

Politische Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen strukturschwacher Regionen, dargestellt am Beispiel des Freistaats Bayern

Dr. Fischer – Heidlberger

Für die Einladung zu diesem Symposium danke ich Ihnen sehr. Es freut mich, dass die langjährige und sehr fruchtbare Zusammenarbeit des chinesischen Volkes für Freundschaft mit anderen Ländern (FG) und der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) mit dieser Veranstaltung weiter vertieft wird und dabei ein Thema der Raumentwicklung im Brennpunkt steht. Die Erörterung von Fragen der Raumentwicklung erweitert die Kenntnisse und das wechselseitige Verständnis über unsere beiden Staaten und der Erfahrungsaustausch mit Ihnen hilft auch uns bei der Fortentwicklung der Ansätze zur Raumentwicklung sehr.

1. Ausgewogene Entwicklung von Stadt und Land – ein wichtiges Thema weltweit

Die starke Zuwanderung in die grossen Städte führt vielerorts zu gravierenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belastungen, die sowohl die strukturschwachen Räume als auch die grossen Zentren treffen. Die ausgewogene räumliche Entwicklung zwischen ländlichen Gebieten und Städten und v.a. die besondere Stärkung strukturschwacher Räume sind ein Problem, mit dem heute alle Länder der Erde unabhängig von ihrem Entwicklungsstand und von ihren gesellschaftspolitischen Leitlinien konfrontiert sind.

Um raum- und umweltgerechte Entwicklungen zu erreichen, sind einfache Lösungen nicht geeignet. Bei der Entwicklung Bayerns und insbesondere

seiner strukturschwachen Räume nach dem zweiten Weltkrieg hat sich gezeigt, dass

- funktionsfähige Zentren als ökonomische, technische und kulturelle Impulsgeber für den ländlichen, strukturschwachen Raum unverzichtbar sind,
- das Reservoir an natürlichen Ressourcen, an Flächen für die Land- und Forstwirtschaft, an Trinkwasser, an Bodenschätzen sowie der hohe Grad der sozialen Verflechtung und heimatlichen Geborgenheit der Menschen im ländlichen Raum Quelle des Fortschritts sind.

Diese Faktoren sind unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Gesamtentwicklung eines Landes bestmöglich gelingt.

2. Vergleichbarkeit Deutschland / Bayern – China

Natürlich bin ich mir bewusst, dass die Probleme und auch die Lösungsansätze etwa zwischen der Bundesrepublik Deutschland und China nicht direkt übertragbar sind. So ist die Fläche der Volksrepublik etwa 27 mal grösser als die der Bundesrepublik; ihre Bevölkerungszahl beträgt mehr als das 15-fache (China: rd. 1.233 Mio., Deutschland: rd. 82 Mio.; Bayern: rd. 12 Mio. – jeweils 1998). Die Bevölkerungsdichte liegt in China mit rd. 130 Einwohnern je qkm dagegen deutlich unter der der Bundesrepublik mit rd. 230 Einwohnern pro qkm und der Bayerns mit 170 Einwohnern pro qkm.

REFERATE

Allerdings sind in China und insbesondere auch in den chinesischen Provinzen bzw. autonomen Regionen Yunnan, Gansu, Ningxia, Innere Mongolei, Qinghai und Guizhou weite Teilgebiete nicht bewohnbar. Bringt man diese in Abrechnung, kommt man letztendlich zu vergleichbaren Einwohnerdichten.

Bei aller Unterschiedlichkeit in der Dimension sowie in der natur- und kulturräumlichen Ausstattung bestehen jedoch durchaus Parallelen in den Entwicklungstendenzen. Bayern ist der Fläche nach das grösste Land in Deutschland. Aufgrund der Verfassung in Deutschland besitzt Bayern eine eigenständige Regierung mit Kompetenzen zur eigenverantwortlichen Steuerung und Entwicklung. Im Rückblick gesehen hatte Bayern Ausgangsbedingungen und Probleme, die teilweise mit denen in China heute durchaus vergleichbar sind:

- Bayern hat in den letzten 5 Jahrzehnten die Entwicklung von Agrarstaat zum modernen Industriestaat und Dienstleistungsstaat vollzogen. Fanden seinerzeit noch rd. 40% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft Beschäftigung, so ist heute in diesem Sektor nicht einmal mehr jeder 26. beschäftigt (unter 4%).
- Die Infrastruktur im ländlichen Raum war völlig unzureichend. Wichtige Versorgungseinrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Universitäten oder Krankenhäuser gab es vorwiegend nur in den grösseren Zentren, die wirtschaftsnahe Infrastruktur, wie Strassen und Energieleitungen, war nur unzureichend in der Fläche ausgebaut. An Freizeit- und Erholungseinrichtungen fehlte es nahezu völlig.
- 2 Mio. Flüchtlinge waren nach dem zweiten Weltkrieg zu integrieren; sie

strömten vielfach – nach kurzem Aufenthalt in den ländlichen und strukturschwachen Räumen – in die grossen Städte, die kriegsbedingt oft zerstört waren und in denen die Wohnungsnot besonders gross war.

- Bayern verzeichnete mit rd. 1.830 DM / Einwohner im Jahr 1950 das niedrigste Bruttoinlandsprodukt aller Länder in der Bundesrepublik Deutschland, zudem waren die Wachstumsraten weit unterdurchschnittlich.
- Die Arbeitslosigkeit betrug in den strukturschwachen Räumen teilweise bis zu 30%; das Durchschnittseinkommen in Bayern lag deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.
- Auch nach der Integration der Flüchtlinge setzte sich der Wanderungsstrom in Richtung Städte fort. Auf der Suche nach qualifizierten Arbeitsmöglichkeiten drängten die Menschen v.a. in die grossen Verdichtungsräume, wo die ohnehin schon bestehende Wohnungsnot weiter verstärkt wurde. Ende der 60iger Jahre verzeichnete München, die Hauptstadt Bayerns, einen Einwohnerzuwachs von 30 – 40.000 pro Jahr. Das entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 3 – 4%, ein Zuwachs, der heute für die grossen Metropolen in den Entwicklungsländern typisch ist.

Angesichts dieser Entwicklung drohte unser Land auseinanderzufallen in Räume mit hohem, unkontrollierten Wachstum und in Gebiete mit nur schwacher wirtschaftlicher Entwicklung und starker Abwanderung.

3. Erfolgreiche Raumentwicklung

Heute – nach über 50-jähriger planmässiger Raumentwicklungspolitik – können wir feststellen, dass dieser Gefahr erfolgreich begegnet wurde. Bayern ist ein im internationalen Vergleich höchst erfolgreicher und wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort geworden, und auch die strukturschwachen Landesteile haben Anschluss an die Entwicklungen des Landes insgesamt gefunden. Dabei konnte der Umfang der Problemräume in Bayern erheblich verkleinert werden. Während noch in den 60er Jahren fast der gesamte ländliche Raum mit rd. 60% der bayerischen Bevölkerung durch erhebliche Strukturschwächen gekennzeichnet war, sind heute nur noch rd. 30% der Bevölkerung den schwächer strukturierten Gebieten zuzuordnen. Allerdings haben sich auch hier die Lebensbedingungen erheblich verbessert. Im einzelnen:

- Der ländliche, strukturschwache Raum verfügt heute über ein flächendeckendes Netz moderner und leistungsfähiger Versorgungseinrichtungen (z.B. Realschulen, Gymnasien, Universitäten, Krankenhäuser), die einem Vergleich mit den Verdichtungsräumen ohne Weiteres standhalten.
- Auch die für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Standorte wichtige wirtschaftsnahe Infrastruktur (z.B. Gewerbegebiete, gute Fernstrassenanbindung, umweltfreundliches Energieangebot) ist gut entwickelt.
- Die Wirtschaft hat diese Vorleistungen des Staates zur Standortverbesserung honoriert und durch die Schaffung einer Vielzahl neuer und moderner

Arbeitsplätze zu einer weitgehenden Stabilisierung der Arbeitsmärkte im strukturschwachen Raum beigetragen. Dadurch haben sich die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten erheblich verringert. Zum Beispiel betrug die Arbeitslosenquote in den strukturschwachen Regionen im Durchschnitt des Jahres 1999 8,4%, in den Regionen mit grossen Verdichtungsräumen 7,2% und im Landesdurchschnitt 7,4%.

Bestes Indiz für den erreichten hohen Entwicklungsstandard des ländlichen und insbesondere strukturschwachen Raums in Bayern ist die Bevölkerungsentwicklung. Seit Mitte der 80er Jahre konnte der negative Bevölkerungstrend in den ländlichen Gebieten gestoppt werden. Seit dieser Zeit weist der ländliche Raum positive Salden bei den Wanderungen auf, das Phänomen der Landflucht existiert in Bayern seither nicht mehr.

4. Erfolgsfaktoren

Was waren die Grundlagen und Instrumente für diesen Erfolg ?

A) Richtige Strukturentscheidungen bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1948:

Hierzu zählen insbesondere:

- Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland als föderativer Staat: u.a. wurde dabei festgelegt, dass die Zuständigkeit für Fragen der Raumentwicklung in erster Linie bei den Ländern liegt; Bayern kann deshalb seine Landes- und Regionalentwicklung in eigener Zuständigkeit und möglichst problemnah selbst steuern.

REFERATE

- Entscheidung für die Wirtschaftsform der sozialen Marktwirtschaft: Raum- und Wirtschaftsentwicklung wurden dadurch auf viele Schultern verteilt, und die Initiativen, gerade der Privatwirtschaft, stellen wichtige Wachstumsimpulse für die Entwicklung des ländlichen, strukturschwachen Raums dar.
- Einrichtung eines leistungsfähigen Finanzausgleichssystems zwischen Bund und Ländern, um ausgewogene finanzielle Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland herzustellen. Finanzschwachen und in der Wirtschaftsentwicklung zurückgebliebenen Ländern, wie z.B. den Flächenländern oder seit der Wiedervereinigung die neuen Länder in Ostdeutschland, wurde dadurch ermöglicht, Anschluss an die Gesamtentwicklung zu gewinnen.

B) Konsequente Ausrichtung der fachübergreifenden Landesentwicklung an der Strategie „Herstellung gleichwertiger gesunder Lebensbedingungen in allen Landesteilen“:

Der ländliche und insbesondere strukturschwache Raum war angesichts der schwierigen Ausgangssituation Ende des 2. Weltkriegs systematisch und vorrangig zu stärken, um ihn vor Entleerung zu bewahren. Massgebliche Teilstrategien waren dabei

- das Erschließungsprinzip, d.h. die Erreichbarkeit der strukturschwachen Räume und deren Infrastrukturausstattung wohnortnah entsprechend dem Konzept der zentralen Orte vorrangig zu verbessern und

- das Vorhalteprinzip, d.h. Einrichtungen der Wirtschafts- bzw. wohnortnahen Infrastruktur in dünn besiedelten strukturschwachen Gebieten selbst dann zu erhalten, wenn die Auslastung nicht mehr voll gewährleistet ist.

Um die Strategie „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Landesteilen“ effektiver durchzusetzen, erfolgte 1971 die Gründung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. Es war das erste Ministerium seiner Art in Europa und hat heute viele Nachahmer gefunden.

Diese Strategie „Herstellung gleichwertiger gesunder Lebensbedingungen in allen Landesteilen“ wurde konsequent in den Gesetzen verankert und für alle öffentlichen Planungsträger verbindlich erklärt. Die Planungen z.B. der Städte und Gemeinden haben sich dieser Zielvorgabe anzupassen. Auch im Raumordnungsverfahren, einem speziellen Planungsinstrument zur Beurteilung der Raum- und Umweltverträglichkeit einzelner Grossvorhaben der Infrastruktur, wurde diese Leitvorstellung konsequent angewandt.

C) Berücksichtigung der Leitvorstellung ausgewogener Raumentwicklung auch in den Fachpolitiken:

Auch in den raumwirksamen Fachpolitiken fand die Leitvorstellung ausgewogener Regionalentwicklung Berücksichtigung. Beispiele dafür sind:

- Wirtschaftsförderung: hier liegt ein wesentlicher Schwerpunkt auf der Förderung exportorientierter gewerblicher Unternehmen in strukturschwachen Gebieten sowie auf der Stärkung des für die ländlichen Gebiete wichtigen Mittelstands und Handwerks;

REFERATE

- Errichtung neuer Universitäten und Fachhochschulen, insbesondere auch im ländlichen Raum, z.B. neue Universitäten in Bayreuth bzw. Passau oder die Fachhochschulgründungen in Weiden / Amberg, Ansbach oder Deggendorf;
- Behördenverlagerung von der Landeshauptstadt in die ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räume, z.B. Errichtung der Aussenstelle für Umweltschutz in Kulmbach;
- Städtebauförderung, dabei v.a. auch verstärkte Nutzung der Programme durch kleinere Städte im ländlichen Raum;
- Dorferneuerung, um die Infrastruktur und die Lebensbedingungen auf örtlicher Ebene im ländlichen Raum zu verbessern; nicht zuletzt
- Ein leistungsfähiger kommunaler Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kommunen, um vor allem auch Kommunen im ländlichen Raum eine angemessene Finanzausstattung und Entwicklung zu ermöglichen.

Die konsequente Ausrichtung der Fachpolitiken an der Leitvorstellung ausgewogener Raumentwicklung bestätigt sich auch im überdurchschnittlichen Einsatz an öffentlichen Förder- und Investitionsmitteln zugunsten der strukturschwachen Regionen. Von 1973 bis 1998 wurden in Bayern

- für die überwiegend strukturschwachen Regionen insgesamt rd. 215 Mrd. DM,
- für die sonstigen ländlichen Regionen rd. 115 Mrd. DM und
- für die Regionen mit grossen Verdichtungsräumen rd. 130 Mrd. DM eingesetzt.

5. Wie steuert Bayern heute seine Raumentwicklung ?

Bayern will auch in Zukunft ein attraktiver und international wettbewerbsfähiger Standort bleiben. Wir wollen einen Spitzenplatz unter den Regionen in Europa einnehmen, eine der zukunftsfähigsten Länder für wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt und hohem Wohlstand für unsere Bürger sein. Auf jeden Fall wollen wir dabei unsere dezentralen Raum- und Siedlungsstrukturen in Wirtschaft, Technologie und Gesellschaft raum- und umweltverträglich mitgestalten. Dies bedeutet konkret, dass die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum bewahrt und möglichst verbessert werden sollen. Wir werden deshalb auch künftig an der Entwicklungspriorität zu Gunsten des ländlichen Raums, insbesondere der strukturschwachen Gebiete, festhalten. Im Landesentwicklungsprogramm, das wir gerade fortschreiben, werden wir die entsprechenden Weichenstellungen dafür vornehmen.

Besondere Wachstumschancen sieht Bayern in der Entwicklung zum High-Tech-Standort. Die Bayerische Staatsregierung investiert deshalb ab dem Jahr 2000 Privatisierungserlöse in Höhe von 2,65 Mrd. DM in eine High-Tech-Offensive und ein Standortprogramm.

Damit fördern wir u.a.:

- den Ausbau von High-Tech-Zentren von Weltrang, etwa auf den Gebieten der „Life Sciences“, der Biomedizin, der Mechatronik, der Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Umwelttechnik,
- die Kooperation von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen mit der Wirtschaft,

REFERATE

- die Qualifizierung von Schülern, Studenten und Arbeitnehmern durch eine Bildungsoffensive, die Existenzgründungen neuer Unternehmen sowie den Ausbau der Technologieinfrastruktur,
- die Internationalisierung von Forschung und Technik sowie
- das Marketing für den Standort Bayern weltweit.

Ein ganz wesentlicher Schwerpunkt des Programms beinhaltet auch die Stärkung der regionalen Technologiekompetenz, insbesondere im flachen Land. Die Regionen selbst haben hierzu die entsprechenden Konzepte erarbeitet. Die 165 aussichtsreichsten Projekte werden finanziell unterstützt.

6. Umweltschutz: vom Reparaturbetrieb zum integrierten Konzept

Im Rahmen meiner Verantwortung als Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen bin ich nicht nur für die Landesentwicklung sondern auch für den Naturschutz und technischen Umweltschutz zuständig. Gestatten sie mir daher einige Bemerkungen zum Thema Umweltschutz.

„Gebt uns blauen Himmel zurück!“ so ein Titel der Pekinger Jugendzeitung aus letzter Zeit. Dieses Zitat erinnert mich stark an einen politischen Slogan des deutschen Bundeskanzlers Brandt aus den späten sechziger Jahren. Brandt forderte damals für das grosse deutsche Kohlerevier an der Ruhr: „Blauer Himmel über der Ruhr!“ Die Parallelen liegen auf der Hand. Im Nachkriegsdeutschland florierte die industrielle Entwicklung. Als

die Probleme der Wasser- und Luftreinhaltung immer

drängender wurden, erkannte man, dass Umweltschutz nötig ist, um eingetretene Schäden zu reparieren. Das Bundesland Bayern hat dabei besonders früh und vorausschauend gesehen, dass Umweltschutz in andere Politikbereiche und in die Wirtschaft vorsorgend zu integrieren ist. Vor wenigen Tagen haben wir den 30-igsten Geburtstag des weltweit ersten Umweltministeriums in Bayern begangen.

Anfänglich haben die Unternehmen Umweltschutz als kostspieligen Reparaturbetrieb angesehen. Heute hat sich in Deutschland und Europa die Erkenntnis durchgesetzt, dass Investitionen in den Umweltschutz den Wert des Standortes erhöhen. Standortqualität wird heute durchwegs auch danach beurteilt, ob Luft, Wasser und Boden sauber sind. Die deutsch-chinesische Umweltkonferenz in Peking beweist, dass der Dialog zwischen China und Deutschland in diesen Fragen Früchte trägt. Ich sehe darin einen sehr positiven Ansatz, der unbedingt weitergeführt werden sollte.

Ein beliebter Slogan lautet: Bayern liebenswert und lebenswert. So sehen wir unser Land und die Menschen ihre Heimat. Ich wünsche Ihrem Land eine gute Entwicklung, die den Wohlstand der Menschen in den Städten und den ländlichen Räumen erhöht und damit liebens- und lebenswerte Heimat wird. Wir sind gerne bereit, die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung für eine gedeihliche Entwicklung in den Provinzen Chinas zum Nutzen der Menschen auch in Zukunft zu unterstützen.