung die Relationen zwischen Wohnen und Arbeiten verkehrs- und nutzerfreundlicher zu gestalten, *Verlagerung von Verkehr*, mit dem Ziel, die Angebote im Öffentlichen Verkehr zu verbessern und Restriktionen für den motorisierten Individualverkehr wie Parkraummanagement so zu kombinieren, dass diese Angebote wahrgenommen werden, sowie *umweltgerechte Abwicklung des verbleibenden Verkehrs* durch räumliche, zeitliche und modale Beeinflussung des Verkehrs mit Hilfe der Systeme der Verkehrs telematik, subsumiert werden können. Diese Aspekte haben auch Eingang in den Verkehrsminderungsplan der Stadt München gefunden.

Diese Maßnahmen erfordern vornehmlich institutionelle Veränderungen, wie sie durch das Kooperative Verkehrsmanagement im Großraum München initiiert und durch die so genannte Inzell-Initiative aufgegriffen wurden.

Ein solches interkommunales Zusammenwirken der Verantwortlichen beinhaltet vielfältige Chancen zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Regionen, da die Aufgaben und Probleme vornehmlich durch die erforderliche Überwindung der institutionellen Defizite geprägt sind, wie die der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden bzw. Verwaltungen in deren Umland, in und zwischen den Metropolregionen, zwischen den Bundesländern sowie zwischen den Verkehrsträgern. In diesem Kontext ist die Inzell-Initiative ebenso wie das Kooperative Verkehrsmanagement ein typisches Beispiel aus dem Verkehrsbereich für eine Regional bzw. Metropolitan Governance.

Die sogenannte Inzell-Initiative ist eine von der Landeshauptstadt München und der BMW Group initiierte Kooperation. Unter dem Motto „Verkehrsprobleme gemeinsam lösen“ fand 2004 in diesem Zusammenhang bereits der 5. Plenumworkshop statt. Obwohl durch die Arbeit der Inzell-Initiative keine verkehrspolitischen Entscheidungen vorweggenommen oder ersetzt werden, hat sie sich zu einem verkehrspolitischen Forum für den Ballungsraum München entwickelt. Kaum ein anderer Ballungsraum verfügt über ein solches Gremium, in dem sich die wirklich Verantwortlichen aus freien Stücken treffen, Kernfragen abseits von unmittelbaren Entscheidungszwängen diskutieren und Hand in Hand Strategien für eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur entwerfen. Schon beim ersten Treffen im Jahr 1995 in Inzell verständigten sich die Teilnehmer auf elf Schwerpunkte bzw. Thesen der gemeinsamen Arbeit (BMW Group, Landeshauptstadt München 2004):

- Die Entwicklung von Siedlungsstrukturen muss sich am Netz der öffentlichen Verkehrsmittel orientieren.
- Je näher am Zentrum, desto geringer muss der Anteil des Autoverkehrs sein.
- Der Durchgangsverkehr soll von dicht besiedelten Gebieten ferngehalten werden.
- Wer Verkehrsberuhigung von Wohnvierteln will, muss Verkehr auf Hauptachsen bündeln.
- Durch Kooperatives Verkehrsmanagement wird die Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme gesteigert und verbessert.
- Der Öffentliche Personennahverkehr hat Vorrang.
- Das Park+Ride-System zur Vernetzung der Verkehrsmittel ist zu verbessern.
- Für die Stadt muss ein Konzept zum Parkraummanagement erarbeitet werden.
- Beim Individualverkehr hat der Wirtschaftsverkehr Vorrang.
- Durch Förderung von Logistiksystemen ist der Güterverkehr zu optimieren.
- Durch einen höheren Besetzungsgrad des Pkw-Verkehrs soll Verkehr vermieden werden.

In den Inzell-Plenumworkshops werden drängende verkehrspolitische Anliegen im Ballungsraum München erörtert. Die Ergebnisse dieser Diskussionen in Arbeitsgruppen und im Plenum werden in Form von Thesen und Projektideen festgehalten. Zwischen den Plenumworkshops, die in Abständen von zwei bis drei Jahren stattfinden, erfolgt die weitere strategische und inhaltliche Diskussion in Foren. Hier werden auch konkrete Projekte geformt und es erfolgt über die Berichterstattung der Paten auch eine Erfolgskontrolle. Für jedes Plenum übernimmt ein Pate bzw. seine Institution die organisatori-

sche Führung. Interessierte und Betroffene arbeiten mit. Die beim Workshop 2004 in Germering neu vereinbarten Foren oder neu zu behandelnden Themen sind:

- Öffentlicher Verkehr/Intermodalität
- Rote Routen des Straßenverkehrs
- Verkehrsmanagement
- Stadt und Umland – regionale Verkehrsplanung

Die genannten Schwerpunkte und die letztthin vereinbarten Foren beinhalten klassische und innovative Verkehrskonzepte, die in die Verkehrsentwicklungsplanung Eingang gefunden haben bzw. noch immer als Herausforderungen auch für die regionale Verkehrsentwicklungsplanung Gültigkeit haben. Eine Ausweitung dieser Initiativen auf die Metropolregion München erhöht die Anzahl und Komplexität der Interdependenzen und der Dialogprozesse zwischen einer größeren Anzahl von Akteuren, wäre aber angesichts der vorhandenen und künftigen Herausforderungen wünschenswert und dienlich. Wegen der unterschiedlichen Dimensionen des erweiterten Aufgabenfeldes wären entsprechende Anpassungen in der Vorgehensweise unumgänglich.

#### **5.2.4 Empfehlungen**

Die Darstellung der Chancen und Probleme der regionalen Verkehrsentwicklungsplanung in den vorigen Abschnitten verweist auf die Angebote und Anforderungen der Verkehrsplanung an eine innovative regionale Entwicklungsplanung. Dabei ist zu würdigen, dass die Region München mit der im Wesentlichen monozentrischen Ausrichtung auf München gegenüber den meisten anderen Regionen eine Sonderstellung einnimmt. Auch in der Metropolregion hat München eine sehr hohe Zentralität. Sie umfasst aber dann auch weitere größere Stadträume, sodass eher polyzentrische Strukturen wirksam werden, die aus verkehrlicher Sicht untereinander intensivere Verbindungsstrukturen fordern und damit vornehmlich eine Stärkung der Systeme des Öffentlichen Verkehrs. Hinsichtlich der Raumplanung eröffnen Metropolregionen neue Chancen und Potenziale für eine verstärkte Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung.

#### ***Pläne und Instrumente***

Grundlegend erforderlich ist für die Region München die Erarbeitung eines seit Langem diskutierten und geforderten regionalen Verkehrsentwicklungsplans und dessen zeitgerechte Umsetzung. Dies gilt für den Fall der Metropolregion München in eher noch verstärktem Maße, wie grundsätzlich für alle der nachfolgenden Empfehlungen.

Anlässe hierzu sind in jüngster Zeit die Erkenntnisse der Stadt- und Verkehrsplanung der Landeshauptstadt München, dass die Münchener Verkehrsplanung in den Kontext der Regionalentwicklung gestellt werden muss, oder die Aufgaben, die sich aus den erforderlichen Luftreinhalteplänen oder unter anderem als Folge der räumlichen Wirkungen der Lkw-Maut ergeben. Gerade hier zeigen sich externe Effekte, die ein regional abgestimmtes Handeln erforderlich erscheinen lassen.

Als Instrumente bzw. Vorleistungen hierzu können die zuvor aufgeführten Planungsstudien dienen, wie die Verkehrsentwicklungspläne der Stadt München und die der Gemeinden in der Region, die Nahverkehrspläne, die interregionalen Planungen, aber auch der Verkehrs- und Mobilitätsmanagementplan für die Region München und selbstverständlich die Planungen des Freistaats Bayern und des Bundes. Als Initiator und Diskussions-Plattform für die Studien und Entwicklungen könnte unter anderem die Inzell-Initiative dienen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Pla-

nungen ist dann die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel und eine wirksame Effizienzkontrolle.

In besonderem Maße ist dabei sicherzustellen, dass – im Kontext und in Interaktion mit der Siedlungsentwicklung – der Öffentliche Personennahverkehr auch in Zukunft seine Bedeutung als umweltverträglicher Verkehrsträger erhalten kann. Dazu ist seine Finanzierung auf Bundes- und Landesebene gesetzlich festzulegen. Weiterhin bedarf es dazu einer Reform der Finanzierung, die im Ergebnis zu mehr Transparenz und Effizienz beim Einsatz der öffentlichen Gelder führt. Innovation und Investition sind dabei stärker auf eine Kundenorientierung auszurichten. Weiterhin bedarf es einer gerechteren Anlastung der externen Kosten, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu schaffen (Bölke 2005). Gefordert sind hier die Verkehrspolitikern des Bundes ebenso sowie die der Länder.

Die am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Bahnreform hat zu einschneidenden Veränderungen in der seit über 150 Jahren gewachsenen Struktur eines integrierten Systems Bahn geführt. Ziel war ursprünglich, Wettbewerbsgleichheit zu den Verkehrsträgern Straße und Binnenschifffahrt zu schaffen, wo ebenfalls die von privatwirtschaftlich organisierten Transporteuren genutzte Infrastruktur im Rahmen der Daseinsvorsorge vom Staat bereitgestellt wird. Die dann tatsächlich umgesetzte Bahnreform hatte sich von diesem Gedanken jedoch wieder entfernt. Unstrittig gelang es der Bahnreform nicht, in das Transportmedium Schiene genügend Dynamik hineinzutragen, um am Verkehrsmarkt signifikant größere Modal-Split-Anteile zu erobern und zugleich die Belastungen der öffentlichen Hand zu verringern. Um die Bahn noch effektiver für eine innovative Regionalentwicklung und vor allem für die Entwicklung der Metropolregion nutzbar zu machen und gleichzeitig im Interesse der Ökologie mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, muss über mehr als nur über die Themen „Börsengang“ oder „Trennung von Fahrweg und Transportleistungen“ diskutiert werden. Hier nur die wichtigsten Stichworte:

Der größte Kostenblock beim Transportmedium Schiene, nämlich der Neu- und Ausbau, die Wiederbeschaffung sowie Unterhalt und Betrieb, ist bislang dem Wettbewerb und damit einer Effizienz-Dynamik völlig entzogen. Der Bund ist bislang seiner in Artikel 87e GG bestimmten Verpflichtung zur Daseinsvorsorge im Schienen-Personenfernverkehr (SPFV) und Schienen-Güterverkehr (SGV) nicht nachgekommen. Dabei ist diese Verpflichtung längst fachkompetent nachgewiesen. Die immer wieder in die Diskussion gebrachte „Eigenwirtschaftlichkeit“ von SPFV und SGV hält einer seriösen Überprüfung nicht stand. Zwar erbringen bereits derzeit auf dem Netz der Deutschen Bahn AG mehr als 200 unterschiedliche Eisenbahn-Verkehrsunternehmen Transportleistungen. Dennoch kann wegen der marktbeherrschenden Stellung der DB AG von einem echten Wettbewerb und damit mittelfristig fallenden Preisen bei der Nutzung der Infrastruktur nicht gesprochen werden.

Die in der Landes- und Regionalplanung genutzte Raumbeobachtung, d. h. das Erfassen raumbedeutsamer Situationen durch fortlaufende Analysen qualitativer und quantitativer Veränderungen von in Bestandsanalysen erfassten Zuständen und deren Auswertung in Form von Prozessanalysen, könnte und sollte auch auf die Analyse der Veränderungen der Verkehrsstrukturen über die Zeit durch eine „Verkehrsbeobachtung“ erweitert werden, die im Verkehrsbereich auch mit den Begriffen Qualitätsmanagement, Erfolgskontrolle bzw. Ex-post-Evaluation umschrieben wird. Während Daten über Verkehrsstärken im Wegenetz und zum Teil auch Verkehrsströme, vornehmlich im Öffentlichen Verkehr, laufend durch die Verwaltungen der Kommunen und der Länder bzw. die Verkehrsbetriebe erfasst werden, mangelt es bisher an einer Bezugnahme zu dem

Kontext, in dem die Verkehrsveränderungen stehen, d. h. den Veränderungen im multimodalen Verkehrsangebot, den sozio-demografischen Strukturen und der Siedlungsstruktur.

Ziel und Herausforderung wäre es hier, über die Definition geeigneter Indikatoren eine Planungsmethodik zu entwickeln, die diese Indikatoren nicht nur in einen zeitlichen Rahmen stellt, sondern die Interdependenzen zwischen Verkehrs- und Raumentwicklung so würdigt, dass dieser Prozess zeitlich kontinuierlich analysiert und auch bewertet werden kann. Diese Aufgabe, die unter anderem auch die Bündelung und Auswertung der Daten aller Verkehrsträger umfasst, könnten, wie die der allgemeinen Raumbeobachtung, die Institutionen der Kreisverwaltungsbehörden übernehmen.

### ***Entflechtung der Verkehrsströme der Metropolregion München***

Im Folgenden werden Beispiele für wirksame großräumige und regionale Entflechtungen der Verkehrsströme der Region bzw. Metropolregion München durch geeignete Netzgestaltung diskutiert.

Als großräumige Maßnahme wird zunächst die B 15 neu thematisiert. Die geeignete Alternative für großräumig angelegten Nord-Süd-Verkehr ist der geplante Neubau der Bundesstraße B 15 von Regensburg nach Rosenheim. Diese vierstreifig geplante Bundesfernstraße verbindet in ihrem Endausbau sechs Bundesautobahnen (A 93N, A 3, A 92, A 94, A 8 und A 93S) sowie fünf Bundesstraßen (B 11, B 299, B 388, B 12 und B 304). Die Netzwirkung und damit die Entlastung des Großraums München kann bereits partiell eintreten, wenn die Infrastrukturmaßnahme die Bundesautobahn A 94 bei Schwindegg erreicht hat. Der größte Teil des Streckenabschnitts zwischen der A 93 bei Saalhaupt und der A 94 ist im derzeit gültigen Bundesverkehrswegeplan als „vordringlicher Bedarf“ eingestuft. Lediglich Teilstrecken (Essenbach (A 92) – Geisenhausen und Velden – Schwindegg) sind im Bundesverkehrswegeplan in der Kategorie „weiterer Bedarf“ eingestuft. Im Herbst 2004 erfolgte im Raum Schierling der Baubeginn der B 15 neu. Der Bau der vierstreifigen Bundesstraße hat darüber hinaus eine Erschließungsfunktion für schwach strukturierte Räume.

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegen die Wünsche, aber auch die realistischen Notwendigkeiten in der Regel über den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Bausträger. Deshalb kommt es gewöhnlich zu einem Wettlauf der Projekte, dessen Ausgang immer dann höchst zweifelhaft ist, wenn das jeweilige Vorhaben nicht im Wahlkreis eines einflussreichen Politikers liegt. Alle anderen Räume sind gut beraten, für Projekte, die von ihnen als besonders wichtig eingestuft werden, eine gezielte Lobbyarbeit zu organisieren. Dabei ist die Ebene einer Region wegen der besseren Wahrnehmung der Forderungen einerseits, der Überschaubarkeit und dem daraus resultierenden Zusammengehörigkeitsgefühl andererseits, in der Regel die geeignete Plattform. Erfahrungsgemäß sind temporäre Aktionen, wie etwa einmalig verabschiedete Resolutionen und in diesem Zusammenhang angestoßene Pressekampagnen, nicht für einen nachhaltigen Erfolg ausreichend. Weitaus erfolgversprechender ist es, die Lobbyarbeit zu verstetigen. Dies könnte beispielsweise geschehen durch

- Gründung einer projektbezogenen Initiative mit möglichst flacher organisatorischer Struktur
- Gewinnung von Unterstützung aus allen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere aus der Wirtschaft
- Steuerung durch einen kleinen, aber flexiblen Arbeitskreis

- Positionierung des Anliegens in der öffentlichen Wahrnehmung über einen längeren Zeitraum, meist über Jahre, bei den unterschiedlichsten Gelegenheiten

Was interregionale Maßnahmen betrifft, könnte beispielsweise die Erreichbarkeit des Fußballstadions in Fröttmaning für Nutzer des Schienenpersonennahverkehrs aus Ostbayern durch verschiedene Maßnahmen verbessert werden. Als kurzfristige Lösung bietet sich der Halt ausgewählter Regionalzüge an einem geeigneten Bahnhof zwischen Freising und München-Moosach an. Die Verbindung von dort zum Stadion und zurück könnte dann durch Pendelbusse erfolgen. Langfristig wäre eine Verlängerung der U-Bahn von der derzeitigen Endstation Garching bis zum Bahnhof Neufahrn bei Freising anzustreben. Mit der Zunahme der verkehrlichen Verflechtung steigt auch die Anzahl der Gemeindegrenzen überschreitenden Verbindungen. Bislang wurden diese (Straßenbahn nach Grünwald, U-Bahn nach Garching und Martinsried) durch langwierige Verhandlungen gelöst. Langfristig erscheint aber eine regionale Lösung vorteilhaft. Eine Entlastung der stark frequentierten Bereiche in der Innenstadt (Hauptbahnhof, S-Bahn-Stammstrecke) wird mit unterschiedlichem Wirkungsgrad u. a. durch die Ableitung der Pendlerverkehre aus dem Raum Landshut in den Münchener Osten über eine der in der Landesplanerischen Beurteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 17. Juli 2003 untersuchten Trassenalternativen (Neufahrner Kurve, Pullinger Spange, Marzlinger Spange) eintreten.

### *Innovative Strategien*

Mit der Inzell-Initiative als innovativer Strategie konnten 1995 im Verkehrsbereich politische Differenzen zwischen Stadt, Staatsregierung und Umland mit der Wirtschaft durch einen Moderator überwunden werden. Pragmatisch wurden gemeinsame Ziele und Projekte definiert, die unter anderem durch Bundes- und EU-Förderung umgesetzt werden konnten. Damit wurde eine Form der Regional Governance eingeführt, die sich bewährt hat und auf weitere Kooperationspartner ausgeweitet und auf zusätzliche Politikfelder ausgedehnt werden sollte.

Eine Bewältigung der Herausforderungen der verkehrlichen Erschließung der Region erfordert innovative Strategien und vornehmlich überfachliche Abstimmungen in der Regionalplanung, um den auftretenden Problemen sowohl in den verdichteten Räumen wie in der Landeshauptstadt als auch in den Siedlungs- und Naturräumen im Umland gerecht werden können. Dies gilt umso mehr für die Planungsprozesse in einer Metropolregion.

So ist bei der Flächennutzungsplanung der Verkehrsplanung ein ausreichendes und entscheidendes Mitspracherecht einzuräumen, um die Interdependenzen zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung, die nicht auf die Gemeindeebene beschränkt sein kann, zu erkennen und zu würdigen. Flächennutzungspläne sind deshalb von Siedlungs- und Verkehrsplanern verstärkt aus gemeinsamem Dialog heraus überfachlich zu entwickeln.

In diesem Kontext ist beispielsweise die weiterhin disperse Siedlungsentwicklung zu sehen, die nicht kostendeckend mit dem Öffentlichen Verkehr erschlossen werden kann, ebenso wie die Ausweisung von Gewerbegebieten nahe an Autobahnanschlussstellen, deren Kunden und Beschäftigte diese meist nicht mit dem Öffentlichen Verkehr erreichen können.

Eine proaktive Verkehrsplanung fordert damit auch eine engere Vernetzung der Planung und des Betriebs von inter- bzw. ko-modalen Verkehrssystemen, das heißt eine stärker am Verkehrsbedarf orientierte Planung des Öffentlichen Personennahverkehrs

sowie dessen Vernetzung mit den Einrichtungen des Pkw-, Rad- und Fußgängerverkehrs.

Die Effekte der Gesetzgebung zur Luftreinhaltung stellen vornehmlich die Städte vor neue und konventionell nicht lösbare Probleme, zu denen der motorisierte Individualverkehr nur einen Betrag leistet. Die zunehmende Ausrüstung mit emissionsschwachen Motoren und leistungsfähigen Filteranlagen sind ein Mittel zur Reduktion des Beitrags der Fahrzeugemissionen. Strategien des Verkehrsmanagements stellen mittelfristige Lösungen dar. Langfristig sind über das Mobilitätsmanagement eine Beeinflussung der Verkehrsnachfrage und verbesserte Angebote des Öffentlichen Verkehrs erforderlich, und damit eine kooperative Siedlungs- und Verkehrsplanung im Umland, um für das Beispiel der Region München in der Landeshauptstadt den gesetzlichen Auflagen entsprechen zu können. In Anbetracht dessen, dass die Verkehrsemissionen nur einen Teil des Gesamtaufkommens von Feinstaub oder CO<sub>2</sub> verursachen, ist es eine zentrale Aufgabe innovativer Entwicklungsplanung, mit dem Instrument der Luftreinhalte- und Aktionspläne über die jeweils festgeschriebenen Immissionsgrenzwerte auch die wesentlichen Quellbereiche Heizung und Industrie so zu beeinflussen, dass gravierende Schadstoffbelastungen vermieden werden können.

Die erwartete verstärkte Zunahme des Güterverkehrs erfordert eine nachhaltige Abstimmung zwischen den privaten, betriebswirtschaftlich orientierten Fuhrunternehmen und den volkswirtschaftlichen Interessen der öffentlichen Hand. Bisherige Ansätze wie regionale Güterverkehrszentren oder die Maßnahmen der City-Logistik sind trotz aller Vorbehalte nachdrücklich weiterzuverfolgen.

Auch für eine erfolgreiche regionale bzw. metropolitane Verkehrsplanung ist der kritische Weg die Umsetzung der in Plänen und Gesetzen festgelegten Maßnahmen. Es sind deshalb überfachliche Umsetzungsstrategien als Teil eines regionalen Flächenmanagements zu entwickeln, mit denen das Bewusstsein für die Wirkungen der Siedlungs- und Verkehrsplanung bei Planern und Betroffenen vermittelt werden und damit eine verantwortungsvolle Umsetzung der Planungen, einschließlich einer Erfolgskontrolle, nachhaltig erfolgen kann.

Hans-Dieter Schulz und Raymond Saller

### 5.3 Identitätsfördernde Öffentlichkeitsarbeit und Diskursbeteiligung

Die Öffentlichkeitsarbeit bildet einen ganz gewichtigen, wenn nicht sogar den prominentesten Baustein der Regional Governance einer jeden Metropolregion. Für die OECD (2001, S. 9) ist sie eine essenzielle Voraussetzung für ein effektives Regional-Governance-System, um „a stronger local solidarity and a ‚feeling of belonging‘ at the level of the city-region“ zu erreichen. Der identitätsstiftende Charakter der Öffentlichkeitsarbeit ist eine wichtige Maßnahme, um Talente, Arbeitnehmer, Unternehmen und Institute in Zeiten der Globalisierung an den Standort zu binden.

Der querschnittsorientierten Bedeutung wegen kommt der Öffentlichkeitsarbeit der Status einer eigenen metropolitanen Arbeitsgruppe zu. Aufgrund der doch z.T. sehr unterschiedlichen Zielgruppen und damit auch Voraussetzungen bietet es sich an, die Öffentlichkeitsarbeit nach dem Wohnort bzw. Firmensitz ihrer Zielgruppen in- und außerhalb der Metropolregion zu unterscheiden, was im Großen und Ganzen gleichbedeutend ist mit dem jeweiligen Kenntnisstand über die metropolitane „Geografie“. Von den einen kann man eine gewisse Vertrautheit mit dem Standort erwarten, die anderen müssen erst noch mit den Gegebenheiten und Attraktionen der Metropolregion bekannt gemacht werden.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf die nach innen gerichtete, identitätsstiftende Öffentlichkeitsarbeit, wenngleich in der Durchführung natürlich Überschneidungen auftreten.

#### 5.3.1 Ziele der Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit dient dazu,

- auf das neue „Gebilde“ Metropolregion aufmerksam zu machen und sein Wesen und seinen Nutzen zu erklären
- über metropolrelevante Geschehnisse und Projekte zu berichten, die u. a. Entwicklungen des eigenen Lebensraumes transparenter machen und verdeutlichen
- mittels Hintergrundberichten über besondere Stärken und kulturelle Attraktionen den Zusammenhalt in der und das Zugehörigkeitsgefühl zur Metropolregion zu fördern
- die Bereitschaft bei den Akteuren herzustellen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Umsetzung der Grundsätze und Ziele des Regionalplans bzw. der diese konkretisierenden Strategien mitzuwirken
- Umsetzungswillige mit vorbildlichen Projekten und Aktivitäten („best practices“), bevorzugt aus der eigenen Metropolregion, vertraut zu machen und zu versorgen
- über den Nutzen von Planungen und über Planinhalte zu informieren und dabei Einsichten zu befördern
- auf Fortschritte und Erfolge hinzuweisen, aber auch Fehlentwicklungen sichtbar zu machen

Neben der umfassenden – sozialen, ökonomischen und ökologischen – Darstellung der Entwicklungstrends der Metropolregion gilt es, selbstkritisch Fehlentwicklungen und Defizite zu artikulieren, um die regionalen Akteure zu mobilisieren, neue Impulse zu setzen, um dadurch langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion zu sichern.

Gerade wegen der besonders herausgehobenen Bedeutung sollte man bei dieser Governance-Aufgabe nichts dem Zufall überlassen. Konzeptionell besteht die Herausforderung für die Öffentlichkeitsarbeit, ein zielgruppenadäquates Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsmanagement aufzubauen. Als Zielgruppen können im Grundsatz alle in der Metropolregion Wohnenden und Arbeitenden definiert werden, ihre Informationsquellen speisen sich aus den in Netzwerken zusammengefassten regionalen Akteuren, z. B. den Wirtschaftsförderern.

Die Informationen und Botschaften („messages“) müssen aus Gründen der sehr heterogenen Zielgruppen so ansprechend, anschaulich und eingängig wie möglich präsentiert werden – eine Forderung, die umso wichtiger ist, je anspruchsvoller die zu übermittelnden Inhalte sind.

Diesen Ansprüchen werden das Landesentwicklungsprogramm und der Regionalplan, deren Grundsätze und Ziele eigentlich möglichst viele Akteure und Bürger (weil im günstigen Fall handlungsbeeinflussend) kennen sollten, nicht gerecht. Zwar handelt es sich bei diesen Planungen vorrangig um einen Recht setzenden Normenkatalog; es steht jedoch nirgends geschrieben, dass dessen Präsentation nur wie ein trockener Gesetzestext daherkommen darf. Aber selbst dann wäre es geboten, den Inhalt des Normentextes in begleitenden Veröffentlichungen und dort in leicht aufzunehmenden, anschaulichen Wort- und Bildbeiträgen – gleichsam als Beitrag zur politischen Bildung – zu verbreiten. Will die Politik den Steuerungsanspruch über das Landesentwicklungsprogramm und den Regionalplan aufrechterhalten, müssen beide Instrumente so ausgestaltet werden, dass sie Anreize setzen, die regionalen Akteure zur Mitausgestaltung zu bewegen. Hierbei spielt die öffentlichkeitsgerechte Darstellung ihrer Ziele sowie die kommunikative Einbindung der Akteure in die Fortschreibungs- und Weiterentwicklungsprozesse eine entscheidende Rolle. Wie dies geschehen könnte, soll im Folgenden an der Region Stockholm illustriert werden.

Die Metropolregion Stockholm zählt, wie die Metropolregion München, zu den wirtschaftlich erfolgreichsten und innovativsten Metropolregionen Europas. Aus regionaler Perspektive erscheint ein Vergleich mit ihr sehr lohnenswert, da auch in der schwedischen Metropolregion die Regional Governance ähnlich schwach institutionell ausgebildet ist wie in der Metropolregion München. Allerdings fungiert der Regionale Planungs- und Verkehrsverband Stockholm „Regionalplane- och Trafikkontoret (RTK)“ nicht nur als öffentliche Planungsinstanz, sondern gibt als politische Beratungsinstitution („Think-Tank“) auch Impulse zur Verbesserung der Regional Governance. Dabei stützt er sich auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die Vorbild für die Ausgestaltung der zukünftigen Öffentlichkeitsarbeit der Metropolregion München sein kann und aus diesem Grund exemplarisch vorgestellt werden soll.

### **5.3.2 Öffentlichkeitsarbeit in der Region Stockholm als Vorbild**

Der regionale Planungs- und Verkehrsverband der Region Stockholm betreibt seit Jahren eine intensive Öffentlichkeitsarbeit auf verschiedensten Gebieten von regionaler Bedeutung.

Dies umfasst beispielsweise die „Sichtbarmachung der Region“, angefangen bei Gutachten und Expertisen, die durchgängig auch auf Anschaulichkeit Wert legen, über laufende Informationen aus der Region für die Region bis zu Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen (der Planung) für die Politiker und die interessierte Öffentlichkeit sowie dem Regionalplan selbst.



Abb. 13: Regionalplan des regionalen Planungs- und Verkehrsverbandes der Region Stockholm

Letzterer („regional utvecklingsplan“) ist ansprechend aufgemacht, hebt die wichtigsten Entwicklungstrends farblich hervor und formuliert politische Handlungsempfehlungen, die durch eine Vielzahl von Tabellen, Grafiken und Karten untermauert werden. Auch und gerade im Fall der Diskussionsgrundlagen, die anlässlich der laufenden Fortschreibung des Regionalplans Stockholms (vgl. Abb. 13) erstellt werden, wird viel Wert auf ansprechende Aufmachung, Verständlichkeit und gute Lesbarkeit gelegt. Die dadurch ermöglichte breitere Streuung der Daten, Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

erleichtert es, einen regionalen Diskussionsprozess zu initiieren, der seinen Abschluss in periodischen Regionalkonferenzen zur zukünftigen Positionierung der Metropolregion findet. Dabei wird auch das bestehende Internetforum als Diskursplattform zur Regionalentwicklung intensiv einbezogen. So werden, neben den zuständigen Politikern, auch die regionalen Akteure und die Öffentlichkeit eingeladen, ihre Vorschläge und Meinungen zu äußern bzw. auf der RTK-Homepage einzuschreiben.

Obwohl die Regionalplanung (mit Vollzugskompetenzen für den öffentlichen Verkehr) freiwillig ist, leistet sich der „Landsting“ (eine Mischung aus Bezirk und Landkreis) für rund 450.000 Euro pro Jahr vier Mitarbeiter für die Öffentlichkeitsarbeit. Diese besteht u. a. aus mehreren Veröffentlichungsreihen, Berichten über wichtige Konferenzen und Zusammenkünfte, Seminarangeboten durch das RTK, Internetpräsentationen über Regionsbelange und Artikel sowie Expertisen.

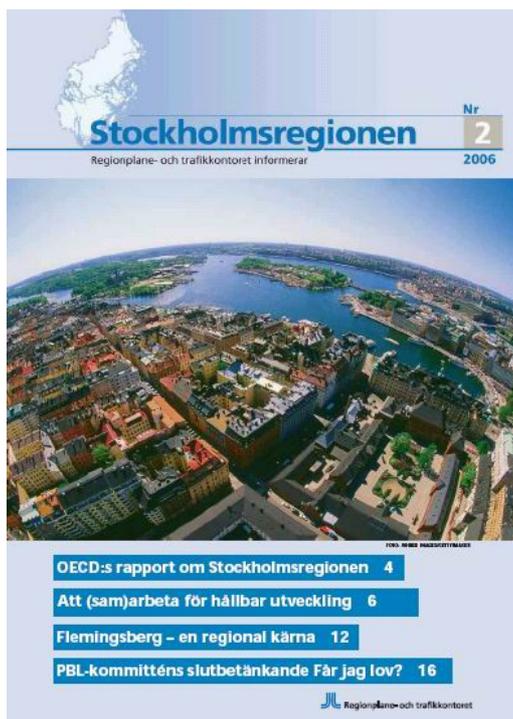


Abb. 14: Die Zeitschrift „Stockholmsregionen“

Besonders hervorhebenswert ist dabei das Periodikum „Stockholmsregionen“ (vgl. Abb. 14), das mit jeweils 16 bis 25 Seiten bis zu achtmal jährlich, farbig und kostenfrei, mit einem Verteiler von 1.500 Exemplaren erscheint und über aktuelle regionale Probleme und Entwicklungen, Projekte und Aktivitäten, politische Grundsatzbeschlüsse, Ergebnisse von Gutachten und gute kommunale Planungen aus dem Mitgliederkreis berichtet. Das Blatt ist ansprechend aufgemacht, weil es seine Beiträge mit Fotos und Karten ergänzt und auch im Einzelfall regionale Akteure und deren Ansichten präsentiert oder zu Wort kommen lässt. Gerade die ausgewogene und qualitativ hochwertige Berichterstattung zu regionalen Themen hat die Zeit-

schrift zu einem gefragten Medium und zu einem Impulsgeber für regionale Ansätze werden lassen.

Ferner hat der RTK unter <http://www.rtk.sll.se> eine ansprechende Internetpräsentation entwickelt, unter der die wichtigsten Studien und Informationen zur Entwicklung der Metropolregion Stockholm abgerufen werden können.

### 5.3.3 Fazit

Langfristig muss es das Ziel der Öffentlichkeitsarbeit sein, eine *gemeinsame Plattform* der Information und Kommunikation unter den regionalen Akteuren herzustellen. Das kann gleichermaßen über den Gebrauch und den Einsatz traditioneller Medien wie Informationsblätter, Medienpartnerschaften mit regionalen Zeitungen, Radio und Fernsehen wie auch über den Einsatz des Internets mit Online-Beteiligung geschehen. Ausstellungen und Veranstaltungen können das Bemühen komplettieren, Aufmerksamkeit zu bekommen und zusätzliche Adressaten zu erreichen.

Nicht alles muss gleichzeitig und von Anfang an in Angriff genommen werden. Mit einer eigenen Website der Metropolregion und einem newsletterähnlichen Informationsorgan könnte zunächst, mit geringen Ressourcen, begonnen werden, bevor dann, sukzessive, wie in der Region Stockholm, Themenhefte zu Standortqualitäten und Planungsfragen und eine magazinähnliche Schrift wie die „Stockholmsregionen“ nachfolgen.

Damit sich die Internetplattform der Metropolregion München zu einem regionalen Diskussionsforum zur Zukunft der Metropolregion etablieren kann, bedarf es einer frühzeitigen, intensiven und kritischen Öffentlichkeitsarbeit, die zudem für Transparenz bei politischen Entscheidungsfragen sorgen muss. Die Fortschreibung des Regionalplanes sollte durch eine allgemeine politische Diskussion flankiert werden. Deren Ergebnisse – und das setzt ein gewisses Maß an Offenheit der Akteure und Verfahren voraus – sollten dann in den politischen Prozess einfließen können.

Um zu gewährleisten, dass die Öffentlichkeitsarbeit über reine Marketingaktivitäten, in deren Rahmen die regionalen Akteure ihre Erfolge subsumieren, hinausgeht, ist die Einrichtung eines „Think-Tanks“, analog dem Vorbild des RTK, der an den Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum „angedockt“ werden könnte, ein vielversprechendes Modell. Von Anfang an sollte dabei der Gesichtspunkt der wachsenden Internationalisierung berücksichtigt werden. Globalisierung und Europäisierung bringen es mit sich, dass sich auch in der Münchner Metropolregion immer mehr Investoren, Unternehmen, Forscher und Arbeitnehmer, Studierende, Auszubildende, Wohnungssuchende sowie Wohnhafte ausländischer Herkunft aufhalten oder auch angeworben werden sollen. Zu den wichtigsten Inhalten und Botschaften muss es daher auch in der Regel eine englische Zusammenfassung geben. Daneben muss eine Initiative anlaufen, die eine letztendlich auch werbewirksam einsetzbare Sprachertüchtigung der Dienststellen und Verwaltungen zum Ziel hat.

Hans-Dieter Schulz

#### 5.4 Erfolgskontrolle als Frühwarnsystem und Entscheidungshilfe

Der Beitrag zielt darauf ab, den Anstoß für die Einführung eines indikatorengestützten Berichtswesens in der Region München (und eventuell in anderen bayerischen Regionen) zu geben. Der Ansatz bleibt bewusst ganz pragmatisch und verzichtet auf die vielen „Wenn“ und „Aber“, z. B. auf methodische Aspekte bei der Auswahl der Indikatoren, statistische Erhebungs- oder Probleme bei den Ergebnisinterpretationen. Hier soll, nach kurzer Einführung und einigen Anmerkungen zu den Bausteinen der Raumbeobachtung, stattdessen gezeigt werden, dass sinnvolle Möglichkeiten der Erfolgskontrolle mit vorhandenen, leicht zugänglichen Datengrundlagen, beispielhaft aus dem Regionalplan München abgeleitet, ergriffen werden können. Über Verbesserungs- und Ergänzungsmöglichkeiten oder Interpretationsschwierigkeiten kann man sich dann später, nach grundsätzlicher Einführung dieses Informationssystems, verständigen.

Erfolgskontrolle wirkt zwar bewusstseinsfördernd und ist insofern eine notwendige Bedingung für eine zielorientierte, nachhaltige Entwicklung. Sie kann jedoch den politischen Willen nicht ersetzen, diese Ziele auch zu erreichen.

##### 5.4.1 Einführung und Ausgangslage

Mit gutem Grund stehen Regional Governance und Regionalmanagement seit einiger Zeit im Blickpunkt des Interesses. Obwohl die traditionelle Regionalplanung mit ihren Ordnungs- und Sicherungsinstrumenten manches bewirkt und vieles Ungewollte hat verhindern können, hat sie dennoch auch vieles nicht halten können, was man sich von ihr zu Beginn, in den 1970er-Jahren, versprochen hatte. Programme und Pläne allein bewirken eben nicht auch schon deren an Zielen und Grundsätzen orientierte Umsetzung.

Eines der dem Regionalmanagement zuzurechnenden, erstaunlicherweise aber in den 1980er- und 1990er-Jahren aus den Augen verlorenen, die Umsetzung der Planung überprüfenden Instrumente ist die Erfolgskontrolle durch sogenannte Raumbeobachtung. Sie bereitet Grundlagendaten auf und analysiert, stellt – wo immer möglich – Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge her, bewertet anhand bestimmter Maßstäbe, leistet Entscheidungshilfe und kann Handlungsempfehlungen geben. Dabei bedient sie sich i. d. R. einfacher statistischer Methoden und vergleicht, mittels Indikatoren, sowohl die intraregionalen als auch die Entwicklungen anderer Regionen (Benchmarking).

Dabei kann eine Kommune wie auch eine Region als Ganzes durchaus sinnbildlich mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen verglichen werden. Beide verfügen über Anlagevermögen (Grundstücke, Gebäude und Anlagen) und „Umlaufvermögen“ (Vorräte/Rohstoffe bzw. Ressourcen wie Bodenflächen, Wasservorkommen und Personal), mit denen effizient, zunehmend auch nach Regeln des Marktes, gewirtschaftet werden muss.

„Governance erweist sich dabei [bei der Übertragbarkeit von Instrumenten aus dem privatwirtschaftlichen in den öffentlichen Bereich] als Schlüsselwort: Es geht um das Management von zweckmäßigen Spielregeln für dezentrale Entscheidungen“ (Frey 2005, S. 559). „Eine Voraussetzung, damit dezentrale Entscheidungsprozesse, das heißt das Vertrauen auf die Koordinationswirkung einer unsichtbaren Hand, zu befriedigenden Ergebnissen führen, ist die laufende Überprüfung, ob die Entwicklung von Kommunen, Städten, Agglomerationen und Metropolräumen in die gewünschte Richtung geht. Es gehört zu den Aufgaben des Staates, ein Informationssystem aufzustellen (Monitoring), das nicht nur Abweichungen vom gewünschten Kurs, sondern auch Ver-

gleiche (Benchmarking) mit konkurrierenden Gemeinwesen zu ermitteln erlaubt“ (Frey 2005, S. 563 f.).

Regionalvergleiche mittels Benchmarking sind zurzeit en vogue. Oftmals werden diese Vergleiche sehr oberflächlich durchgeführt, ist eine strikte Vergleichbarkeit nicht gegeben (Dangschat 2001). Gerade für führende Wirtschafts- und Innovationsstandorte wie München, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Prosperität die vorderen Ranking-Plätze „gebucht“ haben, ist die Brauchbarkeit derartiger Vergleiche begrenzt. Im Gegenteil: Derartige Jubelmeldungen verschließen den Blick aufs Ganze und tragen eher zur Lähmung des politischen Entscheidungswillens bei.

Die Frage nach der angemessenen Erfolgskontrolle mittels Monitoring und Anwendung von Indikatoren hat in den letzten Jahren (nach den euphorischen Planungsjahren der 1970er) erneut eine Fülle von Literatur hervorgebracht, nun allerdings mit Fokus auf die Nachhaltigkeit. Außer für einige „Agenda-Teststädte“ bezieht sie sich jedoch überwiegend auf die überregionale Ebene.

Im Beitrag „Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung“ konnte gezeigt werden, dass den bayerischen Regionen und ihren Kommunen bisher eine eigene Erfolgskontrolle bzw. Raumb Beobachtung nicht abverlangt wird. Diese Aufgabe liegt offiziell nur bei den Landesplanungsbehörden.

Das ist kurzfristig und rächt sich, wie es sich z. B. an der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme erwiesen hat. Motivierende Einsichten zu freiwilligem, zielorientiertem Handeln lassen sich nur durch „Selbstmachen und Lernen“ (Eigenkontrolle) gewinnen; auch damit gibt es zwar keine Gewähr, aber es ist eine notwendige Voraussetzung.

Das Schattendasein der Erfolgskontrolle in der Raumplanung hat niemand besser beschrieben und auf den Punkt gebracht als Hübler (2002, S. 11), wenn er u. a. bemerkt, dass der schwierigste Abschnitt in einem Planungsprozess die Erfolgskontrolle sei. Deswegen würde regelmäßig auch auf eine Erfolgskontrolle verzichtet. Es gebe aber noch mindestens einen zweiten Grund, auf die Evaluierung raumplanerischen Handelns zu verzichten: Planer und die für die Raumplanung zuständigen Politiker möchten ungerne ihre früheren Fehler und Fehlentscheidungen durch Evaluierung testiert bekommen und der Opposition Argumente liefern. Ein Soll-Ist-Vergleich unterbliebe auch deswegen, weil sich Raumplanung kaum mit monetär erfassbaren Sachverhalten befasst und nicht wählerwirksam sei. Dieser Mangel einer systematischen Evaluierung auf allen Entscheidungsebenen sei bis jetzt kaum problematisiert worden. Die Mehrzahl programmatischer raumplanungspolitischer Aussagen würden seit den 1950er-Jahren zumeist Soll- und Muss-Aussagen formulieren, also unverbindliche Normaussagen, die nur in wenigen Ausnahmefällen von empirisch abgesicherten Ex-post-Wirkungsanalysen abgeleitet seien oder mit Ergebnissen von Erfolgskontrollen begründet würden. Obwohl räumliche Fehlentwicklungen viel Geld verschwendeten, würden solche umfassenden, auf Räume bezogenen Wirkungsanalysen freilich bisher auch weder von Parlamenten verlangt noch hätten sich Rechnungshöfe damit befasst. Die Berichtspflicht des Bundes und das Berichtswesen der Länder hätten sich mit den Jahren immer stärker zu einer „Hofberichterstattung“ entwickelt.

#### **5.4.2 Monitoring und Berichterstattung**

Nach der „Methoden- und Indikatoren-Euphorie der 70er Jahre“ (Cools, Gnest, Fürst 2002, S. 220) ist seit Ende der 1990er-Jahre wieder eine verstärkte, überwiegend allerdings noch theoretisch-wissenschaftliche Diskussion zur Raumb Beobachtung und -information (Erfolgskontrolle) beobachtbar. Ausgehend von vorangegangenen, zumeist

aus Agenda-Prozessen der 1990er-Jahre herrührenden Überlegungen, wie Nachhaltigkeit messbar gemacht werden kann (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2000), hat sich das Interesse nun auch auf die parametrische Steuerung der Raumplanung und die Evaluation von Programmen und Plänen – zum Teil im Rahmen und als Aufgabe des Regionalmanagements – ausgeweitet. Stellvertretend, auch für andere, mögen hierfür Gorsler (2002), Gehrlein (2002), Cools, Gnest, Fürst (2002), Wiechmann, Beier (2004), Schäffer (2004) und Hübler (2002) stehen.

„Der Bedarf an einer adressatenorientierten und problemschärfenden Berichterstattung über Veränderungen, Entwicklungsprobleme und Planungsbedarfe zur Ergänzung der formellen räumlichen Planung wächst. Zunehmend gewinnen Instrumente der Raumb Beobachtung und -information, wie Geographische Informationsinstrumente und Umweltinformationsinstrumente, Umweltmonitoring, Regionalberichte, Regionalstatistiken, regionale Raumordnungskataster sowie Brachflächen-, Bauland- und Kompensationsflächenkataster etc., an Bedeutung. ... Gatzweiler und Priebis sehen in der Zusammenstellung und Aufbereitung von Daten und Informationen zur Raumentwicklung eine Kernkompetenz der räumlichen Planung, um aktive Politikberatung zu betreiben. Raumb Beobachtung kann dabei Informationen für die Diskussion von Zielen, für die Aufstellung von Programmen oder die Auswahl von Maßnahmen und deren Vollzug liefern ...“ (Gorsler 2002, S. 44).

Im Rahmen dieses Beitrags geht es ausschließlich um die Zielerreichungskontrolle als eine der grundsätzlich vier Kontrollarten der Evaluation: die des Vollzugs, der Wirkung, der Zielerreichung und der Effizienz (Wiechmann, Beier 2004). Sie beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die angestrebten Ziele eines Programms tatsächlich erreicht werden, sei es aufgrund operationalisierter Ziele, sei es aufgrund eigener Wertungsvorgaben.

### 5.4.3 Zieloperationalisierung und parametrische Steuerung

Hinsichtlich Erfolgskontrolle und der damit verbundenen Zieloperationalisierung in Programmen und Plänen der Raumordnung scheint die Situation in der Schweiz nicht viel anders zu sein als in Deutschland. „Guiding planning is most often not perceived as a process of continuous planning, but rather understood as a singular event or obliged exercise with revisions undertaken every ten years. Verification of whether the guiding planning is targeted, and if the undertaken steps are effective, does often not take place during the life of a plan ... At present, only a few cantons have established ongoing spatial monitoring ... Specified, obligatory target values and procedural instructions for the realisation of a sustainable spatial development are missing in the guiding plans. The cantonal guiding plans most often describe almost arbitrarily interpretable specifications (e. g. “ ... is to be improved”). Moreover, a definition of normative target values (“standards”), whose achievement (or non-achievement) could be evaluated, is often not wanted by political stakeholders“ (Keiner, Schultz, Schmid 2002, S. 2/2).

Zwischenzeitlich liegt in der Schweiz ein Bericht des Cercle Indicateurs (2005) vor, der die Ergebnisse eines unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit acht Kantonen, 14 Städten und drei Bundesämtern (darunter auch für Statistik) durchgeführten Projektes zur Erarbeitung von bis zu 35 „Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen“ enthält. Wie nicht anders zu erwarten, gibt es eine ganze Reihe von Übereinstimmungen mit den Indikatoren deutscher Ansätze (z. B. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland mit 31 Indikatoren, Nachhaltigkeitsstrategie 2002 „Perspektive für Deutschland“ mit 21 Indikatoren).

Es sollen weitere Kantone und Städte gewonnen und das nächste (gemeinsame) Benchmarking soll in vier Jahren durchgeführt werden.

Bei der parametrischen Steuerung geht es darum, in der freien Wirtschaft gebräuchliche Methoden (z. B. „Management by Objectives“) und Instrumente (z. B. Bilanzierungen) für die Raumplanung nutzbar zu machen. Es handelt sich dabei um die Steuerung der nachgeordneten Planungsträger (z. B. Regionen gegenüber dem Land, Kommunen gegenüber der Region) durch Vorgabe bzw. Vereinbarung von Parametern bzw. operationalisierten Zielen (Cools, Gnest, Fürst 2002). Es wird den Adressaten dann überlassen, mit welchen Maßnahmen sie die Vereinbarungen einhalten wollen.

Die Steuerungsinstanz muss über genügend Einfluss verfügen, um positives Verhalten belohnen und Abweichungen sanktionieren zu können. Diese Bedingung ist im Verhältnis Landesplanung-Regionalplanung grundsätzlich gegeben. Inwiefern sich parametrische Steuerung für das Verhältnis Regionalplanung-Bauleitplanung eignet, hängt stark von der Institutionalisierung der Regionalplanung (staatlich oder kommunal verfasst, Verbindung zur Genehmigungsbehörde für Flächennutzungspläne usw.) ab.

Mit der auch im öffentlichen Bereich um sich greifenden Dezentralisierung, dem Rückzug des Staates aus vielen Leistungsfunktionen, der Entbürokratisierung, der Verschlankung von Programmen und Plänen, der Mitwirkung von Akteuren über Partizipation und Kooperation und der Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen müsste die Steuerung durch Zielvorgaben und -vereinbarungen eigentlich zunehmend an Bedeutung gewinnen.

## **5.4.4 Indikatoren und Benchmarking**

### **5.4.4.1 Indikatoren**

Indikatoren sind Anzeiger bzw. Messgrößen, die Aussagen über einen bestimmten Sachverhalt treffen. Sie ermöglichen Komplexitätsreduktion und sollen leicht verständliche Informationen kommunizieren. Daneben könnten sie als Hilfsmittel zur Konkretisierung von Leitbildern und Zielen, zur Evaluation und Erfolgskontrolle von Planungen und Handlungsstrategien, zur Beschreibung von Zuständen oder auch zur vergleichenden Bewertung und zur Prognose (Trendextrapolation) genutzt werden (Birkmann 1999).

Indikatoren zeichnen sich gegenüber reinen Grundlagendaten und ihrer Darstellung dadurch aus, dass sie als Verhältnis-, Bezugswahlen oder Indexwerte unterschiedliche Entwicklungen, z. B. von Regionen und Gebietskörperschaften, vergleichbar machen.

Auf allen Ebenen, angefangen von der UNO über die EU und den Bund bis hin zu Regionen und einzelnen Gemeinden (dort i. d. R. initiiert von Bürgerforen und Basisgruppen im Rahmen von Lokale-Agenda-21-Prozessen) finden sich inzwischen mehr oder weniger brauchbare, häufig den geeigneten Anwender aber schon aufgrund ihrer schiereren Vielzahl an Indikatoren erschlagenden Ansätze von Indikatorenkonzepten. Die Literatur dazu – mehr oder weniger theoretisierend (z. B. nach dem Konzept der „Driving Forces“, „Pressures“, „State“, „Impacts“, „Responses“ vorgehend und ordnend, aber zu wenig auf die Daten- und Kapazitätsengpässe vor Ort Rücksicht nehmend) – füllt mittlerweile Bibliotheken. Manche Organisationen und Institute haben sich obendrein durch Zusammenstellungen von Anwendungsbeispielen aus dem In- und Ausland verdient gemacht (z. B. ICLEI: Community Sustainability Indicator Project). Am zweckdienlichsten, der Sache angemessen und die Vor-Ort-Situation berücksichtigend erscheint dem Verfasser noch der im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, im Forschungsfeld „Städte der Zukunft“, vom Bundesamt für Bauwesen

und Raumordnung in Zusammenarbeit mit Modellstädten entwickelte Katalog der Nachhaltigkeitsindikatoren.

Dabei ist das immer wieder vorgebrachte Argument, vieles lasse sich nicht quantifizieren und nur qualitativ beschreiben, das am wenigsten stichhaltige, solange man nicht damit begonnen hat, zumindest das Quantifizierbare umzusetzen.

#### **5.4.4.2 Benchmarking**

In ihrem Bericht „Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ kommt die hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok (vgl. Kok 2004) u. a. zu dem Ergebnis, dass es sich die Europäische Kommission zur Aufgabe machen müsse, genauestens über Fortschritte und Defizite der Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten Bericht zu erstatten, weil alle Staaten hinter den gesetzten Zielen geblieben seien. Die Verbesserung des Umsetzungsprozesses spiele eine gewichtige Rolle. Ein öffentlicher Benchmarking-Prozess biete dabei die Gelegenheit, einem größeren Publikum die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die erzielten Fortschritte nahezubringen.

Die Sachverständigengruppe schlägt eine radikale Verbesserung des Prozesses vor, nämlich eine konsequentere Nutzung der 14 Indikatoren und eine zuverlässigere Übermittlung und Vermittlung der Ergebnisse, um die politischen Folgen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen schrittweise zu verstärken. Die Festlegung eines begrenzten Rahmens aus 14 Zielen und Indikatoren durch den Europäischen Rat biete die Gelegenheit, die Wirkung des Instruments des „Peer Pressure“ zu erhöhen. Die Europäische Kommission sollte den Staats- und Regierungschefs und einer größeren Öffentlichkeit jährliche Aktualisierungen zu diesen 14 wichtigsten Lissabon-Indikatoren in Form einer Rangfolgentabelle vorlegen und dabei gute Leistungen loben und schlechte anprangern – also die Methode des „naming, shaming and faming“ nutzen.

Eigeninitiiertes Benchmarking ist – auf Kreisebene – ohne allzu großen Zusatzaufwand möglich. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung veröffentlicht nämlich jährlich aussagekräftige „Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung“. In den letzten zwei Jahren sind zwar – ebenfalls auf Kreisebene und im Auftrag von Zeitungen – einige Rankings öffentlichkeitswirksam erschienen (z. B. GEO 2004). Diese Reihungen beziehen sich aber überwiegend auf wirtschaftliche Gesichtspunkte und können kein regelmäßiges regionales und kommunales Monitoring bzw. Benchmarking ersetzen.

Gute Ansätze hat es durchaus im politischen Raum gegeben. So hatte das frühere Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen angekündigt, den Wettbewerb von Räumen und Standorten in Bayern als Motivationsfaktor für die räumliche Entwicklung zu nutzen und dabei insbesondere auf ein verstärktes Monitoring – anhand von Nachhaltigkeitskriterien als Maßstab – und auf die Durchführung eines „Rankings“ von Räumen bzw. Standorten, z. B. zwischen Regionen oder zwischen Zentralen Orten, zu setzen. Auch wollte man Dialoge eröffnen, u. a. zum Benchmarking vergleichbarer Regionen oder Zentraler Orte (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2002). Diese Möglichkeit hätte man z. B. in dem zuletzt erschienenen 15. Raumordnungsbericht der Bayerischen Staatsregierung aufgreifen und deutlich besser nutzen können.

#### **5.4.4.3 Berichterstattung**

Je mehr regionalisiert wird, desto mehr muss auch informiert werden. Demzufolge muss auch der Einführung und Etablierung regionaler Berichtssysteme mehr Gewicht beigemessen

sen werden. Das wohl bekannteste Beispiel ist das Berichtssystem, das das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für den Bund und die Länder aufgebaut hat; vergleichbares auf regionaler Ebene fehlt noch, so Karl-Dieter Keim bei der gemeinsamen Sitzung der beiden ostdeutschen Landesarbeitsgemeinschaften der ARL am 30./31. Mai 2002.

Berichterstattung kommt, wenn sie etwas bewirken soll, ohne eine Bewertung der eigenen Situation anhand von Zielmarken operationalisierter Grundsätze und Ziele nicht aus. Ersatzweise kann zwar die Trendentwicklung eines gewählten Indikators herangezogen und an allgemein gültigen Wertmaßstäben oder, dem Sinn nach, interpretierten Zielen beurteilt werden. Jedoch heilt dieses Vorgehen nicht den mangelnden (politischen) Willen zur Selbstbindung mittels (operationalisierter) Zielvorgaben.

Ein gelungenes Beispiel von Berichterstattung liegt aus der Stadtregion Hamilton-Wentworth in Ontario, Kanada, vor.<sup>6</sup> Seit 1990 hat man dort, zusammen mit den regionalen Akteuren und interessierten Bürgern, einen Beteiligungsprozess organisiert, der zunächst eine „Vision 2020 – The Sustainable Region“ und, daraus abgeleitet, „Directions for Creating a Sustainable Region“ sowie „Detailed Strategies and Actions for Creating a Sustainable Region“ erarbeitet hat. Sowohl diese Grundlagen als auch, darauf aufbauend, „The Sustainable Community Indicator’s Project“ mit 29 Indikatoren, das den Fortschritt im Hinblick auf die Ziele der Vision messen soll, wurden vom „Regionalrat“ (Regional Council) verabschiedet.

Der erste indikatorgestützte „Background Report“ mit einer „Report Card“ wurde 1996 herausgegeben und ist seither jährlich fortgeschrieben und veröffentlicht worden. Der „Background Report“ beinhaltet neben einer Beschreibung des Indikators und des Zielwertes auch eine Aussage zum Erreichten („How are we doing“), einen Kommentar, eine Anmerkung zu möglicherweise veränderten Rahmenbedingungen („Limitations“) und Empfehlungen an Adressaten wie die Bürger, die Wirtschaft oder auch die öffentlichen Planungsträger, wie sie mit ihren in ihrem Einflussbereich stehenden Entscheidungen die Entwicklung positiv beeinflussen können („How to improve this Indicator“). Die „Report Card“ zeigt – ähnlich dem „Umweltbarometer“ des Bundes – auf einen schnellen Blick, mittels Piktogrammen, die jeweilige Entwicklung der gewählten Indikatoren gegenüber den angestrebten Zielen.

Vermutlich nicht unberechtigt und ganz selbstbewusst bezeichnete sich Hamilton-Wentworth 2004 in seinem Internetauftritt dann auch als „recognized leader in sustainability indicator reporting“.

In der Region München gibt es mit den vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München seit drei Jahren für seine Mitglieder herausgegebenen „Gemeindedaten“, „Landkreisdaten“ und „Regionsdaten“ einen allerdings nur ersten Schritt in Richtung auf ein indikatorgestütztes Berichtswesen.

#### **5.4.5 Ansätze einer Erfolgskontrolle am Beispiel der Region München**

In diesem Abschnitt soll an wenigen ausgewählten Beispielen demonstriert werden, dass wesentliche Teile der Raumbewertung ohne großen Aufwand und in den meisten Fällen „mit Bordmitteln“ betrieben werden können. Umgekehrt kann es Begleitfolge einer Erfolgskontrolle sein, Widersprüchliches in Programmen aufzudecken. Dass es vor allem im Umweltsektor, teilweise auch im gesellschaftlich-sozialen, aufgrund der mangelhaften Datenlage oder anderer Hemmnisse deutlich schwerer wird, soll hier nicht verschwiegen werden.

---

<sup>6</sup> Vgl. [www.myhamilton.ca](http://www.myhamilton.ca)

### 5.4.5.1 Siedlungswesen

#### Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit

Trotz der hohen Zahl (115 von 186) an Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit, unter denen die nichtzentralen Orte an Entwicklungsachsen mit 32,1% bei der Bevölkerung (vgl. Abb. 15) und 46,8% bei den Beschäftigten (vgl. Abb. 16) wiederum die höchsten Zuwachsraten aufwiesen (und eben nicht die Zentralen Orte), waren es aber nicht diese (11,3%), die in der Vergangenheit relativ am stärksten gewachsen sind, sondern mit 34,0% (Bevölkerung) bzw. 72,5% (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) die übrigen Gemeinden mit zugedachter Eigenentwicklung. Dementsprechend haben sich auch deren relative „Gewichte“ 2003 auf 8,9% bzw. 3,6% (übrige Gemeinden) und 4% bzw. 2,8% (nichtzentrale Orte an Entwicklungsachsen) zulasten der Zentralen Orte (Bevölkerung: -2,0% auf 87,1% und Beschäftigte: -1,9% auf 93,6%) erhöht.

Abb. 15: Bevölkerungsentwicklung in der Region München nach Grundsätzen und Zielen des Regionsplans

	1987			2003			87/03
	abs.	%	Index	abs.	%	Index	abs. (i.Tsd.)
<b>Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit (B II Z 2.2)</b>	2.063.710	92,5	100,0	2.296.846	91,1	111,3	233,1
darunter							
- zentrale Orte	1.987.572	89,1	100,0	2.196.242	87,1	110,5	208,7
- Nichtzentrale Orte an (überregionalen) Entwicklungsachsen	76.138	3,4	100,0	100.604	4,0	132,1	24,4
<b>Übrige Gemeinden (Eigenentwicklung)</b>	167.470	7,5	100,0	224.486	8,9	134,0	57,0
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1
<b>Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen (A I G 1.2.1 und B II Z 2.3)</b>	1.950.144	87,4	100,0	2.152.397	85,4	110,4	202,2
darunter							
- Umlandgemeinden	748.665	33,6	100,0	904.524	35,9	120,8	155,8
- Stadt München	1.201.479	53,8	100,0	1.247.873	49,5	103,9	46,4
<b>Übrige Umland-Gemeinden</b>	281.036	12,6	100,0	368.935	14,6	131,3	87,9
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1
<b>Gemeinden an leistungsfähigen Achsen des SPNV (A I G 1.2.2)</b>	1.937.890	86,8	100,0	2.136.351	84,7	110,2	198,5
darunter							
- Umlandgemeinden	736.411	33,0	100,0	888.478	35,2	120,6	152,1
- Stadt München	1.201.479	53,8	100,0	1.247.873	49,5	103,9	46,4
<b>Gemeinden mit DB-Haltepunkten außerh. S-Bahnbereich 4)</b>	86.549	3,9	100,0	110.976	4,4	128,2	24,4
<b>Übrige Gemeinden (ohne Schienenanbindung)</b>	206.741	9,3	100,0	274.005	10,9	132,5	7,3
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Abb. 16: SV-Beschäftigtenentwicklung in der Region München nach Grundsätzen und Zielen des Regionalplans

	1987			2003			87/03
	abs.	%	Index	abs.	%	Index	abs. (i.Tsd.)
<b>Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit - (B II Z 2.2)</b>	923.084	97,6	100,0	1.041.487	96,4	112,8	118,4
darunter							
- zentrale Orte	902.712	95,5	100,0	1.011.588	93,6	112,1	108,9
- Nichtzentrale Orte an (überregionalen) Entwicklungsachsen	20.372	2,2	100,0	29.899	2,8	146,8	9,5
<b>Übrige Gemeinden (Eigenentwicklung)</b>	22.503	2,4	100,0	38.814	3,6	172,5	16,3
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7
<b>Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen (A I G 1.2.1 und B II Z 2.3)</b>	904.185	95,6	100,0	1.024.021	94,8	113,2	119,8
darunter							
- Umlandgemeinden	243.944	25,8	100,0	349.931	32,4	143,4	106,0
- Stadt München	660.241	69,8	100,0	674.090	62,4	102,1	13,8
<b>Übrige Umland-Gemeinden</b>	41.402	4,4	100,0	56.280	5,2	135,9	14,9
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7
<b>Gemeinden an leistungsfähigen Achsen des SPNV (A I G 1.2.2)</b>	885.902	93,7	100,0	997.118	92,3	112,5	111,2
darunter							
- Umlandgemeinden	225.661	23,9	100,0	323.028	29,9	143,1	97,4
- Stadt München	660.241	69,8	100,0	674.090	62,4	102,1	13,8
<b>Gemeinden mit DB-Haltepunkten außerh. S-Bahnbereich 4)</b>	23.265	2,5	100,0	28.282	2,6	121,6	5,0
<b>Übrige Gemeinden (ohne Schienenanbindung)</b>	36.420	3,9	100,0	54.901	5,1	150,7	18,5
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

### *Für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommende Bereiche*

Einer der herausragenden Grundsätze der Raumordnung ist auch im Münchner Regionalplan die dezentrale Konzentration (A I G 1.2.1) mit einer Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf das System der Zentralen Orte bzw. „Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“ (B II Z 2.3). Die dezentrale Konzentration bedient zugleich andere Grundsätze des Regionalplans, z. B. die ressourcenschonende Siedlungsstruktur (B II G 1.1). „Aufgrund der ihnen innewohnenden Konzentrationsaspekte, z.B. von Versorgungseinrichtungen, sind die zentralen Orte prädestiniert, eine auf Ressourcenschonung abzielende Nachhaltigkeitsstrategie in der Raumentwicklung voran zu bringen. Bündelung und Konzentration von Siedlungsentwicklung und Versorgung tragen erheblich zur Minderung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung bei“ (Bayerische Staatsregierung 2003, A III, S. 135).

68 Gemeinden (37 %, ohne Stadt München), darunter auch elf nicht-zentrale Orte, gehören gemäß Regionalplan zu „Bereichen, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“ (RP 14, BII Z 2.3). Mit deren Bestimmung wird im Regionalplan die deutlich auf die (Hauptorte der) Zentralen Orte und die Schiene orientierte dezentrale Konzentration begründet.

Abgesehen davon, ob die dezentrale Konzentration sinnvollerweise so zu definieren ist, stellt sich die Frage, ob die vergangene Entwicklung diesen Ansatz stützt.

Zwar konzentrierte sich die Bevölkerung 2003 zu rund 85 % (vgl. Abb. 15) und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gar zu 95 % (vgl. Abb. 16) in den 68 Gemeinden. Damit wird hier statistisch und vordergründig ein sehr gutes Ergebnis erzielt. Erkenntnisbezogen bleibt es aber relativ aussageelos, weil das amtliche Grundlagenmaterial nicht nach Standorten, d. h. nach Ortsteilen und Schienennähe unterscheidet.

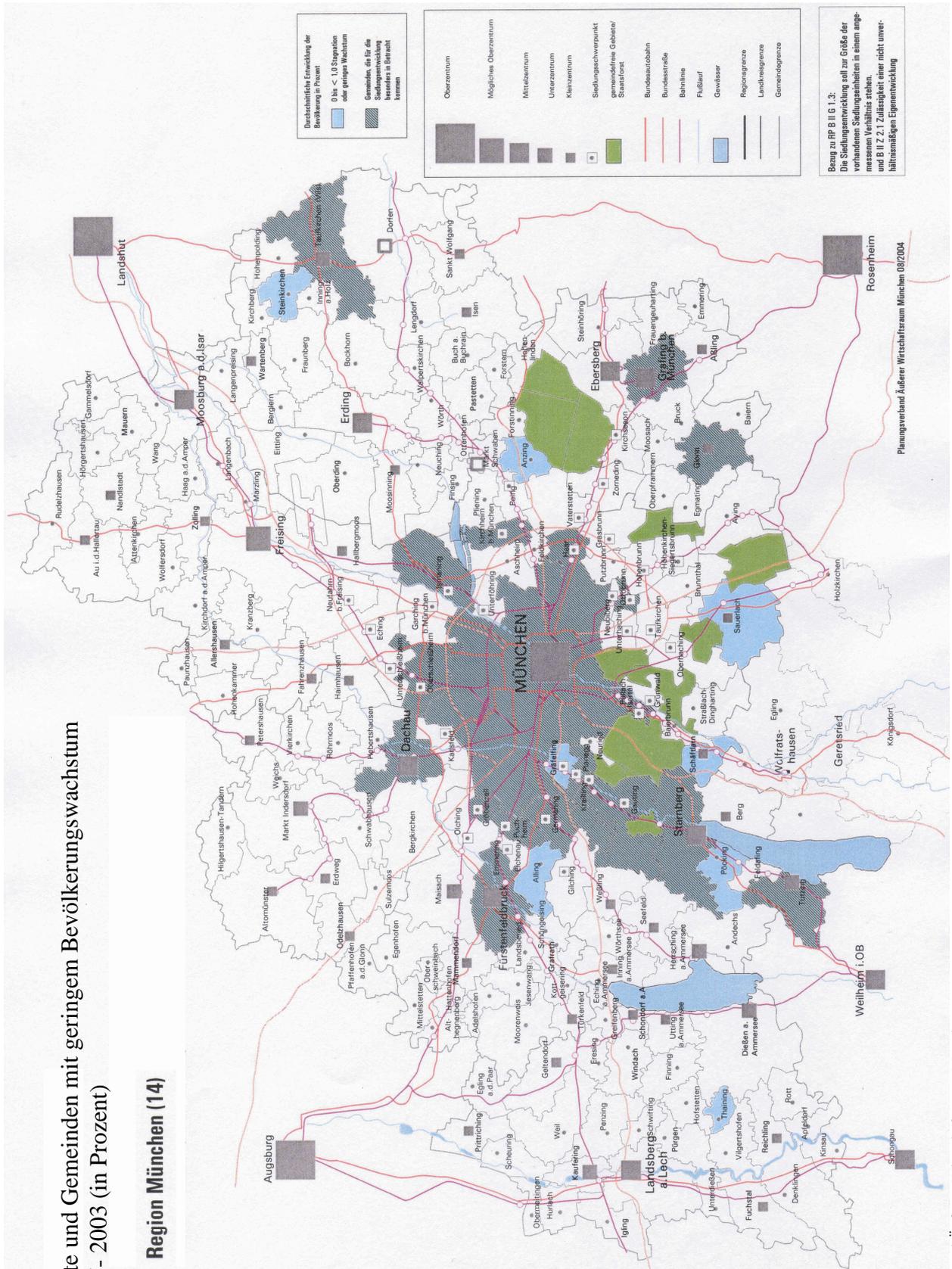
Jedoch hatten diese besonders in Betracht kommenden Bereiche mit ihren Gemeinden seit 1987 anteilig an der Region mit 2 % bzw. 0,8 % an Gewicht verloren, hervorgerufen durch ein jeweils unterdurchschnittliches Wachstum der Stadt München (3,9 % bzw. 2,1 %) und jeweils überdurchschnittliche Wachstumsraten der übrigen („nicht besonders in Betracht kommenden“) Umlandgemeinden (31,3 % bzw. 35,9 %). Nur bei den Beschäftigten konzentrierte sich das Wachstum mit 43,4 % noch stärker in den „besonders in Betracht kommenden“ Umlandgemeinden als in den übrigen „nicht besonders in Betracht kommenden“.

Kartografisch lassen sich diese in der Vergangenheit am neuen Ziel vorbeilaufenden Entwicklungen am Beispiel der Bevölkerung noch eindringlicher demonstrieren (vgl. Abb. 17): von 58 Gemeinden mit einem starken oder überhöhten Bevölkerungswachstum zwischen 1987 und 2003 zählen nämlich nur 14 zu den oben definierten „besonders in Betracht kommenden Bereichen“. Und von 29 Gemeinden mit einem geringen Bevölkerungswachstum in derselben Zeit (vgl. Abb. 18) waren gar 21 (einschließlich der Stadt München) der „besonders in Betracht kommenden Bereiche“ betroffen.

Eine verantwortungsvolle Regionalplanung wird hier eindeutig Handlungsbedarf erkennen, sofern das Ziel überhaupt Sinn machen soll. Dessen ungeachtet erscheint angesichts der hohen Anzahl an „Konzentrationszentren“ (die sich schon zwangsläufig mit der hohen Zahl an Zentralen Orten ergeben) grundsätzlich die Frage nach der definitiven „dezentralen Konzentration“ einen Disput wert.



Abb. 18: Städte und Gemeinden mit geringem Bevölkerungswachstum 1987-2003 (in Prozent)

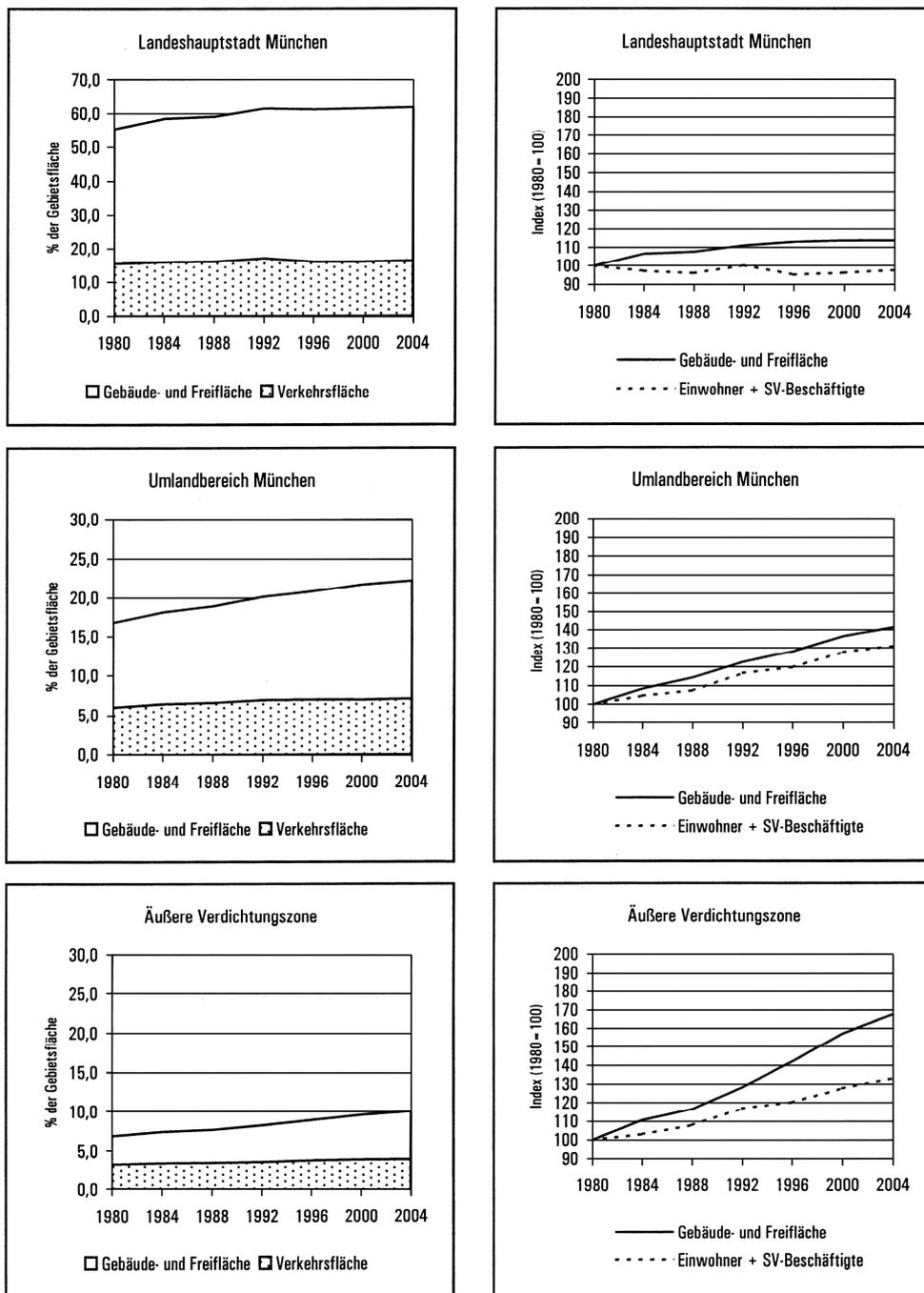


Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

### 5.4.5.2 Flächennutzung

Der Regionalplan München enthält kein direktes eigenes Ziel zur sparsamen Flächeninanspruchnahme. Diesen Aspekt findet man nur in der Begründung zum Grundsatz einer ressourcenschonenden Siedlungsstruktur (BII G 1.1). Das Landesentwicklungsprogramm 1994 hat eine sparsamere Flächeninanspruchnahme schon damals gleich mehrere Male zum Ziel gemacht. Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 ist die Bedeutung dieses Anliegens noch gewachsen, im Landesentwicklungsprogramm 2006 hat es seinen hohen Stellenwert behalten.

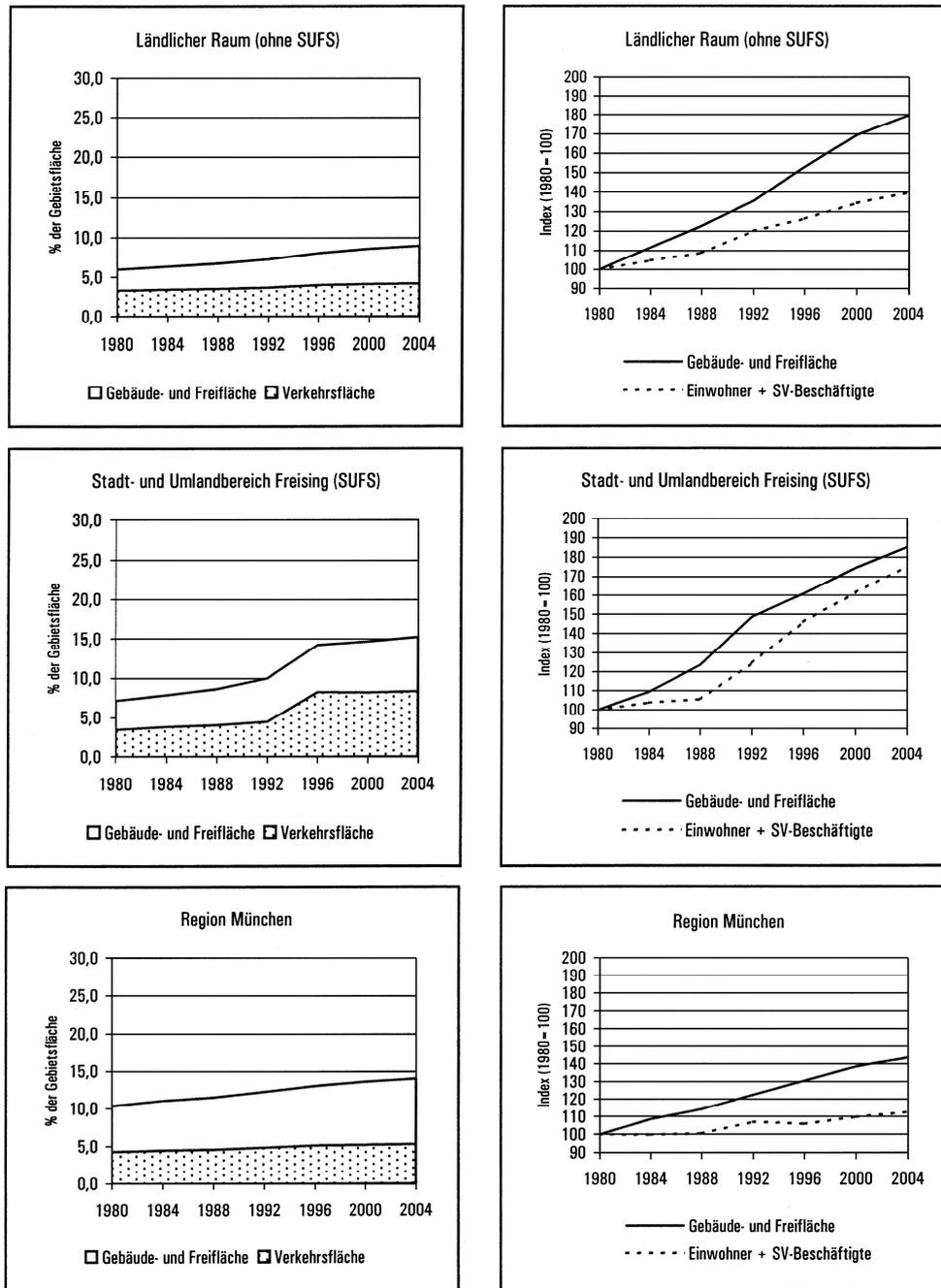
Abb. 19: Anteils- und Index-Entwicklungen von Nutzungsarten bzw. der Einwohner und Beschäftigten nach Strukturräumen



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen; Abgrenzung gemäß LEP 1994, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 01/2006

Die amtliche Statistik veröffentlicht alle vier Jahre die aktuelle Bodennutzung. Ihre Auswertung signalisiert auch für den Münchner Raum Handlungsbedarf, weil eine Entkoppelung der überproportionalen Flächeninanspruchnahme vom Wachstum der Bevölkerung und der Arbeitsplätze bisher nicht stattgefunden hat. Letzteres scheint lediglich im Verhältnis zur verkehrlichen Erschließung gelungen zu sein, die in den Strukturräumen seit 1980 nicht in gleichem Maße wächst wie die Gebäude- und Freifläche (vgl. Abb. 19).

Abb. 20: Anteils- und Index-Entwicklungen von Nutzungsarten bzw. der Einwohner und Beschäftigten nach Strukturräumen



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen; Abgrenzung gemäß LEP 1994, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 01/2006

Im Verhältnis der indizierten Wachstumsraten zwischen der Gebäude- und Freifläche und der darauf wohnenden Bevölkerung bzw. den darauf arbeitenden Beschäftigten hat sich die Lage jedoch nur im Stadt- und Umlandbereich Freising und, in etwas geringem Maße, auch in der Stadt München entspannt, abzulesen an den leicht konvergierenden Kurvenverläufen (vgl. Abb. 20). In allen anderen Strukturräumen laufen die entsprechenden Kurven voneinander weg, am geringsten noch im Umlandbereich aufgrund der dort anzutreffenden hohen Bodenpreise.

Ein auf den hier verwendeten Indikatoren basierendes Monitoring hätte auch zu anderen Grundsatz- bzw. Zielformulierungen geführt: so wäre Grundsatz 1.2.5 in A I des Regionalplans (verstärkte Innenentwicklung, vor allem im Stadt- und Umlandbereich und dort in der Kernstadt) mit dieser Richtung gar nicht erst aufgestellt worden, weil die Innenentwicklung in den anderen Strukturräumen eine viel größere Dringlichkeit hat.

### 5.4.5.3 Verkehr

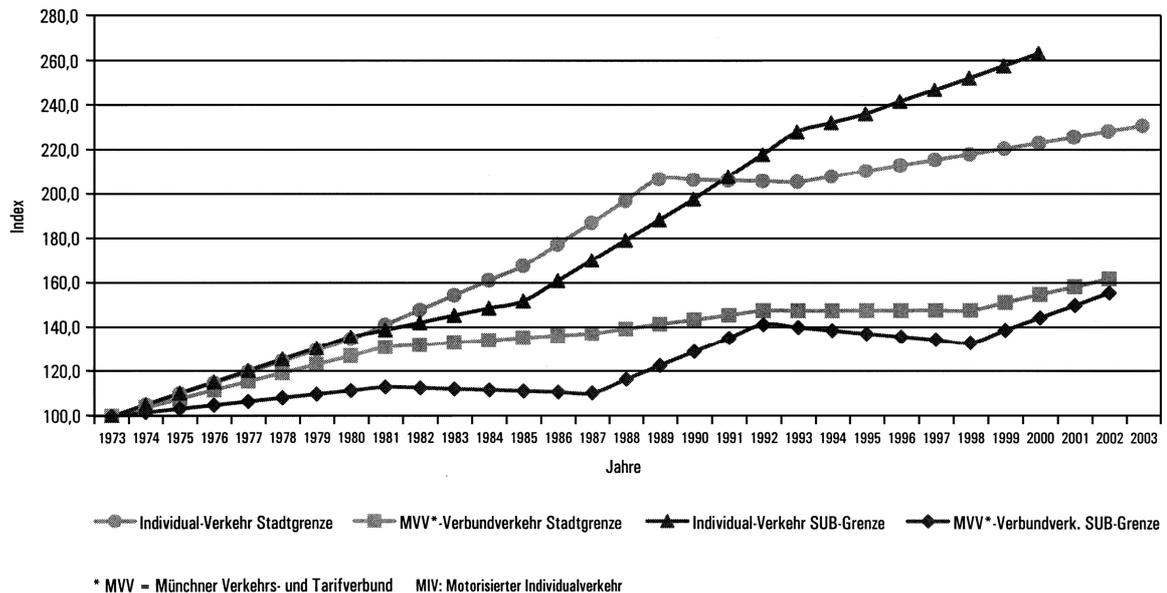
Es gibt wohl keinen Fachbereich, in dem die Bürgerklagen über Beeinträchtigungen wie Lärm und Abgase gleich häufig zu hören sind, und wohl auch keinen Fachbereich, in dem schon so viele Versuche der Abhilfe durch Strategien und Instrumente der Verkehrsvermeidung, -verlagerung und Beeinflussung der Verkehrsabwicklung gemacht wurden. Umso mehr erstaunt das geringe Interesse an deren Wirksamkeit.

Da die Fahrtenlänge der Fortbewegungsmittel die herausragende Bestimmungsgröße für die Höhe der Emissionen ist, liegt es nahe, die Verkehrsvermeidung als Verkehrsleistung in Personen- und Tonnenkilometer abzubilden (Leitindikator), während die Verkehrsverlagerung primär durch den Modal Split (möglichst unter Berücksichtigung der jeweils zurückgelegten Entfernungen) zum Ausdruck gebracht werden müsste. Eine Berechnung dieser Maßzahlen ist vom Aufwand her kaum zu vertreten (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2000).

Zusätzlich zu diesen Problemen sind jüngst, seit Privatisierung und Wettbewerb unter den Verkehrsanbietern auf der Schiene Einzug gehalten haben, weitere, die Geheimhaltung betreffende, hinzugekommen. Mit einigem Aufwand sind bestenfalls aggregierte, auf den Einzelfall (Strecke, Bahnhof) nicht mehr rückschließbare Merkmalsdaten von den Anbietern zu erhalten.

Um dennoch einen ersten Hinweis darauf zu bekommen, wie sich im Stadt- und Umlandbereich wohl das Verhältnis zwischen motorisiertem Individualverkehr (MIV) und öffentlichem Schienenpersonennahverkehr entwickelt hat, wurden die indizierten Wachstumsraten der Verbundfahrgäste und der Pkw-Insassen seit 1973 berechnet, die werktags die Stadtgrenze Münchens und die Strukturraumgrenze des Stadt- und Umlandbereichs durchfahren bzw. überschreiten (vgl. Abb. 21). Die Datenlage und ein vertretbarer Aufwand machten es erforderlich, auf die Berücksichtigung der ICE-/EC-/IC-Bahnreisenden des Nahverkehrs zu verzichten und den MIV-Durchgangsverkehr durch diesen Betrachtungsraum nicht rauszurechnen.

Abb. 21: Index-Entwicklung der werktäglichen MIV-Insassen und MVV-Schienerverkehrsfahrgäste an der Stadtgrenze und an der Strukturraumgrenze des Stadt- und Umlandbereichs (SUB) (1973 = 100)



Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 04/2005

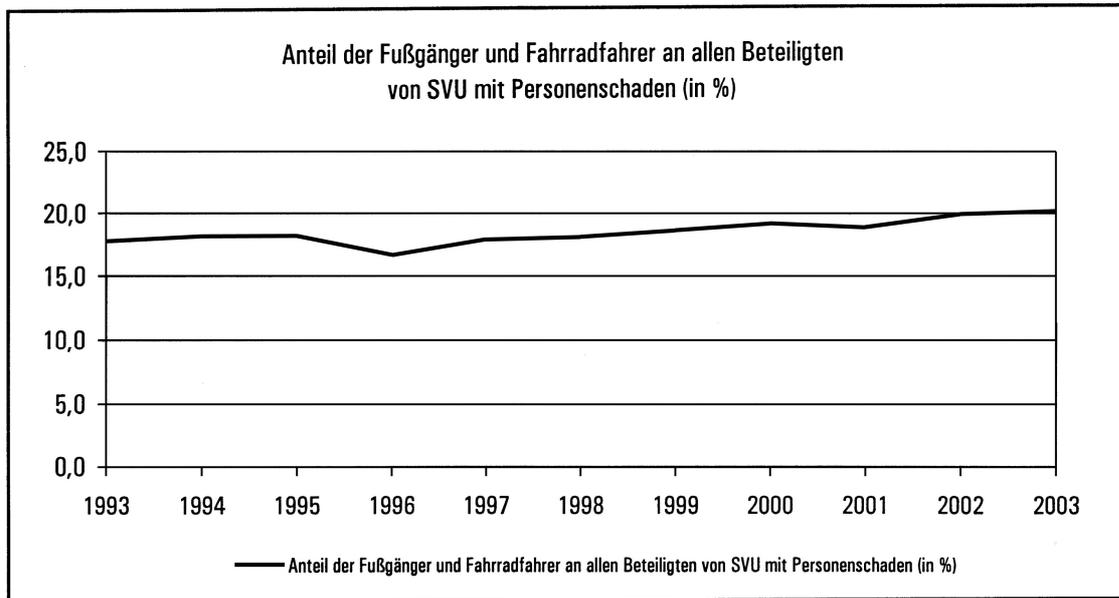
Danach hat sich der Individualverkehr an der Stadtgrenze mit 230 (Index) mehr als verdoppelt und steuert an der Grenze zum Stadt- und Umlandbereich sogar auf eine Verdreifachung zu (Index 260). Die Bahnhahverkehrsfahrgäste an der Stadt- wie an der Grenze zum Stadt- und Umlandbereich haben hingegen nur ein Wachstum von rund 60% erreicht. Bei derart großen Spreizungen lässt sich mit Sicherheit schlussfolgern, dass der Individualverkehr dem öffentlichen Schienenpersonennahverkehr im Stadt- und Umlandbereich „davongefahren“ ist.

Die Regionalplanung wird sich fragen lassen müssen, wie sie ihrem Grundsatz (B V G 1.4: Erhöhung des ÖPV-Anteils am Gesamtverkehr, insbesondere im Stadt- und Umlandbereich) angesichts dieser Entwicklungen zu mehr Beachtung verhelfen möchte und ob ein „wegzuwägender“ Grundsatz, im Gegensatz zu einem verbindlichen Ziel, dem Problem überhaupt angemessen ist.

Dem Vorangehenden gegenüber lässt sich wiederum Grundsatz 1.2 „Erhöhung der Verkehrssicherheit, vor allem der Fußgänger und Radfahrer“ ohne Probleme, sogar auf Gemeinde- und Kreisebene, mithilfe der amtlichen Statistik überprüfen.

Im Ergebnis jedenfalls ist regional der Anteil der Fußgänger und Fahrradfahrer an allen Beteiligten von Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden in zehn Jahren um zwei Prozentpunkte gestiegen (vgl. Abb. 22). Das Anliegen einer erhöhten Verkehrssicherheit für die ungeschütztesten Verkehrsteilnehmer besteht mithin zu Recht. Man darf allerdings fragen, warum die Verkehrssicherheit mit dem menschlichen Schutzgut Leben und Gesundheit lediglich einen abwägbaren Grundsatz wert ist und keinen Zielcharakter hat.

Abb. 22: Bei Straßenverkehrsunfällen verunglückte Fahrradfahrer und Fußgänger in der Region München



SVU: Straßenverkehrsunfälle

Jahr	(1) Beteiligte Fahrradfahrer an Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden	(2) Beteiligte Fußgänger	(3) Beteiligte insgesamt*	(4)** Anteil Fußgänger und Fahrradfahrer an allen Beteiligten bei SVU mit Personenschaden in %
1993	3.043	1.339	24.615	17,8
1994	3.342	1.337	25.698	18,2
1995	3.014	1.312	23.691	18,3
1996	2.662	1.198	23.112	16,7
1997	3.077	1.269	24.222	17,9
1998	3.107	1.357	24.598	18,1
1999	3.260	1.494	25.438	18,7
2000	3.380	1.477	25.283	19,2
2001	3.456	1.527	26.391	18,9
2002	3.552	1.420	24.934	19,9
2003	3.561	1.345	24.236	20,2

Regionsumland = Summe der Landkreise

\* Beteiligte Fahrzeugführer (Kraftwagen und Fahrräder) und Fußgänger an SVU mit Personenschaden

\*\*  $(1) + (2) \times 100$

(3)

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen,  
Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 04/2005

#### 5.4.5.4 Die Region und ihre Strukturräume mit Zentralen Orten

Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 ist der Regionalplanung die Möglichkeit eröffnet worden, neben den Kleinzentren auch Unterzentren und Siedlungsschwerpunkte ausweisen zu dürfen. Das Programm weist in gleichem Atemzug aber auch darauf hin, dass bereits ein sehr dichtes Netz von Zentralen Orten aller Stufen festgelegt sei und insbesondere für weitere Klein- und Unterzentren nur noch ein vergleichsweise geringer Bedarf bestünde.

Die Region München umfasst drei Strukturräume mit 186 Städten und Gemeinden (ohne die Stadt München). Von diesen haben 84 (45%) den Status eines Zentralen Ortes, 102 sind nicht-zentrale Orte. Dieses Verhältnis lag noch bis 2002 – als weitere sieben Gemeinden von der Regionalplanung zu Kleinzentren ernannt wurden – bei 77 zu 109.

Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 wurde ferner der Stadt- und Umlandbereich aufgrund der inzwischen stattgefundenen Entwicklung von 46 (darunter 38 Zentrale Orte) auf 57 Gemeinden (darunter 42 Zentrale Orte) und die Äußere Verdichtungszone von 27 (darunter sieben Zentrale Orte) auf 28 Gemeinden (darunter durch jüngste Neufestlegungen nunmehr 13 Zentrale Orte) ausgeweitet.

Unter der voraussetzenden Übereinkunft, dass schwergewichtige Entwicklungen im Stadt- und Umlandbereich solchen in der Äußeren Verdichtungszone oder gar im ländlichen Raum genauso vorzuziehen sind wie schwergewichtige Entwicklungen in Zentralen Orten höherer Stufe vor solchen in niederer Stufe oder gar in nichtzentralen Orten, tragen alle Anpassungen in Richtung auf eine Ausweitung der Strukturräume bzw. eine Erhöhung der Anzahl Zentraler Orte grundsätzlich dazu bei, statistische Überprüfungen der landesplanerisch angestrebten Entwicklung im Nachhinein als im Einklang mit ihr befindlich zu beschönigen.

Die statistischen Veröffentlichungen des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München machen jedenfalls deutlich, dass die Bevölkerungsentwicklung seit den 1990er-Jahren prozentual mehr und mehr an den Rändern der Äußeren Verdichtungszone und im Ländlichen Raum bzw. in den nicht-zentralen Orten und den Kleinzentren stattgefunden hat.

Strukturräumlich wuchs der Stadt- und Umlandbereich seit 1987 zwar absolut noch am stärksten – bei den Einwohnern um rund 146.000 und bei den Beschäftigten um rund 80.000 –, relativ (Index) aber haben ihn Äußere Verdichtungszone und Ländlicher Raum soweit überflügelt, dass in beiden Fällen auch die „Gewichte“ des Stadt- und Umlandbereichs (Prozentwerte 1987 und 2003) zurückgegangen sind.

Eine Überprüfung der Bevölkerungsentwicklung nach Zentralörtlichkeit offenbart zwar das schon lang bekannte Phänomen, dass die Wachstumsraten der nicht-zentralen Orte und der Kleinzentren schon lange deutlich über denen der anderen liegen, sie bringt aber insofern eine Überraschung, als die nicht-zentralen Orte nun auch absolut im jährlichen Durchschnitt mit den Siedlungsschwerpunkten gleichgezogen haben und eine immer weiter um sich greifende Zersiedelung droht.

Eine hohe Zahl an Zentralen Orten führt spätestens dann zu bedenklichen Entwicklungen, wenn diese um die Gemeinden an sogenannten Entwicklungsachsen überregionaler Bedeutung (solche Achsen gibt es mit dem Landesentwicklungsprogramm 2006 nicht mehr) ergänzt werden, in denen laut Regionalplan – sogar zum Ziel erkoren (BII Z 2.2) – ebenfalls (neben den Zentralen Orten) eine über die (interpretatorisch höchst dehnbare) Eigenentwicklung hinausgehende überorganische Siedlungsentwicklung zu-

lässig sein soll. Von 186 Gemeinden bleiben dann nur noch 71 übrig, die sich als nicht-zentrale Orte auf eine organische Siedlungsentwicklung beschränken sollen. Das steht mit Sicherheit im Widerspruch zu dem mit der dezentralen Konzentration verfolgten Anliegen.

#### 5.4.6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Erfolgskontrolle mittels Buchhaltung und Bilanzierung sowie Unternehmensbewertung sind gängige Praxis in der Privatwirtschaft. Dort aber, wo über die öffentlichen Haushalte entschieden wird, ist dies in geringerem Maße der Fall. Vollends vernachlässigt wird sie hingegen in der Raum- und Kommunalentwicklung, besonders beim Inventarisieren und Bilanzieren der natürlichen „Vermögensgegenstände“ öffentlicher Güter.

In den vorangegangenen Ausführungen wurde daher darum geworben, ein Informationssystem der Erfolgskontrolle auf kommunaler Ebene aufzubauen und darüber der Öffentlichkeit regelmäßig zu berichten. Natürlich kann ein solches System auch Maßnahmen und Aktivitäten offenlegen, die nur scheinbar zielführend sind. Der Nutzen dessen ist aber vielfältig, da es als Frühwarnsystem sowie als Entscheidungs- und Begründungshilfe dient und darüber hinaus zur Identitätsbildung beitragen kann. Eine verantwortungsbewusste und innovative Regionalplanung müsste sich also selbst eine Erfolgskontrolle verordnen, unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben ist.

Im einzelnen wird folgendes vorgeschlagen:

Grundlage der Raumbewertung sollte ein *dreistufiges* (Region, Kreise, Städte und Gemeinden), auf geeigneten Merkmalen und Indikatoren aufbauendes *Monitoring* und Vergleiche mit Metropolen-, Landes-, Kreis- oder Gemeindedurchschnitten ziehendes *Benchmarking* sein.

Für Politik und Öffentlichkeit sollte – anders als für die planenden Verwaltungen (Ergänzungsindikatoren) – nur ein *überschaubares Set an Basisindikatoren* Verwendung finden.

Begonnen werden sollte mit Indikatoren, die allgemein als anerkannt gelten können und deren Datenbeschaffung keine größeren Probleme bereitet. Es muss darauf geachtet werden, dass Umweltindikatoren, der Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung gemäß, am Ende möglichst gleichgewichtig vertreten sind.

Die Raumentwicklung sollte *regelmäßig* und in mindestens Zwei-Jahres-Abständen *überprüft* werden. Die *Ergebnisse* sollten in zielgruppeneigneter Weise *veröffentlicht* und diskutiert werden.

Idealerweise werden das *Monitoring* und die verwendeten Indikatoren *von Anfang an in den Planungsprozess integriert*, weil Grundsätze und Ziele dann nicht nur einen anderen, überprüfbareren Duktus bekommen, sondern auch überflüssige Forderungen unterbleiben.