



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**
WIRTSCHAFTSGEOGRAPHIE
UND REGIONALPLANUNG



**Kurzgefasste Stellungnahme zur Einbeziehung
der Europäischen Metropolregion Nürnberg in dem
Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005**

im Auftrag des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken

Projektleiter:

Prof. Dr. Drs. h.c. J. Maier

Projektbearbeiter:

Dipl.-Geograph Chr. Liebel

Bayreuth, 21. September 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitende Vorbemerkungen	1
2.	Überblick über die Landesentwicklung in Bayern	4
2.1	Zielsetzung und Aufgaben der Landesentwicklung	4
2.2	Instrumente der Raumordnung	5
2.2.1	Allgemeiner Überblick	5
2.2.2	Das Landesentwicklungsprogramm als zentrales Instrument der bayerischen Landesentwicklungspolitik	6
2.2.3	Ziele und Grundsätze im Landesentwicklungsprogramm	7
3.	Das Konzept der Europäischen Metropolregionen im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm 2005.....	8
4.	Analyse der Ausführungen zu Europäischen Metropolregionen im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm 2005	11
4.1	Grundlegende Bedeutung der begrifflichen Verankerung	11
4.2	Räumliche Dimension und Abgrenzung	13
4.3	Rechtsnatur und Normgehalt	16
4.4	Umsetzung des Konzeptes	18
5.	Fazit.....	20

1. Einleitende Vorbemerkungen

Mit der erstmaligen Verankerung des Begriffs der "Europäischen Metropolregionen" im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005 hält ein neues, auf europäischer Ebene entwickeltes Konzept Einzug in die Bayerische Landesplanung.

Grundlage ist das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK. Das Konzept der Europäischen Metropolregionen kann als Reaktion auf tief greifende Veränderungen und neue Rahmenbedingungen verstanden werden. Die aktuellen Herausforderungen für die Raumordnung lassen sich mit Schlagworten wie Globalisierung, demographischer Wandel, ökonomischer Strukturwandel oder auch der zunehmenden Finanzkrise der öffentlichen Hand umschreiben. In besonderem Maße von diesen Wandlungen tangiert sind die metropolitanen Großstadregionen, die über internationale Netzwerke wirtschaftlicher, politischer und kultureller Art verflochten sind und die wesentlichen Knotenpunkte in diesen darstellen. In ihnen konzentrieren sich Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen sowie Gatewayfunktionen, was sich beispielsweise in der überproportional hohen Ansammlung von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern, von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen oder auch in ihrer exponierten Stellung für den Arbeitsmarkt zeigt.¹

"Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen."²

Mit der Fokussierung der Raumordnung auf das entwicklungsbasierte Konzept der Europäischen Metropolregionen wird der wachstumsorientierte Wettbewerbsgedanke stärker als bisher betont, so dass man von einer gewissen Akzentverschiebung in einem Europa der Regionen weg von der bisher eindeutig dominierenden Ausgleichspolitik sprechen kann.

Im Jahr 1995 wurden in der Bundesrepublik Deutschland von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sieben Metropolregionen ausgewiesen, darunter die Europäische Metropolregion München im Freistaat Bayern. Mit dem Beschluss der MKRO vom

¹ Vgl. BLOTEVOGEL, H.-H. (2004), Einige Thesen zur Begründung einer metropolenorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, S. 1ff

² MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG, (Hrsg.), (1995), Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Bonn-Bad Godesberg, S. 27

28.04.2005 erfolgte die Aufnahme von vier weiteren deutschen Agglomerationsräumen, darunter der Großraum Nürnberg als zweite bayerische Metropolregion.

Obwohl mit der Metropolregion München bereits seit mehreren Jahren eine offiziell ausgewiesene Metropolregion in Bayern existierte, erfolgte anders als in anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen keine Implementierung bzw. Umsetzung des Konzeptes im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. Erwähnt wurde lediglich der große Verdichtungsraum München, der *“in seiner wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Metropolfunktion gesichert und entwickelt“*³ werden soll. Zudem erhält München über die Bezeichnung als *“Lebens- und Wirtschaftsraum von europäischer Bedeutung“*⁴ eine internationale Dimension.

Explizit wird jedoch an keiner Stelle einer der drei bayerischen großen Verdichtungsräume als Metropole bezeichnet. Dem großen Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen werden im Landesentwicklungsprogramm zwar Funktionen und Merkmale attestiert, die sich durchaus als metropolregionentypisch charakterisieren lassen, beispielsweise die Brückenfunktion zu den mittel- und osteuropäischen Ländern oder die hervorgehobene Stellung im Messe- und Ausstellungswesen; eine konkrete Verknüpfung oder Einbettung in das Konzept der Europäischen Metropolregionen fand jedoch nicht statt.⁵

Die Bemühungen des Großraums Nürnberg um Aufnahme in den Kreis der deutschen Metropolregionen reichen bereits mehrere Jahre zurück. Auf formeller Ebene wurden diese zunächst vom Planungsverband Industrieregion Mittelfranken vorangetrieben. Im Jahr 2003 konnte der gemeinsame Beitritt der beiden mittelfränkischen Planungsverbände sowie des Marketingvereins *“Die Region Nürnberg e.V.“* zu dem Europäischen Stadtregionen-Netzwerk METREX realisiert werden.⁶

Die Forderung, die Region Nürnberg neben der Region München als zweite Europäische Metropolregion anzuerkennen, wurde im Bayerischen Landtag erstmals seitens der SPD-

³ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, S. 19, Ziele A II 2.1.4

⁴ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, S. 19, Ziele A II 2.1.4 und S. 122, Begründung A II

⁵ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, S. 19, Ziele A II 2.1.4 und S. 199, Begründung B II

⁶ Vgl. BOMBA W./ FROMMER H. (2004), Metropolregion Nürnberg, S. 19 in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, STADT NÜRNBERG, AMT FÜR STADTFORSCHUNG UND STATISTIK

Fraktion anlässlich der Fortschreibung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms im Jahr 2003 gestellt.⁷ Eine Verankerung des Begriffs der "Europäischen Metropolregion" im neuen Landesentwicklungsprogramm erfolgte jedoch nicht. Nach weiteren intensiven politischen Diskussionen erklärten in den Beschlussfassungen vom 10.07.2003, 22.07.2003 und 23.07.2003 sowohl der Bayerische Landtag wie auch die Bayerische Staatsregierung und der Nürnberger Stadtrat, die Bemühungen unterstützen zu wollen. Am 13.10.2003 schließlich beantragte STAATSMINISTER DR. SCHNAPPAUF anlässlich der Ministerkonferenz für Raumordnung in Berlin die Aufnahme des Großraums in die Riege der Metropolregionen.⁸ Nach zwei SPD-Anträgen im Bayerischen Landtag vom 15.07.2004, in denen die Einführung einer neuen Gebietskategorie "Europäische Metropolregion" bei der Verschlinkung des Landesentwicklungsprogramms postuliert wurde⁹, erging am 30.11.2004 die Aufforderung der CSU-Fraktion an die Bayerische Staatsregierung, sich für die Anerkennung des Verdichtungsraums als Europäische Metropolregion einzusetzen und im Landesentwicklungsprogramm das Ziel aufzunehmen, die Brückenfunktion des Raums zu stärken, und ihn als Kern einer Metropolregion weiter zu entwickeln. Dabei solle eine gebietsscharfe Abgrenzung vermieden werden.¹⁰ Bekräftigt wurde dies in dem Beschluss des Bayerischen Landtags vom 15.02.2005, in dem ebenfalls die Aufforderung enthalten ist, den großen Verdichtungsraum im Landesentwicklungsprogramm als wirtschaftlichen Impulsgeber und kulturelles Zentrum für den nordbayerischen Raum sowie in seiner Brückenfunktion zu den mittelosteuropäischen Ländern zu stärken und als Kern einer Europäischen Metropolregion weiterzuentwickeln.¹¹

Die seit dem 28.04.2005 von der MKRO offiziell ausgewiesene Metropolregion Nürnberg/Franken befindet sich aktuell noch im inhaltlichen, organisatorischen und räumlichen Abstimmungs- und Koordinationsprozess. Mit der Unterzeichnung der "Charta der Metropolregion Nürnberg" durch zahlreiche Vertreter der Kommunen, der Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung am 12.05.2005, der konstituierenden Sitzung des Rates der Metropolregion am 27.07.2005 und der von diesem einmütig beschlossenen Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg wurden in den Monaten nach dem MKRO-Beschluss

⁷ Vgl. o.V., (2003), Neue Hoffnung- Region soll Metropole werden, in: NÜRNBERGER NACHRICHTEN, (19.09.2002)

⁸ Vgl. BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 14. Wahlperiode, (10.07.2003), Drucksache 14/13291, S. 1 und BOMBA, W./FROMMNER, H. (2004), Metropolregion Nürnberg, S. 23f, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, STADT NÜRNBERG, AMT FÜR STADTFORSCHUNG UND STATISTIK

⁹ Vgl. BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.07.2004), Drucksache 15/1454, S. 1 und BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.07.2004), Drucksache 15/1455, S. 1

¹⁰ Vgl. BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (30.11.2004), Drucksache 15/2201, S. 1

¹¹ Vgl. BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.02.2005), Drucksache 15/2789, S. 1f

wichtige Weichenstellungen für die Funktionsfähigkeit der Metropolregion vorgenommen. Die räumliche Dimension setzt sich demnach aus einem Kernbereich sowie einem ihn umgebenden metropolitanen Netz zusammen und ist in der Geschäftsordnung ebenso konkretisiert und verankert, wie die Organisationsstrukturen der Metropolregion.¹²

Diese einleitenden Vorbemerkungen sollen verdeutlichen, in welchem Kontext die Verankerung des Konzepts der Europäischen Metropolregionen im neuen Landesentwicklungsprogramm zu sehen ist und insbesondere dazu beitragen, die nachfolgende Analyse und Bewertung der im aktuellen Entwurf berücksichtigten Metropolregion Nürnberg zu ermöglichen.

2. Überblick über die Landesentwicklung in Bayern

2.1 Zielsetzung und Aufgaben der Landesentwicklung

Nach dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie koordiniert die Landesentwicklung auf der Rechtsgrundlage des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG): *“zukunftsbezogen alle raumrelevanten Planungen und Maßnahmen mit dem Ziel, gleichwertige Lebensbedingungen und eine nachhaltige Raumentwicklung in Bayern und seinen Teilräumen zu schaffen und zu sichern. Dabei ordnet und entwickelt sie den Lebensraum. Auf diese Weise werden nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit Bayerns in Deutschland und Europa gestärkt, sondern auch seine Naturschönheiten und Kulturgüter als besonders wertvolles Kapital bewahrt“*¹³

Auf Grund der raschen Änderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen ergeben sich für die Landesentwicklung in Bayern besondere Herausforderungen. Die Auswirkungen der Einigung Deutschlands, die Internationalisierung der Märkte, der zunehmende Standortwettbewerb aber auch die fortschreitende europäische Integration, einschließlich der EU-Osterweiterung eröffnen für die Entwicklung Bayerns zugleich Risiken und Chancen. Über die Landesentwicklung werden zu ergreifende Maßnahmen und Projekte der Fachplanungsträger in eine integrierte räumliche Gesamtstrategie eingebunden. Die Ziele der Raumord-

¹² Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN METROPOLREGION NÜRNBERG, Beschluss vom 27.07.2005, Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, S. 1ff

¹³ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005), <http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/aufgaben/aufgaben.htm>, (Stand: 02.09.2005)

nung und Landesplanung sind für öffentliche und zum Teil auch für private Planungsträger verbindlich und bieten ihnen Hilfestellung bei der Absicherung, der von ihnen zu treffenden Planungsentscheidungen.¹⁴ Auf Landesebene sieht das bayerische Recht als Planarten das Landesentwicklungsprogramm (LEP) sowie fachliche Programme und Pläne vor.¹⁵

2.2 Instrumente der Raumordnung

2.2.1 Allgemeiner Überblick

Der Landesentwicklung in Bayern stehen zur Herstellung und Sicherung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen, auf Grundlage einer nachhaltigen Raumentwicklung zahlreiche raumordnerische Instrumente zur Verfügung. Man kann hierbei zwischen klassischen oder "harten", d.h. rechtsverbindlichen Instrumenten und "weichen", d.h. flexiblen und informellen Instrumenten differenzieren. Zu den Ersteren zählt etwa die Aufstellung von verbindlichen Programmen und Plänen für den Gesamttraum (Landesentwicklungsprogramm), für einzelne Teilräume (Regionalpläne) sowie für bestimmte Fachbereiche. Aber auch Verfahren zur Überprüfung raumbedeutsamer Einzelvorhaben mit den Zielen und Erfordernissen der Landesplanung, wie beispielsweise das Raumordnungsverfahren sind den klassischen Instrumenten zuzuordnen. Demgegenüber stehen die "weichen" Instrumente, wie projekt- und maßnahmenbezogene Konzepte (Teilraumgutachten, raumordnerische und grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte) und Initiativen zur Umsetzung von Programmen und Plänen sowie zur integrierten "Vermarktung" von Teilräumen (Regionalmanagement, Regionalmarketing).¹⁶ Sie sind nur bedingt einklagbar und teilweise von nicht unproblematischer Rechtsnatur. Exemplarisch erwähnt sei hier die Erschließung endogener Potentiale, die sowohl als Ziel der Regionalpolitik postuliert als auch als regionalpolitisches Instrument gehandhabt werden kann.¹⁷

Ungeachtet eines gewissen Bedeutungsgewinns der "weichen" Instrumente in den 80-er und 90-er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, etwa über die rechtliche Verankerung der Teil-

¹⁴ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005), <http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/aufgaben/aufgaben.htm>, (Stand: 02.09.2005)

¹⁵ Vgl. HENDLER, R./KOCH H.-J., (2004), Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, S. 67

¹⁶ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005), <http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrume/allgemei/instrum.htm>, (Stand: 02.09.2005)

¹⁷ Zur genaueren Erörterung dieser Thematik vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, (Hrsg.), (1995), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 508f

raumgutachten im Raumordnungsgesetz des Bundes (§ 13 ROG)¹⁸ wird die Landesentwicklung in Bayern nach wie vor von den klassischen Instrumenten der Raumordnung geprägt. Im Landesentwicklungsprogramm dominieren diese ebenfalls z.B. in Form von detaillierten Ausführungen und Festlegungen zu Zentralen Orten oder Gebietskategorien.

2.2.2 Das Landesentwicklungsprogramm als zentrales Instrument der bayerischen Landesentwicklungspolitik

Gemäß Art. 11 Abs.1 BayLplG sind die Grundsätze der Raumordnung für das Staatsgebiet in einem regelmäßigen mittelfristigen Zeitraum durch das Landesentwicklungsprogramm zu konkretisieren und die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes festzulegen, wobei für überregionale Teilräume besondere Festlegungen getroffen werden können. Zudem können zu einzelnen Planungen und Maßnahmen Festlegungen aufgenommen werden, sofern sie für das ganze Staatsgebiet oder größere Teile desselben raumbedeutsam sind (Vgl. Art 16 Abs.1 BayLplG).¹⁹

Als querschnittsorientiertes Zukunftskonzept ist das Landesentwicklungsprogramm darauf ausgerichtet, die konsequente Umsetzung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung zu ermöglichen und gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu schaffen und zu erhalten.²⁰

Die jüngste Gesamtfortschreibung trat am 01.03.2003 in Kraft. Im Rahmen seiner Regierungserklärung am 06.05.2003 hat MINISTERPRÄSIDENT DR. STOIBER festgelegt, dass das Landesentwicklungsprogramm erneut zu straffen ist, worauf am 12.07.2005 vom Ministerrat ein stark gekürzter und mit den Ressorts abgestimmter Entwurf beschlossen wurde.²¹

¹⁸ Vgl. o.V., Baugesetzbuch (BauGB), (2005), 37. Auflage, S. 369f

¹⁹ Vgl. o.V., Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) v. 27.12.2004, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004, S. 524-526

²⁰ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. ii ff, Änderungsbegründung II

²¹ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. ii, Änderungsbegründung II und BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005), <http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrumente/lep.htm>, (Stand: 04.09.2005)

2.2.3 Ziele und Grundsätze im Landesentwicklungsprogramm

Wie in der Änderungsbegründung erläutert, wurde neben einer Straffung des LEP erstmals auch eine Differenzierung der Festlegungen in Ziele der Raumordnung und Grundsätze durchgeführt. Die unterschiedliche Normenqualität und Bindungswirkung ergeben sich aus den entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG).

Gemäß § 3 Nr. 3 ROG handelt es sich bei den (in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen oder auf Grund des § 2 Abs. 3 ROG aufgestellten Grundsätzen der Raumordnung um *“allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (...) als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.“*

Entsprechend der Regelung des § 4 Abs. 2 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen *“in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen“*, was bedeutet, dass die Raumordnungsgrundsätze durch Abwägung überwunden werden können.

Ziele der Raumordnung sind hingegen nach § 3 Nr. 2 ROG *“verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“* und lösen nach § 4 Abs. 1 und 3 ROG eine strikte, nicht durch Abwägung überwindbare Beachtungspflicht aus.

Das Merkmal der abschließenden Abwägung ist ein wesentliches Kriterium zur Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Während Grundsätze lediglich Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen bilden, tragen Raumordnungsziele Letztentscheidungscharakter.²²

²² Vgl. HENDLER, R./KOCH, H.-J. (2004), Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, S. 48

3. Das Konzept der Europäischen Metropolregionen im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm 2005

Im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms in der Beschlussfassung des Ministerrates vom 12.07.2005 wird, anders als in der am 01.03.2003 in Kraft getretenen jüngsten Gesamtfortschreibung, erstmals konkret auf das Konzept der Europäischen Metropolregionen Bezug genommen und der Begriff der "Metropolregion" explizit an mehreren Stellen namentlich erwähnt.

Bereits in der Änderungs begründung zum neuen Entwurf ist die Einführung von Festlegungen zu den Metropolregionen in Bayern (A I 6.2) als wesentliche Änderung aufgeführt.

Wie im Landesentwicklungsprogramm 2003 (Ziele A II 2.1.4) werden auch im neuen Entwurf, allerdings an anderer Stelle (Ziele und Grundsätze A I 3.1.4), die Verdichtungs räume Augsburg, Nürnberg/Fürth/Erlangen und München als große Verdichtungs räume bestimmt. Im LEP 2003 ist es erklärtes Ziel, dass der großen Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen als *"wirtschaftlicher Impulsgeber und kulturelles Zentrum für den nordbayerischen Raum sowie in seiner Brückenfunktion insbesondere zu den mittelosteuropäischen Ländern"*²³ gestärkt und weiterentwickelt werden soll. Die Stärkung und besondere Bedeutung des großen Verdichtungsraums in dieser Hinsicht wird im neuen Entwurf beibehalten. Ergänzt wird dieser um den Satz *"Die Weiterentwicklung als Kern einer europäischen Metropolregion ist anzustreben"*.²⁴ Gleiches gilt für den großen Verdichtungsraum München, der als *"Kern einer europäischen Metropolregion in seiner wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Metropolregion"*²⁵ gesichert und weiterentwickelt werden soll.

Laut der Begründung zu Ziele und Grundsätze A I 3.1.4 besitzt der große Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen *"herausragende Bedeutung für ganz Nordbayern, die sich mit der deutschen Wiedervereinigung, der Grenzöffnung nach Osten und der EU-Osterweiterung noch erheblich gesteigert hat. Um diese Bedeutung langfristig zu sichern, muss die Metropolfunktion des großen Verdichtungsraums ausgebaut werden. Die Bayerische Staatsregierung*

²³ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, S. 19, Ziele A II 2.1.4

²⁴ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 4, Ziele und Grundsätze A I 3.1.4

²⁵ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 4, Ziele und Grundsätze A I 3.1.4

*wird sich in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) für die Anerkennung als europäische Metropolregion einsetzen. Die Brückenfunktion, insbesondere zu den mittelosteuropäischen Ländern, bietet neue Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung des großen Verdichtungsraums und des gesamten nordbayrischen Raums, die durch geeignete Maßnahmen in Wert gesetzt werden müssen“.*²⁶

Hierfür müssen die vorhandenen guten Verkehrsverbindungen unter Beachtung ökologischer Belange weiter ausgebaut und damit die Standortbedingungen noch verbessert werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Erschließung des Verdichtungsraums durch das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz sowie eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der überregionalen Ost-West-Verkehrsverbindungen. Um die innere Funktionsfähigkeit zu gewährleisten, ist zudem der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, insbesondere des schienengebundenen, erforderlich.²⁷

*“Für die Wahrnehmung der Impulsgeberfunktion und zur Sicherung einer gleichwertigen und ausgewogenen Entwicklung zwischen Nord- und Südbayern sind die Voraussetzungen für die Ansiedlung überregional und international bedeutsamer Institutionen und für die Stärkung der Wirtschaftsstruktur, vor allem durch Erhalt und strukturelle Verbesserung des produzierenden Gewerbes sowie den Ausbau des Dienstleistungsbereichs, zu erhalten und zu verbessern. Insbesondere der Ausbau der Kompetenzfelder Neue Materialien, Verkehrs- und Energie-, Informations- und Kommunikations- sowie Gesundheitstechnologie einschließlich des entsprechenden Angebots im Bildungs- und Forschungsbereich soll angestrebt werden.“*²⁸

Neben mehreren kleineren textlichen und inhaltlichen Umgestaltungen sind im Vergleich zur Begründung im Landesentwicklungsprogramm 2003 zu A II 2.1.4 einige wesentliche Änderungen im neuen Entwurf enthalten. So wird dem großen Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen erstmalig neben dem großen Verdichtungsraum München Metropolfunktion attestiert. Hinsichtlich der Erschließung des Verdichtungsraums durch das Europäische Hochgeschwindigkeitsnetz erfolgt anders als im LEP 2003 keine explizite Erwähnung der ICE-Strecke München-Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin. Ebenfalls neu ist die Absichtser-

²⁶ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 89, Begründung zu A I 3.1.4

²⁷ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 89f, Begründung zu A I 3.1.4

²⁸ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 89f, Begründung zu A I 3.1.4

klärung der Bayerischen Staatsregierung, sich für die Anerkennung als Europäische Metropolregion in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) einzusetzen.

Detailliertere Festlegungen zu Metropolregionen finden sich im Entwurf in den Ausführungen zur räumlichen Entwicklung Bayerns in Deutschland und Europa (Ziele und Grundsätze A I 6.2 Metropolregionen in Bayern). Die besondere Bedeutung der *“Weiterentwicklung der Großräume München und Nürnberg in ihren jeweiligen internationalen Funktionen und ihre Festigung als Europäische Metropolregionen”*²⁹ wird als Grundsatz betont. Hierzu wurde als Ziel formuliert, die *“nationalen und internationalen verkehrlichen Anbindungen der Metropolregionen und die innerregionale Erschließung”* zu verbessern sowie *“die Standortattraktivität für internationale Institutionen und Unternehmen”* zu erhöhen. Weiter ist die Nutzung der *“Ausstrahlungseffekte der Metropolregionen in wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, kultureller und touristischer Hinsicht für eine positive Entwicklung im weiteren Umland”* anzustreben.

In der Begründung zu A I 6.2 wird die Funktion von Metropolregionen konkretisiert. Demnach stellen Metropolregionen einen wesentlichen strategischen Ansatz dar, *“um auf Landes- und regionaler Ebene im (inter)nationalen großräumigen Wettbewerb bestehen zu können. Sie fördern die Integration des Landes in die deutschen, europäischen und weltweiten Netze der Raumentwicklung, insbesondere in den wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen.”* Um eine erhöhte Standortattraktivität als unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung und Weiterentwicklung der Metropolfunktionen zu gewährleisten, bedarf es auch einer Verbesserung der nationalen und internationalen Verkehrsanbindungen bei allen Verkehrsträgern und einer optimalen innerregionalen Erschließung. Um kein Entwicklungsgefälle zwischen den Metropolregionen und ihrem Umland zu erzeugen, *“ist es besonders wichtig, die positiven Wirkungen der Metropolregion in das Umland hineinzutragen und dort zu nutzen.”*

²⁹ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 8, Ziele und Grundsätze A I 6.2

4. Analyse der Ausführungen zu Europäischen Metropolregionen im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm 2005

Wie unter 3.1 ausgeführt, wurden im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm 2005 an verschiedenen Stellen Festlegungen und Konkretisierungen zu den Europäischen Metropolregionen getroffen. Anhand dieser soll nachfolgend die Rolle, Funktion und Dimension von Europäischen Metropolregionen im Landesentwicklungsprogramm unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Nürnberg untersucht und analysiert werden.

4.1 Grundlegende Bedeutung der begrifflichen Verankerung

Die Einführung von Festlegungen zu Metropolregionen (A I 6.2) ist in Zusammenhang mit und vor dem Hintergrund zu Ziele und Grundsätze A I 6.1 zu sehen. In dem Grundsatz, den *„Erhalt und die Festigung Bayerns in seiner Stellung als eigenständiger Teilraum innerhalb Deutschlands und in einem auf Grundlage mitgliedersstaatlicher Zusammenarbeit polyzentrisch entwickelten Europa der Regionen“*³⁰ anzustreben, zeigt sich die lange propagierte Vorstellung, Bayern als Ganzes in einem sich polyzentrisch entwickelnden Europa der Regionen als eigenständigen Teilraum zu positionieren. In der Begründung zu A I 6.1 heißt es hierzu weiter, dass sich *„angesichts der raumstrukturellen Maßstabsvergrößerung von Politik und Wirtschaft der Trend zu großräumiger funktionsräumlicher Arbeitsteilung und Nivellierung und Relativierung struktureller Ausprägungen und Eigenarten“* verstärkt. Den sich daraus ergebenden *negativen räumlichen Wirkungen*“ gilt es *„durch entsprechende Initiativen zum Erhalt und zur Festigung der Eigenständigkeit Bayerns entgegen zu wirken“*. Zielkonkurrenzen zwischen Landes- und Europäischer Ebene müssen, um *„in Bayern das Leitziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen erfolgreich zum Tragen zu bringen“*, auf jeden Fall vermieden werden. Hierfür muss mit *„besonderem Nachdruck das im „Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK“ sowie in den vom Europarat erarbeiteten „Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ verankerte Konzept einer ausgewogenen, nachhaltigen und polyzentrischen räumlichen Entwicklung auf europäischer Ebene“* unterstützt werden.³¹

³⁰ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 7, Ziele und Grundsätze A I 6.1

³¹ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 99, Begründung zu A I 6.2

Ausführungen hierzu finden sich bereits im Landesentwicklungsprogramm 2003 an verschiedenen Stellen.³² Nicht ganz einsichtig ist in dem Zusammenhang der Umstand, dass einerseits Zielkonkurrenzen zwischen Landes- und Europäischer Ebene vermieden und im EUREK erarbeitete Leitlinien und Konzepte unterstützt werden sollen, andererseits aber das ebenfalls im EUREK verankerte Konzept der Europäischen Metropolregionen im Landesentwicklungsprogramm 2003 keinen Eingang fand, obwohl zu diesem Zeitpunkt mit der Europäischen Metropolregion München bereits eine von der MKRO anerkannte Metropolregion im Freistaat Bayern existierte. Hintergrund dürften wohl gewisse Befürchtungen gewesen sein, dass die Orientierung auf Metropolregionen als große Wachstumspole einen potentiellen Konflikt bzw. Widerspruch mit dem Leitziel der gleichwertigen Lebensbedingungen bedeuten könnte.

Insofern stellen die Festlegungen zu den Metropolregionen in Bayern im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm 2005 eine Neuerung dar. Für den Großraum Nürnberg bedeutet dies ohne Zweifel eine eindeutige Aufwertung. Erstmals werden damit im LEP mit Nürnberg und München zwei Großräume mit Metropolfunktion als gleichwertige Entwicklungsschwerpunkte von europäischer Dimension verankert.³³ Der Großraum Nürnberg erhält somit eine Bedeutung, die über die des großen Verdichtungsraums Nürnberg/Fürth/Erlangen hinausgeht.

Innerhalb der deutschen, europäischen und weltweiten Netze der Raumentwicklung stellen die Metropolregionen einen wesentlichen Ansatz dar, um im (inter)nationalen großräumigen Wettbewerb bestehen zu können.³⁴ Der Grundgedanke des Wettbewerbs impliziert, dass es einerseits Gewinner, andererseits aber auch Verlierer gibt. Übertragen auf die metropolitänen Großstadtregionen heißt dies, dass Faktoren wie die Wachstumspotentiale oder die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der großen Agglomerationsräume stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken werden.

In den Netzen der Raumentwicklung stehen die Europäischen Metropolregionen in zunehmendem Maße auch in Konkurrenz zueinander. Dieser Umstand bedeutet für den Großraum

³² BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, S. 16, Ziele A I 2.1 sowie S. 17, Ziele A I 2.2 und S. 112, Begründung zu A I 2.2

³³ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S. 8, Ziele und Grundsätze A I 6.2 und S.100, Begründung A I 6.2

³⁴ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, S.100, Begründung A I 6.2

Nürnberg, dass mit der Aufnahme in den Kreis der Metropolregionen und der damit verbundenen Aufwertung des Raums künftig in gewissem Maße auch eine größere Eigenverantwortlichkeit verbunden sein wird. Die Ausschöpfung endogener Potentiale oder der Aufbau geeigneter Organisationsstrukturen in der Metropolregion stellen eine Aufgabe an den Großraum dar, die im Wesentlichen in eigener Regie gelöst werden muss.

4.2 Räumliche Dimension und Abgrenzung

Die Frage der räumlichen Dimension und des Umgriffs von Metropolregionen stellt eines der zentralen Probleme dar, die mit dem Konzept der Europäischen Metropolregionen verbunden sind. Bislang gibt es weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene allgemeingültige Kriterien oder Definitionen, anhand derer sich Metropolregionen bestimmen bzw. eindeutig abgrenzen lassen.³⁵ Dies gilt sowohl für die Politik wie auch die Wissenschaft. Es herrscht lediglich ein gewisser Konsens über bestimmte metropolregionentypische Merkmale und Funktionen vor,³⁶ die jedoch von allgemeiner Natur und damit für die Abgrenzungsproblematik unzureichend sind.

Im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm spiegelt sich dies überdeutlich wieder. Entsprechend der Ziele und Grundsätze A I 3.1.4 ist die Weiterentwicklung des großen Verdichtungsraums Nürnberg/Fürth/Erlangen als Kern einer Metropolregion anzustreben. Semantisch könnte sich somit der Kern der Metropolregion mit dem großen Verdichtungsraum gleichsetzen lassen.

In der Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg wird der Kernbereich der Metropolregion ebenfalls konkretisiert. Rechtsträger der Metropolregion sind zunächst die Kernstädte Ansbach, Amberg, Bamberg, Bayreuth, Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach sowie die Kernlandkreise Ansbach, Amberg-Weizsach, Bamberg, Bayreuth, Erlangen-Höchstadt, Forchheim, Fürth/Bayern, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim, Neumarkt i. d. Opf., Nürnberger Land, Roth und Weißenburg-Gunzenhausen. Das metropolitane Netz wird derzeit von den Städten Coburg, Hof und Würzburg sowie den Landkreisen Coburg,

³⁵ Vgl. KUNZMANN, K.-R. (2002), Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S.341

³⁶ Vgl. BLOTEVOGEL, H.-H. (2004), Einige Thesen zur Begründung einer metropolorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, S. 1ff

Hassberge, Kronach, Kulmbach, Lichtenfels, Tirschenreuth und Wunsiedel i. Fichtelgebirge gebildet.³⁷

Dieser Umgriff weicht jedoch deutlich von den exakt definierten Grenzen des großen Verdichtungsraums Nürnberg/Fürth/Erlangen und damit dem Kern der Metropolregion im LEP ab. Hierbei muss sicherlich dahingehend differenziert werden, dass es sich bei der Regional Governance und den Organisationsstrukturen der Metropolregion Nürnberg um Kooperationen der kommunalen Gebietskörperschaften mit Unternehmen der Wirtschaft von nationaler und internationaler Bedeutung, mit öffentlichen und privaten Zusammenschlüssen sowie mit staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen von Wissenschaft, Verwaltung, Kultur und Sport handelt³⁸, die sich im Lauf der Zeit in ihrer räumlichen Ausdehnung verändern können, wohingegen das Landesentwicklungsprogramm ein hartes und rechtsverbindliches Instrument der Landesplanung darstellt und somit eine andere Rechtsnatur aufweist. Allerdings verdeutlicht dieses Beispiel anschaulich das Problem mangelnder Abgrenzungskriterien.

Weiter heißt es in der Begründung zu Ziele und Grundsätze A I 3.1.4, dass die Metropolfunktion des großen Verdichtungsraums ausgebaut werden muss. Metropolfunktionen besitzt jedoch nicht nur der große Verdichtungsraum, wenngleich dort die höchste Konzentration vorzufinden ist, sondern der gesamte Kernbereich sowie das metropolitane Netz, d.h. die gesamte Metropolregion.

In Ziele und Grundsätze A I 6.2 ist hingegen von den Großräumen Nürnberg und München die Rede. Die Weiterentwicklung *“in ihren jeweiligen internationalen Funktionen und ihre Festigung als europäische Metropolregionen sind von besonderer Bedeutung“*.

Zwar ist der Großraum Nürnberg sicherlich weiträumiger zu fassen als der große Verdichtungsraum Nürnberg, ob die Weiterentwicklung der internationalen Funktionen auch eine räumliche Komponente im Sinne einer weiteren Ausdehnung des Raums beinhaltet, oder ob der Großraum mit dem Umgriff der Metropolregion gleichzusetzen ist, bleibt im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm unklar.

³⁷ Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN METROPOLREGION NÜRNBERG, Beschluss vom 27.07.2005, Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, S. 1

³⁸ Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN METROPOLREGION NÜRNBERG, Beschluss vom 27.07.2005, Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, S. 1

Verstärkt wird die Abgrenzungsproblematik in Ziele und Grundsätze A I 6.2, wonach angestrebt werden soll, *“die Ausstrahlungseffekte der Metropolregionen in wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, kultureller und touristischer Hinsicht für eine positive Entwicklung im weiteren Umland zu nutzen“*.

Um welche Räume es sich bei dem Umland der Metropolregion handeln soll, ist aus den Ausführungen nicht ersichtlich. Nach der in der Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg gewählten Abgrenzung würde sich beispielsweise das Umland der Metropolregion jenseits des metropolitanen Netzes und damit im Norden und Osten auch jenseits der Bayerischen Landesgrenzen befinden.

Auch die in einigen Jahren potentiell anstehende Evaluierung des Konzeptes beispielsweise vor dem Hintergrund der Frage, ob die Ausstrahlungseffekte dazu beitragen, das Leitziel der gleichwertigen Lebensbedingungen zu verwirklichen oder ob Entzugseffekte größeren Ausmaßes auftreten, bedarf es einer möglichst exakten, wenn auch nicht zwingend gebiets-scharfen Abgrenzung der Kern-, Rand- und Umlandbereiche der Metropolregion.

In anderen Landesentwicklungsprogrammen oder -plänen werden zum Teil etwas konkretere räumliche Abgrenzungen der Metropolregionen getroffen, wie im Landesentwicklungsplan 2002 des Landes Baden-Württemberg. Die Europäische Metropolregion Stuttgart umfasst neben dem Verdichtungsraum Stuttgart die Räume um Heilbronn (Plansatz 6.2.2.2) sowie um Reutlingen/Tübingen (Plansatz 6.2.2.3) einschließlich seiner Randzone.³⁹ Die Räume Heilbronn und Reutlingen/Tübingen sollen innerhalb der Europäischen Metropolregion Stuttgart in ihrer Eigenständigkeit sowie ihrer Mittlerrolle und oberzentralen Funktion für die Regionen Franken und Neckar Alb unterstützt werden.

Zwar findet auch hier keine trennscharfe Gebietsabgrenzung der Metropolregion statt, was in gewisser Weise auch ihrem Charakter als funktionalem Verflechtungsraum widersprechen würde; die räumlichen Konkretisierungen beschränken sich jedoch anders als der Entwurf zum LEP Bayern 2005 nicht nur auf der Kern der Metropolregion, sondern beziehen auch die Randzonen mit ein.

³⁹ Vgl. WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG, (2002), Landesentwicklungsplan 2002, A Plansätze, S. 56

4.3 Rechtsnatur und Normgehalt

In der Begründung zu Ziele und Grundsätze A I 6.2 werden Metropolregionen als strategischer Ansatz auf Landes- und regionaler Ebene verstanden, um im internationalen großräumigen Wettbewerb bestehen zu können und die Integration des Landes in die deutschen, europäischen und weltweiten Netze der Raumentwicklung zu fördern.

Somit sind Metropolregionen den landesplanerischen Instrumenten zuzuschreiben. Eine eindeutige Einstufung als klassisches oder flexibles Instrument gestaltet sich jedoch nicht unproblematisch.

Eine Zuordnung zu den klassischen Instrumenten erscheint eher nicht angebracht. Weder sind Metropolregionen, anders etwa als Zentrale Orte (§ 2 ROG) im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert, noch werden im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm detaillierte Konkretisierungen getroffen.

Eine zusätzliche neue Gebietskategorie auf Landesebene wird nicht geschaffen. Auch die Integration in das System der Zentralen Orte erfolgt nicht. Damit folgt die Landesplanung dem Beschluss der MKRO zum Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen, in dem klar gestellt wurde, dass Metropolregionen keine neue Zielkategorie innerhalb des Zentralen-Orte-Konzeptes bilden sollen.⁴⁰

Auf Bundesebene haben Metropolregionen bislang eher den Charakter einer unverbindlichen Leitlinie und stellen keinen eindeutigen Rechtsbegriff dar. Eine direkte Umsetzungspflicht des Konzeptes für die Landesplanung im Sinne einer Bindungswirkung nach § 18 ROG existiert somit nicht.

Hieraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass es sich folglich um ein flexibles Instrument der Landesplanung handele, erscheint jedoch nicht ohne weiteres plausibel.

Ziele und Grundsätze A I 6.2 beinhaltet in den Festsetzungen zu Metropolregionen sowohl Grundsätze als auch Ziele. Insbesondere das Ziel, die nationalen und internationalen verkehrlichen Anbindungen der Metropolregionen und die innerregionale Erschließung zu verbessern sowie die Standortattraktivität für internationale Institutionen und Unternehmen

⁴⁰ Vgl. MICHEL, D. (1998), Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, Jhg. 56, S. 326

zu erhöhen, gibt den Metropolregionen vor dem Hintergrund der aus dem Zielcharakter resultierenden Beachtenspflicht ein Gewicht, das über das der flexiblen Instrumente hinausgeht.

Die Frage nach der Zielbeachtenspflicht und potentiell daraus resultierenden Forderungen gestaltet sich schwierig. Eine eindeutige Beachtenspflicht lässt sich sicherlich nur folgern, wenn sich eine konkrete Zuständigkeit und Rechtsfolge ableiten lässt. Die Kompetenzen des Freistaates hinsichtlich der internationalen Anbindung der Metropolregionen im Schienen- oder Straßennetz sind zwar begrenzt, dennoch lässt sich eine Beachtenspflicht nicht verneinen.

Von größerem Belang dürfte die Frage der Beachtenspflicht aber beispielsweise bei einer Forderung nach einem Ausbau des internationalen Flughafens Nürnberg sein. Dieser liegt im großen Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen, somit im Kern der Metropolregion und ist daher unzweifelhaft von der Zielformulierung betroffen. Zudem sind die Kompetenzen des Freistaates Bayern im Bereich des Luftverkehrs relativ weitreichend.

Eindeutig dem Kompetenzbereich der Landes- und regionalen Planung zuzuordnen ist die innerregionale Erschließung der Metropolregionen. Hier erscheint die Zielbeachtenspflicht und damit auch die Möglichkeit bzw. Berechtigung der Metropolregionen gegebenenfalls Forderungen gegenüber der Staatsregierung in diesem Bereich zu artikulieren, am deutlichsten gegeben. Hier kommt wiederholt die bereits unter 4.3 behandelte Abgrenzungproblematik von Metropolregionen zum Tragen.

Geht es z.B. um den S-Bahnausbau des bestehenden Netzes innerhalb des Verkehrsverbunds Großraum Nürnberg (VGN) etwa in Richtung Forchheim oder Neumarkt, ist die Frage der Zugehörigkeit zur Metropolregion angesichts des formulierten Ziels der innerregionalen Erschließung in Ziele und Grundsätze A I 6.2 in Zukunft von erheblicher Bedeutung. Gleiches gilt für die Erhöhung der Standortattraktivität in der Metropolregion.

Die Kombination aus Zielqualität, mangelnder Definition und Abgrenzung von Metropolregionen sowie dem Zusammenspiel mit anderen landesplanerischen Instrumenten im Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm wirft einige Probleme auf, die eine weitere Beschäftigung mit der Thematik der Metropolregionen aus raumordnungsrechtlicher wie raumplanerischer Sicht notwendig erscheinen lässt.

Als konkrete Aussage kann an dieser Stelle jedoch festgehalten werden, dass sich ungeachtet der bestehenden Zielqualität der entsprechenden Festsetzung im Entwurf (Ziele und Grundsätze A I 6.2) nicht über bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Ziele oder Instrumente in der Planung hinweggesetzt werden darf.

4.4 Umsetzung des Konzeptes

Nachdem das Konzept der Europäischen Metropolregionen in den Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm 2005 aufgenommen wurde, stellt sich die Frage, inwieweit dieses in den Gesamtzusammenhang des LEP integriert worden ist.

Dies ist vor dem Hintergrund der Querschnittsfunktion, die als Grundelement des LEP Bayern anzusehen ist und die den Metropolregionen in Ziele und Grundsätze A I 6.2 quasi zugeschrieben wurde von Relevanz. So sollen Ausstrahlungseffekte der Metropolregionen sowohl in wirtschaftlicher wie auch wissenschaftlicher, kultureller und touristischer Hinsicht für eine positive Entwicklung im weiteren Umland genutzt werden.

Ogleich diese Festsetzung getroffen wurde, kann von keiner wirklichen Umsetzung des Konzeptes gesprochen werden. Im gesamten Teil B des LEP-Entwurfs, der die Ziele und Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der raumbedeutsamen Fachbereiche enthält, werden die beiden bayerischen Metropolregionen nicht erwähnt. Dies gilt in besonderem Maße für die Ziele und Grundsätze in B II Nachhaltige gewerbliche Wirtschaft und Dienstleistungen, B III Nachhaltige soziale und kulturelle Infrastruktur, B V Nachhaltige technische Infrastruktur und B VI Nachhaltige Siedlungsentwicklung, die einen Großteil der Konkretisierungen und Ausführungen zu den Bereichen beinhalten, die von den Ausstrahlungseffekten der Metropolregionen tangiert werden sollen, d.h. Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Tourismus.

Besonders problematisch ist dies hinsichtlich der verkehrlichen Infrastruktur angesichts des bereits unter 4.3 behandelten Zielcharakters der Festsetzungen zu der (inter)nationalen Anbindung und innerregionalen Erreichbarkeit der Metropolregionen. Obwohl das Ziel in A I 6.2 ausdrücklich auf die Metropolregionen bezogen ist, finden sich im gesamten Teil B keine weiteren Ausführungen zu den entsprechenden Festsetzungen in dieser räumlichen Abgrenzung. So sind in B V 1 zwar zahlreiche Ziele und Grundsätze aufgeführt, die sich mit der verkehrlichen Anbindung und innerregionalen Anbindung von Teilgebieten der Metropolregion Nürnberg befassen, jedoch beziehen sich diese lediglich auf Verdichtungs- oder Grenzräu-

me, die entsprechend den Festsetzungen in Ziele und Grundsätze A I 6.2 nicht dem territorialen Umgriff der Metropolregion entsprechen.

Auch in den Zielen und Grundsätzen, die sich mit der Standortattraktivität beschäftigen, finden sich keine Aussagen, die die Metropolregion in einer wie auch immer gearteten Abgrenzung zur Gänze berücksichtigen.

In der Strukturkarte wurden im Entwurf die bisherigen 3 Strukturkarten 12 a „Gebietskategorien“, 12 b „Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte“ und 12 c „Entwicklungsachsen“ aus Gründen der leichten Handhabung bei erhöhter Informationsdichte zusammengefasst.⁴¹

Hier erschiene es überdenkenswert, wenn auch die beiden Metropolregionen Nürnberg und München in den zeichnerischen und textlichen Darstellungen der Strukturkarte berücksichtigt würden, um beispielsweise die Brückenfunktion der Metropolregion Nürnberg zu den mitteleuropäischen Ländern darzustellen, wenngleich Metropolregionen sich weder den Gebietskategorien noch den Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten oder Entwicklungsachsen zuordnen lassen.

⁴¹ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, Anhang3

5. Fazit

Die Implementierung der Europäischen Metropolregionen im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005 stellt eine wesentliche Neuerung in der bayerischen Landesplanung dar und spiegelt den aktuellen Diskurs über gleichwertige Lebensbedingungen und gezielte Wachstumspolförderung wieder, der in der nationalen und internationalen Raumordnung und Raumplanung geführt wird. Eindeutig klargestellt ist auch im neuen Entwurf, dass der Freistaat Bayern am Leitziel der gleichwertigen Lebensbedingungen sowie an einer nachhaltigen Entwicklung Bayerns auch zukünftig festhalten will. Dennoch rückt die Wettbewerbsorientierung mit der Fokussierung auf Metropolregionen auch im LEP etwas stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Metropolregionen als Instrument der Landesplanung sollen Hilfestellung geben, um Problemlagen zu bündeln und zu strukturieren. Als alleiniger Problemlöser im engeren Sinne beispielsweise bei den strukturellen Problemen des nordbayerischen Raums können und sollen Metropolregionen jedoch nicht fungieren.

Die Querschnittsorientierung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen ist entwicklungsorientiert und wettbewerbsorientiert und bietet damit neue Chancen und Möglichkeiten, aber auch Herausforderungen für den Raum Nürnberg und Franken.

Nicht zu unterschätzen ist die Ausweisung als Europäische Metropolregion durch die MKRO sowie die Verankerung im neuen LEP-Entwurf 2005 für das Selbstverständnis des fränkischen Raums. Verbunden hiermit ist nicht nur ein Imagegewinn unter Standort- oder Marketinggesichtspunkten. Insbesondere die Gleichwertigkeit der Großräume Nürnberg und München war in dieser Form in den bisherigen Landesentwicklungsprogrammen nicht gegeben und ist eine eindeutige Aufwertung des Großraums Nürnberg. Beide bayerischen Metropolregionen sind von herausragender Bedeutung für die Entwicklung Bayerns und darüber hinaus bzw. stellen zwei der Knotenpunkte in einem sich polyzentrisch entwickelnden Europa dar.

Wünschenswert wären angesichts der genannten Schwierigkeiten, wie der unter 4.2 eingehend behandelten Abgrenzungsproblematik weitreichendere Konkretisierungen zu Metropolregionen trotz der vorgenommenen Straffung des Landesentwicklungsprogramms. Dies obliegt jedoch nicht allein der Landesplanung, die rechtlich für die Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms zuständig ist, sondern ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Politik und

Wissenschaft, die es in Zukunft weiter zu präzisieren und zu lösen gilt. Im konkreten Fall der Europäischen Metropolregion Nürnberg, die sich während der Aufstellung des Entwurfs noch im organisatorischen und räumlichen Abstimmungsprozess befand, konnten sicherlich nur schwerlich detailliertere Ausführungen im LEP hinsichtlich der Abgrenzung getroffen werden. Dies ist nicht zuletzt auch und verstärkt Aufgabe der handelnden Akteure in der Metropolregion selbst, die im Konsens Organisationsstrukturen und Handlungsfelder aufbauen müssen, was aktuell geschieht.

Die Querschnittsfunktion der Metropolregionen wird jedoch zukünftig stärker berücksichtigt und mit den genannten Zielen und Grundsätzen des gesamten Landesentwicklungsprogramms verzahnt werden müssen, wenn die zu Metropolregionen eingeführten Festlegungen erfolgreich realisiert werden sollen.

Literaturverzeichnis

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, (Hrsg.), (1995), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover

BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 14. Wahlperiode, (10.07.2003), Drucksache 14/13291, München

BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.07.2004), Drucksache 15/1454, München

BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.07.2004), Drucksache 15/1455, München

BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (30.11.2004), Drucksache 15/2201, München

BAYERISCHER LANDTAG, (Hrsg.), 15. Wahlperiode, (15.02.2005), Drucksache 15/2789, München

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN, (Hrsg.), (2003), Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003, München

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (Hrsg.), (2005), Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005, München

BLOTEVOGEL, H.-H. (2004), Einige Thesen zur Begründung einer metropolenorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, Duisburg

BOMBA W./ FROMMER H. (2004), Metropolregion Nürnberg, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, STADT NÜRNBERG, AMT FÜR STADTFORSCHUNG UND STATISTIK, Nürnberg

HENDLER, R./KOCH H.-J, (2004), Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, Stuttgart

KUNZMANN, K.-R. (2002), Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, Bonn

LIEBEL, C. (2005), Das Konzept der europäischen Metropolregionen- Analyse und Bewertung der potentiellen Metropolregion Nürnberg, in: MAIER, J. (Hrsg.), (2005), Heft 237 der Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth

MICHEL, D. (1998), Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, Jhg. 56, Köln

MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG, (Hrsg.), (1995), Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, Bonn – Bad Godesberg

o.V., (2005), Baugesetzbuch (BauGB), (2005), 37. Auflage, München

o.V., (2004), Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) v. 27.12.2004, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004, S. 524-526, München

o.V., (2003), Neue Hoffnung- Region soll Metropole werden, in: Nürnberger Nachrichten, (19.09.2002)

RAT DER EUROPÄISCHEN METROPOLREGION NÜRNBERG, Beschluss vom 27.07.2005, Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG, (2002), Landesentwicklungsplan 2002, Stuttgart

Internetquellen

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE,(2005),
<http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/aufgaben/aufgaben.htm>, (Stand: 02.09.2005)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005),

<http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrume/allgemei/instrum.htm>,

(Stand: 02.09.2005)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE, (2005),

<http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrumente/lep.htm>, (Stand:

04.09.2005)