

KAPITEL XI REGIONALE VERFLECHTUNGEN

	Seite
1. Vorbemerkung	3
2. Die gegenwärtige Situation	3
2.1 Die Art der Verflechtungen	3
2.1.1 Arbeitsplätze	3
2.1.2 Konsumbereich	4
2.1.3 Infrastruktur	4
2.1.4 Naherholung	5
2.2 Bewertung der Verflechtungen	5
3. Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung aus der Sicht der Landeshauptstadt München	6
3.1 Bevölkerungsentwicklung	6
3.2 Zentrale Orte in der Region	7
4. Überlegungen zur Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsvorstellungen	8
4.1 Konzentration aller Maßnahmen auf die Mittelzentren	8
4.2 Interkommunale Zusammenarbeit auf der Planungs- und Vollzugsebene	9

1. Vorbemerkung

Das rasche Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung hat in den letzten zwei Jahrzehnten in der Region München eine Verstädterung ausgelöst, die Siedlungen zusammenwachsen ließ, ursprüngliche Formen veränderte und an vielen Stellen die natürlichen Grenzen zwischen Stadt und Umland verwischte. Dieser Prozeß, der vor allem von den Hauptverkehrslinien ausging, hat ohne Rücksicht auf Verwaltungsgrenzen immer mehr auf die ländlichen Räume übergreifen und über die gewachsenen Eigenarten und Verhältnisse hinweg einen Siedlungsbrei gefördert, der für die Entwicklung des Umlandes und der Stadt gleichermaßen schädlich ist: die Auflösung der örtlichen Strukturen und die Verwischung der natürlichen Grenzen führt zu übermäßigen Pendlerströmen, Verkehrsbelastungen, Zerstörungen von Erholungsflächen und erhaltenswerten Landschaftsbereichen sowie zu einem zusätzlichen Infrastrukturbedarf in den Siedlungsgebieten im Umland, der in der Stadt durch bereits vorhandene Einrichtungen gedeckt werden könnte.

Die Folgen dieses Prozesses können nicht mehr beseitigt werden, aber es kann immerhin versucht werden, seinen Verlauf zu korrigieren und zu steuern mit dem Ziel, eine ausgewogene und abgestimmte Entwicklung in Umland und Stadt zu erreichen und die vorhandenen Verflechtungen sinnvoll zu gestalten. Diese Korrektur, mit der entsprechend der Vorstellung von der Stadt im Gleichgewicht eine Region im Gleichgewicht angestrebt werden soll, ist allerdings nicht zu erreichen mit einer Planung, die auf die Hoheitsbereiche der betroffenen Gebietskörperschaften beschränkt ist. Die Landeshauptstadt München strebt deshalb eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen allen Planungsträgern der Region zur gemeinsamen Lösung der gemeinsamen Probleme an. Die folgenden Überlegungen zum Verhältnis zwischen Stadt und Umland und die Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Planungsträgern in der Region sind daher nicht als Versuch anzusehen, der Region Planungsvorstellungen vorzuschreiben, sondern als Beitrag zu einer partnerschaftlichen Diskussion, die sachgerechte und den Bürgern aller Gebietskörperschaften dienende Lösungen zum Ziele hat. Die Landeshauptstadt München geht dabei von der Überlegung aus, daß das Bemühen aller Planungsträger letztlich dadurch bestimmt und geprägt wird, die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in der Region so zu steuern und zu gestalten, wie es den Bedürfnissen und Interessen der Bürger am besten entspricht. Es wäre utopisch, anzunehmen, daß darüber, was diesen Bedürfnissen und Interessen am besten dient, jemals harmonische Einigkeit erzielt werden könnte, dazu sind die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Unterschiede in dieser Region zu groß, aber es sollte und es muß wohl auch versucht werden, ein Höchstmaß an Übereinstimmung, Kompromißbereitschaft und Zusammenarbeit zu erreichen. Der Stadtentwicklungsplan soll die Bereitschaft und den guten Willen der Landeshauptstadt München zur Zusammenarbeit mit den gleichberechtigten und unabhängigen Gemeinden und Landkreisen der Region zum Ausdruck bringen.

2. Die gegenwärtige Situation: Vielfache Verflechtungen mit dem Umland

2.1 Die Art der Verflechtungen

2.1.1 Arbeitsplätze

Täglich pendelten 1970 rund 136.000 Personen in das Stadtgebiet ein und rund 17.500 aus. Davon kamen aus den Regionslandkreisen Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, München und Starnberg 109.000 Berufspendler, 17.000 pendelten aus München in diese Landkreise aus.¹

Die stärkste Pendlerbeziehung besteht zu den in nächster Nähe liegenden Gemeinden² und zu den nächstgelegenen Mittelzentren³. Rund 27.000

1 Quelle: Volkszählung 1970, neuere Daten liegen nicht vor; vgl. hierzu auch "Münchener Statistik" 1972 Heft 6, S. 344 ff.

2 Wie z.B. Germering, Gröbenzell, Karlsfeld, Oberschleißheim, Parsdorf, Unterhaching, Gauting.

3 Dachau, Fürstenfeldbruck, Freising und Starnberg.

kamen aus den Bereichen außerhalb der Region.¹ Zwischenzeitlich dürfte die Zahl der Pendler weiter gewachsen sein, weil der Zunahme der Wohnbevölkerung im Umland keine entsprechende Arbeitsplatzzunahme gegenübersteht. Dazu kommt, daß einerseits die Mehrzahl der ins Umland Abgewanderten an ihrem Arbeitsplatz in München weiterhin festhält und andererseits sich der Zuwachs an Arbeitsplätzen für die Bewohner der Region sowohl in der Vergangenheit als auch bis in die jüngste Zeit immer noch vorwiegend auf München konzentriert hat.² Dieser Entwicklung sollte dadurch entgegengewirkt werden, daß der Zwang zum Pendeln in die Stadt abgebaut wird. Dies ist einerseits möglich dadurch, daß die Arbeitsplätze am Wohnort geschaffen werden, und andererseits dadurch, daß die Bewohner der Stadt durch Verbesserung der Wohnverhältnisse³ veranlaßt werden, nicht in das Umland abzuwandern.

2.1.2 Konsumbereich

Die dominierende Rolle Münchens bei der Versorgung des Umlandes mit Konsumgütern und privaten, zum Teil auch öffentlichen Dienstleistungen wird dadurch belegt, daß in den Orten des Umlandes der Pro-Kopf-Umsatz des Einzelhandels zum Teil um rund 50 % unter dem entsprechenden Wert für München liegt. Diese Differenz läßt sich nur teilweise aus dem Kaufkraftgefälle zwischen Stadt und Umland erklären; wesentlich trägt dazu die Tatsache bei, daß rund ein Drittel der Einzelhandelsumsätze der Umlandbewohner, vermutlich mindestens 800 Millionen DM/Jahr, in die Stadt abfließen.⁴

2.1.3 Infrastruktur

An die zentralen Versorgungseinrichtungen der Stadt sind gegenwärtig ganz oder teilweise angeschlossen:

21 Gemeinden des Umlandes an das städt. Kanalnetz (z.T. ist der Anschluß in nächster Zeit geplant),

15 Gemeinden an die beiden städt. Müllverbrennungsanlagen,

13 Gemeinden an die städt. Wasserversorgung,

43 Gemeinden an die städt. Gasversorgung.

15% der rund 48.000 Schüler in Gymnasien, Real- und Handelsschulen im Stadtgebiet und über 23 % der rund 37.400 Schüler der Berufsschulen in München kommen derzeit aus dem Umland; bei den zur Zeit etwa 7.400 Schülern an den beruflichen Schulen (Berufsaufbau-, Berufsfach-, Berufsoberschulen, Fachschulen etc.) beträgt der Anteil der Schüler 69 %.⁵ Der Besuch weiterführender und berufsbildender Schulen in München führt zu weiteren rund 17.000 Einpendlern täglich, davon knapp 14.000 aus den Regionslandkreisen; nur rund 1.300 Personen verlassen zu diesem Zweck die Stadt.⁶ Allein für die rund 4.000 Gast Schüler an den städtischen Realschulen und Gymnasien werden jährlich städtische Finanzmittel in Höhe von ca. 14 bis 16 Mio DM gebunden.⁷

1 Wie z.B. Pfaffenhofen, Miesbach, Rosenheim, Bad Aibling.

2 Vgl. Kapitel I - Bevölkerung 6. und Kapitel V - Wirtschaft 3.2.2, wo die sich abzeichnende Tendenzwende zugunsten des Umlandes dargestellt ist.

3 Vgl. Kapitel IV - Wohnen 3.1.

4 Quelle: Umsatzsteuerstatistik, Kaufkraftkennziffern der Gesellschaft für Konsum- und Absatzforschung, Nürnberg, Berechnungen des Stadtentwicklungsreferates.

5 Quelle: Statistik Schulreferat für das Schuljahr 1974/75, Stand Oktober 1974.

6 Quelle: Volkszählung 1970; weit über die Hälfte der Ausbildungspendler stammt aus dem Landkreis München und den nächstgelegenen Mittelzentren.

7 Vgl. Beschluß des Stadtrates (Schulausschuß) der Landeshauptstadt München vom 11.12.1974 zur Schulischen Versorgung in der Region 14.

Eine unterschiedliche Zahl von Gemeinden bzw. Landkreisen arbeitet mit der Stadt München in den Bereichen Jugendhilfe, Drogenberatung, Notarzdienst, Feuerwehr und Altenbetreuung eng zusammen. Von den rund 100.000 Patienten in den städt. Krankenhäusern im Jahr 1974 kamen rund 18 % aus den Landkreisen der Region München.¹

Der Anteil der Mitbenutzung der städt. kulturellen Einrichtungen durch die Umlandbewohner wird auf etwa 15 — 20 % geschätzt.

Die Verflechtungsbeziehungen zwischen der Stadt und ihrem Umland bestehen jedoch nicht nur in einer Richtung. Zahlreiche Münchner Bürger benützen Schulen und Freizeiteinrichtungen des Umlandes und Krankenhäuser der Landkreise (zwei Kreiskrankenhäuser, nämlich Pasing und Perlach, liegen im Stadtgebiet). Außerdem förderte die Stadt in Gemeinden der Region bis 1974 rund 6.500 Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues.²

Eine weitere Zunahme der Verflechtungsbeziehungen im Versorgungssektor zwischen Stadt und Umland ist zu erwarten, da viele der ins Umland abwandernden Münchner sowohl am Arbeitsplatz in der Stadt als auch wegen des Unterschiedes im Versorgungsniveau zwischen Stadt und Umland an den alten Versorgungsgewohnheiten festhalten.

2.1.4 Naherholung

Die Verflechtung im Bereich Naherholung zwischen Stadt und Umland steht der im Bereich Arbeiten nicht nach. Der Naherholungsraum der Münchner ist zu einem wesentlichen Teil das unmittelbare Umland. Darüber hinaus reicht der Naherholungsraum der Stadtbewohner und auch der Bewohner stadtnaher Umlandgemeinden weit über die Grenzen der Region bis nach Österreich und zum Bodensee. Man rechnet, daß an schönen Wochenenden im Sommer bis zu 45 % der Bevölkerung Ausflüge in das Umland und darüber hinaus unternehmen. Im Jahr 1970 wurden rund 27 Millionen Wochenendausfahrten ermittelt, wobei die Pkw-Benutzung überwog.³

Zur Koordinierung des Erwerbs und Ausbaus überörtlicher Erholungsgebiete haben 1965 sechs Landkreise, der Bezirk Oberbayern und die Landeshauptstadt München den Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. gegründet. Von diesem Verein wurden zwischenzeitlich 19 Erholungsgebiete für rund 50.000 Besucher ausgebaut, in Angriff genommen oder die Finanzierung gesichert. Zwischen 1966 und 1974 wurden insgesamt 18 Mio DM investiert, davon hat die Landeshauptstadt München 9 Mio DM und damit 50 % finanziert.⁴

2.2 Bewertung der Verflechtungen

Die Verflechtungen zwischen Stadt und Umland sind das Ergebnis einer langfristigen Entwicklung, die maßgeblich bestimmt wurde durch die historisch vorgegebenen räumlichen Bindungen, durch die monozentrische Struktur von München, durch die in den letzten Jahren in allen Großstädten etwa gleichartig verlaufene Konzentration der Wirtschaft und der Abwanderung der Bevölkerung sowie nicht zuletzt durch

1 Quelle: Statistik Betriebs- und Krankenhausreferat.

2 Vgl. Kapitel IV-Wohnen 4.2 c gg), wo ausgeführt ist, daß künftig der soziale Wohnungsbau so weit wie möglich im Stadtgebiet stattfinden soll.

3 Vgl. Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Ergebnisse und Forschungen über das Freizeitverhalten, 1973, S. 14, sowie Ruppert K. / Maier J., Naherholungsraum und Naherholungsverkehr, Bd.6 der Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Kalimanz-Regensburg 1970, S. 55 ff.

4 Nicht erfaßt sind damit die rein städtischen Einrichtungen, wie z.B. die Anlagen für 15.000 Besucher in Possenhofen. Die Gesamtzahl der Besucher der Anlagen des Vereins wird im Jahr auf rund 1 Million geschätzt.

Planungs- und Förderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand. Diese Faktoren verhinderten eine ausgewogene Verteilung und Zuordnung der einzelnen Lebensbereiche bzw. räumlichen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten und Erholen und führten zu einer Siedlungsstruktur, die städtebaulich, wirtschaftlich und sozialpolitisch problematische Auswirkungen hat:

Eine extreme Steigerung der Monozentralität des Siedlungsraumes mit einer Konzentration nahezu aller qualifizierten Einrichtungen des Güter- und Dienstleistungsangebotes und der qualifizierten tertiären Arbeitsplätze in den zentralen Bereichen der Kernstadt.

Hohe Kaufkraft- und Arbeitskraftabflüsse aus dem Umland in die Kernstadt und eine gravierende Unterversorgung weiter Teile des Umlandes im Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsplatzangebot selbst in Bereichen, in denen die Tragfähigkeit für eine eigenständige Versorgung bereits vorhanden ist.

Als Folgen dieser Fehlentwicklung, die durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zwischen Stadt und Umland noch gefördert wurde, weil er die Erreichbarkeit der City verbesserte, sind anzusehen:

Fortdauer des Konzentrationsprozesses von qualifizierten Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen in der Stadt,

starke Sogwirkung der Stadt auf qualifizierte Arbeitskräfte und Konsumenten des Umlandes,

hohe Verkehrs- und Umweltbelastungen durch die Pendlerströme,

Verdrängung von Wohnungen durch expandierende gewerbliche Betriebe und Einrichtungen der öffentlichen Hand vor allem in der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten; die dadurch ausgelösten Wanderungs- und Entmischungsprozesse sowohl in der Stadt als auch zwischen Stadt und Umland sind nicht nur sozialpolitisch unerwünscht, sondern führen auch zu erheblichen Problemen für die Infrastruktur.¹

Das Ergebnis dieser Trennung von Wohn- und Arbeits- bzw. Versorgungsstandort, die mit der fortschreitenden Verdichtung stadtnaher Bereiche ständig weiter in das Umland hinausgreift, ist die zunehmende Zersiedlung der Landschaft, das Entstehen eines unstrukturierten und die individuelle Identifikation erschwerenden "Siedlungsbreis" mit abnehmenden Naherholungsmöglichkeiten sowie eine wachsende Abhängigkeit der Region von der Existenz einer hochqualifizierten und stark subventionierten Verkehrsinfrastruktur. Nur dadurch, daß ein erheblicher Zeit- und Kostenaufwand für die Überwindung der Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeits- bzw. Versorgungsstandort in Kauf genommen wird, kann diese Fehlentwicklung, die auch für andere Verdichtungsräume typisch ist, derzeit noch ausgeglichen werden.² Diese Situation läßt keinen Zweifel daran, daß es dringend erforderlich ist, aus den Erfahrungen und Erkenntnissen der Vergangenheit neue Ziele zu entwickeln, die allen Bürgern der Region ein größtmögliches Maß an Lebensqualität gewährleisten.

3. Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung aus der Sicht der Landeshauptstadt München

3.1 Die für die Zukunft erkennbaren Entwicklungstendenzen der Bevölkerung in der Bundesrepublik lassen, ebenso wie in Bayern, erkennen, daß nicht nur die Perioden schneller Bevölkerungszunahme vorbei sind, sondern auch die Bevölkerung der

1 Diese Analyse wird vor allem durch die Spitzenbelastungswerte auf der S-Bahn im Bereich der West- und Oststrecken belegt.

2 Z.B. Wegzug junger und noch wachsender Familien aus der Stadt wegen der im Umland z. T. besseren Wohnumfeldqualität. Erzeugung hoher Infrastrukturkosten in diesen Zuzugsgebieten, zunehmende Zersiedelung insbesondere stadtnaher Erholungsräume, und Inanspruchnahme immer weiter abgelegener Freiräume.

Bundesrepublik insgesamt bis 1985 um rund 1,7 Mio abnehmen wird.¹

Der Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm erwartet trotz der rückläufigen Tendenzen im Bundesgebiet für Bayern eine Zunahme von rd. 440.000 Personen bis 1985, also knapp 40.000 Personen jährlich. Diese Prognose und das aus ihr abgeleitete weitere Einwohnerwachstum der Gemeinden in der Region 14 muß in Zweifel gezogen werden.² Es ist kaum vorstellbar, daß vor dem Hintergrund der bundesweiten Entwicklung der in den vergangenen Jahrzehnten zu beobachtende Wanderungsdruck auf die Region München anhält. Dieser Zweifel ist im Zusammenhang zu sehen mit der Zielvorstellung des Landesentwicklungsprogrammes, das Entwicklungspotential in Bayern vor allem in die bisher entwicklungsschwachen Gebiete zu lenken, um dort die einheimische Bevölkerung zu halten. Die Landesentwicklungspolitik wird also in Bayern in den nächsten Jahren vor allem darum bemüht sein, durch Maßnahmen der regionalen und sektoralen Strukturpolitik der Bevölkerung ein ausreichend attraktives Angebot an Arbeitsmöglichkeiten und infrastruktureller Versorgung zu bieten, um sie dort zu halten, wo sie ist³, und damit mittelbar von einer Wanderung in den Verdichtungsraum München abzuhalten.

Da außerdem ein verringertes natürliches Bevölkerungswachstum zu erwarten ist, wird es die Anwendung des landesentwicklungspolitischen Prinzips der relativen Dezentralisation durch regionale Konzentration von Arbeitsplätzen und infrastrukturellen Versorgungseinrichtungen in bisher unterdurchschnittlich entwickelten Landesteilen erleichtern, eine Region im Gleichgewicht zu schaffen.

Als Ziel einer Region im Gleichgewicht sollte dabei ein ausgewogenes Verhältnis von Bevölkerung, Arbeitsstätten und Einrichtungen der infrastrukturellen Versorgung bei noch akzeptablen Entfernungen angestrebt werden.

- 3.2 Die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Landeshauptstadt sehen in Übereinstimmung mit den überfachlichen regionalen Zielen des Landesentwicklungsprogrammes zum Ausbau zentraler Orte in der Region München⁴ ein System von teilautarken Stadtteilzentren vor, die langfristig in Teilbereichen Aufgaben der Innenstadt übernehmen sollen.⁵ Durch den bewußten Verzicht der Weiterentwicklung bestehender oder im Aufbau befindlicher Stadtteilzentren, wie z.B. Pasing oder Perlach zu Regionalzentren, sollen z.B. die Mittelzentren Fürstenfeldbruck und Dachau bzw. Ebersberg - Grafing die Chance erhalten, ihre eigene Zentralität auszubauen und die Nachfrage nach Arbeitsplätzen, Konsumgütern und Dienstleistungen mehr auf sich auszurichten. Die damit langfristig verbundene wirtschaftliche Stärkung wird mit einer Steigerung der Attraktivität für Wohnen und Arbeiten verbunden sein, so daß sowohl die Pendlerströme verringert werden können, als auch - bei einer entsprechenden Bauleitplanung - das Zusammenwachsen zu einer unstrukturierten, wegen der fehlenden Grünzüge bzw. Grünschnitten nur unzureichend gegliederten Siedlungsfläche.⁶ Die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Landeshauptstadt konzentrieren sich somit auf ein abgestuftes, deutlich voneinander abgetrenntes System von Stadtteilzentren bzw. Orten unterschiedlicher Zentralität, die sowohl innerhalb der Stadt als auch außerhalb der Stadt durch Freiflächen (oder Barrieren) getrennt sind⁷ und ein

1 Vgl. Kapitel I - Bevölkerung 1. Vorbemerkung.

2 Vgl. Beschluß der Vollversammlung des Stadtrates zum Entwurf des Landesentwicklungsprogrammes Bayern vom 12.2.1975, Anlage 2.

3 Vgl. Landesentwicklungsprogramm Bayern (Entwurf 1974).

4 Landesentwicklungsprogramm Bayern (Entwurf 1974) Teil C, Region München (14), I. 4.2.1.

5 Vgl. Kapitel III - Polyzentrische Stadtentwicklung.

6 Es sollte selbstverständlich sein, daß hier nur beispielhaft argumentiert wurde und die gewählten Beispiele weder besonders gravierende noch aktuelle Probleme charakterisieren.

7 Zur Unterstützung dieser Zielrichtung will die Stadt die zwischen den besiedelten Flächen der Stadt und dem Umland gelegenen Freiflächen von einer Bebauung freihalten; Näheres vgl. Kapitel II-Originalität 3.1, 3.5 c) und d) sowie Kapitel VIII-Freizeit 4.3.

möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei wichtigsten entwicklungspolitischen Komponenten: Bevölkerung, Arbeitsstätten und Einrichtungen der infrastrukturellen Versorgung gewährleisten.

Wichtigstes Ziel für die zukünftige räumliche und funktionale Entwicklung von Stadt und Umland ist somit die Angleichung der Lebensbedingungen in Stadt und Umland im Hinblick auf Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und Arbeitsstätten. Hinsichtlich der Verkehrserschließung ist vor allem eine schwerpunktmäßige Förderung der Mittelzentren in der Region¹ und zur Verringerung des Entwicklungsdrucks auf die Region München die Stärkung der bestehenden und möglichen Oberzentren der angrenzenden Regionen und ihres Umlandes wichtig.

In der Verwirklichung der genannten Ziele wird eine wesentliche Möglichkeit gesehen, die Sogkraft der Stadt zu relativieren und damit die übermäßigen Verflechtungsbeziehungen und -zwänge zwischen Stadt und Umland zu verringern, d.h. sowohl die Stadt als auch die Region wieder mehr ins Gleichgewicht zu bringen. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß weder eine Stadt noch eine Region im Gleichgewicht denkbar ist, wenn nicht Stadt und Region gemeinsam ihr Gleichgewicht finden.

4. Überlegungen zur Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsvorstellungen

4.1 Konzentration aller Maßnahmen auf die Mittelzentren

Die im ersten Kapitel beschriebenen räumlichen Konzentrations- und Entmischungsprozesse sind nicht nur aus der Sicht der Stadt München, sondern auch aus der Sicht ihrer Partner im Umland wenig wünschenswert. Insbesondere die nordamerikanischen Erfahrungen haben nämlich gezeigt, daß sich das Umland von "kranken" Städten auf Dauer den Entmischungsprozessen mit ihren negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen nicht entziehen kann.² Es ist deshalb die Aufgabe aller, dafür zu sorgen, daß bestimmte Problemgebiete der Stadt nicht "ernsthaft krank" werden, d.h. daß alle Beteiligten dazu beitragen, die beschriebenen Konzentrations- und Entmischungsprozesse zu stoppen und die Entwicklung von Stadt und Region in gleichgewichtigere Bahnen zu lenken.

Zur Verwirklichung dieser Vorstellung wird es als unumgänglich erachtet, im Rahmen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung eine quantitative, qualitative und flächenbezogene Steuerung des Wachstums der Stadt und der Region anzustreben, die zum Ziel hat, die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Region insgesamt, vor allem jedoch im Verdichtungsraum München zu stabilisieren, um damit Kapazitäten freizusetzen für eine beschleunigte Entwicklung der Mittelzentren, die - wie bereits erwähnt - gekoppelt sein muß mit entsprechenden Ergänzungen im Angebot an Arbeitsplätzen sowie Ausbaumaßnahmen in allen Bereichen der infrastrukturellen Versorgung.

Aus der Sicht der Landeshauptstadt sollten dabei die Mittelzentren hinsichtlich der Einwohnerzahl, ihres Einzugsbereiches, der Qualität ihres Güter- und Dienstleistungsangebots, ihres Arbeitsplatzangebotes und der infrastrukturellen Versorgung nach Möglichkeit den innerhalb des Stadtgebietes geplanten Stadtteilzentren entsprechen. Nur über die Gleichwertigkeit dieser Zentren sowohl in der Stadt als auch im Umland besteht eine gewisse Gewähr dafür, daß sie - in einem ausgewogenen Konkurrenzverhältnis zueinanderstehend - imstande sind, sich eigene, hinreichend tragfähige Einzugsbereiche zu sichern. Um diese Entwicklung zu unterstützen und im Hinblick auf das anzustrebende Gleichgewicht hat die Landeshauptstadt für ihre Stadtteilzentren

-
- 1 In der VO über den Teilabschnitt "Bestimmung der Zentralen Orte" des Landesentwicklungsprogramms vom 3.8.1973 werden für die Region München (14) 8 Mittelzentren ausgewiesen. Diese sind, mit Ausnahme Moosburgs, identisch mit den Kreisstädten.
 - 2 Vgl. hierzu Clawson, M.: The Land System of the United States, Lincoln 1968 sowie vom gleichen Verfasser: Suburban Land Conversion in the United States: An Economic and Governmental Process, 2nd printing, Baltimore and London 1972.

eine Größenordnung vorgesehen, die sich nur am Entwicklungspotential innerhalb des Burgfriedens orientiert, d.h. sie hat bewußt, abweichend von früheren Vorstellungen, auf die Ausweisung von Zentren mit regionaler Bedeutung verzichtet und den Einzugsbereich der Stadtteilzentren auf das Stadtgebiet begrenzt.¹

Angesichts der veränderten wirtschaftlichen und demographischen Situation wird es kaum vermeidbar sein, die konzentrierte Förderung der Mittelzentren und ihres Entwicklungspotentials vorrangig gegenüber dem weiteren Ausbau von Unterzentren, Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkten zu betreiben. Diese Konzentration aller verfügbaren Mittel sollte so lange anhalten, bis sich die Mittelzentren konsolidiert haben.

4.2 Interkommunale Zusammenarbeit auf der Planungs- und Vollzugsebene

Die aus der räumlichen Trennung von Wohn-, Arbeits- und Versorgungsstandort resultierenden Probleme wirken sich auch nachteilig auf die Verwaltung aus. Die Grenzen des Lebensraumes und die Verwaltungsgrenzen klaffen auseinander. Hunderttausende von Bürgern der Region lassen sich im Hinblick auf die Befriedigung ihrer Bedürfnisse nicht mehr einer einzelnen Gemeinde, sondern nur noch der Region als solcher zuordnen, weil sie in der einen Gemeinde wohnen, in der anderen Gemeinde arbeiten und ihre Kinder häufig in einer dritten Gemeinde die Schule besuchen. Nicht selten gehören die jeweils besuchten Gemeinden unterschiedlichen Landkreisen an. Dieser sich bisher ständig verschärfenden Entwicklung steht eine Verwaltung gegenüber, die in einem tiefgreifenden Wandel von der Ordnungs- und Eingriffsverwaltung zur Leistungs- bzw. Vorsorgeverwaltung begriffen ist und ihre Arbeit innerhalb räumlicher Grenzen zu leisten hat, die zumeist noch auf das vergangene Jahrhundert zurückgehen und die mit den inzwischen entstandenen sozio-ökonomischen Lebensräumen nicht mehr zur Deckung zu bringen sind.

Der bereits 1950 von einem Großteil der stadtnahen Gemeinden und der Landkreise auf freiwilliger Basis gegründete Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München hat in den letzten Jahren seine Tätigkeit zunehmend darauf konzentrieren müssen, diese Kluft überwinden zu helfen. Seine regionsbezogene Aufgabe, die Planungen der einzelnen Gemeinden nach den Richtlinien der Landesplanung zu koordinieren, hat seit 1973 zum Teil der Regionale Planungsverband München übernommen.

Aufgabe des Regionalen Planungsverbandes München ist es, den Regionalplan auszuarbeiten und zu beschließen (Art. 18 Bayer. Landesplanungsgesetz), in dem die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung der Region als Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgelegt werden (Art. 17 Bayer. Landesplanungsgesetz). Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll der Regionale Planungsverband München durch Schaffung einer gemeinsamen Basis maßgebend die Erörterung und Lösung gemeinsamer Probleme erleichtern. Es ist schon jetzt abzusehen, daß er zu einem wichtigen Koordinator für die Bauleitplanung der Verbandsgemeinden, für die infrastrukturelle Entwicklung der Landkreise sowie die Abklärung widersprüchlicher Interessen bei der Lokalisierung von technischen Infrastruktureinrichtungen von übergeordneter Bedeutung² werden kann.

Obwohl die Aufgaben und Probleme interkommunaler Zusammenarbeit auf der Planungsebene nicht verharmlost werden sollen, ist es doch offensichtlich, daß ihre Probleme auf der Vollzugsebene ungleich schwieriger zu lösen sind.

¹ Zu den Einzelheiten vgl. Kap. III - Polyzentrische Stadtentwicklung.

² Bei Infrastruktureinrichtungen, wie dem geplanten Rangierbahnhof, Müllbeseitigungsanlagen u.ä., die der gesamten Region dienen und deshalb keiner Verbandsgemeinde unmittelbar zugeordnet werden können, wird es Aufgabe der Verbandsgemeinden sein, die Frage nach dem jeweils besten Standort gemeinsam und unter Abwägung aller Vor- und Nachteile zu beantworten.

Zur Lösung der Probleme des gemeinsamen Vollzugs gibt es eine Reihe von Vorschlägen. Es ist hier nicht der Ort, sich damit im einzelnen auseinanderzusetzen, sondern aufzuzeigen, in welche Richtung sich die Vorstellungen der Landeshauptstadt München bewegen:

1. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München hat im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Gebietsreform und zur Einteilung des Staatsgebietes in Planungsregionen am 22.9.1971 mit Mehrheit vorgeschlagen, für den Raum München eine nicht nur mit Planungs-, sondern auch mit Vollzugsaufgaben betraute Selbstverwaltungskörperschaft einzurichten.
2. Aufgrund dieser grundsätzlichen Vorstellungen wurde von der Landeshauptstadt München im Juli 1974 im Rahmen der Anhörung durch die vom Bayerischen Ministerpräsidenten speziell zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems eingesetzten Sachverständigenkommission für die Neuordnung der kommunalen Zusammenarbeit in der Region München die Beachtung folgender Grundsätze gefordert:
 - a) Die vorgesehene Verbandslösung soll vom Prinzip der Freiwilligkeit ausgehen. Staatliche Einflußnahme soll nur aus zwingenden Gründen einer geordneten Landesentwicklung erfolgen.
 - b) Der neue bzw. umzugestaltende Verband sollte nicht nur Planungsverband sein, sondern auch die Vollzugsebene erfassen.
 - c) Der neue bzw. umzugestaltende Verband sollte alle der Region München angehörenden Gebietskörperschaften einschließen.

Dabei wurde davon ausgegangen, daß eine derartige Verbandslösung, die auf dem bestehenden Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München aufbauen sollte, bei Beachtung dieser Grundsätze und bei Festlegung einer Stimmenverteilung, die die Einwohnerzahlen angemessen berücksichtigt, eine Verbesserung des derzeitigen Instrumentariums ermöglicht und deshalb eine konstruktive Mitarbeit rechtfertigt.

Das nunmehr vorliegende Stadt-Umland-Gutachten stellt unabhängig von den konkreten Vorschlägen in seiner umfassenden Darstellung der Problematik eine Grundlage dar, auf der das Interesse der Landeshauptstadt München an einer besseren Zusammenarbeit mit ihrem Umland weiterverfolgt werden kann.

Die Schwerpunkte dieser Zusammenarbeit, deren Grundlage die Ziele der Landesplanung sowie die hier formulierten Entwicklungsziele der Landeshauptstadt München bilden (und die ergänzt werden durch die im Regionalen Planungsverband gemeinsam erarbeiteten Detailziele), liegen aus der Sicht der Landeshauptstadt München primär

im Bereich der Daseinsvorsorge, der Erhaltung der Lebensqualität und der sparsamen Bewirtschaftung der natürlichen Lebensgrundlagen des Regionsraumes,

in der Lösung von Aufgaben, welche wegen ihrer übergreifenden Eigenschaften oder aus Gründen der Kostenersparnis sinnvollerweise nur gemeinsam gelöst werden sollten und

in der Abstimmung von einzelgemeindlichen Planungen, deren externe Effekte nur durch zwischengemeindliche Lösungen und durch den zwischengemeindlichen Ausgleich von Vor- und Nachteilen zu steuern sind.

Die Landeshauptstadt München ist unbeschadet der Bemühungen um eine bessere Form der Zusammenarbeit bereit, die Aufgaben des Verwaltungsvollzugs in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu erfüllen.