

Arbeitsberichte der ARL 35

# NEUE PERSPEKTIVEN FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE RAUMORDNUNG IN BAYERN

Manfred Miosga, Simon Dudek, Andreas Klee (Hrsg.)



# ARL

AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

**Arbeitsberichte der ARL 35**

## NEUE PERSPEKTIVEN FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE RAUMORDNUNG IN BAYERN

Manfred Miosga, Simon Dudek, Andreas Klee (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:  
Zentralabteilung  
Prof. Dr. Andreas Klee (klee@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 35

ISBN 978-3-88838-439-4 (PDF-Version)  
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)  
CC\_BY-SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-440-0 (Print-Version)  
ISSN 2193-1542 (Print-Version)  
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2022  
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein, H. Wegner  
Formales Lektorat: C. Moghaddesi  
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:  
Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):  
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.  
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 35.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
Vahrenwalder Straße 247  
30179 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0  
Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)  
[www.arl-international.com](http://www.arl-international.com)

## INHALT

Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern Manfred Miosga	3
Leitbilder und Aufgaben der bayerischen Landesentwicklung im Wandel der Zeit Christiane Odewald	29
Bayerische Landesentwicklung im Lichte von Finanzkrise und austeritätspolitischem Föderalismus – Bestandsaufnahme und Herausforderungen Simon Dudek	46
Zum Bedeutungsverlust der Landesplanung Andreas Klee	59
Fähigkeiten und Potenziale der Regionalen Planungsverbände in Bayern Sebastian Büchs	76
Die landesplanerische Ausweisung zentraler Orte in Bayern und Ansätze zu deren Überprüfung. Es geht auch anders: Weniger und trotzdem erreichbar Ralf Klein	95
Abgrenzung von Handlungsräumen für Raumordnung und Raumplanung Reinhard Paesler	124
Soziale Infrastruktur und räumliche Gerechtigkeit – Zum Potenzial des Ansatzes der Fundamentalökonomie Hans-Martin Zademach, Simon Dudek	138
Planung wiederentdecken: Raumordnung 2.0 Theophil Weick	151
Impulse für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern Manfred Miosga	163
<b>Kurzfassung / Abstract</b>	<b>185</b>



Manfred Miosga

## HERAUSFORDERUNGEN UND ANSÄTZE FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE RAUMORDNUNG IN BAYERN

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Herausforderungen für die Raumentwicklung in Bayern
    - 2.1 Schlanke Pläne und dürftige Datengrundlagen
    - 2.2 Einschätzungen zu aktuellen Herausforderungen für die Raumordnung in Bayern
    - 2.3 Zunehmende Gestaltungsanforderungen an die Raumordnung
  - 3 Räumliche Gerechtigkeit als Leitmotiv
  - 4 Nach Jahrzehnten vielfältiger Reformen – geschwächte Raumordnung vor großen Herausforderungen
    - 4.1 Bayerische Landesentwicklungspolitik: Vorbild aus vergangenen Tagen
    - 4.2 Regelungsverzicht und Verlust an Gestaltungsfähigkeit im schlanken Staat
    - 4.3 Regionalplanung mit eingeschränkter Steuerungskapazität
    - 4.4 Überkommene Raumabgrenzungen
    - 4.5 Zentrale-Orte-Konzept: aufgeweicht bis zur Unglaubwürdigkeit
    - 4.6 Abwälzung der staatlichen Planungsverantwortung auf die Kommunen
  - 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

### Kurzfassung

Die Raumordnung in Bayern ist seit einigen Jahrzehnten Gegenstand wiederholter Reformprozesse. Diese folgen der Logik der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung. Der Staat zieht sich einerseits kontinuierlich aus seiner planerischen Verantwortung zurück und überträgt diese den Kommunen. Andererseits bleiben spürbare Entwicklungsunterschiede zwischen den Teilräumen bestehen. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen legen hingegen eine Neuorientierung der Raumordnung nahe, die wieder mehr Wirkungskraft und Gestaltungsfähigkeit aufweisen kann. Die Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL analysiert die Ergebnisse der Reformschritte als einen massiven Bedeutungsverlust und entwickelt neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung. Dieser Beitrag zeigt den Auftrag der Arbeitsgruppe auf, kritisiert die Ergebnisse des Rückbaus der letzten Jahrzehnte, stellt neue Herausforderungen dar und empfiehlt das Leitbild der räumlichen Gerechtigkeit als neuen normativen Bezugspunkt für eine kraftvolle Renaissance der Landes- und Regionalplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat Bayern.

## Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Leitbilder – Aufgaben – Verwaltungsreform – Planungsprozesse – Strukturen

## Challenges and approaches for future-proof spatial planning in Bavaria

### Abstract

Spatial planning in Bavaria has repeatedly undergone processes of reform in recent decades. These reforms followed the logic of deregulation, de-bureaucratisation and municipalisation. The state has continuously withdrawn from its planning responsibilities, transferring them to the municipalities. Nonetheless, noticeable differences in development between sub-areas remain. However, current and future challenges call for a reorientation of spatial planning, which could lead to improved effectiveness and creative capacity. Analyses by the focus group “New Perspectives for Future-Proof Spatial Planning in Bavaria” of the ARL Bavarian Working Group suggest that the reforms have resulted in a massive loss of significance and develop new perspectives for future-proof spatial planning. This article presents the mission of the working group, criticises the results of the downgrading of spatial planning in recent decades, and presents new challenges. The guiding principle of spatial justice is recommended as a new normative reference point for a powerful renaissance of federal-state and regional planning to create equivalent living conditions in the state of Bavaria.

### Keywords

Regional development – guiding principles – tasks – administrative reform – planning processes – structures

## 1 Einleitung

Unter dem Eindruck durchaus widersprüchlicher Prozesse und Debatten in Bezug auf die Raumordnungspolitik in Bayern hat die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL Ende 2017 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit neuen Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern befassen soll.

Der Freistaat Bayern hat als erstes Bundesland von den neuen Möglichkeiten der Föderalismusreform Gebrauch gemacht und 2009 per Beschluss des Ministerrates nicht nur die Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes als Vollgesetz, sondern auch eine Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) beschlossen. Als Leitmaßstab wurde eine weitere Entbürokratisierung, Deregulierung und – soweit möglich – Kommunalisierung gesetzt. Damit hat die Bayerische Staatsregierung die Fortsetzung und Vertiefung eines über Jahrzehnte andauernden Prozesses eingeleitet, der im Ergebnis die Bedeutung der Raumordnung in Bayern weiter reduzieren und zugunsten eines staatlichen Planungsverzichtes und einer Übertragung von Verantwortung auf die Kommunen zurückdrängen soll. Das neue Landesplanungsgesetz wurde 2012 beschlossen<sup>1</sup> und im Jahre 2013 wurde die Gesamtfort-

---

<sup>1</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W).

schreibung des Landesentwicklungsprogramms vorgelegt (BayStMFLH 2013). Eine weitere Fortschreibung wurde bereits kurze Zeit danach auf den Weg gebracht, da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zum Landesentwicklungsprogramm bereits ein erheblicher Fortschreibungsbedarf festgestellt wurde. Auch das fortgeschriebene und 2018 in Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm (BayStMFLH 2018) soll nun laut Beschluss des Bayerischen Ministerrats vom 17. Dezember 2019 wenige Jahre später erneut angepasst werden.

Diese Reformaktivitäten der bayerischen Landesplanung wurden von der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL in den letzten Jahren kontinuierlich, kritisch und konstruktiv begleitet. In verschiedenen Anhörungen des Bayerischen Landtags haben Mitglieder der Landesarbeitsgemeinschaft konkrete Anregungen und Vorschläge eingebracht und produktiv mitgewirkt.<sup>2</sup> In zwei Fachtagungen der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern (Juli 2016 in Augsburg und Dezember 2016 in Nürnberg) wurde die aus fachlicher Sicht verbesserungswürdige Situation der Landes- und Regionalplanung in Bayern erörtert sowie über die Herausforderungen und möglichen Strategien für eine zukunftsfähige Raumordnung im Freistaat diskutiert.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL hat auch im Zusammenwirken mit anderen Fachverbänden im Rahmen der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ (vormals „Das bessere LEP“) gemeinsame Stellungnahmen erarbeitet und übergreifend abgestimmt. Dabei ist ein bemerkenswerter Konsens der planerischen Fachverbände wie ARL, Bayerische Akademie Ländlicher Raum, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) sowie der Architektenkammer und der Bauingenieurstkammer entstanden, dem sich auch andere Verbände und Mitglieder des Landesplanungsbeirats und darüber hinaus angeschlossen haben (Umweltverbände, kirchliche Einrichtungen, Heimatverbände).<sup>3</sup> Ebenso bemerkenswert ist, dass die Staatsregierung diesen fachlich begründeten Stellungnahmen in der Vergangenheit kaum Gehör geschenkt hat und ihre Linie des weitgehenden und zunehmenden Verzichts auf staatliche Planung unbeirrt fortgesetzt hat.

Darüber hinaus haben in den letzten Jahren auch plebiszitäre Initiativen Themen der Landesentwicklung mit teilweise großen Mobilisierungserfolgen aufgegriffen. Zu nennen sind hier die Volksbegehren, die sich mit dem anhaltend hohen Flächenverbrauch („Betonflut stoppen“) und dem Erhalt der Biodiversität am Beispiel des Insektensterbens („Rettet die Bienen“) auseinandergesetzt haben.<sup>4</sup> Im Jahr 2013 wurde gemein-

---

2 Vgl. u. a. Jacoby, C. (2013): Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 5. Februar 2013. In: Bayerischer Landtag (Hrsg.): Anhörung zum Thema: „Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) (Drucksache 16/15555)“, München, Anlage 20, 1–8; Jacoby, C. (2017): Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Staatsregierung zur Veränderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) (Drucksache 17/16280) vom 28.03.2017. In: Bayerischer Landtag (Hrsg.): Anhörung vom 27. April 2017, München, Anlage 13, 178–209.

3 Eine Übersicht über die gemeinsamen Stellungnahmen findet sich unter: <https://www.besseres-lep-bayern.de/materialien> (04.01.2022).

4 <https://volksbegehren-artenvielfalt.de/> (04.01.2022); <http://betonflut-eindaemmen.de/> (04.01.2022).

sam mit den Landtagswahlen eine Volksabstimmung durchgeführt, um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Staatsziel in die Bayerische Verfassung aufzunehmen. Dieser Verfassungsänderung ist neben parlamentarischen Initiativen aus den Reihen der Opposition ein ebenfalls kontroverser Diskurs in der interessierten Öffentlichkeit vorausgegangen, der sich an einem Bericht des von der Staatsregierung eingesetzten „Zukunftsrates“ in den Jahren 2010/2011 entzündet hatte (Zukunftsrat 2010). In diesem Bericht wird gefordert, den Freistaat Bayern konsequent als ein Unternehmen zu führen und insbesondere das „Kerngeschäft“ – also die wirtschaftlich erfolgreichen Kernregionen – zu stärken. Die angrenzenden suburbanen Räume sollten demnach besser an die Kernzentren angebunden werden, damit deren Erreichbarkeit verbessert und weitere Pendlerdistanzen machbar werden. Den umliegenden (peripheren) ländlichen Regionen käme dann eine ökologische Ausgleichsfunktion zu sowie die Aufgabe, Nahrungsmittel bereitzustellen und attraktive Erholungsräume anzubieten.

Diese Vorschläge laufen nicht nur zentralen Axiomen der Raumordnung zuwider (Ausgleichsorientierung, ausgewogene räumliche Entwicklung, Vorhalteprinzip von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, Vorrangprinzip der Stärkung ländlicher und strukturschwacher Räume, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse), sie haben zudem Ängste in den ländlichen Regionen ausgelöst, zunehmend abgehängt zu werden. Schließlich prägt die Erfahrung des Rückzugs der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche (Streckenstilllegungen bei der Bahn und Schließung von Bahnhöfen, Schließung und Zusammenlegung von Schulstandorten, funktionale Ausdünnung der Ortskerne bei privaten Dienstleistungsangeboten z.B. durch die Schließung von Bankfilialen und Einzelhandelsbetrieben) die Wahrnehmung in den peripheren ländlichen Regionen. Für Aufregung sorgte der Vorschlag, Teile Niederbayerns und Oberfrankens sollten sich grenzüberschreitend orientieren und Impulse für die Regionalentwicklung aus Kooperationen mit Tschechien oder Oberösterreich suchen, was als Empfehlung bewertet wurde, diese Regionen quasi aufzugeben (vgl. kritisch Miosga 2011). Die öffentlich vorgetragene Empörung aus Kommunen und Verbänden sorgte für eine erneute Diskussion der Stärkung des ländlichen Raumes auch bei der CSU, einschlägige Strategiepapier der Staatsregierung – wie den Aktionsplan demografischer Wandel unter dem Titel „Aufbruch Bayern“ (Bayerische Staatsregierung 2011) oder der Heimatstrategie (BayStMFLH 2014) – und für eine Offenheit zur Aufnahme eines neuen Staatszieles in der Verfassung.

Nach der Verfassungsänderung wurde auf Antrag der Opposition vom Bayerischen Landtag eine Enquete-Kommission eingerichtet, die von 2014 an 34-mal getagt, einen umfangreichen Fragenkatalog bearbeitet und Anfang 2018 ihren umfassenden Abschlussbericht vorgelegt hat (Bayerischer Landtag 2018). Ebenso wie die Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ hat auch die Enquete-Kommission, der neben 13 Parlamentarierinnen und Parlamentariern der im Landtag vertretenen Fraktionen auch acht Expertinnen und Experten aus der Fachverwaltung, aus Kammern und der Wissenschaft angehört haben, in ihrem Abschlussbericht betont, dass neben leistungsfähigen und finanziell angemessen ausgestatteten Kommunen insbesondere eine wirksame und koordinationsfähige Landes- und Regionalplanung eine wesentliche Rolle für die Umsetzung des neuen Staatszieles spielen müssten (Bayerischer Landtag 2018: 66, 77–78, 91).

In diesem stark widersprüchlichen Umfeld – anhaltender Rückzug aus der Planung durch den Gestaltungsverzicht des Staates und Responsibilisierung der Kommunen einerseits versus Forderungen nach einer wirksameren Planung der Landesentwicklung, effektiver Koordination der Fachplanungen und Ressortpolitiken andererseits – hat sich die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL entschieden, „nicht länger in einer defensiven Position zu verharren und lediglich auf weitere Entwicklungen einer erodierenden Landesplanung zu reagieren, sondern mit einer gebotenen ganzheitlich-umfassenden, strategischen und durchaus auch visionären Betrachtung über neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern nachzudenken, die sich an den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen orientiert“.<sup>5</sup>

Drei Arbeitsphasen mit den folgenden Forschungsfragen wurden dabei formuliert:

Erstens sollten in einer *Orientierungsphase* aktuelle und neue Herausforderungen für die Raumentwicklung und Raumordnung identifiziert und raumrelevante Leitbilder zur Raumentwicklung und raumrelevanter sektoraler Strategien und Programme auf Ebene der EU, des Bundes und des Landes Bayern (nachhaltige Entwicklung, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen, Flächensparen, demographischer und sozioökonomischer Wandel, Energiewende, Klimaschutz und -anpassung, Mobilitätsentwicklung, Biodiversität, Globalisierung und Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft etc.) mit Fokus auf die Raumentwicklung in Bayern hin ausgewertet werden. Die jeweiligen Reformen in der bayerischen Landesplanung seit 2006 sollten analysiert und insbesondere der von Akademien und Verbänden vorgebrachten Grundsatzkritik (Deregulierung, Kommunalisierung, Doppelsicherungsverbot, Fragmentierung des raumordnerischen Steuerungsanspruchs etc.) Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sollten die Berichte der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ berücksichtigt, eine Analyse der aktuellen raumstrukturellen Situation in Bayern vorgenommen und eine Verständigung über zentrale künftige Herausforderungen und Aufgaben für die Landes- und Regionalplanung erreicht werden.

In der *Strategiephase* sollten Strategien der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) zur Koordination und Steuerung der Raumentwicklung analysiert und weiterentwickelt werden, insbesondere hinsichtlich der Planungsorganisation und Governance-Strukturen, der Raumkategorien und Regionsabgrenzungen, des formellen und informellen Planungsinstrumentariums sowie der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

---

5 Aus dem der Bildung der Arbeitsgruppe vorausgegangenem Call for Membership vom November 2017.

In der Phase der *Visionen* sollten – auch mit Blick auf europäische Nachbarstaaten – zum Teil grundlegend neue bzw. andersartige Ansätze der überörtlichen Koordination und Steuerung der Raumentwicklung zur Bewältigung der neuen Herausforderungen diskutiert und entwickelt werden.

Der Call for Membership brachte vielfältige Kompetenzen in der Arbeitsgruppe zusammen. Erfahrene Praktikerinnen und Praktiker unterschiedlicher Altersgruppen aus der Landes- und Regionalplanung in Bayern haben in der Arbeitsgruppe ebenso mitgewirkt wie jüngere und etablierte Wissenschaftler, die vielfältige Forschungsperspektiven einbringen konnten. Erfahrungswissen und Forschungsergebnisse aus der aktuellen Praxis wurden ebenso eingespeist wie analytische Perspektiven aus der kritisch-reflexiven Distanz zurückliegender einschlägiger praktischer und wissenschaftlicher Berufsleben. Dadurch ist es gelungen, aktuelle Zugänge mit dem längeren historischen Blick auf die Erfahrungen der Jahrzehnte seit der Etablierung der Landes- und Regionalplanung in Bayern zu verbinden.

Die Arbeitsgruppe hat insgesamt in 13 Sitzungen getagt, wobei die letzten vier Sitzungen ab März 2020 pandemiebedingt nur online stattfinden konnten. Im Frühjahr 2021 hat die Arbeitsgruppe ihre inhaltlichen Arbeiten abgeschlossen. Im Sinne des Arbeitsauftrags wurde in der Orientierungsphase zunächst eine Einschätzung der aktuellen Situation der Raumordnung in Bayern vorgenommen. Neben einer Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Bayern hat sich die Arbeitsgruppe inhaltliche Impulse Dritter eingeholt und diskutiert, so etwa in gemeinsamen Sitzungen mit der Geschäftsführung der Europäischen Metropolregion Nürnberg und den Mitgliedern des Bündnisses „Wege zu einem besseren LEP“.

Dabei zeigte sich, dass eine intensivere Auseinandersetzung mit der „Reform“geschichte der bayerischen Landes- und Regionalplanung vonnöten ist, da das Wissen über die Stellung, die Instrumente, den Einfluss und die Bedeutung, die die Landesentwicklung in Bayern in den Jahrzehnten nach ihrer Etablierung hatte, verloren zu gehen drohte. Damit verschiebt sich die Referenzfolie für die Einschätzung der heutigen Situation im Sinne einer „shifting-baseline“ in eine Richtung, die viele Reformvorschläge, die an dem anknüpfen, was früher möglich war, vor dem Hintergrund des heutigen neoliberal dominierten Staatsverständnisses als abwegig erscheinen lassen.

Aus diesem Grund hat sich die Arbeitsgruppe entschlossen, diese Reformgeschichte und ihre Wirkung in zentralen Beiträgen zu dokumentieren und kritisch zu reflektieren (vgl. die Beiträge Odewald, Dudek, Klee und Klein in diesem Band). Diese Analysen stellen eine wesentliche dokumentarische Leistung dar und bilden den Bezugspunkt für die Entwicklung von aktuellen Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Raumordnung in Bayern.

In kreativen Workshop-Formaten haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe im Anschluss an die Orientierungsphase Herausforderungen, Chancen und Risiken zusammengetragen und Lösungsideen für eine Reform entwickelt. Die Herausforderungen werden im Folgenden skizzenhaft wiedergegeben (vgl. Kapitel 2). Dabei wird – in An-

lehnung an die Enquete-Kommission – deutlich, dass es einer neuen ethisch-normativen Fundierung einer Landesentwicklungspolitik bedarf, wenn diese wieder stärker gestaltend eingreifen soll. Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, das seitens der Kommission zur Grundlage ihres Berichts gemacht worden ist, bietet dafür eine gute Basis (vgl. Kapitel 3) und wurde seitens der Arbeitsgruppe als normativer Bezugsrahmen übernommen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wurden die Lösungsideen vertieft diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass aufgrund der gesellschaftlichen Herausforderungen und der Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte wieder ein grundlegender Perspektivenwechsel erforderlich wird.<sup>6</sup> Reinhard Paesler stellt in seinem Beitrag (in diesem Band) heraus, dass die Raumabgrenzungen trotz erheblicher dynamischer räumlicher Strukturveränderungen nach wie vor unverändert sind und einer grundlegenden Überarbeitung und Modernisierung bedürfen. Sebastian Büchs ergänzt (in diesem Band) die Lösungsideen durch Vorschläge zur Stärkung der Regionalplanung und der Regionalen Planungsverbände, um die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit in der Vermittlerposition zwischen Kommunen und Staatsregierung zu stärken.

Ebenso müssen die gesellschaftlichen Leistungen der staatlichen Daseinsvorsorge nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie neu bewertet werden. Hans-Martin Zademach und Simon Dudek führen dazu das Konzept der Fundamentalökonomie ein und heben die ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung sorgsam räumlich geplanter Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Stärkung der räumlichen Gerechtigkeit hervor.

Zentrale Orte übernehmen konzeptionell nach wie vor eine wesentliche Rolle zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit. Dazu muss allerdings einerseits das raumordnerische Konzept der Zentralen Orte sinnvoll ausgestaltet und glaubwürdig in der Lage sein, einen Beitrag zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit zu leisten. Andererseits muss die staatliche Förderpolitik auch dazu beitragen, dass Zentrale Orte in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben erfüllen und entsprechend leistungs- und tragfähige Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote bereithalten zu können. Ralf Klein arbeitet in seinem Beitrag (in diesem Band) auf, dass eine politisch opportunistische inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten höherer Hierarchiestufen kontraproduktiv ist und zurückgenommen werden müsste. Zudem muss die Raumordnungspolitik wieder eine koordinative Rolle staatlicher Regulierungs-, Investitions- und Fördertätigkeit übernehmen, um die Herausforderungen aufzugreifen und gestalten zu können. Theophil Weick stellt diese Wiedergewinnung der Koordinationsfähigkeit der Raumordnung daher ins Zentrum seiner theoretisch-konzeptionellen Überlegungen (in diesem Band).

---

6 Eine wesentliche Herausforderung liegt in der anhaltend hohen Flächenneuinanspruchnahme in Bayern. Da die ARL dazu erst kürzlich ein Positionspapier veröffentlicht hat (ARL 2018), wurde dieser Aspekt in der Arbeitsgruppe zwar diskutiert und in die Arbeit einbezogen, aber nicht eigens weiter vertieft.

Die Arbeitsgruppe hat in ihrer weiteren Arbeit aus den vorhandenen Beiträgen und Überlegungen ein Policy-Paper zusammengestellt und im Rahmen einer Fachtagung der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern im Frühjahr 2020 vorgestellt. Die Anregungen aus der Diskussion wurden aufgegriffen und die Forderungen in einem Positionspapier veröffentlicht (ARL 2020). Die zunehmende Zuspitzung der Klimakrise, der anhaltend hohe Flächenverbrauch und die Corona-Pandemie haben schließlich die Arbeitsgruppe und zahlreiche ihrer Mitglieder dazu bewegt, in den letzten Monaten gemeinsam mit anderen Bündnispartnern Appelle und Vorschläge an die Staatsregierung zu richten, auf diese drängenden Herausforderungen mutig und adäquat zu reagieren. Die Inhalte dieser Appelle fließen in eine Überarbeitung und Weiterentwicklung des Positionspapiers ein und werden im Abschlusskapitel in diesem Band vorgestellt.

Im Folgenden werden nun wesentliche Arbeitsergebnisse und Diskussionsstände zu den Herausforderungen und Grundlagen für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern vorgestellt.

## **2 Herausforderungen für die Raumentwicklung in Bayern**

Zu Beginn einer jeden Visions-, Strategie- und Konzeptentwicklung stehen sinnvollerweise immer eine kritische Bewertung der Ausgangslage, eine Einschätzung, welche Herausforderungen zukünftig zu erwarten sind und, darauf aufbauend, eine Analyse der Risiken und der Potenziale für die weitere Entwicklung (z. B. im Rahmen einer SWOT-Analyse – einer Stärken-, Schwächen-, Chancen- und Risiken-Betrachtung). Dazu werden vor allem verlässliche Informationsgrundlagen benötigt, auf deren Basis solche Analysen vorgenommen werden können.

### **2.1 Schlanke Pläne und dürftige Datengrundlagen**

Die Beschäftigung mit der Raumordnung und Raumentwicklung in Bayern steht jedoch vor der besonderen Herausforderung, dass es seit Jahren keine regelmäßigen, umfassenden, detaillierten und verlässlichen wissenschaftlichen Analysen zur Raumentwicklung in Bayern mehr gibt, so wie sie beispielsweise vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf Bundesebene erstellt<sup>7</sup> oder im Rahmen der Raumordnungsberichte des Bundes mit wechselnden Themenschwerpunkten diskutiert werden.<sup>8</sup> Dies liegt zum einen daran, dass sich die universitäre Forschungslandschaft, die sich mit Fragen der Raumentwicklung in Bayern beschäftigt, zunehmend ausgedünnt hat (z. B. durch eine Umorientierung bei Neubesetzungen weg von der klassischen Raumordnung oder ländlichen Entwicklung hin zu anderen Themenschwerpunkten und zunehmend internationalen Forschungsfeldern oder auch durch die Ver-

---

7 Vgl. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/raumentwicklung/\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/raumentwicklung/_node.html) (04.02.2022).

8 Die Raumordnungsberichte des Bundes legen thematische Schwerpunkte für ihre Analysen entsprechend den von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossenen Leitbildern der Raumordnung, zuletzt zum Thema „Wettbewerbsfähigkeit“ im Juni 2021 (BBSR 2021).

ringerung der Anzahl einschlägiger Lehrstühle und Professuren z. B. in der Geographie, Stadt- oder Regionalplanung). Zum anderen ist dies aber auch die Folge der Reform der Raumordnung selbst.

So behandelt der Raumordnungsbericht, der gemäß Bayerischem Landesplanungsgesetz (Art. 32 BayLplG)<sup>9</sup> dem Parlament und damit der Öffentlichkeit alle fünf Jahre jeweils zur Mitte der Wahlperiode vorgelegt werden muss, nur Themen, die sich als wesentliche raumbedeutsame Entwicklungen auf die Regelungsbereiche der Raumordnung beziehen (vgl. Bayerische Staatsregierung 2019). Da Themenfelder und Regelungsbereiche jedoch in den letzten Reformen kontinuierlich reduziert wurden und auch Gebietskategorien bis zur Unschärfe erweitert worden sind (so z. B. der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“, der mittlerweile mehr als 40% der Landesfläche umfasst; vgl. Koch 2014), sind die Analysen der Raumordnungsberichte zunehmend eingeschränkter und die Aussagekraft begrenzter geworden. Die Planungsregionen als räumliche Analyseebene sind dabei zu grob gefasst, um einen differenzierten Blick auf raumstrukturelle Prozesse und Herausforderungen zu erhalten.

Mit der Gründung des Bayerischen Heimatministeriums als Teil des Finanzministeriums, dem seit 2013 bis zur Regierungsneubildung nach den Wahlen von 2018 auch die Landesentwicklung zugeordnet war, wurde zudem eine neue Kategorie von Planung und Berichterstattung ins Leben gerufen: die sogenannten Heimatstrategien und Heimatberichte. In der Heimatstrategie werden einzelne struktur- und raumwirksame Politikfelder herausgegriffen, medienwirksam und herausgehoben präsentiert. Einige der Themen beziehen sich unmittelbar auf das Landesentwicklungsprogramm. So wurden in der ersten Heimatstrategie weitere Deregulierungen und Aufweichungen angekündigt, andere Themen betreffen strukturwirksame Sektoralpolitiken wie Breitbandausbau oder Behördenverlagerungen (BayStMFLH 2014). Bei den klangvollen Teilelementen wie der „Nordbayern-Initiative“ oder der „Südbayern-Offensive“ werden zahlreiche geplante staatliche Förder- und Investitionsprojekte übergreifend zusammengestellt. Zudem werden ohnehin laufende Aktivitäten wie die routinemäßige Neuverhandlung des kommunalen Finanzausgleichs aufgeführt. Der Heimatbericht soll hingegen Gradmesser der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung des ländlichen Raums sein und eine aktuelle Datenbasis über den ländlichen Raum liefern. Der Heimatbericht wird jährlich erstellt und der Öffentlichkeit vorgestellt und hat damit einen wesentlich höheren Aktualitätsgrad als der Raumordnungsbericht (vgl. BayStMFH 2020).

Offensichtlich stellen Heimatstrategie und Heimatbericht „politische Papiere“ dar, mit denen die Staatsregierung Aktivitäten zur Stärkung des ländlichen Raums, der Modernisierung und der Wettbewerbsfähigkeit des Freistaats insgesamt präsentieren möchte.<sup>10</sup> Sie dienen gegenüber der Öffentlichkeit als Handlungsnachweis, zur Ankündigung von Maßnahmen und sollen natürlich möglichst vor allem Wirkungen und Erfolge prä-

<sup>9</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

<sup>10</sup> Die Aussage, es handle sich um „politische Papiere“, wurde vom damaligen Staatssekretär im Heimatministerium selbst gegenüber der Enquete-Kommission bei einem Besuch der Kommission in der Außenstelle des Ministeriums am 12. März 2015 in Nürnberg getätigt.

sentieren. Allerdings liefern sie gegenüber den Raumordnungsberichten über die kürzere Fristigkeit hinaus keine wesentlichen zusätzlichen Informationen hinsichtlich der raumstrukturellen Situation und Entwicklungsdynamiken. Vielmehr sind sie fachlich in der Kritik, weil sie durch die Darstellung mancher statistischer Daten eher Probleme verschleiern als offenlegen. Beispielsweise werden Wachstumsraten von demographischen und ökonomischen Indikatoren präsentiert, die eine Angleichung der ländlichen Räume darlegen sollen, wobei das entsprechende Niveau gemessen in absoluten Zahlen aufgrund der stark unterschiedlichen Bezugsbasis sich teilweise sogar weiter auseinanderbewegt hat (vgl. kritisch Sträter 2016).

Folglich ist es aufgrund der derzeit offiziell bzw. amtlich aufbereiteten Daten schwer, sich einen objektiveren Überblick über das Ausmaß und die Entwicklung räumlicher Disparitäten zu verschaffen. Zudem fehlt es an einem entwickelten Zielsystem, auf dessen Basis eine Bewertung der Daten vorgenommen und eine Aussage über die Bedeutung von ungleichen bzw. nicht gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen gemacht werden könnte. Dieses Problem wurde auch im Rahmen der Enquete-Kommission angesprochen. Daher wurde dort ein grundlegend neues Prinzip der raumbezogenen wissenschaftlichen Analysen und Berichterstattung vorgeschlagen. Kern dieses Analyse- und Berichterstattungskonzepts ist die Entwicklung eines ethisch-normativen Bezugsrahmens, wie Gleichwertigkeit verstanden und begründet werden kann. Dazu wurde das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit formuliert und verfassungsrechtlich und gerechtigkeitsphilosophisch begründet. Die vier konstitutiven Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit wurden als Bezugspunkt genommen, um jeweils mit einem Set an Indikatoren die Verhältnisse erfassbar zu machen. Dabei hat die Kommission darauf geachtet, dass bei der Auswahl und Benennung der Indikatoren sowie die zugrundeliegende Subjektperspektive und die Vulnerabilität einzelner Gruppen ausreichend Berücksichtigung finden (Bayerischer Landtag 2018: 27–43).

Im Rahmen der Enquete-Kommission wurde mit den begrenzten Mitteln eines zuarbeitenden Gutachtens zudem ein erster Versuch gestartet, eine Darstellung der Indikatoren vorzunehmen und damit eine Basis für eine Diskussion zum Ausmaß räumlicher Gerechtigkeit in Bayern zu schaffen. Dieser Versuch konnte in mehrfacher Hinsicht nur sehr eingeschränkt gelingen. Das liegt sowohl an der Datenverfügbarkeit als auch an der Frage der Aufbereitung und Darstellung der Daten. Schließlich stecken insbesondere hinter der Frage der Aufbereitung der Daten jeweils Entscheidungen, die die Aussagefähigkeit beeinflussen. Deshalb hat die Kommission dies als weiteren Forschungsbedarf gekennzeichnet und ebenso empfohlen, dem Parlament jeweils zu Beginn der Legislaturperiode einen differenzierten und ausführlichen Bericht zur Einschätzung der räumlichen Gerechtigkeit in Bayern vorzulegen, damit auf dieser Basis dann Regierungspolitik zur Verwirklichung des Staatsziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen betrieben werden kann (Bayerischer Landtag 2018: 73). Bisher wurde diese Empfehlung jedoch nicht von den Regierungsparteien aufgegriffen.

Für die Arbeit der Arbeitsgruppe hat dieser Umstand die Konsequenz, dass anstelle einer tieferen datenbasierten Analyse räumlicher Disparitäten eine Einschätzung der aktuellen Verhältnisse auf der Basis vorhandener Arbeiten und Informationen (Hei-

matberichte, Raumordnungsberichte, Bericht der Enquete-Kommission, eigene Studien der Mitglieder der Arbeitsgruppe und anderer Institute, verfügbare Literatur) vorgenommen wurde und nur zu bedeutenden Fragestellungen eigene Untersuchungen angestellt werden konnten.

## **2.2 Einschätzungen zu aktuellen Herausforderungen für die Raumordnung in Bayern**

Im Rahmen mehrerer Sitzungen und Workshops der Arbeitsgruppe wurde auf dieser Basis eine Art Stärken-Schwächen-Analyse vorgenommen, wobei insbesondere die Herausforderungen herausgearbeitet wurden, die für die bayerische Landes- und Regionalplanung in raumstruktureller Perspektive, im Hinblick auf ein sich wandelndes dynamisches Umfeld und in institutioneller Hinsicht gesehen werden, und zur Grundlage der vertiefenden Betrachtungen gemacht wurden. Nach der Einschätzung der Mitglieder der Arbeitsgruppe nehmen die Handlungserfordernisse in den letzten Jahren deutlich zu.

Die demographische Entwicklung bleibt eine zentrale Herausforderung. Sie schlägt sich einerseits in den peripheren ländlichen Regionen in einer stark überdurchschnittlichen Alterung der Bevölkerung nieder und mündet in einer schrumpfenden Bevölkerung, die mittlerweile auch durch einen positiven Wanderungssaldo kaum ausgeglichen werden kann (vgl. BayLStat 2020). Andererseits verteilt sich das positive Wanderungssaldo in Bayern räumlich seit Jahrzehnten sehr unterschiedlich. Insbesondere die anhaltend hohen Zuwanderungen in die Metropolen lösen dort neue Ansprüche und Konflikte in Bezug auf die Raumnutzung aus. Die Überlastung von Infrastrukturen und überhitzte Immobilienmärkte sind die Folgen.

In den nordöstlichen Randregionen haben Jahrzehnte des ökonomischen Strukturwandels und der Abwanderung junger Bevölkerungsgruppen in die Großstädte den demographischen Wandel zu einer anhaltenden Herausforderung gemacht. In diese Regionen überlagern sich mehrere Problemlagen. So führt der demographische und der ökonomische Strukturwandel in zahlreichen Kommunen zu zusätzlichen Investitionsbedarfen bei gleichzeitig schrumpfenden Einnahmen und damit zu einer dauerhaft angespannten Haushaltslage sowie anhaltend hohen Verschuldung. Zahlreiche Kommunen stehen unter Haushaltsaufsicht und reagieren durch Sparprogramme und Personalabbau, während eigentlich zusätzliche Handlungsprogramme und Aktivitäten erforderlich wären, um die Leistungen der Daseinsvorsorge zu stabilisieren und wieder attraktivere Rahmenbedingungen für Investorinnen/Investoren und „aktive“ Bevölkerungsgruppen bieten zu können.

In diesen Räumen überlagern sich diese Probleme zu hochproblematischen Mehrfachbenachteiligungen, die zu Abwärtsspiralen führen können. Abwanderungen, Alterung und Vereinzelung, Rückzug von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche, Tragfähigkeitsprobleme von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungsangeboten führen insbesondere in den Randlagen zu verödeten Ortskernen, Funktionsverlusten und Leerständen, teilweise werden Immobilienmärkte dysfunktional. Insgesamt ist die kommunale Leistungsfähigkeit (Personal- und Finanzausstattung) in

Bayern sehr ungleich verteilt und erschwert die Übernahme der Verantwortung für Teile der Raumentwicklung. Zudem verschärft der Rückzug der Planung den Wettbewerb unter den Kommunen.

In einigen ländlichen Räumen bestehen zunehmende Defizite in der Daseinsvorsorge (Alltagsversorgung, Gesundheitswesen, öffentliche Mobilitätsangebote) und in der Ausstattung mit wichtigen technischen Basisinfrastrukturen (Breitbandversorgung). Insbesondere der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und die Ausdünnung des Standortnetzes führen zu Unterversorgungen selbst in wachsenden Regionen Südbayerns (vgl. Michaeli/Ehrhardt/Miosga et al. 2020). Den boomenden Metropolen mit überlasteten Infrastrukturen, angespannten Immobilienmärkten und Defiziten im Wohnungsangebot stehen schrumpfende Regionen mit Leerstandsproblemen und ausgedünnten Ortskernen gegenüber. Aber auch im Wachstum der Metropolen herrscht grob gesagt ein Süd-Nord-Gefälle zuungunsten der nordbayerischen Großstädte, die in der Entwicklung ihrer Wirtschaftsleistung und Produktivität hinter den südbayerischen Wachstumsraum zurückfallen.

Die zunehmende Dezentralisierung ökonomischer Aktivitäten führt zu wachsenden neuen Flächennutzungsansprüchen auch außerhalb der Metropolen bzw. gezielt in den Zwischenräumen. Zulieferer, Logistikbetriebe und Güterverteilzentren suchen zentrale Großstandorte zwischen den Produktions- und Konsumzentren, um diese von dort besser bedienen zu können. Insbesondere an autobahnnahen Standorten entstehen großflächige Gewerbegebiete, die den Eindruck und Erlebnischarakter der Kulturlandschaft verändern. Die Flächenneuanspruchnahme ist in der Folge auf einem anhaltend hohen Niveau und verfehlt deutlich die Zielvorgaben des sparsamen Umgangs mit Fläche. Insbesondere in nicht-zentralen Orten und in Gemeinden in schrumpfenden bzw. stagnierenden Regionen ist sie überdurchschnittlich groß und führt zu ineffizienten Mustern der Flächennutzung (disperse Siedlungsstrukturen, Donut-Effekt, dysfunktionale Immobilienmärkte). Die Flächenneuanspruchnahme für Wohnen war dabei über Jahre hinweg überdurchschnittlich groß und hat insbesondere in nicht-zentralen Orten in ländlichen Räumen stattgefunden (Miosga 2019a). Die Folge ist eine wachsende Zahl von Pendlerinnen und Pendlern, die im Durchschnitt steigende Distanzen zurücklegen.

In ökologischer Hinsicht sind Veränderungen der Landnutzung problematisch. Höfesterben, Zusammenlegungen, Aussiedlungen und eine zunehmend industrialisierte Landwirtschaft führen ebenfalls zu einer Veränderung der Kulturlandschaft und ihres Erlebnisgehalts. Die Gewässerbelastung ist großflächig auf einem zu hohen Niveau, die Artenvielfalt nimmt ab und CO<sub>2</sub>-Senken sind durch wachsende Nutzungsansprüche unter Druck. Auch nehmen die Herausforderungen des Artenschutzes und des Klimawandels dramatisch zu. Zum einen ist eine umfangreiche Regeneration von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen erforderlich, um Ökosysteme und ihre Leistungen für die menschliche Zivilisation zu stabilisieren bzw. wiederherzustellen. Zum anderen wachsen die Anforderungen an eine Politik zur Reduzierung der Erderhitzung: In erheblichem Umfang werden Flächen für einen beschleunigten Ausbau von Anlagen zur Umwandlung erneuerbarer Energiequellen (Windkraftanlagen, Photo-

voltaikanlagen) benötigt. Es müssen Landnutzungsformen gefunden werden, die gleichzeitig helfen, Treibhausgasemissionen dauerhaft zu speichern (Aufforstung, Ausbau von CO<sub>2</sub>-Senken wie Wiedervernässung von Mooren), eine Anpassung an den Klimawandel vollziehen (vorbeugender Hochwasserschutz durch Erhöhung der Rückhaltefähigkeit der Landschaft, Beschattung durch Agroforstsysteme, Verhinderung der Bodenerosion durch Dauerkulturen) und eine Nutzung zur Nahrungsmittelproduktion sowie als Erholungsgebiete ermöglichen (sogenannte Mehrgewinnstrategien, vgl. WBGU 2020: 49).

In den letzten Jahren ist jedoch gerade der Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Windenergie an Land, in Bayern – auch aufgrund der sogenannten 10-H-Regelung – ins Stocken geraten und gefährdet die Ziele des Klimaschutzes und der Energiewende (vgl. Hehn/Miosga 2015). Die Verlagerung der Verantwortung auf die Kommunen ist hier gescheitert. Kaum eine Kommune geht den Weg des Unterlaufens der 10-H-Regelung mit Hilfe des Baurechtes, da massive Konflikte in der Bevölkerung zu erwarten sind (vgl. Miosga 2019b).

### **2.3 Zunehmende Gestaltungsanforderungen an die Raumordnung**

Die Benennung dieser Herausforderungen ist sicherlich nicht vollständig, eine Bewertung als tragfähige Arbeitshypothese ist jedoch möglich: Bayern ist nach wie vor geprägt von regionalen Disparitäten, ungleichen räumlichen Entwicklungsdynamiken und regional differenzierten Problemstellungen. Das derzeitige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsmodell führt zu anhaltend hohen „Flächenverbräuchen“, verändert die Kulturlandschaft in einer hohen Geschwindigkeit und verbraucht ökologische Ressourcen. Zudem erzeugt es permanent neue Bedarfe an Infrastrukturen für Transport und Verkehr sowie an neuem Wohnraum, während gleichzeitig Leerstände in anderen Teilräumen vorhanden sind.

Ein sorgsamerer Umgang mit Fläche und natürlichen Ressourcen, eine stärkere Angleichung der Entwicklungsdynamiken in allen Teilräumen, ein ökologisch verträglicher Entwicklungsmodus, ein Abbau struktureller Defizite in manchen Teilräumen, der Schutz der Kulturlandschaft, eine verlässliche Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen etc. – zusammenfassend könnte man sagen: die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit und gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – erfordern hingegen eine handlungs- und gestaltungsfähige Landesentwicklungspolitik, die Ressortpolitiken und räumliche Planung wieder stärker zusammenführt. Zudem werden die Zuspitzungen der zunehmend bedrohlichen Klima- und Biodiversitätskrise die Notwendigkeit eines tiefgreifenden gesellschaftlichen und räumlichen Transformationsprozesses immer stärker betonen. Die sich dadurch wandelnden Ansprüche an Raumnutzungen und die wachsenden aktiven Gestaltungserfordernisse werden in den nächsten Jahren handlungsfähige Institutionen für den sorgsamen Umgang mit dem Raum und den Umbau der Gesellschaft und ihrer Raumnutzungsmuster erforderlich machen (vgl. dazu auch SRU 2020; WBGU 2020).

### 3 Räumliche Gerechtigkeit als Leitmotiv

Welche Leitvorstellung soll nun einer Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Bayern zugrunde gelegt werden, die eine inhaltliche Richtschnur zur Bearbeitung der oben genannten Herausforderungen bieten kann? Auf welcher Basis können zukunfts-fähige Zielsysteme entwickelt werden und sind die vorhandenen Leitbilder ausreichend?

Tiefgreifende Veränderungen benötigen ein klares und nachvollziehbares normatives Gerüst und eine zustimmungsfähige ethische Fundamentierung als verlässliche Grundlage des Handelns sowie für die Bewertung und Transparenz von Entscheidungen. Die Orientierung an fundamentalen Freiheitsrechten, den Bedürfnissen der Menschen und an Gerechtigkeitsprinzipien erhöht die Akzeptanz auch von einschneidenden Maßnahmen. Die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat sich in ihrer Arbeit intensiv mit Gerechtigkeitskonzepten auseinandergesetzt. In ihrem Abschlussbericht schlägt sie mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit eine neue normativ-ethische Fundierung der Landesentwicklungspolitik vor und skizziert ein umfassendes Politikprogramm, um diese zu operationalisieren (Bayerischer Landtag 2018: 65–74).<sup>11</sup> Räumliche Gerechtigkeit dient sowohl als ethisch-moralischer als auch als verfassungsrechtlicher Bezugspunkt und liefert eine starke philosophische Begründung einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hinsichtlich der Formulierung einer Vision und eines Leitmotivs für die künftige Raumentwicklung und Raumplanung in Bayern bekräftigt die Arbeitsgruppe ausdrücklich die Ergebnisse der Enquete-Kommission und das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit als geeignete Grundlage.

Räumliche Gerechtigkeit beschreibt einen Anspruch an raumbezogene Politikgestaltung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, der sich an der Menschenwürde und an unveräußerlichen Grundrechten orientiert. Aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes lässt sich der Auftrag formulieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und gleichen Teilhabechancen auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Raumbezogene Politiken der Organisation der Daseinsvorsorge und der Gestaltung der Lebensumstände bilden somit die räumliche Säule des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates und fußen auf wesentlichen individuellen Grundrechten, die im Grundgesetz verankert sind (vgl. auch Kersten/Neu/Vogel 2015). Es richtet sich an das Individuum, dem die freie Entfaltung der Persönlichkeit, körperliche Unversehrtheit, freie Berufswahl, Zugang zu Bildung, Teilhabe an Kultur und Gesellschaft etc., kurz, ein Leben in Würde, zu ermöglichen ist und zwar unabhängig vom Wohnort und räumlichen Lebensschwerpunkt. Während direkt auf das Individuum bezogene Leistungssysteme des Sozialstaats gesellschaftliche Teilhabe durch die Absicherung von Risiken und durch Zugangsgarantien umsetzen (individuelle Absicherung gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Altersarmut durch die Sozialversicherung, kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen), zielt die räumliche Komponente auf die Verteilung, Qualität, Erreich-

---

11 Der Entwicklung des Konzepts der räumlichen Gerechtigkeit gingen die Arbeiten von Magel (2011) sowie Auweck/Bosse/Fechter et al. (2011) voraus, die im Rahmen der Kommissionsarbeit weiterentwickelt und um den Aspekt der Generationengerechtigkeit erweitert wurden (Magel/Miosga/Sträter 2015).

barkeit und Zugänglichkeit der dafür notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Dienstleistungsangebote.

In heterogenen Raumstrukturen ist eine vollständige Gleichheit in der Ausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge allerdings nicht möglich. Vielmehr geht es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können und Zugang zu den Errungenschaften unserer Wohlstandsgesellschaft zu erhalten. Dabei geht es mit dem Anspruch der Gewährung gleicher Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht um mehr als die Absicherung von Mindeststandards. Menschen aus strukturschwachen Regionen, aus wirtschaftlich schwächeren sozialen Verhältnissen oder mit Beeinträchtigungen sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden. Hier gelten auch das Diskriminierungsverbot und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes.

Gleichwertige Lebensverhältnisse – verstanden als räumliche Gerechtigkeit – berühren grundlegende Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Räumliche Gerechtigkeit ist für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflusst die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt. Räumliche Gerechtigkeit setzt aus der Perspektive des Individuums am „Outcome“ raumbezogener Planung und Politik an und nimmt dabei eine verallgemeinerbare Individualperspektive ein. Vulnerable Gruppen der Gesellschaft erfahren durch das Prinzip eine besondere Aufwertung.

Das Konzept fundiert etablierte Raumkonzepte (z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Gebietskategorien, Vorrangflächen) und rahmt die Nomenklaturen (Ziele, Grundsätze) der Raumordnung auf der ethischen Basis der verfassungsmäßig garantierten Grundrechte und Gerechtigkeitsprinzipien. Es bietet ein nachvollziehbares Zielsystem, das sich auch an individuellen Nutzenversprechen orientiert (soziale Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive, gesellschaftliche Teilhabe, Entfaltungschancen der Persönlichkeit, intergenerationale Solidarität). Eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern sollte die räumliche Gerechtigkeit zu ihrem übergeordneten Leitmotiv erheben, als ethischen Kompass für eine nachhaltige Raumentwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse anerkennen und für die Konkretisierung ihres Zielsystems nutzen.

Die Enquete-Kommission hat neben den drei Dimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit, die sich aus egalitär-liberalen Gerechtigkeitsphilosophien ableiten lassen (z.B. Rawls 1975), vorausschauend die Dimension der intergenerationalen Gerechtigkeit betont (Generationengerechtigkeit als vierte Säule) und ihr Handlungskonzept auf dem Ansatz der Befähigung (Nussbaum/Sen 1993) aufgebaut.

Das Prinzip der *Verteilungsgerechtigkeit* sichert den gleichen Zugang zu den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in guter Qualität durch eine gute Erreichbarkeit. Es richtet sich sowohl an die Kommunen als auch an die staatliche Planung. Zur Verteilungsgerechtigkeit gehören Rahmenbedingungen, Angebote und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in hohen Qualitäten, die das unmittelbare Lebensumfeld betreffen (Angebot an Wohnraum, hochwertiges und gesundheitsförderndes Wohnumfeld,

grundlegende Ver- und Entsorgungsdienstleistungen wie Telekommunikation, Energie, Wasser, Abwasser, Abfall), eine hohe Umweltqualität, leicht erreichbare Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten sowie eine Alltagsversorgung (Gesundheit, Güter des täglichen und kurzfristigen Bedarfs) in leichter Erreichbarkeit und guter Zugänglichkeit. Diese werden in großem Umfang von Kommunen bereitgestellt oder gegebenenfalls in interkommunaler Zusammenarbeit organisiert und mit Hilfe staatlicher Programme unterstützt (z. B. sozialer Wohnungsbau) bzw. planerisch gesteuert (z. B. großflächiger Einzelhandel, Ausweisung von Grundzentren).

*Chancengerechtigkeit* garantiert die Bereitstellung und einen möglichst leichten Zugang zu differenzierten Angeboten der Daseinsvorsorge. Sie schafft Rahmenbedingungen, die eine freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und befördern (Entwicklungschancen, Aufstiegsmöglichkeiten). Für die Bereitstellung dieser „Chanceninfrastrukturen“ ist ein gut funktionierendes Zentrale-Orte-System wesentlich. Über Zentrale Orte können weiterführende Bildungseinrichtungen, eine differenzierte medizinische Versorgung oder inspirierende Kulturangebote bereitgestellt und zugänglich gemacht werden. Hier wirken staatliche Planung, Ressortpolitik und Kommunen intensiv zusammen. Staatliche Regional- und Strukturpolitik, regionale Managements und differenzierte entwicklungsfördernde Programme (z. B. der Integrierten Ländlichen Entwicklung) sorgen im Zusammenspiel für vitale Wirtschaftsstrukturen und ein reichhaltiges Erwerbsangebot. Chancengerechtigkeit erfordert eine vertikal (Staat, Region, Kommune) wie horizontal (zwischen den Ressorts) gut koordinierte staatliche Planungs- und Investitionspolitik unter intensiver Einbindung der Kommunen.

*Verfahrensgerechtigkeit* sichert die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten der Menschen an den gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen (z. B. zu Mindestqualitäten, Substituten, akzeptablen Differenzen) und an Entwicklungsprozessen. Um diese Beteiligungsverfahren auf den verschiedenen Ebenen zu ermöglichen, sind leistungsfähige Organisationsstrukturen erforderlich (z. B. auf der Ebene der Regionalen Planungsverbände), die mit den organisatorischen Kapazitäten zur Gewährleistung eines solchen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses ausgestattet sind.

*Generationengerechtigkeit* rahmt räumliche Entwicklungsprozesse und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse normativ durch das Postulat einer starken Nachhaltigkeit und der Solidarität zwischen den Generationen. Entwicklungspfade, die heute beschritten bzw. geplant werden, dürfen die Entfaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen nicht beschneiden. Kommende Generationen müssen mindestens die gleichen, nach Möglichkeit sogar bessere Bedingungen vorfinden als heutige. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Beschluss zur Klimaschutzgesetzgebung des Bundes das Prinzip der intergenerationalen Gerechtigkeit erst im März 2021 eindrucksvoll gestärkt!<sup>12</sup> Generationengerechtigkeit ist somit eine Querschnittsdimension, die als Grundprinzip das Handeln aller Akteure in den drei anderen Gerechtigkeitsdimensionen durchdringt. Zudem erfordert sie, verbindliche Pfade zu definieren, die sicherstellen, dass nicht unwiederbringliche Beeinträchtigungen durch den heutigen Entwicklungspfad verursacht werden (z. B. im Bereich der natürlichen Lebensgrundla-

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (04.01.2022).

gen durch Artenauslöschung, irreparable Verletzung der Integrität der Biosphäre oder durch eine krisenhafte Erderhitzung).

Räumliche Gerechtigkeit stellt die Raumordnungspolitik und das institutionelle System der Landes- und Regionalplanung vor große Herausforderungen. Da es sich auf Grundrechte und höchststrichterliche Entscheidungen berufen kann, besteht eine hohe politische Verpflichtung, den Ansatz aufzugreifen und umzusetzen. Die Frage ist nun, inwieweit die bayerische Raumordnung inhaltlich, institutionell und strategisch in der Lage ist, diese Herausforderung aufzugreifen.

## **4 Nach Jahrzehnten vielfältiger Reformen – geschwächte Raumordnung vor großen Herausforderungen**

### **4.1 Bayerische Landesentwicklungspolitik: Vorbild aus vergangenen Tagen**

Landesentwicklung in Bayern galt über Jahrzehnte als Erfolgsmodell und Vorbild für andere Staaten und Bundesländer. Der Freistaat Bayern hat als erstes Bundesland ein Ministerium eingerichtet, das sich explizit mit der Raumordnung befasst hat und die Landesentwicklung neben Umweltfragen in seinem Namen getragen hat.<sup>13</sup> Die planvolle Entwicklung des Landes und ein sorgsamer Umgang mit den natürlichen Ressourcen sollte damit zum Ausdruck gebracht werden. Wichtige Prinzipien, wie der Vorrang für die Entwicklung ländlicher Räume oder zur Erschließung des Raumes, wurden früh festgelegt und staatliche Investitionsstrategien für einen Aufbau von qualitativollen Einrichtungen der Daseinsvorsorge an räumlichen Entwicklungsvorstellungen ausgerichtet.

Die seit den 1970er Jahren verfolgte Strategie der Dezentralisierung der Hochschulbildung hat zur Gründung und Stärkung von Universitäts- und Fachhochschulstandorten in ländlichen Räumen geführt. Damit sind wesentliche Standorte der Innovation und Wissensgesellschaft auch außerhalb der Metropolen entwickelt und erfolgreiche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung gegeben worden. Die Orientierung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie differenzierte Instrumente zur Freiflächensicherung haben über lange Zeit zum Erhalt einer qualitativollen, ökologisch wertvollen und insbesondere auch im touristischen Sinn attraktiven Kulturlandschaft in Bayern beigetragen.

Die Verbindung von räumlicher Planung und sektoraler Ressortfinanzierung nach der einfachen Formel: „Landesentwicklung = Planung plus Finanzierung“ verbunden mit dem Vorhalteprinzip hat über einen langen Zeitraum zum Ausbau der Infrastruktur, insbesondere der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, geführt. Dabei ist die koordinierende Fähigkeit der überörtlichen und überfachlichen Raumplanung von besonderer Bedeutung gewesen.

---

<sup>13</sup> Das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen wurde am 8. Dezember 1970 eingerichtet; vgl. [https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/aufgaben/geschichte\\_umweltministerium.htm](https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/aufgaben/geschichte_umweltministerium.htm) (04.01.2022).

Insbesondere in den letzten Jahren hat sich die Regionalplanung bei Konflikten um Flächennutzungsansprüche bewähren können, indem sie die Flächen für die Nutzung von Bodenschätzen mit dem Charakter einer Fachplanung vorausschauend geregelt und die Standortsuche für Windenergieanlagen auf einer sachlichen und abgewogenen Grundlage ermöglicht hat. Dadurch konnten sorgsam abgewogene Flächenkulissen für die Windenergienutzung in einigen Planungsregionen bereitgestellt und ein Beitrag zur Versachlichung kontroverser gesellschaftlicher Diskussionen geleistet werden.

## **4.2 Regelungsverzicht und Verlust an Gestaltungsfähigkeit im schlanken Staat**

In den letzten Jahrzehnten ist die Landes- und Regionalplanung in Bayern jedoch unter organisatorischen, inhaltlichen und personellen Gesichtspunkten kontinuierlich geschwächt worden. So ist die Geschichte der Landesplanung in Bayern in den letzten drei Jahrzehnten wiederholt von zahlreichen inhaltlichen und organisatorischen Reformen gekennzeichnet (vgl. den Beitrag Odewald in diesem Band). Ein wiederkehrendes Leitmotiv dieser Reformen ist das der „Verschlankung“. Nach der Grenzöffnung durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ war es die vertiefende Globalisierung, die einhergehend mit einem Abbau von Handelshemmnissen und zunehmend internationalisierten Handelsbeziehungen und Lieferketten zu einem zunehmend globalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte führte und zum Anlass für eine inhaltliche Neuausrichtung der Landesplanungspolitik genommen wurde. Die Reaktion bestand in einer Schwerpunktverschiebung zu einer wettbewerbsorientierten Standortpolitik, die einen Rückzug des Staates aus zahlreichen Bereichen der Regulierung und Leistungsbringung zur Folge hatte (vgl. Dudek 2021). In Bayern wird der „Schlanke Staat“ in Form von zahlreichen Verwaltungsreformen umgesetzt, die insbesondere auch die Landesplanung betreffen. Ein schmerzhafter Personalabbau in den Planungsbehörden ist die Folge; zeitweilig wird die Regionalplanung insgesamt in Frage gestellt. Im politischen Diskurs wurde und wird die Landes- und Regionalplanung immer wieder als bürokratisches Investitionshemmnis und Bremserin für wirtschaftliche Entwicklungen diskreditiert und damit als Entwicklungshemmnis dargestellt (vgl. dazu auch den Beitrag Dudek in diesem Band). Der Bedeutungsverlust der Landesplanung findet auch in zahlreichen Ressortwechseln seinen Ausdruck, die immer wieder mit organisatorischen und personellen Veränderungen verbunden sind und in der Konsequenz auch die koordinierende Funktion institutionell schwächen. Partizipationsmöglichkeiten von Institutionen und Verbänden, die gesellschaftliche Interessengruppen repräsentieren sollen, werden in Form der verpflichtenden Einrichtung von Regionalen Planungsbeiräten abgebaut und der Freiwilligkeit überlassen.

Die zahlreichen Reformen der Landesplanung und ihrer rechtlichen Grundlagen folgen dem Muster der Deregulierung, Liberalisierung und Verantwortungsabgabe an dezentrale Behörden und die Kommunen. Inhaltlich wird der Regelungsbereich des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne zusammengestrichen. Das „Doppelsicherungsverbot“ beschränkt die Zuständigkeit der Raumordnung auf Bereiche, die nicht anderweitig geregelt sind und schwächt damit auch inhaltlich die über-

fachliche Koordinationsfunktion der Raumordnung. Der Anwendungsbereich der Raumordnungsverfahren wird mehrfach reduziert und die konkrete Wirksamkeit der Landes- und Regionalplanung gegenüber raumbedeutsamen Vorhaben und Projekten zurückgefahren.

Andererseits bekommt die Raumordnung neue Aufgaben übertragen, die den Gedanken der Förderung der regionalen Entwicklung in Eigenverantwortung aufgreifen. Die sogenannten weichen Instrumente wie Teilraumgutachten und Raumordnerische Entwicklungskonzepte, die spezifische teilräumliche Problemlagen und Herausforderungen aufgreifen und planerisch gestalten helfen sollen, werden schrittweise durch die Förderung regionaler Management- und Marketingkonzepte und -instrumente ersetzt. Der Rückzug aus der staatlichen Regulierung führt zu einer Übergabe der Entwicklungsverantwortung an die Regionen und Kommunen. Da auch andere Ressorts diese Strategie verfolgen, finden sich Regionen und Kommunen mittlerweile einer überkomplexen und sektoral zersplitterten Förderstruktur gegenüber, die in enormen Maße Ressourcen binden. In den letzten Jahren wird zudem in dem Bereich des Flächenparens die mangelnde Bereitschaft, planerische Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme (das sogenannte 5-ha-Ziel) verbindlich zu regeln, dadurch kompensiert, dass der Raumordnung eine Beratungsfunktion zugeordnet wird und Flächensparmanagerinnen/-manager auf regionaler Ebene auf die Kommunen einwirken sollen, damit diese freiwillig dieses staatliche Planungsziel in ihrem Wirkungsbereich umsetzen.

Gerade der anhaltend hohe „Flächenverbrauch“ in Bayern hat in den letzten Jahren zu intensiven Diskussion in der Öffentlichkeit und zu einem einschlägigen Volksbegehren geführt, das jedoch vom Bayerischen Verfassungsgericht gestoppt wurde. Die Staatsregierung greift das Thema durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes auf und schreibt darin das 5-ha-Ziel als Grundsatz fest, in der Hoffnung, dass damit ein ausreichender Impuls für die Kommunen gegeben wird, sich an einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu beteiligen. Allerdings zeigt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte mit freiwilligen Appellen, mit der Aufbereitung guter Praxisbeispiele und Programmen zur Unterstützung von Innenentwicklungsstrategien bisher keinen ausreichenden Erfolg (vgl. Miosga 2021).

Andreas Klee weist in seinem Beitrag in diesem Band nach, dass gerade der Bereich der Siedlungsentwicklung in den verschiedenen Fortschreibungen der bayerischen Landesentwicklungsprogramme inhaltlich durch einen zunehmenden Regulierungsverzicht gekennzeichnet ist. Wurden in den ersten Regionalplänen die Zielvorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung noch mit Mindestdichtevorgaben für Baugebiete und mit einer Beschränkung nicht-zentraler Orte auf eine organische Eigenentwicklung relativ konkret und scharf umgesetzt, so sind solche Elemente mittlerweile fast völlig verschwunden. Vielmehr werden Zielsetzungen (Vorrang der Innenentwicklung und das städtebauliche Anbindegebot) mit zahlreichen Ausnahmen belegt und bis zur annähernden Wirkungslosigkeit aufgeweicht. Der Regelungsbereich der Siedlungsentwicklung zeigt damit nahezu paradigmatisch den Steuerungsverzicht der staatlichen Planung zugunsten einer Liberalisierung und Kommunalisierung auf. Dadurch werden auch Konflikte zwischen Nutzungsinteressen und der Notwendigkeit,

sparsam mit Fläche umzugehen, nahezu komplett auf die Kommunen abgewälzt und in deren Verantwortungsbereich delegiert. Im Umkehrschluss kann dann sogar eine Exkulpierung staatlicher Politik erfolgen: Schließlich haben es ja die Kommunen in ihrer Verantwortung, sorgsam mit Fläche umzugehen.

### 4.3 Regionalplanung mit eingeschränkter Steuerungskapazität

Die verschiedenen Reformschritte der bayerischen Landesplanung treffen auch die regionale Ebene, die eigentlich eine zentrale Rolle bei der Lösung aktueller räumlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen spielen könnte (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band). Die Enquete-Kommission spricht sogar von einer Schlüsselrolle der regionalen Planungsebene bei der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit (Bayerischer Landtag 2018: 77). Die regionale Ebene fungiert als Scharnier zwischen staatlicher Planung, Infrastrukturbereitstellung und sektoralen Förderpolitiken auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen. Kommunale und staatliche Aktivitäten müssen zum Wohle einer übergreifenden regionalen Entwicklungsperspektive sinnvoll koordiniert werden. Die Regionalplanung, die das Gegenstromprinzip institutionell verkörpert, könnte dafür die geeignete Institution sein. Sie führt die Kommunen als Mitglieder der Planungsverbände mit den staatlichen Mittelbehörden zusammen, die Fachpersonal bereitstellen und die Fachaufsicht übernehmen. Die Regionalplanung hat zudem bedeutende raumbezogene Regelungskompetenzen. Im Rahmen der Planerstellung oder von Teilfortschreibungen können Interessen zusammengeführt und Konflikte zielführend bearbeitet werden (z.B. bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windkraft zur Gestaltung der Energiewende).

Jedoch finden die 18 Planungsregionen bisher auf landespolitischer Ebene wenig Beachtung und werden beispielsweise im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung nicht als Instrument zur Umsetzung des Verfassungsauftrags identifiziert (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band). Auch seitens der Kommunen in den Regionen wird die Regionalplanung bisher nicht als Chance zur Gestaltung der Regionalentwicklung gesehen. So nimmt bisher keine der 18 Planungsregionen die in der Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2012 neu geschaffene Möglichkeit wahr, kommunale Aufgaben mit regionalem Zuschnitt beispielsweise in der Wirtschaftsförderung, der Nahverkehrsplanung oder bei der Gestaltung der Energiewende anstelle der Mitgliedskommunen wahrzunehmen. Allerdings ist mit der neu geschaffenen Option die Bedingung verbunden, dass die Finanzierung dieser Aufgaben dann aus den Beiträgen der Mitgliedskommunen zu erfolgen hat und ist damit reichlich unattraktiv. Die Regionalplanung hat vielmehr ebenso wie die Landesplanung unter den Reformschritten der letzten Dekaden gelitten: Die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung wurde abgespeckt, inhaltlich sind die Regelungsbereiche stark ausgedünnt und institutionell wurden Gestaltungskapazitäten reduziert (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band).

Dem seit Mitte der 1990er Jahre erfolgten Personalabbau stehen deutliche Aufgabenerweiterungen vor allem auf der regionalen Planungsebene gegenüber. Komplexe Verfahrensabläufe, die Moderation gegensätzlicher Interessenslagen bei der Fortschreibung von Raumordnungsplänen, eine raumordnerische Zusammenarbeit und Regionalent-

wicklung sowie die Betreuung zahlreicher Regionalinitiativen können mit dem derzeitigen Personalumfang in der Landesentwicklung nicht mehr zufriedenstellend bewältigt werden. In ihrer jetzigen Ausgestaltung sind die Regionalplanung und die sie tragenden Regionalen Planungsverbände kaum in der Lage, eine wesentliche zusätzliche Funktion bei der Bearbeitung der großen Herausforderungen zu übernehmen.

#### 4.4 Überkommene Raumabgrenzungen

Problematisch ist zudem, dass die Landes- und Regionalplanung in Bayern seit ihrer Institutionalisierung in den gleichen regionalen Gebietskulissen agiert. Die 18 Planungsregionen wurden zu Beginn der 1970er Jahre abgegrenzt mit dem Ziel, funktionsräumliche Einheiten abzubilden und damit Gebiete zusammenzufassen, zwischen denen intensive Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen. Diese Formulierung findet sich auch im Landesplanungsgesetz in seiner aktuellen Fassung wieder (Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayLplG). Mittlerweile haben sich die Reichweiten und Interaktionsmuster menschlicher Aktivitäten und Daseinsäußerungen im Raum jedoch permanent verändert und es muss in Frage gestellt werden, ob die räumlichen Planungskategorien noch geeignet sind, diese dynamischen Muster abzubilden. Reinhard Paesler (in diesem Band) zeigt anhand zahlreicher Beispiele auf, dass bereits bei der Einteilung der Planungsregionen im Jahr 1972 an wesentlichen Stellen vom Prinzip der funktionsräumlichen Verflechtung abgewichen worden ist. Es muss folglich die Frage gestellt werden, ob die bestehenden Abgrenzungen bayerischer Planungsräume noch eine sinnvolle Grundlage für räumliche Planung und Förderpolitiken sein können. Schließlich hat es in den vergangenen Jahrzehnten umfassende Veränderungen in den Verflechtungsbeziehungen, ökonomischen Interaktionsmustern und demographischen Entwicklungen gegeben, die nicht ausreichend von den räumlichen Planungskategorien abgebildet werden. Die grundsätzliche Frage muss aufgeworfen werden, ob die spezifischen und differenzierten Problemlagen der bayerischen Landesentwicklung nicht vielmehr zu räumlich flexibleren und inhaltlich spezifischeren Regionalisierungen der Planungs- und Förderpolitik führen müssten, um adäquat reagieren zu können. Dies gilt sowohl für die Abgrenzung der regionalen Planungsräume als auch für die förderrelevanten Gebietsabgrenzungen. Ein enorm ausgedehnter Raum mit besonderem Handlungsbedarf, der insbesondere als Gebietskulisse für sektorale Förderprogramme herangezogen wird (Breitbandausbau), verliert jedoch an Wirksamkeit für räumlich differenziertere Problemstrukturen (z.B. Flächenverbrauch, Arbeitsmarktprobleme, Wohnraumdefizite, Infrastrukturdefizite etwa im öffentlichen Nahverkehr).

Die Frage nach geeigneten und zeitgemäßen Planungsräumen wurde auch von der Enquete-Kommission intensiv diskutiert (vgl. Bayerischer Landtag 2018: 77). Die Feststellung im 18. Raumordnungsbericht, dass eine „grundlegende Überprüfung von Organisation und Ausgestaltung der regionalen Planungsebene“ stattgefunden habe, wobei auch „der Zuschnitt der Regionen überprüft und im Ergebnis festgestellt [wurde], dass dieser weiterhin sachgerecht ist“ (Bayerische Staatsregierung 2019: 47), ist dabei eher überraschend. Diese Aussage legt eher die Interpretation nahe, dass hier ein „heißes Eisen“ nicht angepackt werden soll, da mit den Grenzen der Planungsregionen auch andere Verwaltungsgrenzen in Frage gestellt werden und eine Debatte

über eine verwaltungstechnische Neuorganisation des Freistaats (Gebietsreform) angestoßen werden könnte, die ein hohes Konfliktpotenzial beinhaltet. Andererseits ist überraschend, dass vor wenigen Monaten der bayerische Ministerpräsident selbst in einer Regierungserklärung einen achten Regierungsbezirk für die Landeshauptstadt München angekündigt hat, und damit eine Diskussion über die räumliche Verwaltungsgliederung ausgelöst hat, die sogar zu einer Verfassungsänderung führen wird, wobei bisher völlig unklar geblieben ist, ob damit auch raumplanerische Aspekte verbunden werden sollen (vgl. ARL 2021).

#### **4.5 Zentrale-Orte-Konzept: aufgeweicht bis zur Unglaubwürdigkeit**

Die Raumordnung in Bayern ist ein beredtes Beispiel für den Rückzug des Staates aus dem wichtigen Aufgabenbereich der staatlichen Planung und der Schwächung der planenden Institutionen und ihrer Instrumente. Inhaltlich lässt sich die selbstgewählte Schwächung im Steuerungsanspruch und in der Steuerungswirksamkeit an einem zentralen Instrumentarium der Landesplanung belegen: dem Konzept der Zentralen Orte (vgl. den Beitrag Klein in diesem Band; Dudek 2021). Das Konzept der Zentralen Orte ist – obwohl in der Vergangenheit vielfach kontrovers diskutiert – nach wie vor eines der zentralen „räumlichen Organisationsmittel“ der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, das die Idee einer nachhaltigen Entwicklung umsetzen hilft (vgl. Blotvogel 2002). Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte hilft, sparsam mit Flächen umzugehen. Agglomerationsvorteile erzeugen positive ökonomische Externalitäten und fördern die wirtschaftliche Entwicklung. Hierarchisch abgestufte und qualitativ hochwertige Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in verlässlicher Erreichbarkeit aus allen Landesteilen erzeugen gleichwertige Lebensverhältnisse. Wesentlich dabei ist, dass Erreichbarkeit und Versorgungsangebot verlässlich und auf hochwertigem Niveau bereitgestellt werden.

Die verschiedenen Reformen der Landesplanung in Bayern haben hingegen zu einer umfänglichen Aufweichung des Zentrale-Orte-Konzepts bis zur Wirkungslosigkeit insbesondere durch eine inflationäre Ausweisung Zentraler Orte mittlerer und höherer Hierarchiestufe geführt (vgl. Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012). Ralf Klein zeigt in seinem Beitrag in diesem Band auf, dass es mittlerweile neu ausgewiesene Mittelzentren gibt, die aufgrund ihrer Ausstattung sogar Probleme haben, ein grundzentrales Versorgungsangebot zu gewährleisten.

Auch hier ist die Responsibilisierung der Kommunen das tragende Prinzip: Der Staat gibt keine Garantie der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Form von garantierten Mindestausstattungen. Vielmehr verspricht er, die Kommunen bei einer Leistungserbringung sofern möglich zu unterstützen bzw. bei einem Leistungsabbau Zentrale Ort zu verschonen. Aus letzterer Perspektive ist es verständlich, warum viele Kommunen und kommunale Verbände gerade auch in den strukturschwächeren Regionen versuchen, in den Genuss einer Ausweisung als Zentraler Ort mittlerer oder höherer Hierarchiestufe zu kommen, auch wenn sie hinsichtlich ihrer Ausstattung weit davon entfernt sind, die versprochenen Leistungen zu erfüllen (vgl. Boß/Miosga 2016). Die Zuweisung der zentralörtlichen Kategorie führt dann gegenüber den Kommunen zu einer politischen Befriedung und bringt für den Staat keine

Verpflichtungen mit sich. Ralf Klein zeigt in seinem Beitrag (in diesem Band) eindrucksvoll auf, dass nur eine Minderheit der Zentralen Orte mittlerer oder höherer Hierarchiestufe in der Lage ist, das Funktionsversprechen auch tatsächlich zu erfüllen. Seine Analysen zeigen, dass auch eine Verringerung der zentralörtlichen Ausweisungen um mehr als die Hälfte noch zu einem dichten Versorgungsnetz führen würde. Wenn in den verbleibenden Zentralen Orten dann die Ausstattung verlässlich und qualitativ hochwertig gewährleistet werden würde und die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln bequem und zuverlässig möglich gemacht würde, wäre für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und räumlicher Gerechtigkeit mehr erreicht als durch ein völlig ungläubwürdiges, funktionsunfähiges und inflationär erweitertes Netz Zentraler Orte.

#### **4.6 Abwälzung der staatlichen Planungsverantwortung auf die Kommunen**

An dem Umgang mit dem Zentrale-Orte-Konzept als einem zentralen raumordnungspolitischen Instrument lässt sich das dahinterliegende Staatsverständnis, dessen Wandel und die damit verbundene Widersprüchlichkeit sehr gut aufzeigen. Simon Dudek (in diesem Band) sieht in den zahlreichen Aufstufungen eine Verschiebung vom normativen Planungsinstrument, das vorrangig eine ausgleichende Versorgung der Landesteile zum Ziel hat, hin zu einem Wettbewerbs- und Anreizsystem für Städte und Gemeinden. Eine Hochstufung bringe in erster Linie einen Prestigegewinn und damit eine bessere Position im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen und den Zuzug von Bewohnerinnen und Bewohnern in einer zunehmend verschärften Konkurrenzsituation zwischen den Städten und Gemeinden.

Allerdings ist damit auch ein Risiko verbunden: Kann das mit einer Aufstufung verbundene Versprechen, hochwertige Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bieten zu können, nicht eingelöst werden, kann es zu einem Imageverlust und in der Konsequenz zu kontraproduktiven Effekten für die betroffenen Kommunen kommen, wenn sie die Erwartungen der Bürgerinnen/Bürger, Investorinnen/Investoren und Unternehmen nicht erfüllen können (vgl. den Beitrag Klein in diesem Band). Da das Land keine Verpflichtung eingeht, das Ausstattungsniveau zu garantieren, wird die Verantwortung vollständig auf die Kommunen übertragen und in der Konsequenz reproduzieren und vertiefen sich disparitäre Verhältnisse zwischen finanzstarken und leistungsfähigen Kommunen und schwächeren.

Damit kann dieses staatliche Strategiebündel der Aufgabendelegation und Responsibilisierung (Übertragung der Verantwortung auf die Kommunen und Rückzug des Staates), der Wettbewerbsorientierung (verschärfte Konkurrenz zwischen den Kommunen ohne ausgleichende staatliche Garantie von Mindestqualitäten der Daseinsvorsorge oder Ansiedlungskonkurrenz ohne staatlich verbindlichen Rahmen bei der Flächeninanspruchnahme) bei einer gleichzeitigen finanzpolitischen Konditionalisierung der Kommunen (knappe kommunale Finanzausstattung, Konditionalisierung durch Förderrichtlinien und Konsolidierungsprogramme) als austeritätspolitischer Föderalismus verstanden werden (vgl. Dudek 2021). Der austeritätspolitische Föderalismus reproduziert und perpetuiert ungleiche Ausgangsbedingungen und vertieft

diese tendenziell. Finanzstarke Kommunen können im Wettbewerb profitieren und werden diese Strategie daher auch begrüßen und stützen. Schwache Kommunen werden Schwierigkeiten haben, aus eigener Kraft aus dieser Situation herauszukommen. Disparitäre Strukturen und Polarisierungsprozesse werden dadurch eher verstärkt als abgebaut. Dies läuft der Idee einer auf Ausgleich orientierten Landesentwicklung ebenso zuwider wie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

## 5 Fazit und Ausblick

Das Fazit an dieser Stelle muss ernüchternd ausfallen. Die Reformen der vergangenen Jahrzehnte haben die bayerische Raumordnung in ihrer Wirkungsfähigkeit deutlich reduziert. Offensichtlich hat die dominante Landespolitik die Raumordnung nicht als ein bedeutendes Werkzeug zur Lösung aktueller Probleme erkannt, eher im Gegenteil. Das Prinzip des deregulierten, neoliberalen Wettbewerbsstaats dominiert die politischen Logiken und führt zu einer Entstaatlichung der Raumordnungspolitik: Die Verantwortung für die raumstrukturelle Entwicklung wird weitreichend auf Kommunen übertragen, die in Wettbewerbsregime gedrängt und austeritäts- und förderpolitischen Konditionierungen unterworfen werden. Ihr ausgleichender und gemeinwohlorientierter Auftrag wurde zugunsten einer Deregulierung und prioritär wachstums- und wettbewerbsorientierten Standortpolitik abgewertet. Die Institutionen der Landes- und Regionalplanung sind in vielfachen Verwaltungsreformen, Personalabbau- und Sparprogrammen personell und finanziell ausgedünnt worden. Eine Anpassung der regionalen Planungsräume hat nicht stattgefunden, manche Gebietskategorien (wie der Raum mit besonderem Handlungsbedarf) sind fragwürdig. Die tragenden Säulen einer räumlichen Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitspolitik (Konzept der Zentralen Orte, Steuerung der Siedlungsentwicklung) sind bis zur Unkenntlichkeit und zum Glaubwürdigkeitsverzicht ausgedünnt worden. Die notwendige vielschichtige Koordinationsaufgabe, wie sie von Theophil Weick (in diesem Band) als zentrale und originäre Aufgabe und Funktion der Raumordnung gesehen wird, kann unter diesen Bedingungen kaum geleistet werden.

Dieser ernüchternde Befund trifft auf wachsende Herausforderungen, die – darin ist sich die Fachwelt einig – eigentlich eine leistungsfähige und wirkungsmächtige Landes- und Regionalplanung als Teil eines aktiven und gestaltenden Staates erforderlich machen. Vor dem Hintergrund eines anhalten Wirtschaftswachstums und historisch niedriger Arbeitslosigkeit, die als landespolitischer Erfolg gefeiert werden, ist es jedoch schwierig für die Raumplanerinnen und Raumplaner, mit ihren Hinweisen und Mahnungen durchzudringen. Dennoch sollen in den folgenden Beiträgen in diesem Band nicht nur die ernüchternden Analysen detailliert belegt und ausgearbeitet werden. Vielmehr werden zahlreiche konkrete Vorschläge vorgelegt, wie eine Reform der Raumordnung gelingen könnte und wie eine vitale Landes- und Regionalplanung einen Beitrag leisten könnte für eine dauerhaft zukunftsfeste Entwicklung in Bayern.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.
- Auweck, F.; Bosse, C.; Fechter, C.; Magel, H. (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung. Studie der Fraktion der Freien Wähler im Bayerischen Landtag. München.
- Bartholomae, F. W.; Lemberger, M.; Litzel, N.; Nam, C. W.; Schoenberg, A. M.; Walter, S. A. (2012): Das Zentrale-Orte-System in Bayern. Kurzfassung. München.
- Bayerische Staatsregierung (2011): Aufbruch Bayern. Aktionsplan demografischer Wandel. München.
- Bayerische Staatsregierung (2019): 18. Raumordnungsbericht Bayern 2013 – 2017. München.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.
- BayLStat – Bayerisches Landesamt für Statistik (2020): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2039. Demographisches Profil für den Freistaat Bayern. Fürth. = Beiträge zur Statistik Bayerns 553.
- BayStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2020): Heimatbericht 2020 – Entwicklungen in Stadt und Land. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Heimatstrategie. Starke Zukunft für Stadt und Land. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Lesefassung – Stand 2018. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021): Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Boß, D.; Miosga, M. (2016): Bad Berneck im Fichtelgebirge, Gefrees, Himmelkron, Marktschorgast, Neuenmarkt, Wirsberg – Interkommunaler Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkt im ländlichen Raum. Vorschlag für stabilisierende Impulse im Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Bayreuth.
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster. = Raumproduktionen 37.
- Hehn, N.; Miosga, M. (2015): Die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel. In: Informationen zur Raumentwicklung 6, 631–644.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Berlin.
- Koch, R. (2014): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 – Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. Bonn, 131–141. = BBSR-Online-Publikation 11/2014.
- Magel, H. (2011): Gerechtigkeit für alle Teilräume – illusionär oder realistisch? In: Franke, S.; Glück, A.; Magel, H. (Hrsg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land. München, 7–8. = Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 78.
- Magel, H.; Miosga, M.; Sträter, D. (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bezüglich Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquetekommission gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München.
- Michaeli, M.; Ehrhardt, D.; Miosga, M.; Boß, D. (2020): Alltagsversorgung im ländlichen Raum. Schlussbericht zum Projekt Stadt und Land Partnerschaften. München.
- Miosga, M. (2011): Bayerische Landesplanung im Umbruch – ein Diskussionspapier. München.

- Miosga, M. (2019a): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern – Empfehlung zu einem ganzheitlichen Politikansatz. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächen-nutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin, 41–50. = IÖR-Schriften 77.
- Miosga, M. (2019b): Systemtransformation in Zeiten eines zunehmenden Populismus. Soziale Innovationen als Elemente einer erfolgreichen Gestaltung der umkämpften Energiewende vor Ort. In: Radtke, J.; Canzler, W.; Schreurs, M. A.; Wurster, S. (Hrsg.): Energiewende in Zeiten des Populismus. Wiesbaden, 101–141.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-26103-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-26103-0_4)
- Miosga, M. (2021): Bayern vorn – der Freistaat ist beim Flächenverbrauch führend. In: Ländlicher Raum 72, 1, 30–33.
- Nussbaum, M. C.; Sen, A. (Hrsg.) (1993): The Quality of Life. Oxford.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Berlin.
- Sträter, D. (2016): Heimatbericht 2014 des bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat. Kritische Analyse und Bewertung im Auftrag der SPD-Fraktion im bayerischen Landtag. Präsentation auf der Klausurtagung der Mitglieder der Enquete-Kommission am 13. September 2016 in München. München.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Hauptgutachten. Berlin.
- Zukunftsrat – Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (2010): Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. München.

---

## Autor

*Manfred Miosga, Studium der Geographie an der TU München, Diplom 1993. Promotion 1998 an der TU München. Seit 2008 Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth. Mitglied der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen von 2014 bis 2018. Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V. seit 2019.*

Christiane Odewald

## LEITBILDER UND AUFGABEN DER BAYERISCHEN LANDESENTWICKLUNG IM WANDEL DER ZEIT

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Vom raumordnerischen Gesamtkonzept zum prozessorientierten Handlungsansatz: Leitziele und ihre Umsetzung in der Landesentwicklung seit 1990
    - 2.1 Der politische Umbruch: Deutsche Wiedervereinigung und Öffnung der Grenzen nach Osteuropa
    - 2.2 Das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Stärkung der regionalen Kompetenzen
    - 2.3 Der Staat als Unternehmen: Entbürokratisierung als Entwicklungsziel
    - 2.4 Neue Aufgaben – alte Strukturen: Die bayerische Landesentwicklung zwischen Anspruch und Wirklichkeit
  - 3 Landesentwicklung in Bayern im Jahr 2021: Resümee und Ausblick
- Literatur

### Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag richtet seinen Blick zum einen auf die Leitbilder und Leitziele der Landesentwicklung in Bayern seit Beginn der 1990er Jahre und zum anderen darauf, welche Auswirkungen die seit 1997 durchgeführten Verwaltungsreformen auf die Strukturen der Landes- und Regionalplanung in Bayern bis heute haben. Dabei wird die Entwicklung der Raumordnung in Bayern an mehreren zeitlich markanten Zeitabschnitten festgemacht: am politischen Umbruch in Deutschland und Europa nach 1990 und den daraus folgenden grenzüffnungsbezogenen Fortschreibungen der Raumordnungspläne (1994–2003), an der Einführung des Prinzips der Nachhaltigkeit (Agenda 21) sowie der Stärkung der regionalen Ebene (2003–2006), am Bedeutungsverlust der Landes- und Regionalplanung durch Deregulierung und Personalabbau im Zuge der Reform „Verwaltung 21“ (2004–2007) und am Bedeutungszuwachs von Regionalinitiativen (z. B. Regionalmanagement), verbunden mit einer zunehmenden Fragmentierung der strategischen Regionalentwicklung (2013–2021). Ob die 2019 beschlossene Flächensparoffensive Bayern und die anstehende Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (2021–2022) wieder zu einer Stärkung des klassischen Planungsinstrumentariums führen könnten und ob die bayerische Landesentwicklung derzeit den an sie herangetragenen Aufgaben und Ansprüchen noch gerecht werden kann, wird abschließend behandelt.

### Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Leitbilder – Aufgaben – Verwaltungsreform – Planungsprozesse – Strukturen

## Guiding principles and tasks of Bavarian regional development over the course of time

### Abstract

This article focuses, first, on the guiding principles and objectives of regional development in Bavaria since the beginning of the 1990s. Second, it examines the effects that the administrative reforms carried out since 1997 have had on the structures of federal-state and regional planning in Bavaria. The development of spatial planning in Bavaria is considered in several significant periods: the political upheaval in Germany and Europe after 1990 and the updating of spatial plans related to the opening up of borders (1994–2003); the introduction of the principle of sustainability (Agenda 21) and the strengthening of the regional level (2003–2006); the declining significance of federal-state and regional planning that resulted from deregulation and staff cuts in the course of the “Administration 21” reform (2004–2007); and the growth in importance of regional initiatives (e.g. regional management), combined with an increasing fragmentation of strategic regional development (2013–2021). In conclusion, attention turns to whether Bavaria’s 2019 land-saving offensive and the pending update of the Bavarian State Development Programme (2021–2022) could lead to a re-strengthening of classic planning instruments and whether Bavarian state development is able to do justice to the tasks and demands placed on it.

### Keywords

Regional development – guiding principles – tasks – administrative reform – planning processes – structures

## 1 Einleitung

Das klassische Instrumentarium der Landes- und Regionalplanung in Bayern, bestehend aus Raumordnungsplänen und Raumordnungsverfahren, wurde seit den 1990er Jahren vor dem Hintergrund von Globalisierungs- und Deregulierungsdebatten sowie einem sich ändernden Staatsverständnis in einem fortwährenden Reformprozess hinterfragt, eingegrenzt und an das politische Verständnis eines „schlanken Staates“ angepasst. Durch die zeitgleich erfolgte Aufwertung strategischer Planungsansätze konnte die Landesentwicklung jedoch ihre politische Daseinsberechtigung behalten. Gleichwohl werden die klassischen Instrumente, insbesondere bei sich abzeichnenden überörtlichen Raumnutzungskonflikten, auch heute noch nachgefragt. Beispiele hierfür sind die Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten, die Rohstoff-sicherung oder die Windenergie.

Im Zuge der aktuellen Diskussion zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Bayern erfahren die planerischen Ansätze der Raumordnung derzeit wieder erhöhte Aufmerksamkeit durch die Landespolitik. Das im Jahr 2018 lediglich aus formalen Gründen gescheiterte Volksbegehren „Betonflut eindämmen“ und das im Jahr 2019 erfolgreich durchgeführte Volksbegehren „Rettet die Bienen“ zur Erhaltung der Artenvielfalt sowie die Ergebnisse der Landtagswahl in Bayern im September 2018 spielen hier eine nicht unerhebliche Rolle.

Nicht nur der anhaltend hohe Flächenverbrauch, auch damit korrespondierende Themen wie Klimaschutz, demographischer Wandel oder Digitalisierung sowie der Anspruch der Öffentlichkeit an eine frühzeitige Einbeziehung in Entscheidungen des Staates und von Kommunen erfordern ein Nachdenken über eine Neuausrichtung raumordnerischer Inhalte und Planungsprozesse (ARL 2012). Bei der Diskussion über diese Themen stellt sich zum wiederholten Mal die Frage, wie die Landes- und Regionalplanung weiterentwickelt werden kann und wie sie diese für die Entwicklung Bayerns so wichtigen Fragen verbindlich und nachhaltig mitgestalten und regeln kann.

## **2 Vom raumordnerischen Gesamtkonzept zum prozessorientierten Handlungsansatz: Leitziele und ihre Umsetzung in der Landesentwicklung seit 1990**

Die bayerische Landesplanung erlebte nach der Gründung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen – des ersten Umweltministeriums weltweit – am 8. Dezember 1970 bis Mitte der 1990er Jahre breite Anerkennung und war bundesweit vorbildhaft. Die infolge des politischen Zeitenwechsels nach 1989 durchgeführten sogenannten grenzüffnungsbezogenen Fortschreibungen des Landesentwicklungsprogrammes und verschiedener Regionalpläne mit ihrer umfassenden koordinierenden Steuerung der verschiedenen Fachplanungen wurden als wegweisend angesehen.

Unter dem Eindruck der wachsenden Globalisierung, einer weltweiten erheblichen Zunahme der Umweltbelastungen und des steigenden Ressourcenverbrauchs wurde bereits im Landesentwicklungsprogramm 2003 das Prinzip der Nachhaltigkeit dem Leitziel der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen gleichgestellt. Man könnte also zufrieden feststellen, dass die Landesentwicklung bereits vor 20 Jahren die Themen aufgegriffen hat, die wir heute wieder bzw. immer noch diskutieren. Doch traten in den darauffolgenden Jahren andere Aspekte in den Vordergrund und bestimmten den politischen und gesellschaftlichen Diskurs sowie staatliches Handeln. Die infolgedessen unter anderem durchgeführte Verwaltungsreform in Bayern („Verwaltung 21“), mit einer nicht nur für die bayerische Landesentwicklung einhergehenden Deregulierung, dem Ausbau des Subsidiaritätsprinzips und einem deutlichen Personalabbau, führte zu einem Bedeutungsverlust des ressortübergreifenden Ansatzes der Landes- und Regionalplanung, der bis heute nachwirkt. Viele Festsetzungen im Landesentwicklungsprogramm wurden hinterfragt und abgeschafft, sogar die Existenz der Regionalen Planungsverbände wurde zeitweise infrage gestellt.

Auch die häufigen Ressortwechsel vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen in das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2003), in das Bayerische Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013) und wieder zurück zum Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2018) hatten entsprechenden Einfluss auf Inhalte und Ausrichtung der Landesentwicklung in Bayern.

## 2.1 Der politische Umbruch: Deutsche Wiedervereinigung und Öffnung der Grenzen nach Osteuropa

Als sich im Jahr 1989 die Grenzen innerhalb Deutschlands und zu den benachbarten Ländern Polen und Tschechoslowakei öffneten, lag das Landesentwicklungsprogramm Bayern aus dem Jahr 1976 in einer Teilaktualisierung aus dem Jahr 1984 vor und die erste Generation der bayerischen Regionalpläne (etwa 1985–1989) war gerade in Kraft getreten. Die sechs unmittelbar betroffenen Regionen entlang der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze und zur Tschechoslowakei reagierten schnell auf die neue Situation und die sich bietenden Chancen und führten in Abstimmung untereinander und mit den benachbarten Regionen in Sachsen, Thüringen und in der Tschechoslowakei zwischen 1990 und 1995 umfassende grenzöffnungsbezogene Fortschreibungen durch (Main-Rhön, Oberfranken-West, Oberfranken-Ost, Oberpfalz-Nord, Regensburg und Donau-Wald).

Auch die im Jahr 1994 in Kraft getretene Erste Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) war auf die veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach der Wiedervereinigung und der Öffnung der EU nach Osteuropa ausgerichtet. Das Landesentwicklungsprogramm 1994 umfasste, neben dem überfachlichen Teil A, weitere 15 Fachkapitel und unterstrich so in einer „Zeit des wirtschaftlichen und politischen Umbruchs, des raschen technischen Fortschritts und der gestiegenen Bedeutung des Umweltschutzes“ (BayStMLU 1994: 1) seinen auf die Gesamtentwicklung des Freistaats abzielenden ordnungspolitischen Anspruch aus dem Jahr 1976. Ergänzend zum wichtigsten Postulat der Landesentwicklungspolitik, der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen des Landes, wurden zwei neue Leitziele eingeführt und konkretisiert, nämlich die „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen“ und die „Gewährleistung der Funktionsfähigkeit im Innern“ (BayStMLU 1994: 3).

Im Vordergrund der LEP-Fortschreibung standen eine neue raumstrukturelle Gebietseinteilung (insbesondere „Allgemeiner ländlicher Raum“, „Stadt- und Umlandbereiche im ländlichen Raum“, „Ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume“), eine deutlich erweiterte Ausweisung und Höherstufung von Zentralen Orten (v.a. Aufstufung von möglichen Oberzentren zu Oberzentren), die Festlegung grenzüberschreitender Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung und die Einführung grenzüberschreitender Kooperationsräume, erstmals als ein weiches Instrument der Raumordnung (Ziel A II 4.2.5 LEP). Gleichzeitig vermittelte dieses Landesentwicklungsprogramm aber auch den Eindruck einer gewissen Zurückhaltung gegenüber der Dynamik der mit der Grenzöffnung einhergehenden Entwicklungen. Bereits im Vorwort wurden die Bewahrung gewachsener Strukturen „auch bei hoher, außen induzierter Entwicklungsdynamik“ (BayStMLU 1994: 4) und der Erhalt und die Sicherung der weichen Standortvorteile Bayerns, „wie etwa unsere attraktive Natur- und Kulturlandschaft, die Kleinteiligkeit und Überschaubarkeit der Siedlungsstruktur sowie die Nutzungsvielfalt der Frei- und Siedlungsflächen“ (BayStMLU 1994: 3) ange-mahnt. Das Landesplanungsziel „Bayern ist kein Einwanderungsland“ (Ziel A I 5) zeugt davon, wie schwierig die neue politische Situation zu bewerten war, und beschreibt die aufgrund des Zusammenbruchs der osteuropäischen Staaten, des starken Wohl-

standsgefälles zwischen Ost und West und der daraus resultierenden Zuwanderung sowohl aus der ehemaligen DDR als auch aus ärmeren Ländern und aus Krisengebieten (damals v.a. die Balkanstaaten) bestehende politische Unsicherheit.

Kurz nachdem das Landesentwicklungsprogramm mit umfangreichen Änderungen ausgestattet worden war, die in der Folge auch eine entsprechende Überarbeitung und Anpassung der Regionalpläne zur Folge hatten (bzw. gehabt hätten), und zeitlich parallel mit der beginnenden Implementierung der ersten sogenannten weichen Instrumente der Raumplanung (Insel-Gutachten Raum Kronach 1988 und Gründung des Regionalmarketingvereins Kronach Creativ am 13. Dezember 1990) begann mit dem am 8. Oktober 1996 beschlossenen Konzept der bayerischen Staatsregierung „Verwaltungsreform in Bayern“ ein umfassender und langfristig wirkender Um- und Abbau des öffentlichen Dienstes. Dieser betraf auch das Personal, die Organisation und den Aufgabenzuschnitt der Landes- und Regionalplanung im zuständigen Ministerium und bei den Regierungen in den sieben Regierungsbezirken. Unter der Zielsetzung „Schlanker Staat“ sollte eine Straffung und Neustrukturierung der Raumordnung und Landesplanung, und hier insbesondere der Regionalplanung, erfolgen (Bayerischer Landtag 1996).

Artikel 1 „Reform der Raumordnung und Landesplanung“ des Verwaltungsreformgesetzes vom 26. Juli 1997<sup>1</sup>, der mit der Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 16. September 1997 umgesetzt wurde, beinhaltete unter anderem folgende grundlegenden und umfangreichen organisatorischen Änderungen:

- > Zusammenlegung der Sachgebiete „Landesplanung“ und „Regionalplanung“ (letzteres bestehend aus mindestens vier Stellen im höheren Dienst) bei den Regierungen in den Folgejahren und Einführung eines/einer „Regionsbeauftragten“ je Planungsregion bei den Regierungen (Art. 5 Abs. 2 VwReformG)
- > Wegfall der regionalen Planungsbeiräte (Kann-Vorschrift) (Art. 8 Abs. 7 VwReformG)
- > Erweiterung der Kompetenzen des Planungsausschusses (z. B. Beschluss auch über Teilfortschreibungen, Art. 8 Abs. 9 VwReformG)
- > Verlagerung der Zuständigkeit für die Verbindlicherklärung der Regionalplanfortschreibungen von der obersten Landesplanungsbehörde (Ministerium) auf die nachgelagerte Ebene der höheren Landesplanungsbehörde (Sachgebiete Raumordnung, Landes- und Regionalplanung bei den Regierungen) (Art. 18 Abs. 3 VwReformG)
- > Raumordnungsverfahren (ROV): Beschränkung der Vorhaben, für die ein ROV durchzuführen ist, und Einbeziehung der Öffentlichkeit (ortsübliche Bekanntmachung in den betroffenen Gemeinden) sowie Unterrichtung der Öffentlichkeit vom Ergebnis des Raumordnungsverfahrens (Art. 23 VwReformG)

<sup>1</sup> Gesetz über weitere Maßnahmen zur Verwaltungsreform in Bayern (Verwaltungsreformgesetz – VwReformG) vom 26. Juli 1997 (GVBl. S. 311).

Einhergehend mit der Zusammenlegung der Sachgebiete, die bei den Regierungen im Laufe mehrerer Jahre, jeweils nach dem dienstlichen Ausscheiden eines der beiden Sachgebietsleiter erfolgte, sollte ein Abbau des Personals um 10% bei Ministerien, Regierungen und sonstigen Behörden bis 2002 erfolgen.

## **2.2 Das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Stärkung der regionalen Kompetenzen**

Mit dem noch unter der Ägide des damaligen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen in seiner vierten Fortschreibung vollständig überarbeiteten und am 1. April 2003 in Kraft getretenen Landesentwicklungsprogramm Bayern fand die 1992 in Rio de Janeiro aufgestellte Agenda 21 Eingang in die bayerische Landesentwicklung. Unter dem Eindruck von Umweltbelastungen und Ressourcenverbrauch von „weltweit alarmierenden Ausmaßen“ und einer „Gesellschaft, die die Interessen der nachfolgenden Generationen nicht in ausreichendem Maße“ beachtet (BayStMLU 2003a: 13), wurde das Prinzip der Nachhaltigkeit zum „Wertmaßstab bei der Umsetzung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ erhoben (BayStMLU 2003b: 3). Inhaltlich wurden unter der Überschrift „Nachhaltigkeit“ unter anderem ein eigenes Fachkapitel „Klimaschutz und Luftreinhaltung“ und einschlägige Zielaussagen in Fachkapiteln wie Verkehr, Freizeit und Erholung oder Energie (z. B. Ausbauziele zur Windenergie) neu aufgenommen. Es wurde das Instrument der Vorranggebiete für den Hochwasserabfluss und -rückhalt eingeführt und die Zone C des Alpenplans auf 43% der Fläche des bayerischen Alpenraums erweitert. Auch wenn einzelne Fachkapitel unter Überschriften zusammengefasst wurden (z. B. Kapitel B III „Nachhaltige soziale und kulturelle Infrastruktur“ oder B V „Nachhaltige technische Infrastruktur“), blieb der ordnungspolitische Gesamtanspruch im Landesentwicklungsprogramm 2003 weiterhin erhalten. Neue strategische Planungsansätze, wie die Möglichkeit der Ausarbeitung interkommunaler Einzelhandelskonzepte (B II 1.2.1.6) oder die Bildung von kommunalen Kooperationsräumen (A II 4.4) wurden ebenso aufgenommen. Im Zuge des auf Grundlage der Verwaltungsreform angewandten Subsidiaritätsprinzips wurde die Zuständigkeit für die Ausweisung von Unterzentren von der Ebene des Ministeriums auf die Ebene der Regionalen Planungsverbände verlagert.

Parallel zur Neuausrichtung der bayerischen Landesentwicklung am Prinzip der Nachhaltigkeit und zur Ausweitung der regionalen Eigenverantwortung wurde der Personalabbau in den folgenden Jahren verstärkt fortgesetzt. Da insbesondere auf regionaler Ebene bei den Planungsverbänden keine entsprechenden strukturellen Änderungen erfolgten, konnten die aus den Zielen des Landesentwicklungsprogramms sich eröffnenden neuen Ansätze der Regionalentwicklung hier nicht oder nur punktuell umgesetzt werden. Regionale Managementstrukturen im Sinne des LEP 2003 (A I 2.4) gewannen in den folgenden Jahren zwar zunehmend an Bedeutung, wurden aber bei den Akteuren vor Ort und in den Landkreisen, also bei Regionalmanagerinnen/Regionalmanagern und Kommunalpolitikerinnen/Kommunalpolitikern kaum als Aufgabe der Regionalplanung bzw. der Planungsregion wahrgenommen. Die Problematik der Zersplitterung der regionalen Planungs- und Handlungsebene wurde bereits damals thematisiert (ARL 2006). Mit der Etablierung einer Vielzahl weiterer interkommunaler

Ansätze im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILEK Bayern), des LEADER Programms (Lokale Aktionsgruppen – LAG), der Städtebauförderung (Interkommunale Entwicklungskonzepte) und neuerdings der Ökomodellregionen in Bayern sowie der Heimatprojekte des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat schreitet die Fragmentierung dieses Ansatzes und die Trennung zwischen Planungsregion und Regionalentwicklung weiter fort.

### **2.3 Der Staat als Unternehmen: Entbürokratisierung als Entwicklungsziel**

Die Jahre zwischen 2004 und 2007 waren geprägt durch den Wechsel der Landesentwicklung vom Umweltministerium in das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie und vor allem durch das Projekt „Verwaltung 21“ – Deregulierung, Verwaltungsvereinfachung und Personalabbau.

Bereits Ende des Jahres 2002 beauftragte die Bayerische Staatsregierung die „Henzler-Kommission“ mit der Ausarbeitung von Vorschlägen, durch die das staatliche System von „bürokratischem Ballast“ befreit werden sollte (Bayerische Staatsregierung 2003: 6). Die Arbeit des Gremiums war inhaltlich auf die Anforderungen von Unternehmen fokussiert und hatte „die sich stetig ausweitende staatliche Intervention und Regulierung“ als Kernproblem bei der Entwicklung von Unternehmen, bei der Erschließung neuer Märkte und damit letztlich bei der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft definiert (Bayerische Staatsregierung 2003: 6). Als Hauptursachen für die im Abschlussbericht der Deregulierungskommission diagnostizierte Krise der deutschen Volkswirtschaft wurden das stetig wachsende System der sozialen Sicherungssysteme, ein zu geringes Wirtschaftswachstum und strukturelle Probleme genannt, wie Nachholbedarf im Dienstleistungssektor, Attraktivitätsverlust als Wirtschaftsstandort, Lohnzusatzkosten, Schwarzarbeit und Kapitalflucht, verbunden mit einer steigenden Belastung der Sicherungssysteme durch sinkende Erwerbszahlen (Bayerische Staatsregierung 2003: 30). Die im Herbst 2003 angelaufene grundlegende Organisations- und Strukturreform der Bayerischen Staatsverwaltung „Verwaltung 21“ betraf deshalb nicht nur die bayerische Landesentwicklung, sondern im Zuge des Abbaus sowie der Verlegung und Umstrukturierung von Ämtern und Behörden viele weitere Fachbereiche der bayerischen Verwaltung.

Gemäß Ministerratsbeschluss vom 13. Juli 2004 wurde festgelegt, den Personalbestand der Landes- und Regionalplanung ab dem 1. Januar 2006 im Rahmen der natürlichen Fluktuation bis Ende 2014 insgesamt um 30% abzubauen. Die Einsparungen erfolgten bei den Regierungen im technischen Bereich „Kartographie“ mit über 50% der Stellen. Auch in der Planung wurden deutliche Personaleinsparungen vorgenommen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass aufgrund der damals sehr einheitlichen Altersstruktur der Gründergeneration der Landes- und Regionalplaner der Generationenwechsel und Personalabbau in einzelnen Sachgebieten innerhalb kurzer Zeit erfolgte, was nicht selten zunächst zu einem entsprechenden Wissensverlust über inhaltliche Prioritäten und verfahrensrechtliche Anforderungen bei den nachfolgenden jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führte.

Bereits am 27. Dezember 2004 trat das umfassend novellierte Bayerische Landesplanungsgesetz in Kraft.<sup>2</sup> Die Verfahren und die Organisation der Landes- und Regionalplanung wurden weiter gestrafft und vereinfacht, das Landesplanungsgesetz den Vorgaben des Raumordnungsgesetzes vom 1. Januar 1998<sup>3</sup> angepasst (Planerhaltung, Zielabweichungsverfahren, Verwirklichung der Raumordnungspläne) und die Anforderungen der SUP-Richtlinie<sup>4</sup> in die raumordnungsrechtlichen Verfahrensvorschriften integriert (BayLplG Art. 12: Umweltbericht). Ebenso ergaben sich im Bayerischen Landesplanungsgesetz im Hinblick auf die Inhalte der Raumordnungspläne, die Verfahren und die Organisation der Regionalen Planungsverbände wesentliche Änderungen, die hier kurz zusammengefasst aufgezählt werden:

### **Landesplanung:**

- > Eingrenzung der fachlichen Inhalte des Landesentwicklungsprogramms auf Festlegungen in landesweit raumbedeutsamen Fachbereichen, soweit nicht die jeweiligen Belange fachrechtlich gesichert sind (sogenanntes Verbot der Doppelsicherung), sowie Wegfall der Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung als Mindestinhalt (Art. 16 Abs. 2 BayLplG)
- > Festschreibung des Instruments der Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung und der Vorbehaltsgebiete (Art 11 Abs. 2 BayLplG)
- > Festlegung der textlichen Ziele der Raumordnung als „Soll-Vorschriften“ (Art. 3 BayLplG)
- > Reduzierung des Anwendungsbereiches der Raumordnungsverfahren auf Vorhaben der Raumordnungsverordnung des Bundes und auf vom Vorhabenträger beantragte Vorhaben (Art. 21 Abs. 1 BayLplG)
- > Verkürzung der Abschlussfrist bei Raumordnungsverfahren auf in der Regel drei Monate (Art. 22 Abs. 6 BayLplG)
- > Einführung eines vereinfachten Raumordnungsverfahrens bei zeitgleich laufenden Bauleitplan- oder Zulassungsverfahren (Art. 23 BayLplG)

### **Regionalpläne:**

- > Begrenzung des fachlichen Inhalts der Regionalpläne (u.a. Wegfall von Festlegungen zu Entwicklungsachsen und regionalplanerischen Funktionen von Gemeinden) (Art. 18 Abs. 2 BayLplG)

2 BayLplG - Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 27. Dezember 2004 (GVBl. Nr. 23 vom 31.12.2004 S. 521).

3 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG), BGBl. I 1997 S. 2081.

4 EG-Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

- > Verbot der Doppelsicherung wie im Landesentwicklungsprogramms (Art. 18 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG)
- > Änderungen bei der Durchführung der Anhörungsverfahren bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung (u.a. Internet) (Art. 13 Abs. 2 BayLplG)

### **Regionale Planungsverbände:**

- > Abschaffung der regionalen Planungsbeiräte (Art. 7 BayLplG)
- > Verringerung der Mitgliederanzahl der Planungsausschüsse sowie Stärkung der Kompetenzen des Planungsausschusses (Art. 7 Abs. 4 und 5 BayLplG)
- > Einschränkung der Kompetenzen der Verbandsversammlung (Art. 7 Abs. 3 BayLplG)
- > Wegfall der gesetzlichen Verankerung des/der Regionsbeauftragten; die Regionalen Planungsverbände bedienen sich „der jeweils für ihren Sitz zuständigen höheren Landesplanungsbehörde“ (Art. 5 Abs. 3 BayLplG)

Bereits im Vorfeld der Novellierung des Landesplanungsgesetzes hatten der damalige Ministerpräsident Horst Seehofer sowie der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses im Bayerischen Landtag und spätere, für die Landesentwicklung zuständige Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Dezember 2005 – Oktober 2007), Erwin Huber, die Abschaffung der Regionalen Planungsverbände gefordert. Diese scheiterte jedoch zum einen am Raumordnungsgesetz, das damals noch als Rahmengesetz die regionale Planungsebene in den Ländern vorschrieb, und zum anderen am Widerstand vieler bayerischer Verbände (z. B. Kommunale Spitzenverbände, Wirtschaft, Naturschutz) sowie Expertinnen und Experten.

Das Landesentwicklungsprogramm vom 1. September 2006 wurde an das Bayerische Landesplanungsgesetz entsprechend angepasst und von einer „Vielzahl von Detailregelungen entfrachtet“ (BayStMWIVT 2006: 3). Landesentwicklung wurde verstärkt als Aufgabe der regionalen und kommunalen Ebene betrachtet und sollte von der „Leistungsbereitschaft und Initiativen der Bürger getragen und von der Wirtschaft unterstützt“ werden (BayStMWIVT 2006: 3). Mit dem 2007 eingeführten „Regionalmanagement Bayern“ wurde hierfür erstmals ein Förderinstrument der Landesentwicklung auf interkommunaler bzw. Landkreisebene bereitgestellt.

Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen wurde im Landesentwicklungsprogramm das sogenannte Vorrangprinzip für ländliche Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, neu aufgenommen (Ziel A I 1.1). Demnach sollen ländliche Teilräume, deren Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll (seit LEP 2013: „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ – RmbH), bei einschlägigen staatlichen Aktivitäten zur Gewährleistung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen Vorrang gegenüber anderen Gebietskategorien haben. Hierzu zählen Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Infrastruktur bzw. Einrich-

tungen der Daseinsvorsorge (im LEP 2020), Abgrenzung bzw. Ausweisung von Fördergebieten bzw. räumlichen Förderschwerpunkten (im LEP 2020) sowie diesbezüglicher Fördermaßnahmen und die Verteilung der Finanzmittel.

Um die im Bayerischen Landesplanungsgesetz 2004 erfolgte Novellierung und im Landesentwicklungsprogramm 2006 festgesetzten Änderungen zügig auch auf Ebene der Regionalplanung umzusetzen, sollten laut §2 der Verordnung über das LEP Bayern<sup>5</sup> die Regionalpläne innerhalb von drei Jahren an das Landesentwicklungsprogramm und an das Bayerische Landesplanungsgesetz angepasst werden. Führt man sich vor Augen, unter welchen Rahmenbedingungen diese umfangreichen Regionalplanänderungen innerhalb von drei Jahren zumindest in ein öffentliches Verfahren hätten münden sollen, nämlich zeitgleich zum Personalumbau und zu immer komplexeren Anforderungen an das Änderungsverfahren (Erstellung eines Umweltberichts, umfassendere Öffentlichkeitbeteiligung), einhergehend mit einigen zunächst unklaren verfahrensrechtlichen Fragestellungen, so dürfte es nicht verwundern, dass diese Vorgabe in keiner der bayerischen Planungsregion eingehalten werden konnte.

Die Anpassung der Regionalpläne an das Bayerische Landesplanungsgesetz und das Landesentwicklungsprogramm war auch 2009 noch nicht abgeschlossen, als die nächste große Reformwelle in der Landes- und Regionalplanung anstand, in welcher – zumindest am Anfang dieses Prozesses – wiederum die Existenz der Regionalen Planungsverbände und das Konzept der Landesentwicklung insgesamt zur Debatte stand.

#### **2.4 Neue Aufgaben – alte Strukturen: Die bayerische Landesentwicklung zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Die Wahlen zum Bayerischen Landtag 2008 waren für die bayerische Landespolitik und in der Folge auch für die Landesentwicklung ein einschneidendes Ereignis, weil die bis dahin allein regierende CSU mit „nur“ 43,4% der Stimmen zum ersten Mal seit 1962 ihre absolute Mehrheit verlor und eine Koalition mit der FDP bilden musste, welche nach 14 Jahren Abwesenheit wieder in den Bayerischen Landtag eingezogen war. Man mag darüber spekulieren, ob es der „frische Wind“ des neu mitregierenden Juniorpartners oder die dem damaligen Ministerpräsidenten Horst Seehofer unterstellte Abneigung gegen die Landes- und vor allem die Regionalplanung war: Der Bayerische Ministerrat fasste am 2. Dezember 2009 den Beschluss, die Landes- und Regionalplanung erneut umfassend zu reformieren. Unter den schon 2003 verwendeten Schlagwörtern „Deregulierung“, „Entbürokratisierung“ und „Subsidiaritätsprinzip“ bzw. Kommunalisierung wurde das Bayerische Landesplanungsgesetz neu gefasst<sup>6</sup>, das Landesentwicklungsprogramm vollständig überarbeitet und dabei stark gekürzt und die Regionalplanung vor dem Hintergrund der Föderalismusreform 2006 hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Aufgaben, Inhalte sowie Trägerschaft und Organisation erneut auf den Prüfstand gestellt.

---

5 Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), BayGVBl 16/2006, S. 471.

6 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W).

### **Bayerisches Landesplanungsgesetz 2012**

Das im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung als Vollgesetz am 25. Juni 2012 in Kraft getretene Bayerische Landesplanungsgesetz brachte vor allem im Hinblick auf die Inhalte des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne weniger Einschränkungen für die Landes- und Regionalplanung, als im Verlauf der Anhörung zum Gesetzesentwurf noch befürchtet worden war (Goppel 2012). Es hatte insbesondere Auswirkungen auf das Raumordnungsverfahren, dessen Anwendungsbereich auf Vorhaben von *erheblicher* überörtlicher Bedeutung beschränkt wurde. Das Leitziel der Nachhaltigkeit wurde im Zuge der Novellierung des Gesetzes als „Leitmaßstab“ der Landesplanung zum nun wieder übergeordneten „Leitziel“ der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen in Verhältnis gesetzt. Außerdem wurde die Ebene der „unteren“ Landesplanung in den Kreisverwaltungsbehörden abgeschafft und die raumordnerische Zusammenarbeit und Regionalentwicklung auf der Ebene der Regionalen Planungsverbände als freiwillige Aufgabe aufgenommen (Art. 29 BayLplG). Den Regionalen Planungsverbänden wurde die Möglichkeit eröffnet, wieder einen Regionalen Planungsbeirat einzurichten (Art. 10 Abs. 1 BayLplG). In der Praxis hatten diese Gesetzesänderungen – mit Ausnahme der Änderungen für die Durchführung von Raumordnungsverfahren – jedoch keine Bedeutung, da die unteren Landesplanungsbehörden faktisch nicht als solche existierten, die Regionalen Planungsverbände personell und strukturell nicht in der Lage waren und sind, eine strategische Regionalentwicklung zu betreiben und kein Regionaler Planungsverband in Bayern bisher wieder einen Planungsbeirat eingesetzt hat.

### **Landesentwicklungsprogramm 2013**

Der Bedeutungsverlust der Landesplanung als koordinierende, auf die Gesamtentwicklung des Freistaats abzielende Aufgabe spiegelte sich in den verbindlichen Festlegungen des umfassend überarbeiteten und stark gekürzten Landesentwicklungsprogramms 2013 wider. Die erstmals in einem vorangestellten „Leitbild“ (BayStMFLH 2013: 3) dargestellten Herausforderungen, nämlich der demographische Wandel, die fortschreitende Globalisierung, der Klimawandel und der Umbau der Energieversorgung, sind in den Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms eher allgemein abgehandelt. Dies betrifft vor allem den landesweiten Ausbau der Straßen- und Schieneninfrastruktur oder Themen wie Klimawandel, Energieumbau und Bildung. Auf raumordnerische Ziele wird weitgehend verzichtet und stattdessen auf die räumlichen Auswirkungen einschlägiger fachlicher Programme und Pläne verwiesen (BayStMFLH 2013: 4).

Neu konzipiert und festgelegt wurden die Gebietskategorien, wobei der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) erwähnenswert ist, weil sich am hier anzuwendenden Vorrangprinzip zahlreiche Fördermaßnahmen und -schwerpunkte verschiedener Fachressorts orientieren (Bayerischer Landtag 2018).

Unmittelbare Wirkung entfaltet das Landesentwicklungsprogramm weiterhin bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten und bei der Planung nicht angebundener neuer Siedungsflächen, mit erstmals in das Ziel 3.3 aufgenommenen Ausnahmetatbeständen.

Der Regelungsumfang in den Regionalplänen wurde nicht weiter beschnitten bzw. durch entsprechende Ziele bestätigt (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Bodenschätze einschließlich Folgefunktionen, Vorranggebiete für Windkraft, landschaftliche Vorbehaltsgebiete, regionale Grünzüge mit zugewiesenen Funktionen, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Wasserversorgung sowie die Möglichkeit der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Freiflächen-Photovoltaikanlagen).

In einer erneuten Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2018 wurde die Ansiedlung von Nahversorgern bis 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in allen Gemeinden zugelassen und es wurden weitere Ausnahmen vom Anbindegebot aufgenommen. Des Weiteren wurde 2018 das Zentrale-Orte-System um zwei neue Kategorien erweitert, nämlich „Regionalzentren“ und „Metropolen“, womit man wieder bei sechs Stufen angelangt ist. Darüber hinaus wurden 17 neue Oberzentren und 18 neue Mittelzentren in Bayern festgelegt und der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ erweitert.

### **Fragmentierung des Förderinstrumentariums: Regionalmanagement und Heimatprojekte**

Mit dem Wechsel der Landesentwicklung im Oktober 2013 in das Bayerische Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (BayStMFLH) wurde vor allem das Instrument des Regionalmanagements finanziell gestärkt und ausgebaut. Die Handlungsfelder umfassen die Themenbereiche „Demographischer Wandel“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Siedlungsentwicklung“ sowie in der aktuellen Förderperiode auch „Regionale Identität“ und „Klimawandel“ (BayStMWi 2020). Im Jahr 2021 gibt es über 60 geförderte Initiativen, für die rund 12 Mio. Euro Fördermittel bereitgestellt werden sollen.<sup>7</sup>

Auf Grundlage eines im Jahr 2015 erstellten Entwicklungsgutachtens für den bayerisch-tschechischen Grenzraum (Auftraggeber: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat zusammen mit dem Ministerium für Regionale Entwicklung der Tschechischen Republik) wurden in den Regierungsbezirken Oberfranken, Oberpfalz und Niederbayern weitere 21 Projekte zur Weiterentwicklung der Grenzregionen und Intensivierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit ins Leben gerufen.<sup>8</sup> Die Erstellung der Zuwendungsbescheide sowie die Förderabwicklung und fachliche Begleitung der Regionalinitiativen wurde auf die Regierungen übertragen (i. d. R. die Sachgebiete „Wirtschaftsförderung“ zusammen mit „Raumordnung-, Landes- und Regionalplanung“ im Bereich 2 „Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr“).

Der Landtagswahl in Bayern 2018 folgte ein erneuter Ressortwechsel der Landesentwicklung und die Rückkehr ins Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr (BayStMWi) unter Staatsminister Hubert Aiwanger (Freie Wähler). Am Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (BayStMFH) unter Staatsminister Albert Füracker (CSU) verblieb der Begriff „Heimat“ und auch die

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.stmwi.bayern.de/presse/pressemeldungen/pressemeldung/pm/404-2020/> (11.01.2022).

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.stmfh.bayern.de/heimat/gutachten/> (11.01.2022).

gleichnamige Abteilung mit einem Teil ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der obersten Landesplanungsbehörde an den beiden Standorten München und Nürnberg. Die Abteilung Landesentwicklung im Wirtschaftsministerium musste somit ihre Fachreferate teilweise wieder neu besetzen.

Unter dem Begriff „Heimat“ finden sich im Staatsministerium der Finanzen und für Heimat sowohl die Förderung und Verwaltung kultureller Einrichtungen in Bayern (neben der Bayerischen Schlösserverwaltung beispielsweise Heimatpflege und Volksmusik oder das Förderprogramm Regionalkultur) als auch klassische strukturpolitische Handlungsfelder, wie Behördenverlagerungen, Demographie und das aus der Landesentwicklung entsprungene Förderinstrumentarium für Digitale Heimatprojekte und Regionale Identität.

Aufgrund der Aufsplitterung dieses ursprünglichen gemeinsamen Handlungsansatzes der Regionalentwicklung und des damit verbundenen Mehraufwandes durch weitere, teilweise neue Themenfelder (z. B. „Heimat-Digital-Regional“ (BayStMFH 2020), Auslobung von Sonderprojekten, Regionalkultur) wurden für die Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Finanz- und Heimatministeriums erstmals seit 2004 an den Bezirksregierungen neue Stellen eingerichtet (in Schwaben, Mittelfranken und Unterfranken je 1,25 Stellen, in Oberfranken, der Oberpfalz und Niederbayern je 1,5 Stellen und in Oberbayern zwei Stellen).

### **Neue Aufgaben für die Landes- und Regionalplanung**

Als neuen Handlungsschwerpunkt für die Landesentwicklung (oberste Landesplanungsbehörde im Wirtschaftsministerium) hat die Bayerische Staatsregierung am 16. Juli 2019 einen Maßnahmenkatalog beschlossen, der unter der Bezeichnung „Flächensparoffensive“ für die Landes- und Regionalplanung eine Erweiterung des Aufgabenspektrums beinhaltet.<sup>9</sup> Hierzu wurde jeweils ein/e Mitarbeiter/in der Sachgebiete 24 an den Regierungen als „Flächensparmanager“ benannt sowie seit Sommer 2020 in jedem Sachgebiet der Regierungen und am Wirtschaftsministerium je eine auf zwei Jahre (sachgrundlos) befristete Stelle eingerichtet.

Am 17. Dezember 2019 hat der Bayerische Ministerrat eine weitere Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern beschlossen, die sich mit den Themen „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, „Klimawandel“ und „Nachhaltige Mobilität“ befasst<sup>10</sup> (Bayerische Staatskanzlei 2019) und im Entwurf eine Erweiterung des regionalplanerischen Ziele- und Grundsatzkatalogs beinhaltet. Das Änderungsverfahren soll im Sommer 2021 in die öffentliche Beteiligung gehen und bis Ende 2022 abgeschlossen sein.

Abbildung 1 fasst die wesentlichen Phasen der bayerischen Landesentwicklung seit 1990 zusammen.

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-16-juli-2019/?seite=1579> (11.01.2022).

<sup>10</sup> Vgl. <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-17-dezember-2019/?seite=5062> (11.01.2022).

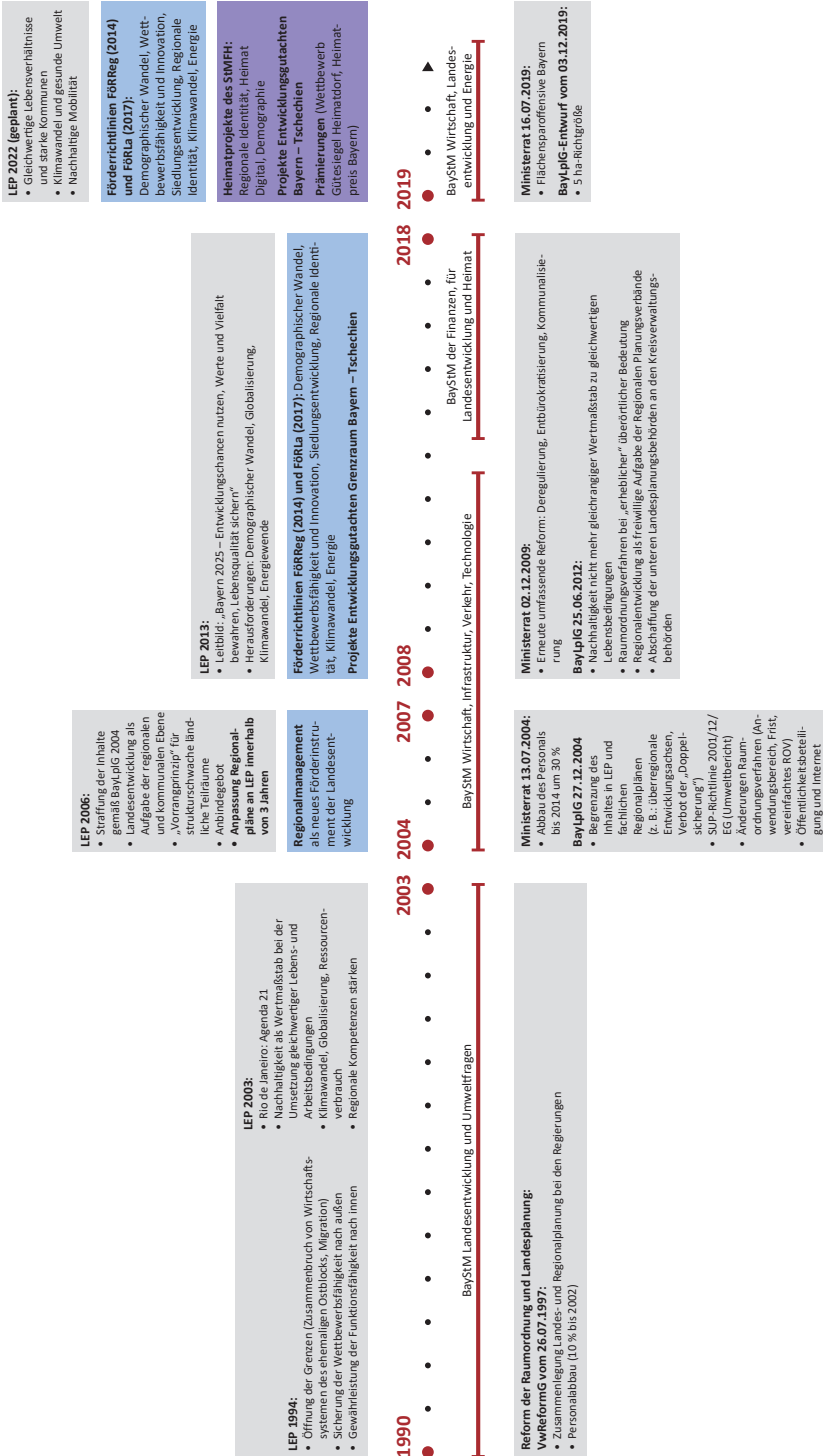


Abb. 1: Die Bayerische Landesentwicklung im Wandel 1990–2020 / Zusammenstellung: C. Odewald, Grafik: A. Kaiser

### 3 Landesentwicklung in Bayern im Jahr 2021: Resümee und Ausblick

Auch wenn die bayerische Flächensparoffensive und die geplante Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms darauf hindeuten, dass der Landes- und Regionalplanung in den nächsten Jahren wieder eine höhere Bedeutung zukommen könnte, kann nicht verschwiegen werden, dass der beschriebene Personalabbau und die erfolgte Deregulierung in den Raumordnungsplänen die Effektivität der Raumplanung in Bayern nicht verbessert haben. Kernaufgaben, wie Teilfortschreibungen oder eine im Grunde notwendige Gesamtfortschreibung der Regionalpläne sowie eine auf strategischen Planungsansätzen basierende raumordnerische Zusammenarbeit auf Ebene der Planungsregionen (Grundsatz 1.4.4 LEP und Art. 29 BayLplG) können bereits heute nicht mehr zeitnah und angemessen umgesetzt werden. Dies führt dazu, dass Regionalpläne nur noch eingeschränkt für regional- und landesplanerische Stellungnahmen oder für gutachterliche Begleitschreiben, unter anderem zur Unterstützung von regionalen Initiativen (Regionalmanagements, regionale Entwicklungsgutachten, interkommunale Kooperationen) herangezogen werden können. Die in den Jahren 2009 bis 2014 in verschiedenen Regionen Bayerns durchgeführten Fortschreibungen des Fachkapitels „Windenergie“ haben außerdem deutlich gezeigt, wie komplex und umfassend mittlerweile Regionalplanverfahren mit konkretem Raumbezug und damit verbundenem Konfliktpotenzial aufgrund ihrer Anforderungen an Kommunikationsabläufe (u. a. frühzeitige Einbeziehung von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit) und an das Verfahren selbst sind (Dokumentationsaufwand, Umweltbericht, FFH-Prüfungen usw.). Hinzu kommt, dass mit Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zunehmend Aufgaben auf die regionale Ebene verlagert wurden, von der Verbindlicherklärung von Regionalplänen bis hin zur fachlichen und fördertechischen Betreuung von Regionalinitiativen.

Gerade unter dem Aspekt der politisch angestrebten Aufwertung der Regionen wären aber geeignete transparente und professionelle Organisationsstrukturen notwendig, um eine sinnvolle Klammer zwischen vorausschauender Planung und prozessorientierter Regionalentwicklung bilden zu können. Hierzu gehören eine entsprechende personelle und finanzielle Ausstattung der Regionalen Planungsverbände sowie Strukturen, die der Vernetzung mit regionalen Entwicklungsinitiativen förderlich sind.

Die Fragmentierung der „weichen Instrumente“ der Regionalentwicklung (Wirtschafts- und Finanzministerium), verbunden mit einer Vielfalt relevanter Förderprogramme aus den Bereichen des Städtebaus, der Ländlichen Entwicklung und neuerdings aus dem Umweltbereich (Ökomodellregionen), erfordert darüber hinaus entsprechende Kenntnisse auch über deren wesentliche Inhalte und Zielrichtungen in Abgrenzung zum eigenen Förderinstrumentarium. In diesem Zusammenhang ebenfalls von Bedeutung sind die Entscheidungen der Bayerischen Staatsregierung über Behördenverlagerungen und Hochschulstandorte und die in diesen Zusammenhängen notwendige und angefragte Unterstützung von interkommunalen und regionalen Kooperationsstrukturen.

Dabei stellt sich im Zuge der Schlussfassung dieses Berichts aktuell die Frage, wie stark das breit gefächerte Förderinstrumentarium und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand durch die sich abzeichnenden wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie eingeschränkt werden wird.

Sei es in der Begleitung strategischer Planungsprozesse oder im klassischen Spektrum der Landes- und Regionalplanung: Alle diese Aufgaben erfordern breite Fachkenntnisse, Kommunikationsstärke, Flexibilität und Arbeitszeit. Eine ausgewogene und nachvollziehbare Steuerung von Raumnutzungen beispielsweise im Rahmen von Flächensparoffensiven und der vorausschauende planerische Umgang mit neuen Herausforderungen durch den Klimawandel, durch räumliche Auswirkungen neuer Mobilitätsformen oder durch die Digitalisierung kann aber nur gelingen, wenn neben einer entsprechenden personellen Ausstattung geeignete institutionelle Strukturen in der Landes- und Regionalplanung geschaffen werden.

Am Ende bleibt die Erkenntnis, dass eine am Gemeinwohl orientierte Raumordnung und -planung sowie deren Streben nach einer mittel- bzw. langfristigen Steuerung von Raumnutzungen und räumlichen Entwicklungen nur dann Erfolg haben kann, wenn ihr ein gesellschaftliches und politisches Grundvertrauen entgegengebracht wird.

---

#### Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 62.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012): Zugspitz-Thesen: Klimawandel, Energiewende und Raumordnung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 90.
- Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission (2003): Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit. München.
- Bayerischer Landtag (1996): Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung über weitere Maßnahmen zur Verwaltungsreform in Bayern (Verwaltungsreformgesetz – VwReformG). Drucksache 13/5120. München.
- Bayerischer Landtag (2018): Schriftliche Anfrage. Vorrangprinzip – Konkrete Auswirkungen auf den Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Drucksache 17/23544. München.
- BayStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2020): Richtlinie zur Förderung von Heimatprojekten mit Schwerpunkt Digitalisierung insbesondere zur Stärkung regionaler Identität in Bayern (Heimat-Digital-Regional-Förderrichtlinie – HDRFÖR). München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003a): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003b): Daten + Fakten + Ziele – Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.
- BayStMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020): Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für Zukunftsprojekte der Landesentwicklung (Förderrichtlinie Landesentwicklung – FÖRLa). München.
- BayStMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Goppel, K. (2012): Zum Entwurf des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2011. In: Bayerische Verwaltungsblätter 143, 8, 225–230.

---

**Autorin**

Christiane Odewald, *Studium der Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Universität Bayreuth, Diplom 1990. 1990–1991 Forschungsstelle für Raumordnung, Regionalpolitik und Verwaltungspraxis (RRV) an der Universität Bayreuth, seit 1991 Regierung von Oberfranken, zunächst Sachgebiet „Regionalplanung“, später „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“.* 2004–2018 *Regionsbeauftragte für die Region Oberfranken-West (Regionalplanung).* Seit 2018 *Sachgebietsleiterin „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“.*

Simon Dudek

## BAYERISCHE LANDESENTWICKLUNG IM LICHT VON FINANZKRISE UND AUSTERITÄTSPOLITISCHEM FÖDERALISMUS – BESTANDSAUFNAHME UND HERAUSFORDERUNGEN

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Austerität als staatliche Reaktion auf die Eurokrise
- 3 Austeritätspolitische Föderalismus in der bayerischen Raumordnung
  - 3.1 Kommunalisierung – Aufgabendelegation in der Landesentwicklung
  - 3.2 Wettbewerb – Eine verschärfte Konkurrenz zwischen Bayerns Kommunen
  - 3.3 Responsibilisierung – Ein neues Verhältnis von Freistaat und Gemeinden
- 4 Schlussbetrachtung – Konsequenzen der Sparpolitik für die Landesentwicklung

Literatur

### Kurzfassung

Im Dezember 2009 gab die Bayerische Staatsregierung das Ziel einer grundlegenden Neugestaltung der Landesentwicklung im Freistaat nach den Prinzipien der Liberalisierung, Deregulierung und Kommunalisierung aus. Diese Entscheidung fällt zusammen mit dem Aufkommen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der daran anschließenden Eurokrise, in deren Zuge sparpolitische Ziele an Bedeutung gewannen. Ausgehend von der Beschreibung eines austeritätspolitischen Föderalismus durch den Geographen Jamie Peck analysiert dieser Beitrag die raumordnungspolitischen Reformen in Bayern zwischen 2008 und 2018. Hierzu stützt er sich auf die Merkmale der Kommunalisierung, des Wettbewerbs und der Responsibilisierung von Städten und Gemeinden und prüft, ob diese Logiken auch im Freistaat nachzuvollziehen sind. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Konsequenzen des austeritätspolitischen Föderalismus für die strukturschwachen Kommunen Bayerns.

### Schlüsselwörter

Austerität – austeritätspolitische Föderalismus – Kommunalisierung – Wettbewerb – Responsibilisierung

### **Bavarian state development in the light of the financial crisis and austere federalism: stocktaking and challenges**

#### **Abstract**

In December 2009, the Bavarian State Government issued a fundamental reorganisation of state development in Bavaria according to the principles of liberalisation, deregulation and municipalisation. This decision coincides with the emergence of the

global financial and economic crisis and the subsequent euro crisis, in the wake of which austerity policy objectives gained importance. Based on the description of an austere federalism by geographer Jamie Peck, this paper analyses the spatial planning reforms in Bavaria between 2008 and 2018. Based on the characteristics of municipalisation, competition and responsabilisation of cities and municipalities the paper examines whether these logics can also be observed in Bavaria. The article concludes with a discussion of the consequences of austere federalism for structurally weak municipalities in Bavaria.

### **Keywords**

Austerity – austere federalism – municipalization – competition – responsabilisation

## **1 Einleitung**

Historisch stellt sich die bayerische Landesentwicklung als Paradox dar: Ende der 1970er Jahre, als die Chicago School of Economics an Einfluss gewann und sich neoliberale Politikansätze weltweit etablierten, formalisierte die Bayerische Staatsregierung mit dem ersten Landesentwicklungsprogramm ihre Planungsbemühungen. 30 Jahre später, als im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise allenthalben die Krise des neoliberalen Denkens verkündet wurde, beschloss der Ministerrat der Bayerischen Staatsregierung, die Landesentwicklung nach den Prinzipien der Deregulierung, Liberalisierung und, soweit möglich, Kommunalisierung neu auszurichten (Bayerische Staatsregierung 2009). Die Folge war ein Bedeutungsverlust der Landesplanung durch das Wegbrechen koordinativer Kompetenzen.

Der vorliegende Beitrag nimmt diese Beobachtung zum Anlass, anhand einer staats-theoretischen Analyse nach den Ursachen für diese Verschiebung zu fragen. Er orientiert sich dabei an den Arbeiten Neil Brenners (Brenner 1997; Brenner 2004) zum State Spatial Process. Darin führt Brenner eine Periodisierung raumordnungspolitischer Leitideen in Anlehnung an die Regulationstheorie (Boyer 1990; Aglietta 2000; für die Raumplanung: Danielzyk 1998) und die darauf basierende materialistische Staatstheorie (Jessop 1990; Jessop 2002) ein. Demnach ist der Fordismus geprägt durch einen räumlichen Keynesianismus, der auf die territoriale Gleichverteilung staatlicher Leistungen und den Abbau regionaler Disparitäten ausgerichtet ist. Mit dem Übergang in den Postfordismus zeichnet sich ein neues räumliches Ordnungsprinzip ab, das sich durch die gezielte Stärkung von Metropolen und eine forcierte Wachstumsorientierung definiert.

Durch das Eintreten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und die daran anschließende Eurokrise erkennen staats-theoretische Ansätze eine sich neuformierende Ausprägung von Staatlichkeit (Streck 2013; Jessop 2016). Diese definiert sich durch eine forcierte sparpolitische Ausrichtung staatlichen Handelns sowie strengere Disziplinierungsmechanismen (Haffert 2016: 10) und wird in Konsequenz als Austeritätsstaat bezeichnet. Eine entsprechende raumordnungspolitische Leitidee wurde daraus noch nicht abgeleitet. Der Beitrag schlägt hierfür das Konzept des austeritätspolitischen

Föderalismus (austere federalism) nach Peck (2012, 2016) und Petzold (2018) vor und diskutiert dessen Relevanz für das Verständnis der bayerischen Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018.

Im folgenden Kapitel wird zunächst der Begriff der Austerität eingeführt, wobei die damit einhergehenden staatstheoretischen Verschiebungen im Mittelpunkt stehen. Das Konzept des austeritätspolitischen Föderalismus wird darauf aufbauend als raumordnungspolitische Konsequenz dargestellt und anhand der Merkmale der Kommunalisierung, des Wettbewerbs und der Responsibilisierung näher erläutert. Im dritten Kapitel wird anhand der raumordnungspolitischen Reformen des jeweils für Landesentwicklung zuständigen Wirtschafts- (2008–2013) bzw. Finanzministeriums (2013–2018) untersucht, inwiefern diese Diagnose auf die Restrukturierung der bayerischen Raumordnungspolitik im Anschluss an die Krisenjahre zutrifft. Vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse diskutiert das abschließende vierte Kapitel als Schlussbetrachtung die Konsequenzen dieser Verschiebungen für die Kommunen in Bayern.

## 2 Austerität als staatliche Reaktion auf die Eurokrise

Austerität bezeichnet eine Politik des Schuldenabbaus und des Ausgleichs von Staatshaushalten mit dem Ziel, Volkswirtschaften wettbewerbsfähig zu gestalten (Blyth 2013: 24). Im deutschsprachigen Raum wird der Begriff erst seit der Eurokrise breiter rezipiert. In dieser wurde die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) als Strategie zur Krisenbewältigung verfolgt. Die rechtliche Durchsetzung dieses sparpolitischen Primats vollzog sich dabei auf verschiedenen Maßstabsebenen anhand der Durchsetzung sogenannter Schuldenbremsen. So verpflichtete die EU mit den Maastricht-Kriterien und darauf aufbauend seit 2012 mit dem Fiskalvertrag ihre Mitgliedstaaten zur Installation sogenannter Schuldenbremsen. In der Bundesrepublik Deutschland kam es dementsprechend am 1. August 2009 zu einer Verfassungsänderung, mit der ein Verbot der Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Im Freistaat Bayern wurde die Schuldenbremse – zusammen mit dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – durch einen Volksentscheid am 15. September 2013 in die Bayerische Verfassung aufgenommen.

Zur historischen Kontextualisierung dieses aktuellen sparpolitischen Staatsverständnisses verwendet der ehemalige Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Wolfgang Streeck den Terminus der „gekauften Zeit“ (Streeck 2013). Als gekaufte Zeit wird darin der politische Umgang mit dem Ende des stetigen, hohen Wirtschaftswachstums im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg bezeichnet – in seinen Worten die „monetäre Erzeugung von Wachstums- und Wohlstandsillusionen“ (Streeck 2013: 117). Streeck unterscheidet dabei vier Stufen staatlicher Reaktion: Auf eine Phase der Inflation in den 1970er Jahren folgte eine Phase der Staatsverschuldung bis etwa Mitte der 1990er, die mit dem Roll-out des Neoliberalismus in eine Phase der Privatverschuldung überging (vgl. hierzu auch Crouch 2009). Mit der letzten Phase setzte die Politik der Haushaltskonsolidierung und des Abbaus der Staatsverschuldung ein.

Analog zu den Entwicklungsperioden zeichnet Streeck das Bild des Übergangs vom Steuer- zum Schuldenstaat, also zu einem „Staat, der einen großen und womöglich steigenden Teil seiner Ausgaben durch Kreditaufnahme statt durch Steuern bestreitet und in Folge einen Schuldenberg auftürmt, für dessen Finanzierung er einen immer größeren Anteil seiner Einnahmen aufwenden muss“ (Streeck 2013: 151). Für die Jahre nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise diagnostiziert er einen erneuten Wandel vom Schulden- zum Konsolidierungsstaat – laut Streeck eine Konsequenz der Krise, nach der sich die Gläubiger der Staaten nicht mehr auf die Einhaltung der Zahlungsverpflichtungen durch die Staaten verlassen wollen.

Das bedeutendste Merkmal des Konsolidierungsstaats ist die Austeritätspolitik, anhand der er durch Finanzierungsvorbehalte die Gestaltungsspielräume von Demokratien empfindlich reduziert. So schränkt er sowohl deren Responsivität – das heißt ihr Vermögen, situativ und flexibel auf akute Problemlagen zu reagieren – ein, als auch deren längerfristig wirksame Handlungsmacht zur Gestaltung der Zukunft (Döpking 2018: 10). Insofern lässt sich die Politik des Konsolidierungsstaats als Durchsetzung austeritätspolitischer Elemente auf allen Maßstabsebenen begreifen: „Governments almost everywhere have embarked, or are embarking on, programmes of major cuts and reductions in public spending on a scale not seen for decades. At both central and local government levels, support for public services, investment in public infrastructures and expenditure on welfare have all been targeted for major cuts and retrenchment“ (Kitson/Martin/Tyler 2011: 292–293). Sparpolitische Einschnitte sind somit insbesondere in der Sozial- und Strukturpolitik festzustellen.

Was bedeuten diese Entwicklungen für die Raumordnung? Die räumlichen Konsequenzen der Priorisierung des Schuldenabbaus beschreiben Peck (2012, 2016) und im deutschsprachigen Raum Petzold (2018) als austeritätspolitischen Föderalismus. Darunter verstehen sie die Verlagerung der Kosten neoliberaler Regierungsformen auf niedrigere Maßstabsebenen. Demnach laden die höheren Maßstabsebenen die sozialen und ökologischen Folgekosten der Deregulierungen und Liberalisierungen auf die Städte und Gemeinden ab, fordern aber zugleich haushaltspolitische Disziplin von diesen ein.

Petzold beschreibt den austeritätspolitischen Föderalismus dabei als aufeinanderfolgende Roll-back- und Roll-out-Phasen. Während in einem ersten Schritt „redistributive Verfahren problematisiert und teils abgebaut“ werden, bringt ein zweiter Schritt „einen Wettbewerb der Städte, Regionen und Nationalstaaten um private und öffentliche Investitionen, Konsument\*innen und Steuerzahler\*innen“ mit sich (Petzold 2018: 73). Aus diesen Entwicklungsschritten lassen sich drei Tendenzen des austeritätspolitischen Föderalismus ableiten, die der weiteren Analyse zugrunde liegen: zum einen ein Lokalismus (Peck 2012: 651), oder besser, eine Kommunalisierung, die die Zuteilung der zusätzlichen Aufgaben an die lokale Ebene bezeichnet, zum zweiten die Etablierung einer Wettbewerbsstruktur zwischen den Städten und Gemeinden mit dem Ziel, dadurch Wachstumsanreize zu setzen, und zum dritten die Responsibilisierung von Kommunen als Konsequenz der beiden erstgenannten Entwicklungen, die zu einem Ansteigen der Disparitäten zwischen den Kommunen führt.

Mit dem Begriff der *Kommunalisierung* lässt sich die skalare Konsequenz des austeritätspolitischen Föderalismus bezeichnen. Demnach kommt es zu einer negativen Form der föderalen Redistribution, die fiskalische Anpassungslasten von höheren Maßstabsebenen auf niedrigere weitergibt (Petzold 2018: 71). Mit anderen Worten: Den Kommunen werden neue Aufgaben zugeschrieben, ohne dafür Kompensationszahlungen zu erhalten. Stattdessen werden ihnen neue Freiheiten zur eigenständigen Entwicklung gewährt.

Peck (2012: 631) bezeichnet diese Verschiebung als Risikoverlagerung. Dabei problematisiert er, dass mit dieser Verlagerung mehr Unsicherheiten und Risiken externer Effekte auf die kommunale Ebene abgewälzt werden. Die Fähigkeit, die daraus entstehenden Kosten zu tragen, sind zwischen den Kommunen jedoch ungleich verteilt. So ergibt sich eine neue Spreizung zwischen den Städten und Gemeinden: Auf der einen Seite stehen Kommunen, für die sich aus der Kommunalisierung neue Entwicklungspotenziale ergeben und die diese Verschiebung entsprechend positiv bewerten. Auf der anderen Seite stehen Kommunen, die diese neuen Aufgaben nicht erfüllen können und damit ins Hintertreffen geraten. Die Folge ist entsprechend ein Anstieg der Disparitäten zwischen jenen Kommunen, die diesen Aufgaben gewachsen sind und jenen, die diese nicht bewältigen können.

Unter der Leitidee des *Wettbewerbs* in der Raumordnung wird eine zunehmende Konkurrenz zwischen den Kommunen um Steuereinnahmen als Konsequenz des beschriebenen Kommunalisierungsprozesses gefasst. Schnittmengen mit dem austeritätspolitischen Föderalismus sieht Petzold (2018: 64) mit dem nationalen Wettbewerbsstaat, wie ihn Hirsch (1995) zuerst beschreibt. Hirsch bezeichnet damit die politische Reaktion auf den internationalen Wettbewerbsdruck im Postfordismus. Demnach konkurrieren nicht nur die privaten Unternehmen untereinander um Marktanteile, sondern auch administrative Einheiten auf verschiedenen Maßstabsebenen miteinander um Unternehmensansiedlungen, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Staatliche Akteure sind somit zunehmend gezwungen, unternehmerisch zu handeln und möglichst günstige Standortbedingungen für Erfolg in diesem Wettbewerb zu schaffen.

Für die kommunale Ebene lässt sich dies auf die lokalen Standortfaktoren und dabei insbesondere auf die lokalen Steuerhebesätze beziehen. Mit Peck (2016: 241) kann diese Entwicklung als „Finanzierungswettkampf“ verstanden werden, also das verstärkte „Eindringen einer Konkurrenzlogik in die Finanzierung staatlicher und quasi-staatlicher Allokationssysteme“. Das damit einhergehende, neue Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und den Gemeinden wird mit dem Begriff der *Responsibilisierung* folgend näher beschrieben.

Mit dem Begriff der *Responsibilisierung* wird die Disziplinierung durch Eigenverantwortlichkeit der Kommunen bezeichnet, die sich für haushaltsstarke und haushaltschwache Kommunen je unterschiedlich gestaltet und als Regierungstechnik des „governing through responsibility“ (Rosol 2013: 141) auffassen lässt. Die Responsibilisierung erfolgt in erster Linie durch die beschriebene Wettbewerbsstruktur, in der die Städte und Gemeinden durch eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik ihrer Aufgabe

als Landesentwickler nachkommen. Jedoch bestehen Unterschiede in den Gestaltungsmöglichkeiten für einkommensstarke und einkommensschwache Kommunen. Während prosperierende Kommunen dieser Verantwortung im Wettbewerb nachkommen, besteht die Responsibilisierung für Städte und Gemeinden mit prekärer Haushaltslage im Schuldenabbau anhand konditionalisierter Hilfsprogramme. Diese Kommunen kommen ihrer Verantwortung nach, indem sie – um Hilfsleistungen zu erhalten – durch strenge Sparprogramme ihren Haushalt konsolidieren.

Für den austeritätspolitischen Förderalismus stellt Peck (2016: 633) dabei die Entwicklung von einer ausgleichenden Regionalpolitik, wie sie im räumlichen Keynesianismus verfolgt wurde, hin zu Hilfsleistungen heraus. Damit beschreibt er die Folgen der Abwälzung von Verantwortlichkeiten für Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung auf die kommunale Ebene und problematisiert, dass diese gezwungen sind, mittels Projekt- und Förderanträgen an immer neuen und weiteren marktorientierten, konditionalisierten und auf Kosteneinsparung ausgerichteten Initiativen teilzunehmen.

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass das Konzept des austeritätspolitischen Förderalismus wie auch die ausgeführten Merkmale weder kritik- noch widerspruchsfrei sind. Gerade Pecks Arbeiten entstammen dem nordamerikanischen Kontext, der wenig Überschneidungen mit der mitteleuropäischen Planungshistorie aufweist. In der anschließenden Analyse soll es daher vielmehr darum gehen, ähnliche Logiken in den raumordnungspolitischen Reformen in Bayern seit 2009 herauszustellen.

### **3 Austeritätspolitischer Förderalismus in der bayerischen Raumordnung**

Zwei politische Absichtserklärungen prägten die bayerische Raumordnungspolitik zwischen den Jahren 2008 und 2018 und bilden somit den Rahmen der Analyse: In der Einleitung wurde bereits die Zielsetzung der Bayerischen Staatsregierung in der 16. Legislaturperiode eingeführt, eine Reform der Landes- und Regionalplanung unter den Gesichtspunkten der Deregulierung, Liberalisierung und – soweit möglich – Kommunalisierung zu überprüfen. Eine zweite Absichtserklärung stellt die Regierungserklärung des zuständigen Ministers für Landesentwicklung Markus Söder in der daran anschließenden 17. Wahlperiode dar, in der er die politischen Ziele der folgenden Jahre skizzierte. Mit Blick auf die Städte und Gemeinden im Freistaat gab er dabei die politische Botschaft „Aktivieren statt Alimentieren“ aus (Bayerischer Landtag 2014: 2133). Die Wirkmächtigkeit dieser politischen Willensbekundungen wird im Folgenden anhand der drei Merkmale der Kommunalisierung, des interkommunalen Wettbewerbs und der Responsibilisierung der Kommunen nachgezeichnet. Die jeweiligen Abschnitte stellen hierfür die entsprechenden Reforminitiativen in der bayerischen Raumordnungspolitik dar.

### 3.1 Kommunalisierung – Aufgabendelegation in der Landesentwicklung

Die Umsetzung des 2009 beschlossenen Reformprojekts in der Landesentwicklung erfolgte, wie der zu dieser Zeit zuständige Staatsminister Martin Zeil es bezeichnete, anhand von zwei Säulen: der Reform des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (Bay LPlG) 2012 und des Landesentwicklungsprogramms (LEP) von 2013 (Bayerischer Landtag 2012: 9490). Das Landesplanungsgesetz ersetzte dabei im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung das Raumordnungsgesetz auf Bundesebene und betrifft die institutionelle Ausgestaltung der Raumordnung im Freistaat. Das Landesentwicklungsprogramm enthält inhaltliche Festlegungen zur Ausgestaltung der Raumordnung.

Im neuen Landesplanungsgesetz lassen sich die Kommunalisierungstendenzen zum einen anhand der geschwächten Wirkmächtigkeit der Landesplanung durch das sogenannte Doppelsicherungsverbot erkennen. Mit diesem Begriff wird der Verlust des ressortübergreifenden, koordinativen Charakters des Landesentwicklungsprogramms in Fragen der räumlichen Entwicklung bezeichnet. Demnach sind raumbedeutsame Festlegungen fachlicher Art in Raumordnungsplänen nur dann möglich, wenn dadurch Anforderungen der Fachplanung unberührt bleiben. Fortan obliegt es den einzelnen Fachressorts, raumordnungspolitisch relevante Entscheidungen zu treffen. Damit einher ging für die Landesplanung die Beschränkung der fachlichen Inhalte des Landesentwicklungsprogramms auf Festlegungen in landesweit raumbedeutsamen Fachbereichen.

Zum anderen erfuhren die bayerischen Kommunen analog mehr Kompetenzen. Ihnen eröffneten sich durch die Lockerung des Anbindegebots in den Landesentwicklungsprogrammen von 2013 und 2018 neue Möglichkeiten zur Gewerbeansiedlung. So ist es nun möglich, die Ansiedlung von Gewerbe ohne Anbindung an Siedlungsgebiete zuzulassen, sofern sie als interkommunale Gewerbegebiete angelegt sind oder sich entlang von Autobahnen oder Schienenstrecken befinden.

Diskursiv begleitet wird die Bedeutungsverlagerung auf die kommunale Ebene, indem die Staatsregierung die Kompetenz der Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker ob ihrer Lebensnähe betont, der gegenüber die als zu starr empfundenen, staatlichen Planungsabsichten nur hinderlich wären. Exemplarisch hierfür steht die Bezeichnung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern als „Landesentwickler vor Ort“ (Bayerischer Landtag 2017: 10297) durch den damaligen Staatsminister Markus Söder. Bezieht man diese Logik auf die Lockerung des Anbindegebots, so wissen kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger als Akteurinnen und Akteure vor Ort mehr über lokale Gegebenheiten und die Bedeutung der un bebauten Umwelt und können so das Für und Wider der Flächenversiegelung besser abwägen.

Bezogen auf den Rahmen des austeritätspolitischen Föderalismus lassen sich diese Kommunalisierungstendenzen als Aufgabendelegation in der Raumordnung interpretieren: Die Entwicklung des Freistaats resultiert folglich aus der Entwicklung der einzelnen Kommunen. So erzeugen Gemeinden ökonomisches Wachstum, indem sie auf

dem Gemeindegebiet Arbeitsplätze und ein positives Geschäftsumfeld schaffen. Analog baut der Freistaat übergeordnete, koordinative Strukturen der Landesplanung ab, die in ihrer regulativen Funktion als Hindernis für das Wachstumspotenzial der Kommunen aufgefasst werden.

Diese Kompetenzverlagerung geht jedoch nicht einher mit Transferleistungen an die neuen Träger der Landesentwicklung. Zur Erfüllung dieser Aufgaben nimmt der Freistaat vielmehr die Kommunen in die Verantwortung, indem sie durch die genannten Deregulierungen beim Anbindegebot die Bauleitplanung freier gestalten können.

Der Rückbau koordinativer Kompetenzen in der Raumordnung zog weiterhin eine Konkurrenz zwischen den Städten und Gemeinden Bayerns nach sich, wie im nachfolgenden Kapitel weiter beleuchtet wird.

### **3.2 Wettbewerb – Eine verschärfte Konkurrenz zwischen Bayerns Kommunen**

Durch die beschriebene Deregulierung der Landesplanung gewannen die Kommunen im Freistaat an Bedeutung für die Landesentwicklung. Von ihnen sollen nun die positiven Impulse für das Wachstum in Bayern ausgehen. Darunter fällt in erster Linie die Ansiedlung von Gewerbe und der damit verbundene Zuzug von Einwohnerinnen und Einwohnern. Zur Bewältigung dieser Aufgabe verfügen die Gemeinden über eine beschränkte Zahl an Handlungsmöglichkeiten.

Eine Option besteht in der Ausweisung neuer Gewerbegebiete, um weitere Gewerbeansiedlungen zu ermöglichen. Der Wettbewerbslogik folgend werden an dieser Stelle also jene Kommunen belohnt, die bereitwillig die Versiegelung naturräumlicher Flächen vornehmen. Eine zweite Möglichkeit ist die Steigerung der eigenen Attraktivität durch die Senkung kommunaler Abgaben und Steuerhebesätze. Die Kommunen gehen davon aus, dass Unternehmen sich bei der Standortwahl maßgeblich an der Abgabenhöhe orientieren. Chancengerechtigkeit ist in diesem Steuerwettbewerb nur bedingt gegeben, da Städte und Gemeinden, die bereits höhere Realsteuereinnahmen verzeichnen, über einen Toleranz- und Ermessensspielraum bei der Festsetzung von Abgaben und Steuersätzen verfügen, den andere Kommunen nicht haben.

Eine dritte Handlungsoption ist die Schaffung positiver Anreize für eine Gewerbeansiedlung, also einer attraktiven Kulisse für Unternehmensansiedlungen durch die Kommune. Solche positiven Anreize sind beispielsweise auf das Unternehmen angepasste Infrastrukturausbauten (z.B. beim Straßenbau oder der Breitbandversorgung) oder weiche Standortvorteile im Bereich der Gesundheitsversorgung und des Freizeitwerts. Die Herstellung einer solchen lebenswerten Umgebung ist wiederum mit dem Zentrale-Orte-System verbunden: Da die Zuschreibung von Versorgungseinrichtungen an die entsprechende zentralörtliche Stufe gebunden ist, konkurrieren die Kommunen untereinander um Hochstufungen innerhalb des Zentrale-Orte-Systems. In den Landesentwicklungsprogrammen 2013 und 2018 kam es dabei zu massiven Verschiebungen im Zentrale-Orte-System des Freistaats:

- > Es fand eine große Zahl an Hochstufungen statt. Am markantesten lässt sich dies am Anstieg der Zahl der Mittelzentren 2013 und der Oberzentren 2018 erkennen, die sich jeweils um fast die Hälfte erhöhte.
- > Es kam zu einer Streichung von zentralörtlichen Stufen unterhalb der Zentralitätsstufe Oberzentrum (mögliches Mittelzentrum, mögliches Oberzentrum) bei analoger Neueinführung von Zentralitätsstufen oberhalb der Oberzentren (Regionalzentrum, Metropole).
- > Generell hat sich die Zahl der Gemeinden mit zentralörtlichem Charakter durch die Festlegungen in den Landesentwicklungsprogrammen der Jahre 2013 und 2018 von 208 auf 259 deutlich erhöht (vgl. Dudek 2021).

Insbesondere bei höheren Zentralitätsstufen lässt sich eine Verschiebung vom normativen Planungsinstrument, das vorrangig eine ausgleichende Versorgung der Landesteile zum Ziel hat, hin zu einem Anreizsystem für Städte und Gemeinden um eine – mit Prestige verbundene – Hochstufung innerhalb des Zentrale-Orte-Systems beobachten. Daraus entsteht eine verschärfte Konkurrenzsituation zwischen den Städten und Gemeinden. Kommunen können sich demnach „aus eigener Kraft“ attraktiv positionieren und erfahren so einen Vorteil im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbesiedlungen und Zuzug von Bewohnerinnen und Bewohnern.

An die Seite des kooperativen Föderalismus in der bayerischen Raumordnung tritt somit ein wettbewerblicher Föderalismus (Karl 2012: 254). Der Bedeutungsgewinn der Wettbewerbsfähigkeit in der Raumentwicklung lässt sich dabei am besten an den Leitbildern zur Raumentwicklung der Ministerkonferenz für Raumordnung erkennen: Tauchte die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Leitbildern von 2006 noch als Handlungsempfehlung im Rahmen des Leitbilds „Wachstum und Innovation“ auf, stieg die Forderung im Beschluss der Ministerkonferenz von 2016 zum eigenständigen Leitbild auf (MRKO 2006; MKRO 2016). Brenner (2004) zeigt, dass die Emergenz des Wettbewerbsgedankens in der Raumentwicklung eine transnational feststellbare Erscheinung ist. Kritiker der Wettbewerbsorientierung (vgl. Boland 2014) verweisen indes darauf, dass sich die Handlungsspielräume der Kommunen je nach Erfolg erweitern oder verringern, was – konkret auf Bayern bezogen – die Gefahr birgt, dass die Disparitäten zwischen den Kommunen des Freistaats ansteigen, was dem Ziel der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen Bayerns (Art. 5 Abs. 1 BayLPlG)<sup>1</sup> zuwiderläuft.

### 3.3 Responsibilisierung – Ein neues Verhältnis von Freistaat und Gemeinden

Responsibilisierung beschreibt die disziplinierende Wirkung des Freistaats gegenüber den Kommunen mittels Verantwortungsdelegation und leitet sich gleichsam aus den beiden zuvor eingeführten Merkmalen ab. So ist der Kern des Aktivierungsprozesses

<sup>1</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

der Kommunalisierung und des Wettbewerbs ein Bedeutungsgewinn kommunalen Wirtschaftens allgemein und der kommunalen Einnahmen im Speziellen. Eine solche Aktivierungspolitik führt bei den Gewinnern des Wettbewerbs zu einer stärkeren kommunalen Handlungsfähigkeit, die sich mittels weiterer Gewerbeansiedlungen und Zuwanderung und der daraus folgenden Attraktivitätssteigerung selbst verstärkt.

Derselbe Effekt – nur mit anderem Vorzeichen – lässt sich indes auf der Seite der Verlierer feststellen, also bei jenen Kommunen, die nicht nur ein unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen, sondern ihre Einnahmen dauerhaft nicht steigern können.

Kommen Kommunen ihrer Aufgabe als maßgebliche Akteure der Landesentwicklung nicht ausreichend nach, bietet ihnen der Staat Hilfsleistungen in Form von Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen an. Bedarfszuweisungen decken dabei außergewöhnliche, durch die Kommune nicht zu verantwortende Belastungen ab, während Stabilisierungshilfen an dauerhaft haushaltsschwache und verschuldete Kommunen gerichtet sind. Die finanzielle Unterstützung durch den Freistaat ist dabei an Bedingungen geknüpft. So formuliert das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat einen Katalog von zehn Punkten, welcher die „Anforderungen an das zu erstellende Haushaltskonsolidierungskonzept“, mit dem Kommunen sich um Stabilisierungshilfen bewerben können, konkretisiert.<sup>2</sup>

Zur Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der „dauernden Leistungsfähigkeit“ hat sich die Kommune demnach auf „unabweisbare Ausgaben“ zu beschränken, also „grundsätzlich nur unumgängliche, notwendige Investitionen im Pflichtaufgaben- bzw. rentierlichen Bereich“ vorzunehmen. Entsprechend sind Investitionen im freiwilligen Bereich kommunaler Aufgaben einer „kritischen Prüfung zu unterziehen und in vertretbarer Weise auf das vor Ort unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren“. So sind beispielsweise bei kommunalen Einrichtungen wie etwa „Hallen- oder Freizeitschwimmbäder[n], Veranstaltungseinrichtungen oder kulturelle[n] Einrichtungen“, die auf Dauer defizitär geführt werden, „geeignete Maßnahmen zu ergreifen“. Aus der Perspektive des Wirtschaftsstandorts ist das jedoch problematisch, da eben diese freiwilligen Leistungen der Städte und Gemeinden ausschlaggebend sind für eine attraktive Positionierung im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Einwohnerinnen und Einwohner.

Neben den freiwilligen, kommunalen Aufgaben sind indes auch die kommunalen Pflichtaufgaben betroffen. Investitionen sind in diesem Bereich nur dann zu tätigen, wenn sie unumgänglich sind; gleichzeitig sind Maßnahmen zur Kostenreduzierung, wie beispielsweise die Senkung der Personalausgaben, auszuschöpfen. Demnach sollen Kommunen verstärkt zu Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren übergehen. Dies gilt ebenso für den Zuschussbedarf kostenrechnender Einrichtungen und kommunale Beteiligungen. Neben der Reduzierung von Ausgaben verpflichtet sich die Kommune mit ihrem Konsolidierungskonzept darüber hinaus, verstärkt kommunale Einnahmemöglichkeiten zu forcieren. Hierunter fällt die Erhebung von kostendecken-

---

2 [https://www.stmfh.bayern.de/kommunaler\\_finanzausgleich/bedarfszuweisungen/Anforderungen\\_an\\_das\\_Haushaltskonsolidierungskonzept\\_\(10-Punkte-Katalog,\\_Städte\\_und\\_Gemeinden\).pdf](https://www.stmfh.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/bedarfszuweisungen/Anforderungen_an_das_Haushaltskonsolidierungskonzept_(10-Punkte-Katalog,_Städte_und_Gemeinden).pdf) (10.01.2022).

den Gebühren bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie für kostenrechnende Einrichtungen – angefangen bei der Parkuhr bis hin zum Museum. Neben erhöhten Gebühren ist die Kommune auch verpflichtet, die Hebesätze der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) auf zumindest den jeweiligen Landesdurchschnitt zu erhöhen.

Die Responsibilisierung der Kommunen stellt somit die Konsequenz der Kommunalisierung und des Wettbewerbs dar. Während ein Teil der Städte und Gemeinden von diesem neuen Verhältnis zum Freistaat profitiert, finden sich auch Kommunen, die aufgrund ihrer Haushaltslage nicht kompetitiv sind. Dem Prinzip des „governing through responsibility“ (Rosol 2013: 141) folgend, muss die Kommune ihre Verantwortlichkeit anhand ihres Konsolidierungswillens zeigen. Dies geschieht anhand der Konditionen, die eine Gemeinde erfüllen muss, um Stabilisierungshilfen zu erhalten. Das Primat der Haushaltskonsolidierung zum Erhalt von Stabilisierungshilfen, das zu einem Attraktivitätsverlust der Kommune für externes Kapital führt, lässt dabei erkennen, dass die Leitidee der Responsibilisierung die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsstruktur gegenüber dem Ziel einer positiven kommunalen Entwicklung priorisiert.

#### **4 Schlussbetrachtung – Konsequenzen der Sparpolitik für die Landesentwicklung**

Ziel des Beitrags war es, die Entwicklungen in der bayerischen Raumordnung unter dem Eindruck sparpolitischer Tendenzen im Anschluss an die Eurokrise zu analysieren. Als maßgebliche Entwicklungen in der bayerischen Raumordnung im Anschluss an die Krisenjahre wurde in den vorhergehenden Kapiteln zuerst die Verlagerung von Aufgaben der Landesentwicklung von der Landesebene hin zur kommunalen Ebene erläutert. So gewannen die Städte und Gemeinden Bayerns an Kompetenzen und Eigenverantwortlichkeit in ihrer Entwicklung, wohingegen die zugrunde liegenden Deregulierungsmaßnahmen zu Lasten der übergeordneten, koordinativen Landesplanung gingen. Zweitens kam es zu einem Erstarren des interkommunalen Wettbewerbs. Ursächlich hierfür waren, neben dem teilweisen Wegbrechen einer auf Ausgleich abzielenden Planungsstruktur, die neu gewonnenen Kompetenzen der Kommunen in ihrer Finanzierung. Drittens folgte eine Responsibilisierung von Kommunen im Freistaat. Damit werden Prozesse der Delegation von Zuständigkeiten beschrieben – im vorliegenden Fall die neue Rolle der Kommunen im Rahmen der bayerischen Landesentwicklung einerseits und zugleich im forcierten interkommunalen Wettbewerb andererseits.

Alle drei sind dabei Ausdruck veränderter administrativer und finanzieller Beziehungen zwischen den Maßstabebenen, wie sie den Austeritätspolitischen Föderalismus kennzeichnen. Dieser definiert sich über ausgabenseitige Kürzungen und die Delegation von Aufgaben an nachgeordnete administrative Ebenen mit den Zielen des Wirtschaftswachstums und des Schuldenabbaus.

Die Folgen dieser verstärkten sparpolitischen Ausrichtung zeigen sich in der Raumordnung am deutlichsten auf der kommunalen Ebene. Hier führen die neu gewonnenen Kompetenzen und Freiheiten bei vielen Kommunen zu einer positiven Entwicklung der Realsteuereinnahmen. Der interkommunale Wettbewerb bietet für diese Städte und Gemeinden Potenzial zur eigenständigen Entwicklung und zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben. Vor allem bei Kommunen, die im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbe und Bevölkerung unterlegen sind, führen die genannten Reformen der Deregulierung und des staatlichen Rückzugs jedoch dazu, dass ihre Entwicklungschancen deutlich geringer ausfallen.

Besonders die Responsibilisierung haushaltsschwacher Kommunen, wie sie im Rahmen der Stabilisierungshilfen erfolgt, führt dazu, dass Städte und Gemeinden im Zuge der Haushaltskonsolidierung Schritte vornehmen müssen, die der Attraktivität des Standorts schaden. Das steht im Widerspruch zur vorherrschenden Wachstumslogik in der bayerischen Landesentwicklung. Diesen Kommunen muss die bayerische Raumordnungspolitik – auch im Hinblick auf das Ziel einer regionalen Konvergenz zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – eine darüberhin-ausgehende Perspektive bieten.

---

#### Literatur

- Aglietta, M. (2000): Ein neues Akkumulationsregime: Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg.
- Bayerische Staatsregierung (2009): Protokoll der Ministerratssitzung vom 2. Dezember 2019. München.
- Bayerischer Landtag (2012): Plenarprotokoll der 103. Sitzung des Bayerischen Landtags am 14.06.2012. In: Bayerischer Landtag: 16. Wahlperiode, 9455–9547.
- Bayerischer Landtag (2014): Plenarprotokoll der 30. Sitzung des Bayerischen Landtags am 27.11.2014. In: Bayerischer Landtag: 17. Wahlperiode, 2121–2161.
- Bayerischer Landtag (2017): Plenarprotokoll der 115. Sitzung des Bayerischen Landtags am 9.11.2017. In: Bayerischer Landtag: 17. Wahlperiode, 10249–10366.
- Blyth, M. (2013): Austerity: The history of a dangerous idea. Oxford.
- Boland, P. (2014): The relationship between spatial planning and economic competitiveness: The 'path to economic nirvana' or a 'dangerous obsession'? In: Environment and Planning A 46 4, 770–787. <https://doi.org/10.1068/a4687>
- Boyer, R. (1990): The regulation school: a critical introduction. New York.
- Brenner, N. (1997): Die Restrukturierung staatlichen Raums. Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960-1990. In: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 27, 4, 545–565. <https://doi.org/10.32387/prokla.v27i109.863>
- Brenner, N. (2004): New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. New York. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>
- Crouch, C. (2009): Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime. In: The British Journal of Politics and International Relations 11, 3, 382–399. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00377.x>
- Danielzyk, R. (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung. Ein konzeptioneller Beitrag. Oldenburg. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 17.
- Döpking, L. (2018): Fiskalregime – eine andere Geschichte des modernen Staates. In: Mittelweg 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung 27, 1, 3–28.
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster.
- Haffert, L. (2016): Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte. Berlin.

- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin.
- Jessop, B. (1990): State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. Cambridge.
- Jessop, B. (2002): Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. In: Antipode 34, 3, 452–472.  
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Jessop, B. (2016): Neoliberalismen, kritische politische Ökonomie und neoliberale Staaten. In: Biebricher, T. (Hrsg.): Der Staat des Neoliberalismus. Baden-Baden, 121–152. = Staatsverständnisse 92.  
<https://doi.org/10.5771/9783845276045-121>
- Karl, H. (2012): Regionale Wirtschaftspolitik. In: Bröcker, J.; Fritsch, M. (Hrsg.): Ökonomische Geographie. München, 241–300.
- Kitson, M.; Martin, R.; Tyler, P. (2011): The Geographies of Austerity. In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 4, 3, 289–302.  
<https://doi.org/10.1093/cjres/rsr030>
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Peck, J. (2012): Austerity Urbanism. American cities under extreme economy. In: City 16, 6, 626–655.  
<https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>
- Peck, J. (2016): Pushing Austerity: Staatsversagen, bankrotte Kommunen und die Krisen des fiskalischen Föderalismus in den Vereinigten Staaten. In: Biebricher, T. (Hrsg.): Der Staat des Neoliberalismus. Baden-Baden, 237–262. = Staatsverständnisse 92.  
<https://doi.org/10.5771/9783845276045-237>
- Petzold, T. (2018): Austerity forever?! Die Normalisierung der Austerität in der BRD. Münster.
- Rosol, M. (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt: Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: Geographische Zeitschrift 101, 3/4, 132–147.
- Streeck, W. (2013): Gekaufte Zeit: die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin.

---

## Autor

Simon Dudek (\*1987) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Andreas Klee

## ZUM BEDEUTUNGSVERLUST DER LANDESPLANUNG

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ziele, Instrumente und Inhalte der Landesplanung
- 3 Die Untersuchungsräume Bayern und Baden-Württemberg –  
Institutionalisierung der Landesplanung
- 4 Vergleich der Entwicklung der Landesraumordnungspläne Bayern  
und Baden-Württemberg
  - 4.1 Grundlagen der Auswertungen
  - 4.2 Handlungsfeld Siedlungsentwicklung/Siedlungsstruktur
  - 4.3 Handlungsfeld Freiraumentwicklung/Freiraumsicherung
- 5 Interpretation im Spiegel des Wandels des Planungs- und Staatsverständnisses
- 6 Fazit

### Kurzfassung

Im derzeitigen Diskurs zum Stellenwert der räumlichen Planung in Bayern wird häufig deren zurückgegangene rechtliche und materielle Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Planungsebenen und Fachressorts angeführt. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob und in welcher Weise in den bayerischen Landesentwicklungsprogrammen seit 1976 Änderungen vorgenommen wurden und inwieweit diese als eine nachlassende Steuerungswirkung bewertet werden können. Im Mittelpunkt stehen dabei die Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der Freiraumentwicklung bzw. des Freiraumschutzes. Vergleichend werden die Festlegungen in den Landesentwicklungsplänen Baden-Württembergs analysiert. Konzeptioneller „Spiegel“ ist das jeweilige Staatsverständnis, um Änderungen in einem gesellschaftspolitischen Zusammenhang interpretieren zu können. Es wird deutlich, dass künftig angesichts wachsender Herausforderungen – Integration Zugewanderter, Wohnraumversorgung, Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, Energiewende – (wieder) ein anderes Verständnis von Aufgaben und Steuerungskraft der Landesentwicklung notwendig ist. Akteure der staatlichen Ebene sollten die regionale Ebene als eine zentrale Stelle bei der Erbringung öffentlicher Leistungen sowie der damit einhergehenden räumlichen Planung forcieren.

### Schlüsselwörter

Landesplanung – Bayern – Baden-Württemberg – Landesraumordnungspläne – Staatsverständnis

## On the loss of importance of federal state planning

### Abstract

In the current discourse on the significance of spatial planning in Bavaria, the diminished legal and material effectiveness of this level of planning vis-à-vis other levels and specialised departments is often cited. This article examines the question of whether and in what way changes have been made to Bavaria's development programmes since 1976 and to what extent these changes can be assessed as reflecting a diminishment in control and governance. The focus is on regulations for the control of settlement development, open space development and open space protection. The regulations in the state development plans of Baden-Württemberg are analysed by way of comparison. A conceptual "mirror" is provided by the respective understandings of the state, allowing changes to be interpreted in their socio-political context. It is becoming clear that in view of growing challenges – the integration of immigrants, providing housing, securing public services in rural regions, the energy transition – in the future, it will be necessary to (again) develop a different understanding of the tasks and governance of regional development on the level of the federal state. Actors on the state level should push the regional level as a central agency for the provision of public services and the associated spatial planning.

### Keywords

Federal state planning – Bavaria – Baden-Württemberg – federal state spatial planning plans – Understanding of the state

## 1 Einleitung

Spricht man derzeit mit Landesplanerinnen und Landesplanern über den Stellenwert der Landesplanung im System der räumlichen Planung in Deutschland, über planerische Gestaltungsmöglichkeiten auf Landesebene oder darüber, welche Wertschätzung der Landesplanung im politisch-administrativen System entgegengebracht wird, hört man häufig, die Landesplanung habe in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung verloren. Als Belege werden zumeist erstarrte Fachplanungen, geringere finanzielle Budgets und vor allem eine schwindende rechtliche und materielle Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Planungsebenen angeführt. Auch in der jüngeren planungswissenschaftlichen Literatur finden sich kritische Stimmen über die Bedeutung und die Steuerungskraft der Landesplanung (Hübler 1991: 46; Löb/Wiechmann 2001: 31; Prieb 2013: 40; Furkert/Skowronski 2018: 13).<sup>1</sup>

Mit der Landesplanung wird zunächst einmal die Kompetenz der Bundesländer im Bereich der räumlichen Planung angesprochen. Im System der räumlichen Planung in Deutschland ist die Landesplanung als Teil der überörtlichen Raumplanung formal als Scharnier zwischen der Bundesraumordnung und der Regionalplanung zu sehen (vgl. Danielzyk/Münter 2018: 1935; Diller 2018: 1891). Inhaltlich gesehen wird unter Landesplanung in der Regel die raumbezogene, fachübergreifende Koordinierung raumbezo-

<sup>1</sup> Vergleichbare Diskussionen und Argumente gibt es auch mit Bezug zur Regionalplanung (z. B. Vallée 2012: 3).

gener Belange zur Ordnung und Entwicklung des gesamten Landesgebietes oder seiner Teilräume verstanden (Goppel 2018: 1308), wenngleich sich in den letzten Jahren der Fokus auf die Landesebene beschränkt hat, um die Landes- von der Regionalplanung abzugrenzen (Priebis 2013: 77). Das wichtigste Instrument der Landesplanung ist ein landesweiter Plan bzw. ein landesweites Programm, dessen Aufgabe darin besteht, alle raumbezogenen Planungen und Vorhaben auf Landesebene zu koordinieren.

Im Kern gehen die oben skizzierten negativ konnotierten Äußerungen zur Situation der Landesplanung in Richtung einer geringeren Durchsetzungsfähigkeit von Festlegungen in den landesweiten Plänen bzw. Programmen. Daher soll in diesem Beitrag der Frage nachgegangen werden, ob sich der wahrgenommene Bedeutungsverlust anhand der Festlegungen in landesweiten Plänen bzw. Programmen nachweisen lässt. Konkret soll bezogen auf die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg analysiert werden, in welcher Weise bei ausgewählten Elementen des jeweiligen landesweiten Raumordnungsplans im Laufe der letzten Jahrzehnte Änderungen vorgenommen wurden und inwieweit diese als eine nachlassende Steuerungswirkung bewertet werden können. Im Vordergrund stehen dabei neben der Formulierung der Aufgaben der Landesplanung die Regelungen zur Steuerung der Siedlungsstruktur bzw. der Siedlungsentwicklung sowie zur Freiraumstruktur bzw. Freiraumsicherung. Konzeptioneller „Spiegel“ der Analyse ist zum einen die Betrachtung der jeweils in Deutschland vorherrschenden Planungskulturen, verstanden als Denk- und Handlungsmuster von Planerinnen und Planern sowie als Handlungsroutinen von Planungsinstitutionen (Othengrafen/Reimer 2018: 1735), vor allem auf der Landesebene. Zum anderen soll auch das mit den jeweiligen Planungskulturen korrespondierende Staatsverständnis betrachtet werden, um Änderungen in einem gesellschaftspolitischen Zusammenhang interpretieren zu können.

Im folgenden zweiten Kapitel werden die Ziele, Instrumente und Inhalte der Landesplanung kurz umrissen, bevor im dritten Kapitel auf die Institutionalisierung der Landesplanung in den beiden Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg eingegangen wird. In Kapitel 4 werden die landesweiten Pläne der beiden Länder hinsichtlich der Festlegungen in den Bereichen Siedlungsstruktur und Freiraumsicherung verglichen. Es soll nachgezeichnet werden, welchen Stellenwert die Festlegungen haben und mit welcher Steuerungswirkung sie versehen sind. Kapitel 5 umfasst eine Interpretation und Bewertung der Festlegungen im Laufe der Jahre im Spiegel des Wandels des Staatsverständnisses. Das Fazit befindet sich in Kapitel 6.

## 2 Ziele, Instrumente und Inhalte der Landesplanung

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)<sup>2</sup> macht in seinem zweiten Abschnitt deutlich, dass es einer überörtlichen Gesamtplanung in den Ländern und ihren Teilräumen bedarf. Deren zentrale Handlungsinstrumente stellen die landesweiten und

---

2 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 geändert worden ist.

regionalen Raumordnungspläne dar (Grotefels 2019: 476).<sup>3</sup> Der Freistaat Bayern hat 2012 das Bayerische Landesplanungsgesetz<sup>4</sup> als „Vollgesetz“ erlassen und damit, unter Bezugnahme auf die Abweichungsgesetzgebungskompetenz im Raumordnungsrecht, das Raumordnungsgesetz des Bundes ersetzt (vgl. Numberger 2019). Auch im Bayerischen Landesplanungsgesetz wird in Artikel 1 die Pflicht zur Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen festgehalten. Diese Raumordnungspläne werden in §3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sowie in Art. 2 Nr. 7 BayLplG als „zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne“ bezeichnet. Darin kommt die Koordinierungsaufgabe sowohl in sektoraler als auch in horizontaler und vertikaler Hinsicht zum Ausdruck.

Nach Goppel (2011: 442) haben die landesweiten Raumordnungspläne „grundlegende Festlegungen zur Entwicklung und Ordnung des Landes zu treffen, die raumbezogenen Planungen und Maßnahmen der Fachplanungsträger auf Landesebene aufeinander abzustimmen und das Abstimmungsergebnis als Grundsätze und Ziele der Raumordnung in eine rechtsverbindliche Form zu bringen“. Die Festlegungsinhalte ergeben sich aus §13 Abs. 5 ROG bzw. Art. 19 Abs. 2 BayLplG in Form von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung. Zu den Festlegungen zählen in der Regel drei sogenannte Kerninhalte (vgl. Grotefels 2019: 503): die anzustrebende Siedlungsstruktur, die anzustrebende Freiraumstruktur und die zu sichernden Standorte und Trassen für Infrastruktur. Weitere Inhalte können insbesondere durch die jeweiligen Landesplanungsgesetze festgelegt werden.

In allen landesweiten Raumordnungsplänen werden daher mehr oder weniger weitreichende Festlegungen zur Siedlungsstruktur getroffen. Siedlungsstruktur als nicht legal definierter Begriff wird dabei als Muster der Verteilung von (vielen) Siedlungen in einem bestimmten Raum verstanden, ein besonderer Anwendungsfall dieses Verständnisses ist die zentralörtliche Struktur (Nuisl 2018: 2170). In allen landesweiten Plänen werden Zentrale Orte ausgewiesen. Zentrale-Orte-Konzepten wird durchgängig ein hoher Stellenwert bei den raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten zugeschrieben (Priebis 2013: 122; Greiving/Flex/Terfrüchte 2015: 286). Von der Möglichkeit, Raumkategorien zu bilden, in denen jeweils gleiche raumordnerische Ziele verfolgt werden, machen die meisten landesweiten Pläne Gebrauch, ebenso in der Festlegung von Achsen. Weitere Festlegungsmöglichkeiten bestehen in der Ausweisung besonderer Gemeindefunktionen und in Vorgaben zur Steuerung und Begrenzung der Siedlungsentwicklung, von denen in unterschiedlichem Maß Gebrauch gemacht wird.

In allen landesweiten Raumordnungsplänen werden Festlegungen zur Freiraumstruktur getroffen. Auch dieser Begriff ist nicht legal definiert. Entsprechende Festlegungen zielen einerseits auf den Schutz des Freiraums (z. B. mit Blick auf Natur- und Artenschutz sowie Kulturlandschaftsbewahrung), andererseits auf dessen Nutzung (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffsicherung sowie Energieerzeugung) (vgl.

---

3 Auf weitere bedeutende Instrumente wie etwa das Raumordnungsverfahren oder raumordnerische Verträge kann hier nicht eingegangen werden.

4 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012, das zuletzt durch § 1 Abs. 263 der Verordnung vom 26. März 2019 geändert worden ist.

Grotfels 2019: 510). Der Freiraum soll im Großen und Ganzen möglichst erhalten werden, für seine verschiedenen Funktionen gesichert oder entsprechend weiterentwickelt werden. Darauf zielen die unterschiedlichen Festlegungen in den landesweiten Plänen, beispielsweise die Festlegung großräumiger Freiräume, die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für bestimmte Nutzungen oder die Festlegung von Freiräumen zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes.

### **3 Die Untersuchungsräume Bayern und Baden-Württemberg – Institutionalisierung der Landesplanung**

Werden die Bundesländer nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 verpflichtet, einen landesweiten Raumordnungsplan aufzustellen,<sup>5</sup> sind sie bei der Organisation und Form der Landesplanung weitgehend frei. Dies bezieht sich zunächst auf die Bezeichnung des landesweiten Plans. Dieser wird in Baden-Württemberg – wie in den meisten Bundesländern – als Landesentwicklungsplan, in Bayern als Landesentwicklungsprogramm bezeichnet. Auch hinsichtlich der Rechtsqualität unterscheiden sich die beiden Länder geringfügig. Das bayerische Landesentwicklungsprogramm wird von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen (Art. 20 Abs. 2 BayLplG), in Baden-Württemberg wird die Landesregierung ermächtigt, den landesweiten Plan durch Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären (§ 10 Abs. 1 LplG BW).<sup>6</sup> Die jeweilige oberste Landesplanungsbehörde als planaufstellende Behörde wechselt mitunter zwischen einzelnen Legislaturperioden, was auch als (macht-)politische Rahmensetzung interpretiert werden kann und den Stellenwert und die Gestaltungskraft der räumlichen Planung im Bundesland zum Ausdruck bringt (Furkert/Skowronski 2018: 12). Derzeit ist für Landesplanung in Bayern das Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, in Baden-Württemberg das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zuständig.

### **4 Vergleich der Entwicklung der Landesraumordnungspläne Bayern und Baden-Württemberg**

#### **4.1 Grundlagen der Auswertungen**

In den landesweiten Raumordnungsplänen der beiden Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg werden die Aussagen zu den Handlungsfeldern „Siedlungsentwicklung/Siedlungsstruktur“ und „Freiraumentwicklung/Freiraumsicherung“ analysiert. Zum einen geschieht dies aus einer quantitativen Perspektive durch die Erfassung des textlichen Umfangs der jeweiligen Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Zum anderen erfolgen Auswertungen hinsichtlich des jeweiligen Regelungsumfangs, der Regelungstiefe und des Steuerungsanspruchs. Die beiden Handlungsfelder wurden für diese Untersuchung – aus einer Vielzahl von Plansätzen – ausgewählt,

5 Vgl. für Bayern Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayLplG.

6 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018.

da die „anzustrebende Siedlungsstruktur“ sowie die „anzustrebende Freiraumstruktur“ explizit als Festlegungen gemäß § 13 Absatz 5 ROG genannt und in allen landesweiten Plänen aufgegriffen werden, wenngleich in unterschiedlicher Intensität.

Für den Freistaat Bayern wurden die Landesentwicklungsprogramme der Jahre 1976 (StMLU 1976), 1984 (StMLU 1984), 1994 (StMLU 1994), 2003 (StMLU 2003), 2006 (StMWIVT 2006), 2013 (StMFLH 2013), letzteres zusätzlich in der Fassung vom 1. Januar 2020<sup>7</sup>, ausgewertet.

Für Baden-Württemberg wurden die Landesentwicklungspläne der Jahre 1971 in der Fassung Januar 1973 (IM BW 1973), 1983 (IM BW 1984) und 2002 (WM BW 2002) ausgewertet. Ein aktuellerer Plan liegt nicht vor.<sup>8</sup>

## 4.2 Handlungsfeld Siedlungsentwicklung/Siedlungsstruktur

### Bayern

Im ersten bayerischen Landesentwicklungsprogramm von 1976 finden sich im Teil B („Fachliche Ziele und Begründung“) relativ ausführliche und differenzierte Aussagen im Kapitel „Siedlungswesen“. Umfassend werden die Handlungsfelder „Allgemeines“, „Dorferneuerung“, „Städtebauförderung“, „Freizeitwohngelassenheiten“, „Wohnungsbau“ und „Bauleitplanung“ illustriert, was auf einen umfassenden Steuerungsanspruch schließen lässt. Rund 80 Ziele werden formuliert.<sup>9</sup> Die Begründungen zu den Zielen, die immerhin 15 Seiten umfassen, machen deutlich, dass der Freistaat Bayern mit dem Landesentwicklungsprogramm die Siedlungsentwicklung zu steuern beabsichtigt, ungeachtet der gesetzlich garantierten kommunalen Planungshoheit. Dies zeigt sich beispielsweise an Aussagen wie: „In bestimmten Gebieten ist die Siedlungstätigkeit aus besonderen Gründen Beschränkungen unterworfen“ (StMLU 1976: 153). Gemeint sind hier die „ökologische Belastbarkeit des Raumes“ und die „Leistungsfähigkeit der Gemeinden bei der Schaffung von Infrastruktureinrichtungen“. Bemerkenswert ist auch der beabsichtigte Umgang mit interregionaler Zuwanderung. Hierzu wird formuliert: „In Gebieten mit starker Bevölkerungsverdichtung soll ... auf die Zuwanderung eingewirkt werden mit dem Ziel, eine geordnete Gesamtentwicklung dieser Räume und eine ausgewogene Verteilung der Bevölkerung im gesamten Staatsgebiet sicherzustellen“ (StMLU 1976: 154). Zudem finden sich auch Aussagen zu Maßnahmen der Dorferneuerung, zur Errichtung von Fußgängerzonen und zur Standortplanung von Campingplätzen – vergleichsweise „kleinteilige“ und in das kommunale Planungsgeschehen eingreifende Ziele.

7 [https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Dokumente\\_und\\_Cover/Instrumente/LEP\\_nicht-amtliche\\_Lesefassung\\_2020/LEP\\_Stand\\_2020\\_Lesefassung\\_x.pdf](https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_nicht-amtliche_Lesefassung_2020/LEP_Stand_2020_Lesefassung_x.pdf) (22.05.2020).

8 Zur Entstehung des ersten und des zweiten Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg vgl. Reiff (1991: 60-62).

9 Die ausgewiesenen Ziele in den Landesentwicklungsprogrammen 1976, 1984, 1994 und 2003 stellen Zielsetzungen oder Zielformulierungen in Bezug auf die räumliche Entwicklung dar. Es handelt sich nicht um Ziele der Raumordnung im Sinne sachlich und räumlich hinreichend konkretisierter und abschließend abgewogener Aussagen. Dies ist bei der weiteren Interpretation und dem Vergleich der Festlegungen der Programme zu beachten.

Der relativ breite Steuerungsanspruch findet sich auch im Kapitel „Siedlungswesen“ im Landesentwicklungsprogramm 1984, auch wenn die Zahl der Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) um 50 % zurückgeht und die Begründungen allgemeiner formuliert werden. Es werden weniger Beispiele und praktische Bezüge genannt. Jedoch wird noch immer eine „Ordnung der Siedlungsentwicklung“ vor allem aufgrund anhaltender Suburbanisierungstendenzen (StMLU 1984: 182) und eine „Lenkung der Siedlungstätigkeit“ vor allem in Verdichtungsräumen sowie landschaftlich attraktiven Landesteilen (StMLU 1984: 183) angestrebt. Auf die Verwendung der 1976 als Ziele formulierten Richtzahlen zur Siedlungsentwicklung und -lenkung wird jedoch 1984 wieder verzichtet (vgl. auch Terhalle 1991: 126). Insbesondere die Ziele und Begründungen in den Handlungsfeldern Städtebauliche Erneuerung, Dorfentwicklung und Freizeitwohnungen/Camping werden stark zurückgenommen.

Im Landesentwicklungsprogramm 1994 bleibt die Zahl der Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) nahezu konstant. Analysiert man das Kapitel „Siedlungswesen“, fällt auf, dass die Bereitstellung von Wohnbauflächen eine größere Rolle einnimmt. Die Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur in Bayern wird in den Kontext gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen sowie einer unterschiedlichen „Identität“ der Teilräume gestellt (StMLU 1994: 355). Das Ziel der Lenkung der Siedlungsentwicklung in bestimmten Teilräumen bleibt bestehen (StMLU 1994: 357). Es wird aber festgestellt, dass in Verdichtungsräumen der Druck auf den Wohnungsmarkt und damit der Bedarf an Wohnsiedlungsflächen besonders hoch sei (StMLU 1994: 360). Demzufolge wird auch Nicht-Zentralen Orten eine Möglichkeit eröffnet, Bauflächen über die organische Entwicklung hinausgehend zur Verfügung zu stellen (StMLU 1994: 360). Diese Aussagen belegen, dass im Landesentwicklungsprogramm 1994 zwar weiterhin ein siedlungsstruktureller Steuerungsanspruch besteht. Dieser wird jedoch gleichsam an gesamtstaatlichen Zielen gemessen und im Rahmen der kommunalen Planungspraxis relativiert. Deutlich wird Letzteres auch daran, dass eine Zersiedelung der Landschaft zwar nach wie vor verhindert werden soll (StMLU 1994: 63), Neubauflächen außerhalb bestehender Siedlungsflächen aber nicht ausgeschlossen werden, da formuliert wird, dass diese nur „möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten“ ausgewiesen werden sollen (StMLU 1994: 64).

Im Landesentwicklungsprogramm 2003 werden die entsprechenden Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) und Begründungen mit „Nachhaltiger Siedlungsentwicklung“ überschrieben,<sup>10</sup> quantitativ und qualitativ verlieren sie jedoch an Bedeutung. So finden sich nur noch rund 30 Ziele im Programm. Die Begründungen sind in drei Teilen („Siedlungsstruktur“, „Wohnungswesen und gewerbliches Siedlungswesen“ und „Städtebauliche Sanierung und Dorferneuerung“) auf rund sieben Seiten zusammengefasst. Es finden sich nicht nur weniger Begründungen als im vorangegangenen Programm, sie sind auch unkonkreter formuliert und lassen offen, wie bzw. anhand welcher Kriterien ein Ziel umgesetzt werden soll. Außerdem finden „dezentere“ Änderungen

10 Alle Kapitel des Teils B („Ziele zur nachhaltigen Entwicklung der raumbedeutsamen Fachbereiche“) des Landesentwicklungsprogramms 2003 erhalten den vorgestellten Zusatz „Nachhaltig“, z. B. „Nachhaltige gewerbliche Wirtschaft und Dienstleistungen“ oder „Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft“), was auf die „Konjunktur“ des Nachhaltigkeitsbegriffs und -paradigmas um die Jahrtausendwende hindeutet (vgl. ARL 2000; vgl. kritisch zur Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs als „öffentliches Thema“ Grunwald/Kopfmüller 2012: 221).

der Formulierung von Zielen dahingehend statt, dass nicht mehr von „Vermeidung von Zersiedelung“ gesprochen wird, sondern von der Vermeidung einer „ungegliederten, insbesondere bandartigen Siedlungsentwicklung“ (StMLU 2003: 65). „Siedlungsgebiete ... sollen schonend in die Landschaft eingebunden werden“ – unabhängig von einer Anbindung an bestehende Siedlungsgebiete (StMLU 2003: 65). Diese geringfügig erscheinenden Modifikationen stellen jedoch einen deutlichen Verzicht auf eine siedlungsstrukturelle Steuerung des Freistaats dar und lassen den Städten und Gemeinden einen wesentlich höheren planerischen Gestaltungsspielraum.

Im Landesentwicklungsprogramm 2006 wird erstmals explizit zwischen Zielen (der Raumordnung) und Grundsätzen (der Raumordnung) unterschieden. Es werden jedoch nur 10 Ziele und 15 Grundsätze formuliert. Zwar werden die Vermeidung der Zersiedelung und die Anbindung von Neubauflächen möglichst an geeignete Siedlungseinheiten als Ziel formuliert (StMWIVT 2006: 56), jedoch sind beispielsweise die schonende Einbindung der Siedlungsgebiete in die Landschaft und die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit den Erfordernissen der Verkehrserschließung und -bedienung durch öffentliche Verkehrsmittel nur Grundsätze (StMWIVT 2006: 56). Darüber hinaus sind die Ziele auffällig „weich“ formuliert, beispielsweise sind die bei Zielen üblichen „Soll“-Formulierungen oft mit den Zusätzen „vorrangig“, „möglichst“ oder „in der Regel“ versehen. Auch diese Befunde deuten auf den nachlassenden Steuerungsanspruch des Freistaats im Bereich der Siedlungsentwicklung hin.

Deutliche Veränderungen zeigen sich beim Landesentwicklungsprogramm 2013, das in einer auffallend „schlanken“ Version am 1. September 2013 in Kraft trat und dessen Verwirklichung erstmals unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurde (StMFLH 2013: 7). Das Kapitel „Siedlungsstruktur“ enthält insgesamt auf nur vier Seiten zwei Ziele und drei Grundsätze nebst Begründungen in den Unterkapiteln „Flächensparen“, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und „Vermeidung von Zersiedelung“. Neben dem bewährten Grundsatz „Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur sollen vermieden werden“ finden sich zwei sehr allgemeine als Grundsätze deklarierte Aussagen, die zum Ausdruck bringen, dass sich die Ausweisung von Bauflächen an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ausrichten soll und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden sollen. Die Ziele formulieren die „möglichst vorrangige“ Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung in Siedlungsgebieten sowie die Ausweisung neuer „Siedlungsflächen ... möglichst in Anlehnung an geeignete Siedlungseinheiten“, versehen mit einer Reihe von Ausnahmemöglichkeiten (StMFLH 2013: 40–42). Der staatliche Steuerungsanspruch ist hier somit auf ein bislang nicht gekanntes Mindestmaß zurückgenommen worden und lässt gleichzeitig Städten und Gemeinden großen Ermessensspielraum bei planerischen Vorhaben.

In der aktuellen Fassung des Landesentwicklungsprogramms (2020) wurden dem Unterkapitel „Vermeidung von Zersiedelung“ zwei Grundsätze sowie weitere Ausnahmetatbestände bei der Anbindung neuer Siedlungsflächen an geeignete Siedlungseinheiten hinzugefügt. In einem Grundsatz wird eine weitere Aufweichung der flächenschonenden Entwicklung von Industrie- und Gewerbegebieten in grenznahen Regionen mit dem Ziel der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit formuliert, die Ausnahmetatbestände beim Anbindegebot adressieren vor allem touristische Nutzungen. Alle Ergänzungen reduzieren unzweifelhaft den staatlichen Steuerungsanspruch.

## Baden-Württemberg

Welche Aussagen hat das Nachbarland Baden-Württemberg in seinen jeweiligen Landesentwicklungsplänen hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungsstruktur getroffen? Der erste Landesentwicklungsplan weist in seinem zweiten Teil („Grundsätze und Ziele der Landesplanung für Sachbereiche“) ein eigenes Kapitel zu „Siedlungsstruktur und Wohnungswesen; Verteidigungseinrichtungen“ auf. Zur „Siedlungsstruktur“ finden sich lediglich acht Ziele, die recht allgemein gehalten sind. Übergeordnet wird formuliert: „Die städtebauliche Entwicklung der Orte soll vorausschauend geplant werden und auch zur Erfüllung der überörtlichen Aufgaben beitragen, die sich aus den raumordnerischen Grundsätzen und Zielen ergeben. Hierbei ist den Maßnahmen zur städtebaulichen Neuordnung, zur Förderung der Industrieansiedlung und des Fremdenverkehrs besondere Bedeutung beizumessen“ (IM BW 1973: 21). Einzelne Ziele fordern flächensparende Siedlungsformen, wegeminimierende Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten oder die Wahrung der Eigenart der Landschaft (IM BW 1973: 21). Insgesamt können die Ziele weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht eine umfassende Steuerungswirkung beanspruchen. Vielmehr wird betont, dass sich der Landesentwicklungsplan „auf die besonderen Anforderungen beschränken [muss], die sich ... aus der überörtlichen Sicht der Landesplanung ergeben“ und dass er „zu einem wesentlichen Teil über die Bauleitplanung verwirklicht“ wird (IM BW 1973: 149).

Im Landesentwicklungsplan 1983 wurde das entsprechende Plankapitel deutlich erweitert, was auch an der Überschrift „Siedlungsstruktur, Städte- und Wohnungsbau, Denkmalschutz, Verteidigungseinrichtungen“ abzulesen ist. Das Kapitel wird um einige Handlungsfelder erweitert – etwa Denkmalschutz und Ortsbildpflege – und inhaltlich präzisiert. Demnach soll unter anderem die Wohnqualität gesteigert, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte gestärkt und die gemeindliche Eigenentwicklung gesichert werden (IM BW 1984: 16–17).

Im Landesentwicklungsplan 2002 sind zwar einige Handlungsfelder der Siedlungsentwicklung neu hinzugekommen oder werden intensiver behandelt (Hochwasserschutz, soziale Aspekte, Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr), doch die Plansätze selbst und die Begründungen sind im Vergleich zum vorangegangenen Plan deutlich kürzer und weniger konkret. Erstmals wird explizit unterschieden zwischen Grundsätzen und Zielen. Demnach haben die beiden Unterkapitel „Siedlungsentwicklung“ und „Städtebau, Wohnungsbau“ insgesamt nur sieben Ziele und neun Grundsätze (WM BW 2002: 25–26). Aus mehreren Zielen des Landesentwicklungsplans 1983 wurden hier Grundsätze oder begründende Aussagen.

## 4.3 Handlungsfeld Freiraumentwicklung/Freiraumsicherung

### Bayern

Bereits im bayerischen Landesentwicklungsprogramm 1976 nehmen Aussagen zum „Schutz von Flächen und Einzelbestandteilen der Landschaft“ eine bedeutende Rolle ein. Sie sind dem Teil B („Fachliche Ziele und Begründung“) als Teil des „Landschafts-

rahmenprogramms“ zugeordnet (StMLU 1976: 121–144).<sup>11</sup> Demnach sind die „Landschaftsräume Bayerns ... zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen so zu schützen, zu nutzen, zu pflegen und zu entwickeln, daß das Gleichgewicht des Naturhaushalts gewahrt bleibt oder wiederhergestellt wird und die typischen Landschaftsbilder erhalten werden“ (StMLU 1976: 121). Im Folgenden werden rund 75 Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) formuliert, die sich auf die Bereiche „Natürliche Lebensgrundlagen“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Schutz von Flächen und Einzelbestandteilen der Landschaft“ sowie „Landschaftsentwicklung“ beziehen. Es werden alle Naturgüter sowie die wesentlichen Bodennutzungen adressiert und das Instrumentarium der Schutzgebiete – mit Bezug zum Bayerischen Naturschutzgesetz – aufgeführt. Hinzu kommen zahlreiche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die auf die jeweiligen Naturgüter und Bodennutzungen bezogen sind. Nur vereinzelt finden sich generelle Aussagen zum Freiraumschutz in Siedlungsgebieten oder im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung. Schutzstatus sollen vielmehr Landschaften oder Landschaftsteile erhalten, „die sich wegen ihrer Ursprünglichkeit, ihres ausgeglichenen Naturhaushaltes, ihrer Vielfalt, ihrer Einmaligkeit, ihrer Schönheit und ihrer besonderen Erholungsseignung auszeichnen“ (StMLU 1976: 125).

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984 finden sich die Aussagen zu „Natur und Landschaft“ ebenfalls im fachlichen Teil B. Die generellen Aussagen zum Schutz und zur Weiterentwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie zur Landschaftsentwicklung ähneln denen des vorherigen Programms, ebenso die Maßnahmen. Die Zahl der Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) geht jedoch um rund 20% zurück. Demgegenüber findet sich nun die Aussage, dass in den Regionalplänen „landschaftliche Vorbehaltsgebiete“ ausgewiesen werden sollen (StMLU 1984: 35). Bemerkenswert ist, dass im Landesentwicklungsprogramm 1984 im Kontext des Kapitels „Erholung“ deutlich mehr über die Bedeutung des Freiraums und über dessen Schutz geschrieben wird als im vorangegangenen Programm. Beispielsweise wird zwischen verschiedenen Altersgruppen und deren Freiraumbedarfen ausdifferenziert. Zudem wird eine Zeit festgelegt (15 Minuten), innerhalb derer größere Grünflächen zu Fuß erreichbar sein sollen (StMLU 1984: 245).

Im Landesentwicklungsprogramm 1994 umfasst das Kapitel B I („Natur und Landschaft“) wieder rund 75 Ziele (im Sinne von Zielsetzungen). Erstmals wird formuliert, dass in den Regionalplänen, insbesondere in den Verdichtungsräumen, „Regionale Grünzüge“ ausgewiesen werden sollen, um das Bioklima zu verbessern, einen ausreichenden Luftaustausch sicherzustellen, die Siedlungsräume zu gliedern und Erholungsvorsorge zu betreiben (StMLU 1994: 52). Deutlich wird an vielen Stellen, dass Fragen des Klimaschutzes im Kontext der Freiraumsicherung bedeutender werden. Deutlich wird jedoch auch, dass Ziele früherer Landesentwicklungsprogramme dadurch entwertet werden, dass der Wohnungsbau größeres Gewicht erhält. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass auf das Ziel des Einbindens von Siedlungs- und Industriegebiete in die Landschaft verzichtet wird (vgl. StMLU 1984: 34).

---

11 Das Landesentwicklungsprogramm übernimmt in Bayern im Rahmen der „Primärintegration“ die Funktion des landesweiten Landschaftsprogramms nach § 10 Abs. 2 BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. März 2020 geändert worden ist) (vgl. Lipp 2016: 223). Die Benennung als „Landschaftsrahmenprogramm“ ist hier irritierend.

Im Landesentwicklungsprogramm 2003 scheint es zunächst, als würde der Freiraum ganz generell an Bedeutung gewinnen. Es finden sich knapp über 100 Ziele (im Sinne von Zielsetzungen) im fachlichen Teil B I. Freiraumschutz in Siedlungsgebieten wird insofern wieder aufgewertet, als dort „Grünflächen und naturnahe Landschaftselemente erhalten und durch ergänzende Flächen zu einem System von Grünzügen mit Verbindung zur freien Landschaft weiterentwickelt werden“ sollen (StMLU 2003: 32). Die Zielformulierung der „Regionalen Grünzüge“ ist dagegen wieder entfallen. Die Zielbegründungen ähneln denen des vorangegangenen Plans, sind jedoch kürzer. Der Konkretisierungsgrad nimmt somit deutlich ab.

Im Landesentwicklungsprogramm 2006 wird erstmals explizit zwischen Zielen (der Raumordnung) und Grundsätzen (der Raumordnung) unterschieden. Etwa die Hälfte aller Ziele aus 2003 sind zu Grundsätzen geworden. Darüber hinaus sind die Veränderungen zum vorangegangenen Programm vergleichsweise gering. Die Begründungen wurden im Großen und Ganzen leicht gekürzt.

Deutliche Veränderungen zeigen sich – wie beim Bereich Siedlungsentwicklung – beim Landesentwicklungsprogramm 2013. Kapitel 7 („Freiraumstruktur“) umfasst im Teilkapitel „Natur und Landschaft“ sechs Grundsätze und drei Ziele, im Teilkapitel „Wasserwirtschaft“ vier Grundsätze und zwei Ziele, was durchaus als radikale Verringerung der Festlegungen bezeichnet werden kann. Die Ziele und Grundsätze lesen sich mehr als Leitaussagen denn als steuerungsrelevante Festsetzungen mit verbindlichen oder abzuwägenden Inhalten. Wurden in den Landesentwicklungsprogrammen bis einschließlich 2006 Aussagen zum „Wie“, teilweise auch „Wo“ vorgenommen, finden sich nun zumeist unkonkret formulierte, allgemeine Aussagen zur Freiraumentwicklung in Bayern. Beispielsweise gibt es unter der Überschrift „Erhalt freier Landschaftsbereiche“ nur noch zwei Grundsätze. Demnach sollen Infrastruktureinrichtungen in freien Landschaftsbereichen möglichst gebündelt werden, „Freileitungen, Windkraftanlagen und andere weithin sichtbare Bauwerke sollen insbesondere nicht in schutzwürdigen Tälern und auf landschaftsprägenden Geländerücken errichtet werden“ (StMFLH 2013: 69). Die in letzterem Grundsatz indirekt ausgedrückte Reduzierung der für die Errichtung von Windkraftanlagen geeigneten Räume in Bayern stellt einen der ganz wenigen Grundsätze mit konkreteren inhaltlichen Aussagen dar. Insgesamt gehen die wenigen und zumeist unkonkreten Aussagen mit „weicheren“ Formulierungen wie „können“, „abwägen“, „berücksichtigen“ einher, die viel Interpretations- und Ermessensspielraum zulassen. Die aktuelle Fassung des Landesentwicklungsprogramms ist im Handlungsfeld Freiraumentwicklung/Freiraumsicherung weitgehend unverändert.

### **Baden-Württemberg**

Zum Vergleich werden nachfolgend die in den baden-württembergischen Landesentwicklungsplänen von 1973, 1983 und 2002 formulierten Festlegungen zur Freiraumentwicklung und zum Freiraumschutz analysiert. Der Plan von 1973 nennt einige Grundsätze und Ziele der Landesplanung für den Sachbereich „Landschaftsordnung; Umweltschutz“ (IM BW 1973: 20), die im weitesten Sinn den Freiraum adressieren. So heißt es unter anderem, dass „die Landschaft so zu erhalten, zu pflegen und zu gestalten [ist], daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erhalten bleibt, eine naturnahe Umwelt für das Wohlbefinden und für die Erholung des Menschen gesichert wird, die Eigenart der Landschaft in ihrer reichen Gliederung gewahrt bleibt“ (IM BW 1973:

20). Hinzu kommen Ziele zur Vermeidung von Eingriffen in die Landschaft, „die den Naturhaushalt schädigen oder das Landschaftsbild verunstalten“ (IM BW 1973: 20), sowie zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für Mensch, Tier- und Pflanzenwelt. Gemessen am Umfang und an der Steuerungstiefe sind die Aussagen zum Freiraum im Vergleich mit anderen Plankapiteln kurz und oberflächlich. Das Thema Freiraumentwicklung und Freiraumschutz ist Anfang der 1970er Jahre noch nicht als Aufgabe der Landesentwicklungspolitik „angekommen“.

Im Landesentwicklungsplan 1983 kommt dem Freiraumschutz eine größere Bedeutung zu.<sup>12</sup> Dies kann vor allem daran abgelesen werden, dass dem ersten Teil des Landesentwicklungsplans, der die allgemeinen Grundsätze und Ziele umfasst, ein Kapitel „Freiräume“ zugeordnet wurde, wenngleich Freiräume pauschal als „Räume außerhalb der Siedlungen“ gesehen wurden (IM BW 1984), in denen landschaftsbezogene Nutzungen oder ökologische Funktionen zu entwickeln seien. Bereits hier wurden aber Ziele für „schutzbedürftige Freiräume“ formuliert. Demnach waren in den Regionalplänen regionale Grünzüge, Grünzäsuren und Vorrangbereiche für eine naturbezogene Nutzung oder ökologische Funktion auszuweisen (IM BW 1984: 10–11).

Im Landesentwicklungsplan 2002 ist ein Kapitel zu „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung“ formuliert. Darin werden unter anderem – als Ziel – überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume ausgewiesen. Außerdem werden die Regionen nach wie vor verpflichtet, regionale Grünzüge, Grünzäsuren und schutzbedürftige Bereiche festzulegen. Ähnlich wie in Bayern zeigt sich auch in Baden-Württemberg, dass zwischen den 1980er Jahren und Anfang der 2000er Jahre einige Plansätze nicht übernommen oder fortgeführt wurden und dass manche Begründungen kürzer, manche Formulierungen „weicher“ im Sinne einer verminderten Steuerungskraft gewählt wurden.

## 5 Interpretation im Spiegel des Wandels des Planungs- und Staatsverständnisses

Die in Kapitel 4 illustrierten Beispiele zeigen eindrücklich die abnehmende Steuerungskraft der Festlegungen in den landesweiten Plänen, insbesondere in den bayerischen Landesentwicklungsprogrammen. Dies zeigt sich in mehreren Dimensionen.

Die erste Dimension ist eine rein quantitative: Die Zahl der Ziele und der jeweilige Umfang der Begründungen nehmen kontinuierlich ab, spätestens seit den Plänen bzw. Programmen der 1980er Jahre und besonders augenfällig in Bayern mit dem Landesentwicklungsprogramm 2018. Die zweite Dimension kann als eine Verringerung der Durchsetzungsstärke von Festlegungen bezeichnet werden, indem Ziele zu Grundsätzen „umgewidmet“ werden und die Inhalte damit einer nachfolgenden Abwägung zugänglich gemacht werden und ihren verbindlichen Charakter verlieren. Mit beiden Befunden geht eng die dritte Dimension einher: Zahlreiche Regelungsbereiche sind im Laufe der Jahre entfallen und wurden der Fachplanung oder der kommunalen Planung „überlassen“, beispielsweise zu den Themen Dorferneuerung und Fremdenverkehr.

<sup>12</sup> Reiff (1991: 62) formuliert gar, der Ökologie komme nun „größte Bedeutung“ zu.

Darin zeigt sich insbesondere auch der Verzicht auf eine alle Bereiche umfassende Koordinierungsaufgabe der Landesplanung zugunsten einer – zum Teil auch wettbewerblich motivierten – Stärkung der kommunalen Ebene. Die vierte Dimension bezieht sich auf eine zunehmend weiche Art der Festlegungen in den Plänen bzw. Programmen, im Sinne von unverbindlichen Formulierungen. Die veränderte sprachliche Darstellung erinnert insbesondere im jüngsten bayerischen Landesentwicklungsprogramm eher an ein räumliches Leitbild für den Freistaat als an rechtsverbindliche Festlegungen. Hier kommt besonders augenscheinlich zum Ausdruck, dass Landesplanung – obwohl im bayerischen Landesplanungsgesetz klar als staatliche Aufgabe anerkannt – eher als ein Ideengeber und Moderator bei Raumnutzungskonflikten verstanden wird. Ein aktiver Steuerungsanspruch ist kaum noch erkennbar (vgl. auch Miosga 2012: 45; Miosga 2015: 70).

Die vorgestellte Analyse deckt sich sehr stark mit drei Schlagworten, die im Freistaat Bayern etwa seit der Jahrtausendwende als handlungsleitend erachtet wurden: Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung. Die Bayerische Staatsregierung hatte zu diesem Zweck im Jahre 2002 eine Deregulierungskommission eingesetzt, die ein Jahr später einen umfassenden Katalog vorlegte, in dem – vor allem bezogen auf Unternehmen – der Abbau von Hürden bei der freien unternehmerischen Tätigkeit und in der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung vorgeschlagen wurde (vgl. Bayerische Staatsregierung 2003). Zu Beginn des Berichtes der Kommission wird die Handlungsmaxime der öffentlichen Hand unmissverständlich formuliert: „Die Bayerische Staatsregierung hat nachhaltige Deregulierung und umfassende Entbürokratisierung zu einer ihrer wichtigsten Aufgaben erklärt“. Die Kommission sollte Vorschläge dazu erarbeiten, „wie das staatliche System von bürokratischem Ballast befreit werden kann“ (Bayerische Staatsregierung 2003: 6). Nicht zufällig wurde im gleichen Jahr die Abteilung „Landesentwicklung“ aus dem Umwelt- in das Wirtschaftsministerium überführt.

Die Diskussionen um Deregulierung und Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltung sind nicht neu und keineswegs auf Bayern beschränkt. Sie spiegeln eine Reformdebatte wider, die seit mehreren Jahrzehnten um sich greift, seit der Wiedervereinigung jedoch deutlich an Fahrt aufgenommen hat (Biermann 2006: 282). Im Kern geht es bei Bestrebungen mit der Zielformulierung „Deregulierung“ um eine zahlenmäßige Verringerung von Rechtsnormen sowie um eine Beschleunigung oder Vereinfachung des Normvollzugs (Lindner 2004: 227). Entbürokratisierung meint vor allem Maßnahmen zur Vereinfachung des Verwaltungshandelns (Lindner 2004: 228). Diese Debatte hat nahezu alle Politikfelder erreicht, so auch die Landesentwicklungspolitik. Die Analyse der landesweiten Pläne (vgl. Kapitel 4) zeigt, dass die Zahl der Festlegungen, insbesondere der verbindlichen Ziele, abgenommen hat, was zugleich mit einem einfacheren Vorgehen von Akteuren bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einhergeht.

Die Kommunalisierung von Verwaltungshandeln wird im Allgemeinen häufig begrüßt (z. B. Ebinger/Bogumil 2008; Bogumil/Kuhlmann 2010), weil bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene eine größere Bürgernähe sowie eine höhere Effizienz und Effektivität von Verwaltungshandeln erreicht werden kann. Allerdings wird zu Recht darauf hingewiesen, dass es dabei nur um „unmittelbar die kommunale Ebe-

ne betreffende und häufig zu bewältigende Aufgaben“ (Ebinger/Bogumil 2008: 167) gehen sollte. Die in Kapitel 4 aufgezeigte Reduzierung des Steuerungsanspruchs und der Steuerungsfähigkeit durch die staatliche Landesplanung in Bayern kann dahingehend interpretiert werden, dass räumliche Planung viel stärker als bisher als lokale, kommunale Aufgabe gesehen wird, insbesondere bei den Festlegungen zur Siedlungsentwicklung. Der Anspruch an eine fachübergreifende, koordinierende und verschiedene Belange zusammenführende Planung, die in der Natur der Sache nicht bei den Städten und Gemeinden liegen kann, wird damit ein Stück weit aufgegeben.

Nachfolgend sollen diese Erkenntnisse im Licht einer sich wandelnden Planungskultur sowie eines geänderten Staatsverständnisses betrachtet werden. Nach Othengrafen/Reimer (2018: 1735) meint Planungskultur, vereinfachend ausgedrückt, „die zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort vorherrschenden Denk- und Handlungsmuster von Planerinnen und Planern sowie Handlungsrouinen von Planungsinstitutionen“. Planungskulturen umfassen informelle Normen und Werte (z. B. Gewohnheiten und Wahrnehmungen) sowie formelle Regeln und Verfahren, beispielsweise auch ein Landesplanungsgesetz und ein Landesentwicklungsprogramm, die als Ergebnis und Ausdruck gesellschaftlicher Wertvorstellungen zu sehen sind. Wie oben gezeigt werden konnte, waren in den letzten rund 20 Jahren die Vorstellungen von Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung wichtige Rahmen für die Herausbildung geänderter Handlungsrouinen der Landesplanung – sowohl in formeller Hinsicht als auch bei allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Denk- und Handlungsmustern.

Blickt man zurück in die 1960er und 1970er Jahre, ist unzweifelhaft zu konstatieren, dass räumliche Planung in der Politik, Planungsverwaltung und auch in der Öffentlichkeit eine breite Zustimmung erhielt (Blotevogel 2018: 797). Alle Bundesländer implementierten in dieser Zeit landesweite sowie regionale Pläne. Die beiden Dekaden können als eine Zeit des Planungsoptimismus bezeichnet werden. Mit relativ ausführlichen Plänen war der – politisch motivierte und akzeptierte – Anspruch verbunden, eine umfassende Koordinierung des raumrelevanten Geschehens – sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht – zu erreichen. Die breite Akzeptanz räumlicher Planung spiegelt sich auch im seinerzeit vorherrschenden Staatsverständnis wider. Gemeint ist der sogenannte fürsorgende Wohlfahrtsstaat, der sein Handeln danach ausrichtete, die „strukturellen Folgen marktwirtschaftlicher Prozesse sozial abzufedern“ (Dingeldey 2006: 4). Dies ging einher mit umfassenden Regulierungen, beispielsweise bezogen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt, und eben auch in der Landesplanung. Handlungsleitend war die Überzeugung einer uneingeschränkten Steuerungsfähigkeit des Staates und der Notwendigkeit einer aktiven und gestaltenden Politik, gerade auch im Bereich der räumlichen Planung.

Jedoch geriet der fürsorgende Wohlfahrtsstaat Ende der 1970er Jahre im Lichte der Wirtschafts- und Ölkrise sowie eines ausbleibenden Steuerungserfolgs der öffentlichen Hand in eine Krise, die zu einem gewandelten Staats- und Steuerungsverständnis führte (Dingeldey 2006: 4). Diese Debatte wird als ein Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat bzw. vom Wohlfahrts- zum aktivierenden Sozialstaat thematisiert (Dingeldey 2006: 3; Kersten 2006: 252; vgl. auch ARL 2006: 3). Das Staats- und Steuerungsverständnis wandelte sich vom planenden Staat zum Staat als kooperativer

Partner, der die Gewährleistungsverantwortung für viele früher hoheitlich definierte und ausgeführte Regelungsbereiche übernimmt. Bezogen auf die Daseinsvorsorge bedeutet dies beispielsweise, dass der Staat diese nicht mehr selbst in Form einer Leistungsverwaltung zu erbringen hat, sondern sicherstellen muss, dass sie durch private Akteure gewährleistet wird. Dies soll auch durch eine verstärkte Privatisierung und Liberalisierung der Daseinsvorsorgefunktionen erfolgen (Kersten 2006: 252). Auch wenn Kersten zu Recht darauf hingewiesen hat, dass der Gewährleistungsstaat kein schlanker Staat sein könne, da er umfassende Regulierungsaufgaben bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch Private zu erbringen hat (Kersten 2006: 253), haben sich die Handlungsmaximen der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung staatlichen Handelns, damit eine Rücknahme staatlicher Verantwortung und ein Rückbau staatlicher Kapazitäten durchgesetzt. Das gilt auch für die Landesplanung. Wie in Kapitel 4 gezeigt werden konnte, hat der Freistaat Bayern ein geändertes Staatsverständnis auch zur Grundlage der Steuerung der Landesplanung gemacht und damit das Prinzip umgesetzt, viele ehemals als Steuerungsaufgabe verstandene raumrelevante Bereiche komplett aus seiner Verantwortung zu „entlassen“, sie an andere Stellen zu „delegieren“ und nur noch einen schwachen regulierenden Rahmen aufrechtzuerhalten.

## 6 Fazit

Bayern steht – ebenso wie die anderen Bundesländer – vor großen Herausforderungen in den kommenden Jahren. Zu nennen sind hier vor allem die Integration Zuzugewanderter, ihre Versorgung mit Wohnraum und Arbeitsplätzen, die Aufrechterhaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlich-peripheren Räumen, die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Gestaltung der Energiewende mit dem Ziel des weiteren Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie der Umgang mit den Folgen des Klimawandels. All diese Aufgaben haben unzweifelhaft räumliche Dimensionen. Hinzu kommt das auch in der Bayerischen Verfassung festgeschriebene Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Bayerns. Dieses Ziel ist anspruchsvoller denn je, vergrößern sich doch die Disparitäten im Freistaat seit vielen Jahren hinsichtlich zentraler Indikatoren.

Die Landesplanung ist prädestiniert, einen wesentlichen Beitrag zum Umgang mit den hier nur angerissenen Herausforderungen zu leisten. Dies setzt – einem oben skizzierten Interpretationsmuster folgend – ein anderes Verständnis der Aufgaben und der Steuerungskraft der Landesplanung voraus, somit auch eine andere Planungskultur und ein anderes Staatsverständnis. Ist dies realistisch zu erwarten für die kommenden Jahre? In Ansätzen wahrnehmbar ist sicherlich die größer gewordene Bereitschaft der öffentlichen Hand, im Rahmen der Gewährleistung der Daseinsvorsorge dort wieder mehr planerische Verantwortung zu übernehmen, wo die Leistungserbringung durch Private zu Ausstattungsquantitäten und -qualitäten geführt hat, die Unzufriedenheit bei der Bevölkerung hervorgerufen haben. Adressiert ist der Perspektivwechsel jedoch zumeist bei den Kommunen als Orte der Koordinierung und Sicherstellung von Angeboten der Daseinsvorsorge. Die regionale und Landesebene ist gut beraten, für ihren – gesetzlich vorgesehenen – Steuerungsanspruch zu werben. Denn die Lebens-

wirklichkeiten der Menschen in Deutschland spielen sich auf einer regionalen Ebene ab. Ein gewandeltes Staats- und Planungsverständnis muss daher die regionale Ebene als eine zentrale Stelle bei der Leistungserbringung sowie der damit einhergehenden räumlichen Planung forcieren.

## Danksagung

Anna Hachmöller, studentische Mitarbeiterin, und Julian Gick, studentischer Mitarbeiter in der Geschäftsstelle der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), sei für die umfangreichen Recherchearbeiten in den landesweiten Raumordnungsplänen herzlich gedankt. Darüber hinaus danke ich Ronja Torkler für Literaturrecherchen.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 212.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu definieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL 69.
- Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission (2003): Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit. München.
- Biermann, H. (2006): Deregulierung umweltbezogener Verwaltungsverfahren auf Landesebene – Mecklenburg-Vorpommern als „Reformmotor“? In: Zeitschrift für Umweltrecht 18, 6, 282–290.
- Blotevogel, H. H. (2018): Geschichte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 793–803.
- Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (2010): Kommunalisierung und Regionalisierung – Perspektiven der Verwaltungsforschung. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden, 347–352.
- Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1931–1942.
- Diller, C. (2018): Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1889–1900.
- Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9, 3–9.
- Ebinger, F.; Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H.; Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, 165–195.
- Furkert, M.; Skowronski, S. (2018): Eine Disziplin im Wandel. Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung 3, 6–21.
- Goppel, K. (2011): Programme und Pläne. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 435–450.
- Goppel, K. (2018): Landesplanung, Landesentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1307–1322.
- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 4, 285–297.
- Grotefels, S. (2019): Raumordnung in den Ländern. In: Kment, M. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht. Baden-Baden, 470–515.
- Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2012): Nachhaltigkeit. Frankfurt am Main/New York.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 32–51. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- IM BW – Innenministerium Baden-Württemberg (1973): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 – Fassung Januar 1973 (Anpassung an die neuen Verwaltungsgrenzen). Stuttgart.

- IM BW – Innenministerium Baden-Württemberg** (1984): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 12. Dezember 1983. Stuttgart.
- Kersten, J.** (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 4, 245–257.
- Lindner, F.-J.** (2004): Die Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung – Mandat, Methode, Empfehlungen. In: Bayerische Verwaltungsblätter 134, 8, 225–233.
- Lipp, T.** (2016): Das Landschaftsprogramm. In: Riedel, W.; Lange, H.; Jedicke, E., Reinke, M. (Hrsg.): Landschaftsplanung. Berlin/Heidelberg, 223–235.
- Löb, S.; Wiechmann, T.** (2001): Zwischen Bewahrung und Erneuerung – Konstanz und Wandel in der räumlichen Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Wohin steuert die Raumplanung? Hannover, 23–32. = Arbeitsmaterial der ARL 283.
- Miosga, M.** (2012): Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier. München.
- Miosga, M.** (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen! Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung. München.
- Nuissl, H.** (2018): Siedlung/Siedlungsstruktur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2167–2183.
- Numberger, U.** (2019): Die Abweichungsgesetzgebung im Raumordnungsrecht aus Sicht eines Bundeslandes (Freistaat Bayern). In: Zeitschrift für Umweltrecht 31, 4, 217–221.
- Othengrafen, F.; Reimer, M.** (2018): Planungskultur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1733–1739.
- Priebs, A.** (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Reiff, H.** (1991): Geschichte der Landesplanung in Baden-Württemberg. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 52–81. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat** (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (1976): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen** (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.
- StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie** (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. München.
- Terhalle, W.** (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg: Landesebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 105–133. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- Vallée, D.** (2012): Hintergrund und Ziele. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 2–17. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- WM BW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg** (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.

---

## Autor

*Prof. Dr. Andreas Klee, Studium der Geographie mit Schwerpunkt Stadt- und Regionalentwicklung an den Universitäten Trier, Portsmouth und Bayreuth, Diplom 1995 und Promotion 2001 in Bayreuth, seit 2003 in der Geschäftsstelle der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) in Hannover Leiter der Zentralabteilung und Stellvertreter des Generalsekretärs, seit 2015 Honorarprofessor an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, seit 2006 Betreuung der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL.*

Sebastian Büchs

## FÄHIGKEITEN UND POTENZIALE DER REGIONALEN PLANUNGSVERBÄNDE IN BAYERN

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Struktur und Handlungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände
    - 2.1 Organisation
    - 2.2 Raum und Politik
    - 2.3 Aufgaben und Instrumente
    - 2.4 Ressourcen
    - 2.5 Zwischenfazit
  - 3 Potenziale der Regionalen Planungsverbände
    - 3.1 Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen
    - 3.2 Möglichkeiten einer Strukturreform
  - 4 Ausblick
- Literatur

### Kurzfassung

Die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ schreibt der regionalen Planungsebene eine mögliche Schlüsselfunktion zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zu. Als Voraussetzung sieht sie jedoch umfassenden Reformbedarf bei den Regionalen Planungsverbänden. Der vorliegende Beitrag stellt die heutigen Möglichkeiten und Grenzen der Regionalen Planungsverbände dar. Darauf aufbauend zeigt er, wie bereits mit kleineren Anpassungen eine Stärkung der regionalen Planungsebene möglich wäre. Darüberhinausgehend werden verschiedene Möglichkeiten einer grundlegenden Reform der regionalen Planungs- und Verwaltungsebene vorgestellt und bewertet. Deutlich wird, dass insbesondere in ländlichen und städtischen Regionen unterschiedliche Ansätze verfolgt werden sollten.

### Schlüsselwörter

Raumordnung – Landesplanung – Regionalplanung – Regionale Planungsverbände – Bayern

### Capabilities and potentials of the regional planning associations in Bavaria

#### Abstract

The Commission of Inquiry on “Equivalent living conditions in the whole of Bavaria” attributes a potentially key role to regional planning in realising the state goal of equivalent living conditions. However, the report views comprehensive reform of the re-

gional planning associations as a prerequisite. This article presents the current possibilities and limits of the regional planning associations. Based on this, it shows how even minor adjustments could strengthen the regional planning level. In addition, a range of options for a fundamental reform of regional planning and administration are presented and evaluated. It becomes clear that various approaches should be pursued, differentiating particularly between rural and urban regions.

### **Keywords**

Spatial planning – state planning – regional planning – regional planning associations – Bavaria

## **1 Einleitung**

Die regionale Planungsebene hat das Potenzial, ganz wesentlich zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ schreibt ihr gar „eine Schlüsselfunktion“ dabei zu (Bayerischer Landtag 2018: 77). Anstehende Aufgaben der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, der abgestimmten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Verdichtungsräumen oder der Offenhaltung klimatisch bedeutsamer Freiräume sind nur regional zufriedenstellend zu lösen. Goppel (2012: 226) schreibt der Existenz einer funktionsfähigen Regionalplanung deshalb auch eine „entscheidende Bedeutung für eine geordnete Entwicklung des Landes“ zu.

Auch auf landespolitischer Ebene sind die genannten Themen präsent, in den politischen Lösungsansätzen jedoch spielen die regionale Planungsebene und mit ihr die Regionalen Planungsverbände (RPV) derzeit keine tragende Rolle. Im aktuellen Koalitionsvertrag von 2018 wird etwa die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse intensiv thematisiert, ohne jedoch Regionalplanung, Landesplanung oder auch die Regionalen Planungsverbände zu adressieren. Vielmehr werden explizit „starke und handlungsfähige Kommunen“ sowie die Umsetzung der Heimatstrategie mit Behördenverlagerungen und die Förderung der regionalen Initiativen als starke Entwicklungsmotoren vor Ort benannt, die mittels Regionalmanagement weiter unterstützt werden sollen (CSU/Freie Wähler 2018: 12).

Dies mag auch daran liegen, dass sich die bayerische Regionalplanung durchaus in Handlungsrahmen und Aufgaben von der Regionalplanung in den meisten anderen Bundesländern unterscheidet. Sie ist im Hinblick auf Ressourcen, Handlungsmöglichkeiten und planerische Instrumente schwächer ausgestattet, hat zugleich durch ihre kommunale Verfasstheit aber eine starke Bindung an die Gemeinden vor Ort. Der bayerische Landesentwicklungsminister Hubert Aiwanger sieht gerade in dieser besonderen Form der Regionalplanung einen großen Mehrwert als „Erfolgsgarant für unseren wachsenden Wohlstand!“<sup>1</sup>

---

1 Rede anlässlich der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands Landshut am 23. Juli 2020. In: Regionaler Planungsverband Landshut (2020): Niederschrift über die 47. Verbandsversammlung am 23.07.2020 in Essenbach. Landshut.

Dementgegen erachtet es die Enquete-Kommission im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse als dringend geboten, die organisatorischen und administrativen Strukturen der Regionalplanung zu überprüfen und neu zu organisieren (Bayerischer Landtag 2018: 77).

Diese unterschiedlichen Einschätzungen und Gewichtungen des Themas Regionalplanung zeigen, dass auch unterschiedliche Erwartungen mit dieser Planungsebene verknüpft sind. Um eine gemeinsame Diskussionsgrundlage zu schaffen, geht der vorliegende Text zunächst der Frage nach, was diese „Bayerische Regionalplanung“ heute ganz konkret ausmacht und wie handlungsfähig sie tatsächlich ist. Darauf aufbauend werden Ansätze zur Stärkung dieser Ebene aus regionalplanerischer, planungspraktischer Sicht diskutiert.

## **2 Struktur und Handlungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände**

Die regionale Planungsebene ist stark mit den Regionalen Planungsverbänden verknüpft. Denn sie sind als Träger die Herzkammer der Regionalplanung in Bayern. Die folgende Bestandsaufnahme zeigt deren aktuelle Möglichkeiten und Grenzen auf.

### **2.1 Organisation**

Konstitution und Organisation der Regionalen Planungsverbände in Bayern ergeben sich aus den Vorgaben des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (Art. 8 BayLPIG).<sup>2</sup> Die Regionalen Planungsverbände sind demnach Zusammenschlüsse der Kreise und Gemeinden einer Region und damit kommunal verfasst. Die staatliche Aufgabe der Regionalplanung übernehmen sie im übertragenen Wirkungskreis.

Eine wichtige Doppelfunktion nimmt die jeweils zuständige Bezirksregierung als höhere Landesplanungsbehörde ein. Diese übernimmt einerseits die Fachaufsicht der Regionalen Planungsverbände. Andererseits stellt sie den Regionalen Planungsverbänden auch Fachpersonal zur Verfügung. Denn die Regionalen Planungsverbände „bedienen sich der Mitarbeiter der zuständigen höheren Landesplanungsbehörde“ (Art. 8 Abs. 4 BayLPIG) zur Ausarbeitung des Regionalplans und der Sitzungsunterlagen. An den Sachgebieten Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Bezirksregierungen sind hierfür Regionsbeauftragte für jede Planungsregion bestimmt.

Die Geschäftsstelle der Regionalen Planungsverbände ist üblicherweise bei den Gemeinden oder den Kreisbehörden der Verbandsvorsitzenden angesiedelt. Die Handhabung ist unterschiedlich. In manchen Regionen wechselt der Vorsitz regelmäßig, andere Regionen haben die Geschäftsstelle im Sinne einer regionalen Arbeitsteilung einem bestimmten Landratsamt zugewiesen, ohne dies in jedem Falle in der Satzung zu verankern. Die Geschäftsstellen sind damit in die Verwaltung der Landratsämter oder Städte integriert und üblicherweise nicht als eigenständige Organisationseinheiten nach außen erkenn- oder sichtbar.

---

<sup>2</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPIG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W); zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675).

Art. 10 BayLplG benennt die Organe der Regionalen Planungsverbände: die Verbandsversammlung, den Planungsausschuss und die Verbandsvorsitzenden. Eine direkte Wahl der Verbandsräte findet nicht statt, diese werden von den Verbandsmitgliedern entsendet. In der Verbandsversammlung sind alle Verbandsräte und damit auch jede Gemeinde vertreten. Jedoch ist diese ausschließlich für die Wahl der Vorsitzenden sowie für die Beschlussfassung über die Verbandsatzung und die Gesamtfortschreibung des Regionalplans zuständig. Da Gesamtfortschreibungen ressourcenbedingt in den Planungsregionen kaum angegangen werden, sind die inhaltlichen, planenden Aufgaben in der Regel dem Planungsausschuss überlassen, der sich nur aus einem Teil der Verbandsräte zusammensetzt. In dieser Struktur sind zwar alle Gemeinden durch einen Verbandsrat im jeweiligen Regionalen Planungsverband direkt vertreten. Aber nur die wenigsten von ihnen sind an den laufenden Entscheidungen und Beschlüssen im Planungsausschuss tatsächlich beteiligt.

## 2.2 Raum und Politik

Der Freistaat Bayern ist seit 1972 in insgesamt 18 Planungsregionen unterteilt. Deren Zuschnitt wurde in diesen 50 Jahren nicht angepasst.<sup>3</sup>

Der räumliche Zuschnitt der Regionen, die nicht erfolgte Anpassung an neue funktionale Verflechtungen sowie die politische Verfasstheit der Regionalen Planungsverbände führen dazu, dass sich die Planungsregionen und die Träger der Regionalplanung zwischen etablierten politischen Strukturen und Ebenen befinden: Sie liegen „oberhalb“ der kommunalen Ebene der Landkreise. Diese verfügen vor Ort mit den Landratsämtern über eine handlungsfähige Verwaltung, übernehmen häufig Aufgaben des Regionalmanagements, sind Aufgabenträger des Nahverkehrs und haben in vielen Fällen weitere übergreifende Tätigkeiten im Rahmen von Zweckverbänden und regionalen Arbeitsteilungen inne. Durch die Kreistage sind sie direkt politisch legitimiert. Zugleich liegen sie „unterhalb“ der Bezirke als dritte kommunale Ebene in Bayern. Diese sind durch den Bezirkstag ebenfalls direkt politisch legitimiert und nehmen Aufgaben wahr, die über die Zuständigkeit und das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausreichen. Der Aufgabenumfang der Bezirke hat sich im Einzelnen im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert. Die Bezirke übernehmen heute im Wesentlichen Aufgaben aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Kultur, Bildungswesen und Umwelt.<sup>4</sup>

Die Planungsregionen zwischen diesen kommunalen Ebenen hingegen besitzen kein direkt gewähltes Parlament. Die Verbandsräte als entsandte Vertreter der Verbandsmitglieder sind ursprünglich gewählt, um die Interessen der Bürgerinnen und Bürger ihrer Gemeinde oder ihres Kreises zu vertreten. Regionale Planungsentscheidungen, wie die Ausweisung von Vorranggebieten für die Wasserversorgung, von Regionalen Grünzügen oder Vorranggebieten Windkraft erzeugen auch Lasten, die meist nicht ausgeglichen über die gesamte Region und alle Gemeinden verteilt werden können. Die Verfasstheit und politische Konstellation schränken die Fähigkeiten der Regiona-

3 Vgl. zu deren Entwicklung und möglichen Anpassungen den Beitrag Paesler in diesem Band.

4 <https://www.bay-bezirke.de/die-sieben-bezirke.html> (21.01.2022).

len Planungsverbände ein, tatsächlich raumgezogene Steuerungen und aus regionaler Perspektive nötige Priorisierungen in der Region selbst zu erarbeiten und zu entscheiden.

Über tatsächlich raumbezogene Steuerungen hinaus bieten die Regionalen Planungsverbände eine regionale Plattform, die sich zur Diskussion regionaler Themen eignet und ein politisches Gesamtgewicht nach außen einsetzen kann. Dies kann umso besser gelingen, je besser die Planungsregionen auch funktional zusammenhängende Räume abbilden, die vor gemeinsamen Problemlagen stehen. Hier funktioniert die Scharnierfunktion der regionalen Ebene durchaus, indem einem intensiveren Austausch zwischen Kommunen und Landesverwaltung sowie einem Austausch der Kommunen untereinander zu gemeindeübergreifenden Themen Raum gegeben wird.

### 2.3 Aufgaben und Instrumente

Die Aufgaben der Regionalen Planungsverbände sind in Art. 8 BayLplG definiert. Demnach obliegt ihnen die Regionalplanung, zusätzlich können sie Aufgaben ihrer Mitglieder in der Regionalentwicklung übernehmen.

#### Regionalplanung

Regionalplanung ist als Teil der Landesplanung eine staatliche Aufgabe. Die kommunal verfassten Regionalen Planungsverbände übernehmen diese im sogenannten übertragenen Wirkungskreis. In den Regionalplänen selbst wird die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung der Region festgelegt. Dazu enthalten Regionalpläne gemäß Art. 21 BayLplG die Festlegung der Grundzentren und deren Entwicklung, die Festlegungen zu den Gebietskategorien sowie regionsweit raumbedeutsame Festlegungen in verschiedenen Fachkapiteln, sofern die jeweiligen Belange nicht bereits fachrechtlich hinreichend gesichert sind (Doppelsicherungsverbot<sup>5</sup>). Diese Vorgaben begrenzen die koordinierende, integrierende Steuerungskraft ganz erheblich, da in vielen Bereichen wie der Verkehrsplanung oder der Sicherung der Daseinsvorsorge bereits umfassende sektorale Festlegungen bestehen.

Als Instrumente zur konkret-räumlichen Steuerung stehen in Raumordnungsplänen Vorrang-, Vorbehalts-, und Ausschlussgebiete zur Verfügung (Art. 14 Abs. 2 BayLplG). In diesen ist bestimmten Nutzungen oder Funktionen Vorrang einzuräumen bzw. ein besonderes Gewicht beizumessen.

Wichtig ist die Festlegung im Bayerischen Landesplanungsgesetz, wonach in den Regionalplänen nur solche Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete festgelegt werden können, die im Landesentwicklungsprogramm ausdrücklich benannt und bestimmt sind (Art 14 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 BayLplG). Diese sind in Tabelle 1 abschließend dargestellt. Zusätzlich ist im Landesentwicklungsprogramm festgeschrieben, ob diese verpflichtend auszuweisen sind oder optional ausgewiesen werden können. Damit steht den Regionalen Planungsverbänden in Bayern derzeit der in Tabelle 1 dargestellte Katalog an Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur räumlichen Steuerung zur Verfügung.

---

5 Zu Hintergrund und Zweck dieser Regelung vgl. den Beitrag Odewald in diesem Band.

Fachkapitel des Landesentwicklungsprogramms	Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete
1. Grundlagen und Herausforderungen	/	/
2. Raumstruktur	/	/
3. Siedlungsstruktur	/	/
4. Verkehr	/	/
5.1 Wirtschaftsstruktur	/	/
5.2 Bodenschätze	Bodenschätze (Pflicht)	Bodenschätze (Pflicht)
5.3 Einzelhandelsgroßprojekte	/	/
5.4 Land- und Forstwirtschaft	/	/
6.1 Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur	/	/
6.2 Erneuerbare Energien	Windkraftanlagen (Pflicht) Freiflächen-Photovoltaikanlagen (optional)	Windkraftanlagen (optional) Freiflächen-Photovoltaikanlagen (optional)
7.1 Natur und Landschaft	Regionale Grünzüge (Pflicht)	Landschaft (Pflicht)
7.2 Wasserwirtschaft	Wasserversorgung (Pflicht)	Wasserversorgung (Pflicht)
8. Soziale und kulturelle Infrastruktur	/	/

Tab. 1: Katalog möglicher regionalplanerischer Vorrang- und Vorbehaltsgebiete / Quelle: StMWi (2020); eigene Auswertung und Darstellung

Regionale Flächennutzungspläne im Sinne des § 8 Abs. 4 ROG<sup>6</sup> sind darüber hinaus explizit ausgeschlossen (Art. 8 Abs. 2 BayLplG). Diese im Raumordnungsgesetz vorgeordnete und etwa im Regionalverband FrankfurtRheinMain durchgeführte Flächennutzungsplanung auf regionaler Ebene ist damit in Bayern gesetzlich für die Planungsverbände ausgeschlossen, auch wenn einzelne Planungsverbände und Kommunen dies als sinnvoll erachten.

Im Bundesländer-Vergleich steht den Regionalen Planungsverbänden in Bayern damit ein begrenztes Instrumentarium zur räumlichen Steuerung zur Verfügung. Aufgrund dessen beinhalten die Regionalpläne in Bayern – anders als vielleicht zu erwarten – vergleichsweise wenige kartographische, aber umso mehr textliche Festlegungen mit eher geringem Konkretisierungsgrad. Textliche Grundsätze besitzen meist geringe

<sup>6</sup> Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Steuerungswirkung und führen zugleich zu sehr umfangreichen Textteilen des Regionalplans, deren Bedeutung und tatsächliche Wirkung heute für einzelne Anwenderinnen und Anwender nur schwer erfassbar sind. Dies schwächt wiederum die Steuerungskraft und tatsächliche Anwendung der Regionalpläne.

In Handlungsfeldern, in denen keine räumlichen Festlegungen mittels Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten getroffen werden können, ist die begrenzte Steuerungsfähigkeit besonders offensichtlich, wie etwa in der Siedlungsentwicklung oder beim Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Böden. Gerade in den Bereichen Siedlung und Mobilität drängt sich jedoch eine stärkere regionale Steuerung in Stadt-Umland-Räumen in Bayern auf, die die kommunale Siedlungsentwicklung und die unterschiedlichen Verkehrsträger strategisch verknüpft. Die regionale Planungsebene könnte hier, ausgestattet mit entsprechenden Aufgaben und Instrumenten, räumlich sehr konkret positive Beiträge leisten (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2).

### **Regionalentwicklung**

Bereits in den 1990er Jahren ergänzte die Landesplanung ihr Instrumentarium um eigene Ansätze der Regionalentwicklung, wie etwa Teilraumgutachten und raumordnerische Entwicklungskonzepte. Aus diesen Impulsen entstanden zahlreiche Regionalmanagement- und Regionalmarketinginitiativen. In den 2000er Jahren jedoch wurde das Regionalmanagement stärker von der Landesplanung gelöst und als „Zweite Säule“ der „Allianz Bayern Innovativ“ eingerichtet. Der inhaltliche Fokus der Standortentwicklung ging mit einem räumlichen Umgriff einher, der in der Regel der Kreisebene entspricht (Miosga 2011: 33).

2012 wurde den Regionalen Planungsverbänden im Bayerischen Landesplanungsgesetz die Möglichkeit eröffnet, explizit auch Aufgaben der Regionalentwicklung wahrzunehmen. Gemäß Begründung des Gesetzentwurfs (Bayerischer Landtag 2012: 19) bietet sich dadurch die Möglichkeit, kommunale Aufgaben mit regionalem Zuschnitt anstelle der Mitglieder zu übernehmen. Beispielhaft werden die kommunale Wirtschaftsförderung, die Mitwirkung bei der Nahverkehrsplanung, regionales Energiemanagement und Regionalmanagement genannt. Damit sollte eine Möglichkeit eröffnet werden, den Herausforderungen des demographischen Wandels, des Klimawandels und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu begegnen.

In den Regionen wird diese Möglichkeit bislang jedoch kaum genutzt. Dies ergab eine Befragung der bayerischen Regionsbeauftragten im Februar 2020 (vgl. Tabelle 2). Die grenzüberschreitende Planungsregion Donau-Iller wurde nicht in die Befragung einbezogen, da diese eine andere rechtliche Grundlage und einen anderen Aufgabenschnitt hat. So ist im Staatsvertrag zwischen Bayern und Baden-Württemberg explizit festgelegt, dass die Verwirklichung des Regionalplans eine der Pflichtaufgaben dieses Planungsverbands ist, etwa durch regionale Entwicklungskonzepte (Art. 22 Staatsvertrag Donau-Iller).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 31. März 1973 (GVBl. S. 305, BayRS 01-1-7-W), der zuletzt durch Abkommen vom 17. Januar 2011 (GVBl. S. 430, 546) geändert worden ist.

Regionaler Planungsverband	„Nutzt der von Ihnen betreute RPV die Möglichkeit nach Art. 8 (1) S. 3 BayLplG, wonach Aufgaben der Regionalentwicklung anstelle der Mitglieder auch durch die Planungsverbände selbst wahrgenommen werden können?“
Bayerischer Untermain (1)	Nein
Würzburg (2)	Nein
Main-Rhön (3)	Nein
Oberfranken-West (4)	Nein
Oberfranken-Ost (5)	Nein
Oberpfalz-Nord (6)	Nein
Region Nürnberg (7)	Nein
West-Mittelfranken (8)	Nein
Augsburg (9)	Nein
Ingolstadt (10)	Nein
Regensburg (11)	Nein
Donau-Wald (12)	Nein
Landshut (13)	Ja, Erstellung eines regionalen Energiekonzepts
München (14)	Ja, Erstellung eines Bürgergutachtens zur Entwicklung der Region
Donau-Iller (15)	-
Allgäu (16)	Nein
Oberland (17)	Nein
Südostoberbayern (18)	Nein

Tab. 2: Regionale Planungsverbände in Bayern, die Aufgaben der Regionalentwicklung übernehmen /  
Quelle: Befragung der Regionsbeauftragten an den höheren Landesplanungsbehörden, 12. Februar 2020

Die Gründe für diese Zurückhaltung bei der Übernahme weiterer Aufgaben wurden im Rahmen der Befragung der Regionsbeauftragten nicht erhoben. Bedeutsam erscheint jedoch, dass diese freiwilligen Aufgaben der Regionalentwicklung explizit nicht zum übertragenen Wirkungskreis staatlicher Planung gehören. Deshalb stehen den Planungsverbänden gemäß Begründung des Gesetzentwurfs hierfür keine Ressourcen zur Verfügung, die ihnen zur Erfüllung der Aufgabe der Regionalplanung bereitgestellt werden. Weder können sie, wie sonst üblich, personelle Ressourcen der höheren Landesplanungsbehörden in Anspruch nehmen, noch können diese Aufgaben aus den

bereitgestellten Finanzmitteln bestritten werden. Es müsste deshalb gegebenenfalls eine Umlagefinanzierung durch die beteiligten Kommunen erfolgen und Fachpersonal eigens eingestellt werden.

In vielen Planungsregionen besteht tatsächlich ein Bedarf an der gesamtregionalen Übernahme von kommunalen Aufgaben. Dies zeigt sich etwa in der Planungsregion Bayerischer Untermain durch die praktizierte Aufgabenteilung zwischen den Landkreisen in der Tourismusförderung, der Nahverkehrsplanung und durch die separate Schaffung von Regionalentwicklungsgesellschaften, die auch gemeinsame Wirtschaftsförderung betreiben.

Durch etablierte Strukturen und Handlungsweisen besteht derzeit jedoch wenig Anlass, ähnliche Aufgaben auf den jeweiligen Regionalen Planungsverband zu übertragen, der nur eine schwache Institutionalisierung und für diese Aufgaben zunächst keine eigenen Ressourcen hat, kein Personal für diese Tätigkeiten bereitstellen kann und eigens eine Umlagefinanzierung durch die beteiligten Verbandsmitglieder einführen müsste.

Insgesamt kommt die rechtlich mögliche und sinnvolle enge Verknüpfung von Regionalplanung und Regionalentwicklung bislang in institutioneller Sicht zu kurz.

## 2.4 Ressourcen

Die Regionalen Planungsverbände finanzieren ihre Pflichtaufgaben über die jährlichen Zuweisungen des Freistaats Bayern gemäß Verordnung über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände.<sup>8</sup> Diese sind in §2 wie folgt festgesetzt:

- > Für den Regionalen Planungsverband München 122.800 Euro
- > Für den Planungsverband Industrieregion Mittelfranken (jetzt: Nürnberg) 71.600 Euro
- > Für die Regionalen Planungsverbände der übrigen Regionen je 61.400 Euro

Ausgehend von diesem finanziellen Rahmen sind die personellen Ressourcen der Geschäftsstellen der Regionalen Planungsverbände zunächst begrenzt. Die Verbandsvorsitzenden und Geschäftsführerinnen/Geschäftsführer sind üblicherweise im Ehrenamt gegen Aufwandsentschädigung tätig. Die Verwaltungsaufgaben werden zu meist durch eine halbe Stelle der zweiten Qualifikationsstufe als Assistentin/Assistent der Geschäftsführung an der Kreisverwaltungsbehörde übernommen. Durch Mitfinanzierung der Kreise und kreisfreien Städte und Übertragung inhaltlicher Aufgaben kann diese Stelle auch zu einer vollen Stelle der dritten Qualifikationsebene aufgewertet werde, wie derzeit in der Region Bayerischer Untermain geplant.

---

<sup>8</sup> Verordnung über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände (KostErstV) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 230-1-4-W) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 1 Abs. 265 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

Eine feste Gemeindeumlage ist grundsätzlich möglich, wird jedoch zumindest in den unterfränkischen Planungsregionen derzeit nicht erhoben. Die übrigen Finanzmittel werden für Sitzungen, Büroorganisation sowie in begrenztem Maße zur Mitfinanzierung von regionalplanerischen Gutachten verwendet.

Das planerische Fachpersonal zur Ausarbeitung der Regionalpläne und Sitzungsunterlagen ist als „Regionsbeauftragte“ an den jeweils zuständigen Bezirksregierungen (höheren Landesplanungsbehörden) beschäftigt. Die höheren Landesplanungsbehörden sind je Regierungsbezirk mit rund acht Vollzeitstellen und zusätzlich zwei Stellen im technischen Bereich ausgestattet. Als Rechnungsgröße kann je Regionalem Planungsverband etwa mit 1 bis 1,5 Vollzeitstellen der jeweiligen höheren Landesplanungsbehörde gerechnet werden. Mit diesen 1,5 Stellen wird an den Bezirksregierungen ein sehr breites Aufgabenspektrum abgedeckt, das die zur Verfügung stehenden Ressourcen überdehnt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellen den Regionalplan und schreiben ihn fort, bereiten Sitzungen und Unterlagen inhaltlich vor, erarbeiten oder begleiten regionalplanerische Gutachten, erstellen regionalplanerische Stellungnahmen zu Bauleitplanungen der Kommunen, zu Fachplanungen und Programmen, beraten Kommunen bei möglichen Konflikten zwischen Kommunal- und Regionalplanung und übernehmen die Abstimmung mit benachbarten Planungsregionen.

Durch die Ansiedlung der regionalplanerischen Tätigkeiten an der höheren Landesplanungsbehörde ergeben sich zusammenfassend folgende Vor- und Nachteile:

- > Einbindung in staatliche Ebene: Die Bearbeiterinnen/Bearbeiter des Regionalplans sind gut in landesplanerische Themen eingebunden und besitzen eine breite, aktuelle Informations- und Wissensbasis hierzu. Zudem ist an den Bezirksregierungen ein einfacher Austausch mit anderen Sachgebieten wie Naturschutz, Städtebauförderung oder Wasserwirtschaft möglich. Die Regionalen Planungsverbände erhalten hierüber kurze Wege in die Staatsverwaltung, etwa auch um Fortschreibungen von Fachkapiteln vorzubereiten.
- > Priorisierungen: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen üblicherweise sowohl regionalplanerische als auch landesplanerische Aufgaben. Bei Überlastung jedoch müssen prioritär fristgebundene Tätigkeiten, wie etwa Ausarbeitung von landesplanerischen Stellungnahmen, Durchführung von Raumordnungsverfahren oder Ähnliches bearbeitet werden. Dies führt regelmäßig zu Verzögerungen der Regionalplan-Fortschreibungen.
- > Rollenkonflikt: Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalplanung besteht ein Rollenkonflikt im Auftreten gegenüber dem Regionalen Planungsverband und den Kommunen, wenn zugleich hoheitlich-landesplanerische Tätigkeiten ausgeübt werden.

Auch innerhalb der einzelnen Fortschreibungen bestehen Abhängigkeiten und Risiken zeitlicher Verzögerungen durch die begrenzte finanzielle Ausstattung der Regionalen Planungsverbände: Viele Fortschreibungen der Regionalpläne basieren heute auf Fachgutachten, die durch Landesämter und andere Stellen erarbeitet oder vergeben werden. Aufgrund der starken Arbeitsbelastung vieler Landesämter stehen die Gut-

achten jedoch nur nach mehrjähriger Vorarbeit oder mit Verzögerungen zur Verfügung. Dringend notwendige Fortschreibungen in der Region werden dadurch zusätzlich verzögert. Finanzielle Sonderzuweisungen des Bayerischen Wirtschaftsministeriums im Vorfeld besonders komplexer Fortschreibungen sind möglich, bilden im Planungsalltag aber die Ausnahme.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Ausstattung der Regionalen Planungsverbände, der höheren Landesplanungsbehörden und der Landesämter derzeit nicht ausreichend ist, um alle anstehende Aufgaben im Bereich Regionalplanung zeitnah und adäquat zu erledigen.<sup>9</sup> Dies führt zu teilweise überlangen Änderungsverfahren, veralteten Fachkapiteln und einer sehr begrenzten Reaktionsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Problemlagen.

## 2.5 Zwischenfazit

Insgesamt ergibt sich ein heterogenes Bild der bayerischen Regionalplanung und der Regionalen Planungsverbände. So funktionieren sie durchaus als Scharnier sowie als Informations- und Austauschplattform zwischen kommunaler und staatlicher Ebene. Jedoch sind ihre Handlungsfähigkeit und ihre räumliche Steuerungsfähigkeit aufgrund der dargestellten institutionellen, politischen, finanziellen und rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen begrenzt.

Eine Schlüsselfunktion zur Umsetzung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie von der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags und Fachverbänden gefordert, können die Regionalen Planungsverbände derzeit nicht im notwendigen Maße einnehmen. Zur Stärkung ihrer Handlungs- und Steuerungsfähigkeiten sind deshalb Anpassungen erforderlich.

## 3 Potenziale der Regionalen Planungsverbände

Die Analyse in Kapitel 2 zeigt, dass die Steuerungsmechanismen, Verwaltungsstrukturen und die politische Verfasstheit der Planungsverbände in Bayern sehr komplex sind. Umfassende Ansätze zu strukturellen Reformen müssten jeweils vielfache weitere Auswirkungen auf unterschiedlichen Ebenen mitbetrachten. Kapitel 3.2 benennt und diskutiert die Alternativen möglicher grundlegender Strukturreformen und bewertet ihre Anwendbarkeit vor Ort. Als planungspraktischer Ansatz können in einem ersten Schritt kleinere und vergleichsweise einfache umsetzbare Veränderungen angegangen werden. Diese können bereits einige Potenziale der Planungsverbände heben und die in Kapitel 2 benannten Schwächen abmildern. Ansätze hierzu werden in Kapitel 3.1 dargelegt.

---

<sup>9</sup> Zur Entwicklung der Ressourcen vgl. den Beitrag von Odewald in diesem Band.

### 3.1 Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen

#### **Handlungsfähige und präsenste Organisationen schaffen: Vom Hobby zum Hauptamt**

Grundvoraussetzung für handlungsfähige Organisationen sind zunächst hinreichende finanzielle und personelle Ressourcen. Im personellen Bereich erscheint es notwendig, die bisherigen, üblicherweise ehrenamtlichen Tätigkeiten der Geschäftsführerinnen/Geschäftsführer zu einer hauptamtlichen Tätigkeit aufzuwerten und damit die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes auch personell zu manifestieren. Eine solche hauptamtlich besetzte Geschäftsstelle könnte weiterhin an der jeweiligen Kreisbehörde angesiedelt sein, etwa an den Referaten zur Kreisentwicklung als eigene Personalstelle, oder direkt dem Büro des Landrats bzw. der Landrätin als Stabsstelle zugeordnet. Wichtig wäre eine fest zugeordnete Mitarbeit zur Unterstützung der Geschäftsführung am jeweiligen Landratsamt. An den Regierungen wäre zugleich sicherzustellen, dass zumindest zwei bis drei volle regionalplanerische Stellen fest dem jeweiligen Planungsverband zugeordnet sind.

Eine bessere finanzielle Ausstattung könnte einerseits durch eine erhöhte jährliche Zuweisung des Freistaats, andererseits durch eine fest eingerichtete Umlage der Kreise und Gemeinden sichergestellt werden. Mit dieser könnten die Regionalen Planungsverbände selbst notwendige Gutachten vergeben und dadurch zügiger Fortschreibungen etwa in den Bereichen Mobilität, Grünzüge oder Zentrale Orte angehen und abschließen. Dadurch könnten Planungsverbände in angemessener Zeit auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen reagieren und den regionalen Handlungsrahmen zur räumlichen Entwicklung proaktiv festlegen, anstatt nachzusteuern. So kann Regionalplanung auch zur zeitnahen Umsetzung landespolitischer Vorgaben und Ziele, etwa in den Bereichen Windkraft oder Freiflächen-Photovoltaik, beitragen. Den Kommunen stünden für ihre Bauleitplanung damit aktuellere, zielgerichtete regionale Vorgaben zur Verfügung. Bisherige Planungszeiträume, die die Dauer einer Wahlperiode übersteigen können, verstärken auf politischer Ebene eher Tendenzen, die regionale Planungsebene nicht aktiv in die Bewältigung aktueller Herausforderungen einzubinden.

#### **Mehr regionale Beifreiheit: Räumliche Steuerungsinstrumente schärfen und ausweiten**

Der Kern einer wirkungsvollen Raumplanung auf regionaler Ebene sind die eigenen räumlichen Steuerungsinstrumente. Den Regionalen Planungsverbänden werden im Landesentwicklungsprogramm bislang jedoch nur wenige Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur räumlichen Steuerung zur Verfügung gestellt (vgl. Kapitel 2.3).

Im Sinne einer Kommunalisierung und Regionalisierung wäre es folgerichtig, den Kommunen mehr Werkzeuge zur eigenen regionalen Steuerung an die Hand zu geben. Denkbare und hilfreiche raumbezogene Festlegungen und Instrumente wären etwa die nachfolgend (nicht abschließend) aufgeführten.

> **Zur Sicherung lokaler landwirtschaftlicher Produktion: Einführung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft**

In Bayern sind derzeit die hochwertigen landwirtschaftlichen Böden nicht effektiv vor Nutzungsänderungen geschützt. In Bauleitplanungen spielen andere, schwieriger zu überwindende Vorgaben eine größere Rolle. Um der Frage nach der Nutzung hochwertiger Böden in kommunalen Bauleitplanungen oder staatlichen Verkehrsplanungen ein größeres Gewicht zu geben, bieten sich landwirtschaftliche Vorranggebiete an. Die Bodenwertzahlen der Bodenschätzung<sup>10</sup> bieten einen ersten Anhaltspunkt. Landesweit vergleichbare Ergebnisse könnte die Erstellung einer Flurbilanz durch die Landesanstalt für Landwirtschaft erzielen, die direkt fachliche Vorschläge für Vorrangflächen enthält, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg praktiziert.<sup>11</sup>

> **Zur Realisierung der Verkehrswende: Einführung einer regionalen Mobilitätsplanung**

Der Bereich Verkehr und Mobilität hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten auch aus Nutzerperspektive stark gewandelt. Die täglichen Wege und funktionalen Verflechtungen der Nutzerinnen und Nutzer stimmen mit den bestehenden institutionellen Räumen (Gemeinden, Kreise, Länder) häufig nicht überein. Die Zuständigkeiten, Baulasten und Aufgabenträgerschaften hierfür liegen in Bayern jenseits der Regionalplanung und wurden nicht im nötigen Tempo und Ausmaß an regionale Mobilitätsmuster und neue funktionale Verflechtungen angepasst. Die Regionalen Planungsverbände könnten mit regionalen Mobilitätskonzepten eine Brücke zwischen den einzelnen Verkehrs- und Aufgabenträgern sowie über Verwaltungs- und Kreisgrenzen hinweg bilden. Die Regionen – raumstrukturell funktional abgegrenzt – bilden einen Raum, in dem Verkehrsprobleme, die auf kommunaler Ebene symptomatisch sichtbar werden, tatsächlich auch in ihren Ursachen angegangen werden können. Übergemeindliche Themen wären etwa die Konzeption regionaler Schnellradwege, wie etwa beim Regionalverband FrankfurtRheinMain, die grundsätzliche Abstimmung der einzelnen Verkehrsträger in regionalen Mobilitätskonzeptionen, die Übernahme der Nahverkehrsplanung oder die Planung regionaler Mobilitätsknoten und P+R-Stationen. Zweckmäßige Instrumente auf regionaler Ebene wären Trassensicherungen für Schnellradwege, die Festlegung regionaler Mobilitätsknoten als Teil der regionalen Mobilitätsinfrastruktur oder klare Festlegung von Siedlungsschwerpunkten auf fußläufige Bereiche um leistungsfähige Haltestellen des öffentlichen (Schiene-)Verkehrs.

> **Zur Verkehrsvermeidung: Vorranggebiete Siedlung**

Regional bedeutsame Wohn- und Gewerbegebiete, die überkommunale Auswirkungen im Bereich Verkehr und Versorgung mit sich bringen, sollten auch regional gesteuert werden. Eine Sicherung solcher Flächen sollte deshalb über Gemeindegrenzen hinweg auf regionaler Ebene erfolgen und sich auf verkehrssparsame Standorte konzentrieren. Hierzu bieten sich regionale Siedlungs- und Verkehrsszenarien an, die auf Basis des Landesverkehrsmodells Bayern die Auswirkungen baulicher Entwicklungen auf die Verkehrsbelastung und Erreichbarkeiten simulieren

<sup>10</sup> Vgl. <https://www.ldbv.bayern.de/produkte/kataster/boden.html> (21.01.2022).

<sup>11</sup> Vgl. <https://lel.landwirtschaft-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Unsere+Themen/Flurbilanz> (21.01.2022).

können (vgl. Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain 2019). Die Planungsverbände könnten mit einer Festschreibung von Vorranggebieten Siedlung an verkehrssparsamen Orten durchaus starke Beiträge zu einer abgestimmten, nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung leisten. Hierzu braucht es regionale Siedlungsschwerpunkte sowie ortsbezogen die Festlegung von Vorranggebieten Siedlung für besonders bedeutsame Vorhaben. Die kommunale Planungshoheit, die sich auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden bezieht (Art. 11 Abs. 2 BayVerf)<sup>12</sup>, muss dabei gewahrt bleiben. Deshalb wären diese Vorranggebiete nur auf Siedlungsgebiete mit übergemeindlichen, raumbedeutsamen Auswirkungen, etwa im Bereich Verkehr, zu beschränken und sollten der Eigenentwicklung der Gemeinden nicht entgegenstehen.

> **Flächensparen: Einführung von Mindestdichtewerten**

Als Beitrag zum effizienten Umgang mit der Ressource Boden und damit dem „Flächensparen“ könnten in den Regionalplänen Mindestdichtewerte für Siedlungsgebiete festgelegt werden. Diese wären abhängig von der Gebietskategorie, der Zentrale-Orte-Einstufung und der verkehrlichen Erreichbarkeit vorzunehmen. Als Beispiel könnten bestehende Vorgaben in den Regionalplänen des Bundeslands Baden-Württemberg dienen (vgl. Regionalverband Heilbronn-Franken (2006): Ziel 2.4.0-5).

**Arbeitsbereich Regionalplanung an den Regierungen**

Die Wahrnehmung und Handlungsfähigkeit der Regionalplanung kann gesteigert werden, indem sie von den höheren Landesplanungsbehörden an den Regierungen stärker getrennt wird (vgl. Kapitel 2.4). Eine schnell umsetzbare organisatorische Trennung böte sich durch die Bildung zweier Arbeitsbereiche innerhalb der bestehenden Sachgebiete an. Die regionalplanerischen Aufgaben könnten so stärker getrennt werden von den häufig dominierenden und zeitkritischeren landesplanerischen Aufgaben, wie etwa Raumordnungsverfahren oder landesplanerischen Stellungnahmen. Auch in der Außenwirkung bestünde ein direkter Ansprechpartner für Regionalplanung in den Regierungsbezirken. Gegenüber den Kommunen bestünde nicht mehr der Rollenkonflikt zwischen landesplanerischem, hoheitlichen Wirken durch Stellungnahmen und Fachaufsicht einerseits und der eher dienstleistungsorientierten regionalplanerischen Tätigkeit andererseits. Hierfür wären zunächst die neuen Arbeitsbereiche Regionalplanung mit entsprechendem Personal auszustatten.

**Planung mit Entwicklung und Finanzierung verknüpfen**

Um die Wirkung der regionalen Festlegungen zu erhöhen, ist es nötig, Regionalplanung strategischer und als Teil der regionalen Governance zu verstehen und die Regionalpläne stärker prozessorientiert aufzustellen (vgl. Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012). Über die reinen Festlegungen des Regionalplans hinaus könnten die Regionalen Planungsverbände, ausgestattet mit entsprechenden Ressourcen, so Regionalplanung und Regionalentwicklung verknüpfen und stärker auch auf die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze hinwirken.

<sup>12</sup> Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-1), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642).

Regionale Konzepte und Raumstrategien der Regionalen Planungsverbände sollten bewusst über die eigenen Regelungsinhalte des Regionalplans hinausgehen. Der Regionalplan selbst wäre ein Baustein in der Verwirklichung solcher Konzepte, immer verknüpft mit Projekten in Zuständigkeit weiterer regionaler Akteure und Institutionen, die durch den Regionalen Planungsverband begleitet und mitgesteuert werden.

Eine stärkere Fokussierung auf die regionale Governance ist notwendig, um abseits der formellen Planungen Veränderungsprozesse in der Region anzustoßen und aktiv zu begleiten. Denn auch zukünftig wird die regionale Planung vor allem durch das Einwirken auf Kommunen und andere Planungsträger tatsächliche räumliche Effekte erzielen. Die Übernahme von freiwilligen Aufgaben der Regionalentwicklung und eine Verknüpfung von Planung und Finanzierung – zumindest mittels einzelner Starterprojekte – könnten diese Effekte und die Präsenz des Planungsverbands gegenüber regionalen und kommunalen Akteuren weiter erhöhen.

Ein erster kleiner Schritt wäre die Klarstellung, dass die Ressourcen und Zuweisungen der Regionalen Planungsverbände auch für die Aufgaben nach Art. 8 Abs. 1 S. 3 Bay-LplG verwendet werden können. In einem zweiten Schritt könnten staatliche Fördermittel für Infrastrukturmaßnahmen stärker mit regional abgestimmten Festlegungen zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verknüpft werden. Angelehnt an das Schweizer „Programm Agglomerationsverkehr“ könnten sich Land und Bund an regionalen Infrastrukturprojekten der Städte und Regionen intensiv finanziell beteiligen, sofern diese auf einer regionsweit abgestimmten Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsplanung beruhen.<sup>13</sup>

### 3.2 Möglichkeiten einer Strukturreform

Um die Schlüsselfunktion zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse tatsächlich einnehmen zu können, die die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags der regionalen Planungsebene zuschreibt, wären jedoch weitergehende Reformschritte erforderlich. Konkret sei eine „Überprüfung und ggf. Neuorganisation der organisatorischen, administrativen und Managementstrukturen“ dringend geboten (Bayerischer Landtag 2018: 77).

Grundsätzlich bieten sich auf regionaler Ebene neben der reinen Regionalplanung weitere Aufgaben an, wie etwa die Trägerschaft für den gesamten ÖPNV, regionale Flächennutzungsplanungen, die Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing sowie weitere Trägerschaften von Daseinsvorsorgeeinrichtungen (vgl. ARL 2006: 5). Diese Aufgaben werden heute teilweise von kommunalen Zweckverbänden, Verkehrsbünden oder anderen öffentlichen Institutionen übernommen (vgl. auch ARL 2021: 13). Regionsspezifisch wäre zu prüfen, welche Aufgaben zweckmäßigerweise auf die Regionalen Planungsverbände übertragen werden könnten.

---

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html> (21.01.2022).

Vor dem Hintergrund des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse müssten Planungsverbände verstärkt in die Lage versetzt werden, in ländlichen Räumen die regionale Daseinsvorsorge zu steuern und zu sichern. Dies könnte durch eine Kombination von Planung und Finanzierung, durch eine Inwertsetzung des zentralörtlichen Instrumentariums und durch eine Stärkung des Einflusses auf sektorale Fachplanungen mittels Abschaffung des Doppelsicherungsverbots im Bayerischen Landesplanungsgesetz geschehen. Zugleich wären zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch stark belastete Verdichtungsräume zu betrachten. Eine stärkere regionale Planungsebene in Agglomerationen könnte etwa zur Verwirklichung des Staatsziels beitragen, indem sie durch regionale Flächennutzungsplanung klimatisch bedeutsame Ausgleichsräume sichert und zugleich zur Realisierung eines günstigen, ausreichenden und verkehrssparsamen Wohnraumangebots beiträgt.

Neben der weitergehenden Aufgabenübertragung müssten im Rahmen einer Strukturreform auch die politisch-administrative Einbindung, die politische Legitimation und die räumlichen Zuschnitte der Regionalen Planungsverbände betrachtet werden. Dies erfordert einen Blick auf die Verwaltungsstruktur und den Staatsaufbau in Bayern.

Insgesamt bestehen mehrere Reformoptionen, die im Folgenden nur kurz umrissen werden können. Sie sollen als Grundlage für einen weiteren Diskussionsprozess verstanden werden.

### **Zusammenführung der bisherigen Planungsregionen auf Bezirksebene**

**Pro:** Die Bezirke stellen eine etablierte kommunale Verwaltungsebene in Bayern dar, sie besitzen mit dem Bezirkstag ein eigenes Regionalparlament und übernehmen bereits Aufgaben der Daseinsvorsorge. Den bestehenden Schwächen der Regionalen Planungsverbände in der Organisationsstruktur und der unmittelbaren politischen Legitimation könnte durch eine Verlagerung auf diese Ebene gut begegnet werden. Auch weitere Aufgabenübertragungen, wie etwa Planungsaufgaben für den ÖPNV, könnten auf Ebene des Bezirks gut übernommen und mit der Regionalplanung eng abgestimmt werden.

**Contra:** Auf dieser Ebene zwischen Kreis- und Landesebene erscheinen jedoch die Größe der so gebildeten neuen Regionalen Planungsverbände und die nicht immer gegebenen raumstrukturellen Beziehungen problematisch. Verbunden mit einer weitergehenden Aufgabenübertragung könnte der bisher enge Bezug der bayerischen Regionalplanung zur Ebene der Gemeinden verloren gehen. Gerade in eher flächigen und ländlichen Bezirken, wie Unterfranken oder der Oberpfalz, wären solche großräumigen Planungsverbände den Vorwürfen einer Zentralisierung der Planung und einer Entfernung von der gemeindlichen Ebene ausgesetzt.

**Einschätzung:** Diese Option wäre für Verdichtungsräume wie etwa die Planungsregion München mit Bildung eines eigenen Regierungsbezirks denkbar (vgl. ARL 2021). In ländlicheren Regionen und Bezirken jedoch erscheint dies weniger zielführend, da die Bezirke zumeist nicht mehr den Verflechtungsräumen entsprechen und die Regionalplanung den direkten Kontakt zur gemeindlichen Ebene verlieren könnte.

### **Auflösung der Regionalen Planungsverbände und Übertragung der Aufgaben der Regionalplanung auf die bestehenden Kreise**

**Pro:** Auch mit dieser Zuordnung zu einer bestehenden kommunalen Verwaltungsebene entstünde eine direkte politische Legitimation der Regionalplanung und die Integration in eine bestehende Verwaltungsstruktur. Dies würde Abläufe vereinfachen, Zuständigkeiten klären und regionalplanerische Aufgaben als Teil der kreispolitischen Diskussionen stärker in der Öffentlichkeit verankern. Da die Kreise in Bayern häufig auch das Regionalmanagement integrieren, bestünde zudem die Chance, Regionalplanung und Regionalentwicklung organisatorisch zusammenzuführen.

**Contra:** Aufgrund der meist kleinteiligen Zuschnitte der Landkreise und kreisfreien Städte in Bayern sowie der breiten regionalplanerischen Aufgaben bestünde in erhöhtem Maße die Gefahr, nur unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu haben. Zudem ginge der Regionalplanung der Blick über Kreisgrenzen und damit über bestehende institutionelle Räume verloren. Eine solche Verkleinerung des Planungsraums erschiene kontraproduktiv in einer Zeit, in der sich die alltäglichen Pendler-, Versorgungs- und Freizeitmuster vergrößern und ausdifferenzieren.

**Einschätzung:** Eine Verlagerung der Regionalplanung auf Kreisebene brächte administrativ und politisch einige Vereinfachungen und Konsolidierungen mit sich. Jedoch ist eine Verkleinerung der regionalen Planungsräume zumeist keine zweckmäßige Option, um aktuellen Herausforderungen zu begegnen, und wäre allenfalls in Einzelfällen denkbar. Grundsätzlich sollte dieser Weg deshalb nur beschritten werden, wenn er zugleich mit einer Reform der Kreise in Bayern einherginge. Die Kreisgrenzen sollten dabei den tatsächlichen Verflechtungsräumen angeglichen werden, besonders in den Stadt- und Umlandkreisen, um zweckmäßige räumliche Festlegungen treffen zu können.

### **Schaffung von Regionalverbänden**

**Pro:** Regionalverbände, wie etwa in den Räumen Frankfurt, Stuttgart oder Hannover, können der regionalen Planungsebene ein besonders starkes Gewicht geben. Sie besitzen eine eigene starke Organisationsstruktur, ein eigenes Regionalparlament und könnten räumlich auf funktionale Verflechtungen in Verdichtungsräumen abgegrenzt werden. Die etablierten Beispiele etwa in Frankfurt (u. a. Regionale Flächennutzungsplanung) oder Stuttgart (u. a. Regionalverkehrsplanung, Aufgabenträgerschaft S-Bahn, Landschaftsrahmenplanung) zeigen, dass Regionalverbände gut geeignet wären, der regionalen Planungsebene eine starke, gestaltende Position zu geben.

**Contra:** Durch diese Regionalverbände entstünde eine zusätzliche, eigenständige und starke administrative und politische Struktur zwischen Kreisen und Bezirken. Dies wäre vor allem zu rechtfertigen bei starkem räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsbedarf, wie er etwa in den Metropolen Nürnberg oder München besteht.

**Einschätzung:** Regionalverbände wären eine gut geeignete Reformoption für großstädtische Verdichtungsräume, um die zersplitterte regionale Ebene in einer starken Organisation zu bündeln, die direkt politisch legitimiert wäre und über die Regionalplanung hinaus regionale Gestaltungsaufgaben übernehmen kann. In ländlichen Räumen, mit geringerem regionalen Abstimmungs-, aber erhöhtem Entwicklungsbedarf, erscheint diese zusätzliche starke Ebene weniger passgenau.

### **Schaffung von Regionalagenturen in den Planungsregionen**

**Pro:** Die neu zu schaffenden Regionalagenturen würden die bestehenden Planungsverbände und damit die formelle Regionalplanung mit einer Regionalentwicklungsagentur unter einem Dach verbinden. Diese Regionalagenturen wären als staatlich finanzierte Service-, Planungs- und Förderinstitutionen vor Ort zu verstehen. Sie würden mit dem Regionalmanagement, der ländlichen Entwicklung und der Städtebauförderung Teile der Leistungsverwaltung von den Regierungen, den Ämtern für Ländliche Entwicklung und den Landkreisen übernehmen. Die bereits bestehenden staatlichen Entwicklungs- und Förderansätze würden auf eine regionale Ebene gehoben und unmittelbar mit der Verwirklichung der regionalen Planungsziele verknüpft, die weiterhin durch die kommunal verfassten Planungsverbände aufgestellt werden.

**Contra:** Die Regionalagenturen bieten den Planungsregionen kein eigenes Regionalparlament und keine Einbindung in eine bestehende, starke Verwaltungsstruktur. Im Gegensatz zur festen Struktur eines Regionalverbands, der auch weitere kommunale Aufgaben übernimmt, wären solche Agenturen nicht in der Lage, Trägerschaften im ÖPNV oder weitere Aufgaben der Daseinsvorsorge zu übernehmen.

**Einschätzung:** Die Regionalagenturen erscheinen insbesondere in ländlichen Regionen eine geeignete Reformoption auf regionaler Ebene. Weniger die abstimmenden, sondern vielmehr die aktivierenden, mit Fördermitteln hinterlegten Planungsansätze etwa zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind hier erforderlich. Der Zersplitterung der Förder- und Kooperationslandschaft auf regionaler Ebene vor allem in ländlichen Räumen könnte so zusätzlich begegnet werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich keine pauschale Lösung für eine grundlegende Strukturreform der regionalen Ebene in Bayern anbietet. Insbesondere muss zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen unterschieden werden, da sich die Problemlagen der Regionen und damit die Herausforderungen der regionalen Planungsebene ganz wesentlich unterscheiden.

Zweckmäßig wäre deshalb ein raum- und problembezogener Reformansatz: In bestehenden Verdichtungsräumen mit gemeinde- und kreisübergreifenden räumlichen Abstimmungs- und Entwicklungsaufgaben könnten Regionalverbände oberhalb der Kreisebene gebildet werden. Dies wäre gerade in Bayern mit seinen sehr eng gefassten Flächenzuschnitten der kreisfreien Städte zweckmäßig. In ländlichen Räumen wären die genannten Regionalagenturen passgenauere Institutionen, die vor allem die unterschiedlichen staatlichen Förderansätze mit der formellen Planung besser verknüpfen und den Entwicklungsaspekt der Regionalplanung stärker betonen könnten.

## **4 Ausblick**

Bereits kleinere Anpassungen am Instrumentarium, an der Finanzausstattung oder der Organisationsform können die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände bedeutend erhöhen, ohne die administrativen Strukturen oder die kommunale Planungshoheit anzutasten.

Notwendig für eine umfassendere Reform der regionalen Planungsebene in Bayern wäre eine breite gesellschaftliche Diskussion, die ergebnisoffen geführt werden sollte. Zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse bietet sich in großräumigen Verdichtungsräumen die Bildung von Regionalverbänden zur Lösung der raumbezogenen Aufgaben an, während in ländlichen Räumen die Schaffung von Regionalagenturen – und damit die Verbindung von informellen und formellen Entwicklungs- und Planungsansätzen – zielführender erscheint.

Im Zuge der aktuellen Fortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms verdichten sich Ansätze zur Ausweitung des Instrumentariums, die in die vorgeschlagene Richtung gehen. Zu nennen wären etwa die Ausweisung von Vorranggebieten für Landwirtschaft oder mögliche Trassensicherungen für Schnellradwege. Es liegt dann an den Regionalen Planungsverbänden, diese Instrumente – bei hinreichender Ausstattung mit Ressourcen – intensiv zu nutzen.

---

### Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 63.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.

Bayerischer Landtag (2012): Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Landesplanungsgesetzes. Landtags-Drucksache 16/10945. München.

Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.

CSU – Christlich-Soziale Union in Bayern; Freie Wähler – Landesvereinigung Freie Wähler Bayern (2018): Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018–2023 zwischen CSU und Freien Wählern. Für ein bürgernahes Bayern. München.

Goppel, K. (2012): Zum Entwurf des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2011. In: Bayerische Verwaltungsblätter 143, 8, 225–230.

Miosga, M. (2011): Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier. München.

Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain (2019): Regionales Mobilitäts- und Siedlungsgutachten 2035 – REMOSI. Aschaffenburg.

Regionalverband Heilbronn-Franken (2006): Regionalplan Heilbronn-Franken 2020. Heilbronn.

StMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Stand 01.01.2020. München.

Vallée, D.; Brandt, T.; Fürst, D.; Konze, H.; Prieb, A.; Schmidt, P.I.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 170–190. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

---

### Autor

*Dipl.-Ing. Sebastian Büchs, Studium der Raumplanung in Dortmund und Bergen (Norwegen). 2009–2013 Schulten Stadt- und Raumentwicklung, Standortleitung München. 2010–2016 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Bodenordnung und Landentwicklung der TU München. Seit 2016 an der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24, Regionsbeauftragter für die Planungsregion Bayerischer Untermain (Regionalplanung). Mitglied der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum.*

Ralf Klein

## DIE LANDESPLANERISCHE AUSWEISUNG ZENTRALER ORTE IN BAYERN UND ANSÄTZE ZU DEREN ÜBERPRÜFUNG. ES GEHT AUCH ANDERS: WENIGER UND TROTZDEM ERREICHBAR

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern
    - 2.1 Zentralitätsstufen: Aufgaben und Eigenschaften
    - 2.2 Entwicklung der Ausweisung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm
    - 2.3 Kontinuierliche Zunahme und Aufstufung der Zentralen Orte
    - 2.4 Nur Ausnahmen? Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren
  - 3 Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte in Bayern
    - 3.1 Schwellenwertanalyse
    - 3.2 Clusteranalyse
    - 3.3 Szenario: Deutliche Reduzierung der Anzahl und Abstufungen Zentraler Orte in Bayern
    - 3.4 Erreichbarkeitsanalyse
  - 4 Schlussfolgerungen für die Raumordnung
- Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag zeigt den Verlauf der landesplanerischen Ausweisung Zentraler Orte in den Landesentwicklungsprogrammen Bayerns auf und stellt erstens fest, dass die Anzahl der Zentralen Orte insgesamt drastisch zugenommen hat. Zusätzlich ist als zweiter Prozess eine kontinuierliche Aufstufung Zentraler Orte festzustellen. Eine Zurücknahme der Ausweisung oder eine Herabstufung erfolgte seit der erstmaligen Ausweisung Zentraler Orte nie. Der dritte Prozess ist eine erhebliche Zunahme von Doppel- und Mehrfachzentren, die nach Bayerischem Landesplanungsgesetz nur als Ausnahme ausgewiesen werden sollen. Ausgehend von der Festlegung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm 2018 werden Ansätze zur Überprüfung ihrer Ausweisung vorgestellt. Nach den sich gegenseitig mit sehr großer Übereinstimmung bestätigenden Ergebnissen dieser empirisch fundierten Analysen erscheinen als Szenario eine Reduzierung der Anzahl Zentraler Orte um etwa die Hälfte und Abstufungen in erheblichem Umfang auch unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit geeignet, die Funktionalität der Zentralen Orte sicherzustellen. Es ist deshalb dringend erforderlich, bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes die Ausweisung Zentraler Orte im Sinn einer Neuorientierung der Raumordnung durch die Landesplanung zu überprüfen.

## Schlüsselwörter

Raumordnung – Zentrale Orte – Steuerungsfunktion – Daseinsvorsorge – Nachhaltigkeit – Tragfähigkeit – Erreichbarkeit

## The Regional Planning Designation of Central Places in Bavaria and Approaches to their Evaluation

### Abstract

The article shows the course of the state planning designation of central places in the state development programs (LEP) of Bavaria and states firstly that the number of central places has increased drastically overall. Additionally, as a second process, a continuous upgrading of central places can be observed. There has never been a withdrawal of designation or downgrading since central places were first designated in the LEP. The third process is a considerable increase of double and multiple centers, which are to be designated only as an exception according to the Bavarian Spatial Planning Act. Based on the designation of central places in the LEP 2018, approaches to evaluate their designation are presented. According to the mutually confirming results of these empirically based analyses which are very highly consistent, a scenario of reducing the number of central places by about half and gradations to a considerable extent also considering accessibility appear suitable to ensure the functionality of the central places. It is therefore urgently necessary to evaluate the designation of central places in the sense of a reorientation of spatial planning by the state planning in the update of the LEP.

### Keywords

Spatial planning – central places – steering function – services of general interest – sustainability – capacity – accessibility

## 1 Einleitung

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zählt zu den politischen Handlungszielen, aufgeführt auch in Artikel 72 des Grundgesetzes<sup>1</sup>. Demzufolge ist auch im Raumordnungsgesetz<sup>2</sup> das Ziel enthalten, in allen Teilräumen der Republik ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Bedingungen zu schaffen (ROG §2 Abs. 2 Nr. 1). Die Raumordnungspolitik des Bundes stellte 2016 die Sicherung der Daseinsvorsorge, das heißt die Bereitstellung von lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung, als eines von vier Leitbildern in den Vordergrund (MKRO 2016: 10). Einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung dieses Leitziels leistet dabei das Zentrale-Orte-Konzept, das als siedlungsstrukturelles Grundgerüst bei der Infrastrukturplanung und räumli-

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

chen Organisation der Daseinsvorsorge fungiert. Trotz immer wieder geäußerter Kritik ist es nach wie vor in den Raumordnungsplänen und -programmen der Länder enthalten. In letzter Zeit wird das Zentrale-Orte-Konzept sogar immer mehr als möglicher Teil der Lösung für die genannten aktuellen Herausforderungen gesehen. Zugleich dient das Instrument auch einem weiteren Leitbild der Raumentwicklung: dem der Steuerung und nachhaltigen Entwicklung von Raumnutzungen.

Nicht nur für die Raumordnung als gesamträumliche Planung auf Bundes- oder Landesebene ist das Zentrale-Orte-Konzept von Bedeutung, sondern auch auf der kommunalen Ebene. Gemeinden haben ein starkes Interesse an einer möglichst hohen Einstufung innerhalb des Zentrale-Orte-Systems (Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012: 2). Zwar ist die Motivation nicht unbedingt finanziell begründet, da im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern nicht an den kommunalen Finanzausgleich gekoppelt ist. Dennoch werden Zentrale Orte bei der Struktur- und Standortpolitik bevorzugt. Auch der Faktor Prestige bzw. Imagegewinn spielt eine Rolle beim Bestreben der Kommunen, eine Höherstufung zu erwirken (Stiens/Pick 1998: 427; Prieb 2013: 125). Das Zentrale-Orte-Konzept hat ebenfalls Einfluss auf die Ansiedlungsentscheidungen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Einrichtungen, weshalb sich ein höherer Status positiv auf die Standortattraktivität auswirken kann. Insbesondere die Industrie- und Handelskammern haben in ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen der Landesentwicklungsprogramme stets darauf hingewiesen, „dass mit der Erhöhung der Zahl der zentralen Orte die Steuerungsfunktion des LEP weiter geschwächt wird und das Planungsprinzip der Bündelung und Konzentration zum Erhalt der Tragfähigkeit von zentralen Orten vermindert wird“ (BIHK 2017: 1).

Mit dem Status im Zentrale-Orte-Konzept sind auch Erwartungen verknüpft, was die Infrastrukturausstattung eines Zentralen Ortes betrifft. Im Zuge der Reformen des Zentrale-Orte-Konzepts in der Vergangenheit ist es zu einer inflationären Aufstufung gekommen, wobei einige Zentrale Orte ausgewiesen wurden, die nicht die erforderlichen Standards erfüllen konnten (vgl. Koppers/Miosga/Sträter et al. 2018: 298). Für diese Orte besteht daher auch die Gefahr des Imageverlustes, wenn sie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, Investoren und Unternehmen nicht einhalten können. Das Erreichen des geforderten Ausstattungsniveaus ist für die Gemeinden allerdings schwierig, da die wenigsten Kommunen in der Lage sind, die erwarteten Einrichtungen aus eigener Kraft zu gewährleisten und es vonseiten des Landes keine Verpflichtung gibt, das geforderte Ausstattungsniveau – welches auch im Landesentwicklungsprogramm nur unkonkret formuliert ist – herzustellen.

Bislang hat die Landesplanung keine Veranlassung gesehen, die Einstufungen der Zentralen Orte zu überprüfen. Dazu ist sie auch nicht verpflichtet, obwohl die Ministerkonferenz für Raumordnung vorgibt, dass nur Zentrale Orte als solche festgelegt werden sollen, wenn diese aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung einen Bedeutungsüberschuss aufweisen (BBSR 2018: 38). Derzeit sind keine Mindeststandards im Landesentwicklungsprogramm festgelegt; die Auflistung der Einrichtungen des Grund-, gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs bleibt vage. Einig (2015: 50) vermutet, dass die Auflistung von Standards und zentralörtlichen Einrichtungen knapp und ausschnitthaft ausfällt, um den Eindruck von Vollständigkeit zu vermeiden. Ein Grund

dafür sei möglicherweise die ungeklärte Verantwortung für die Bereitstellung der Einrichtungen. Letztlich wäre vor der notwendigen Überprüfung der Zentralen Orte jedoch eine erneute Einführung von Schwellen- oder zumindest Orientierungswerten sowie eine Liste erforderlicher Infrastruktur zu begrüßen.

Neben der oft zu hohen Einstufung von Zentralen Orten sind auch die immer häufigeren Ausweisungen von Doppel- und Mehrfachzentren kritisch zu sehen. Zwar kann die Versorgung der Bevölkerung durch mehrere Gemeinden aufgrund bereits bestehender Infrastruktur insgesamt auf dem jeweiligen Niveau nominell erreicht werden, allerdings nimmt insgesamt auch der Kosten- und Zeitaufwand zum Aufsuchen der Einrichtungen in den verschiedenen Orten zu (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 9, 22–23). Zudem widersprechen Doppel- und Mehrfachzentren der von der Landesplanung gewünschten räumlichen Bündelungsfunktion (vgl. StMFLH 2018a: 23). Im Grundsatz 2.1.11 des Landesentwicklungsprogramms 2018 legt die Landesplanung fest, dass im „Ausnahmefall“ (StMFLH 2018a: 22) bei räumlicher oder funktionaler Erforderlichkeit zwei oder mehr Gemeinden als zentrale Doppel- bzw. Mehrfachorte festgelegt werden sollen. Bei einer Anzahl von 101 Doppel- bzw. Mehrfachzentren kann von Ausnahmefällen jedoch keine Rede mehr sein. Bei der überfälligen Evaluation der Zentralen Orte vonseiten der Landesplanung ist neben der Anzahl der ausgewiesenen Zentralen Orte und deren Einstufung auch zu überprüfen, ob sich die Orte eines Doppel- oder Mehrfachzentrums tatsächlich ergänzen und eine sinnvolle Funktionsteilung vorhanden ist.

## 2 Das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern

In Bayern werden die Zentralen Orte im Landesentwicklungsprogramm von der obersten Landesplanungsbehörde sowie von den regionalen Planungsbehörden in den jeweiligen Regionalplänen festgelegt. Die Erstfassung des Landesentwicklungsprogramms wurde 1976 veröffentlicht, in dem 250 Zentrale Orte ab unterzentraler Ebene und 36 Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen wurden. Hinzu kam eine Vielzahl von Kleinzentren, die von den 18 bayerischen Planungsregionen bestimmt wurden. Bis heute kam es ausschließlich zu zahlreichen Neuausweisungen und Aufstufungen, was zu einem sehr dichten Netz Zentraler Orte und dementsprechend sehr viel kleineren funktionalen Einzugsbereichen führte. Diese Einstufungen erfolgten weitestgehend ohne Evaluierung, ob diese Orte tatsächlich eine der jeweiligen Stufe entsprechende funktionale Bedeutung hatten oder nicht. Mit der LEP-Fortschreibung 2013 wurden sogar Ausstattungskataloge und Mindeststandards für die Festlegung Zentraler Orte als bis dahin vorhandener Bewertungsrahmen abgeschafft und durch eine lose Aufzählung von Beispielen für zentralörtliche Einrichtungen ersetzt. Im Landesentwicklungsprogramm 2013 sind von den 2.056 Gemeinden Bayerns insgesamt 938 Gemeinden als 815 Zentrale Orte ausgewiesen (vgl. Abbildung 1). Im Jahr 2017 lebten 82,4 % der bayerischen Bevölkerung in Zentralen Orten bzw. nur 17,6 % in Nicht-Zentralen Orten (vgl. Abbildung 2).

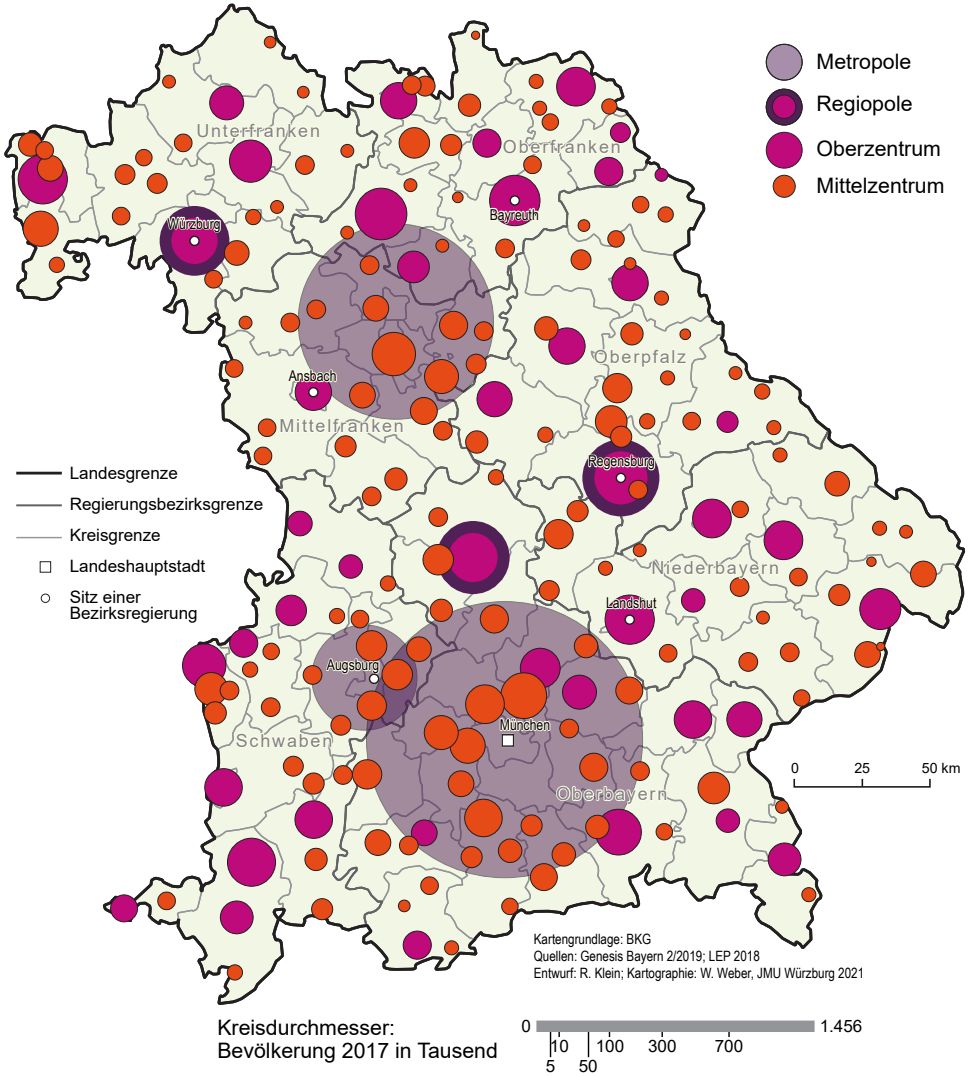


Abb. 1: Zentrale Orte in Bayern und ihre Einwohnerzahl

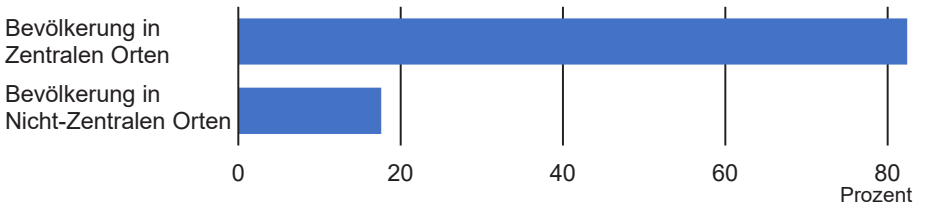


Abb. 2: Bevölkerung Bayerns in Zentralen und Nicht-Zentralen Orten

Die inflationäre Etikettierung von Gemeinden als Zentraler Ort hat in Bayern zu einem Verlust der Wirkungskraft des Zentrale-Orte-Konzepts als raumordnerisches Instrument mit Lenkungsfunktion für die Wirtschaft geführt. Die Bayerische Staatsregierung hat sich nach §3a der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm 2013 verpflichtet, eine Teilfortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts einzuleiten (vgl. Bayerische Staatsregierung 2015: IV, 116), die durch ein externes Gutachten (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015) politisch externalisiert wurde.

## 2.1 Zentralitätsstufen: Aufgaben und Eigenschaften

Zentrale Orte besitzen unterschiedliche Hierarchiestufen, je nach Bedeutung und Eigenart der Mittelpunktaufgaben (vgl. StMLU 1976: 57). Zentrale Orte höherer Stufe übernehmen dabei auch die Aufgaben der Zentralen Orte niedrigerer Stufe (Ziel 2.1.3) (StMFLH 2018a: 20). Gemäß Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 BayLplG<sup>3</sup> werden politische Gemeinden nur als Ganzes als Zentrale Orte festgelegt und nicht nur Teile davon, wie beispielsweise Ortschaften (StMLU 1972: 15, StMFLH 2018a: 24). Die zentralörtlichen Einrichtungen sollen sich möglichst in den Siedlungs- und Versorgungskernen der Zentralen Orte befinden (Ziel 2.1.5) (StMFLH 2018a: 21). In der Erstaufstellung des Landesentwicklungsprogramms wurden sechs Stufen für Zentrale Orte definiert: Kleinzentren, Unterzentren, mögliche Mittelzentren, Mittelzentren, mögliche Oberzentren und Oberzentren (Ziel A III 2.1.4) (StMLU 1976: 57). Damit unterschied sich die Einteilung von der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968, die eine vierstufige Gliederung für die jeweiligen Raumordnungspläne und -programme vorsah (Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren). Allerdings sei in Bayern im Interesse einer möglichst engen Anpassung der zentralörtlichen Gliederung an die Raumstruktur eine Ausweisung von Zwischenstufen erforderlich gewesen (StMLU 1976: 70). Zudem wurden als Sonderform Zentraler Orte zunächst in den großen Verdichtungsräumen München, Nürnberg/Fürth/Erlangen, Augsburg und später auch Neu-Ulm/(Ulm) (ab 1994) sowie Würzburg (ab 2013) Siedlungsschwerpunkte bestimmt (StMLU 1976: 57; StMLU 1994: 260; Regionaler Planungsverband Würzburg 2013). Mit der LEP-Fortschreibung 2013 wurde die Anzahl der Zentralitätsstufen von sieben auf drei reduziert: Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren (Ziel 2.1.2) (StMWIVT 2013: 20). Allerdings stieg die Anzahl der Zentralitätsstufen mit der jüngsten Fortschreibung 2018 wieder auf fünf. Die Regionalzentren Ingolstadt, Regensburg und Würzburg sowie die Metropolen Augsburg, Erlangen/Fürth/Nürnberg/Schwabach und München kamen hinzu (Ziel 2.1.2) (StMFLH 2018a: 20). Die Erweiterung des Zentrale-Orte-Systems um gleich zwei Stufen oberhalb der bislang höchsten Ebene der Oberzentren ist symbolischer Ausdruck der Folge von kontinuierlicher Zunahme und Aufstufung Zentraler Orte in Bayern.

Entscheidend für die Auswahl der Zentralen Orte und die Festlegung der Zentralitätsstufe ist ihre überörtliche Versorgungsfunktion. Zur Einstufung wurden 1976 die Kriterien Einwohnerzahl des Zentralen Ortes, Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs, Groß- und Einzelhandelsumsätze, Anzahl der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe, Anzahl der Berufseinpender sowie Ausstattung mit zentralitätstypischen Einrich-

3 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

tungen herangezogen (Begründung zu Ziel A III 2.1.1) (StMLU 1976: 69). Dafür wurden Schwellenwerte festgelegt, die nicht (deutlich) unterschritten und – mit Ausnahme von Oberzentren – auch nicht deutlich überschritten werden durften. Von diesen Kriterien blieben 1994 lediglich drei übrig: Einzelhandelsumsatz als Maßstab für die Einkaufszentralität, Anzahl an nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen als Maßstab für die Arbeitsplatzzentralität sowie Ausstattung mit zentralitätstypischen Einrichtungen (Soll-Einrichtungen) für die Versorgungszentralität (Begründung zu A IV 1.2) (StMLU 1994: 256). Zudem wurden für die Bewertung der Tragfähigkeit von Versorgungsbereichen Einwohnerzahlen herangezogen. Auch die nächsten beiden Fortschreibungen enthielten Ausstattungskataloge zur Festlegung Zentraler Orte (StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4). 2013 entfielen diese Kataloge allerdings, sodass es seitdem keine zu erfüllenden Schwellenwerte für Zentrale Orte mehr gibt.

Die niedrigste Hierarchiestufe bilden die Grundzentren. Sie versorgen die Bevölkerung ihres Nahbereichs mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs in zumutbarer Entfernung (Grundsatz 2.1.6) (StMFLH 2018a: 21) und werden von der Regionalplanung festgelegt. In diesem Beitrag mit dem Fokus auf die Raumordnung in Bayern wird diese Ebene nicht näher betrachtet.

Mittelzentren sollen die Einwohnerinnen und Einwohner ihres Versorgungsbereichs mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs in zumutbarer Entfernung versorgen (Grundsatz 2.1.7) (StMFLH 2018a: 21). Als zumutbare Entfernung wird im Landesentwicklungsprogramm 2018 entsprechend der Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN 2008) eine Fahrzeit ins nächstgelegene Mittelzentrum von 30 Minuten mit dem motorisierten Individualverkehr und von 45 Minuten mit dem ÖPNV definiert (StMFLH 2018a: 30). Tabelle 1 zeigt die Schwellenwerte für Mittelzentren zwischen 1976 und 2012.

Kriterium	1976/1984	1994	2003/2006
Zentralörtliche Einrichtungen (Soll-Einrichtungen)	10/19	15/18	20/27
Einzelhandelsumsatz der Ladengeschäfte in DM/€	20 Mio.	115 Mio.	100 Mio.
Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe (Industrie und produzierendes Handwerk) (LEP 1976/1984) bzw. nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze (LEP 1994)	2.500	7.300	-
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	-	-	6.500
Berufseinpender (LEP 1976/1984) bzw. sozialversicherungspflichtig beschäftigte Einpendler (LEP 2003/2006)	2.500	-	4.000
Einwohner im möglichen Mittelzentrum	7.500	-	-
Einwohner im Mittelbereich	30.000	30.000	30.000

Tab. 1: Mittelzentren – Kriterien und Schwellenwerte von 1976 bis 2012 / Quelle: Eigene Darstellung (nach StMLU 1976: 72; StMLU 1984: 128; StMLU 1994: 261; StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4)

Der Richtwert für die Einwohnerzahl der Mittelbereiche ist über fast vier Jahrzehnte unverändert geblieben. In der jüngsten LEP-Fortschreibung ist dennoch auf jegliche Festlegung von Mittel und Oberbereichen verzichtet worden (StMFLH 2018a: 25). Als Begründung dafür wurde angeführt, dass die Orientierung der Bürgerinnen und Bürger bei den einzelnen mittel- oder oberzentralen Einrichtungen häufig unterschiedlich ist und daher diese Versorgungsbereiche heute nicht mehr überfachlich und verlässlich abgegrenzt werden können (StMFLH 2018a: 25). Mit dieser Auffassung der Mittel- und Oberbereiche steht Bayern den Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung konträr gegenüber. Diese stuft die Mittelbereiche sogar als besonders geeignet ein, um eine flächendeckende Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge zu gewährleisten (BMVI 2017: 5–6). Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ist der Auffassung, dass Mittelbereiche für die regionale Daseinsvorsorge eine größere Bedeutung als Oberzentren und Oberbereiche haben (BBSR 2018: 40). Bayern ist seit 2015 das einzige Bundesland, das keine zentralörtlichen Tragfähigkeitsschwellen für Mittelbereiche festgelegt hat (BBSR 2018: 39).

Oberzentren stellten bis 2018 die höchste Stufe Zentraler Orte dar. Sie besitzen überregionale Bedeutung und sollen im Gegensatz zu den unteren Hierarchiestufen nicht nur Güter und Dienstleistungen des Grund- und gehobenen, sondern auch des spezialisierten höheren Bedarfs in zumutbarer Erreichbarkeit bereitstellen (Grundsatz 2.1.8) (StMFLH 2018a: 22). Die zumutbare Entfernung beträgt dabei eine Stunde Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr und eineinhalb Stunden mit dem ÖPNV (StMFLH 2018a: 30). Sie sind zumeist regional bedeutsame Bildungs-, Kultur-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftszentren und sollen dazu beitragen, die (über-)regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen (StMFLH 2018a: 30). Sie sollen ebenfalls die großräumige und nachhaltige Entwicklung aller Teilräume langfristig befördern (Grundsatz 2.1.8) (StMFLH 2018a: 22).

Die Zentralitätsstufe der Regionalzentren wurde mit der LEP-Fortschreibung 2018 neu eingeführt. Im Unterschied zu den Oberzentren sollen Regionalzentren nicht nur regional bedeutsam sein, sondern darüber hinaus laut Grundsatz 2.1.9 „als überregional bedeutsame Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt werden. Sie sollen zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung eines weiten Umlandes positive Impulse setzen. Hierzu können die Regionalzentren mit ihrem Umland Kooperationsräume bilden“ (StMFLH 2018a: 22). Regionalzentren heben sich durch ihre Größe von mehr als 100.000 Einwohnern und ihre überregionale Bedeutung deutlich von den Oberzentren ab (StMFLH 2018a: 30–31). Sie nehmen wie die Mittel- und Oberzentren die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf wahr. Darüber hinaus verfügen sie über eine hochrangige Infrastrukturausstattung, sind wichtige Wirtschaftsstandorte und Standorte von Universitäten oder großen Fachhochschulen und damit „geeignete dynamische Kerne für Kooperationsräume mit ihrem Umland, das auch über Regionsgrenzen hinweg reichen kann“ (StMFLH 2018a: 31).

Seit der LEP-Fortschreibung 2018 bilden Metropolen die höchste Zentralitätsstufe. Sie „sollen als landes- und bundesweite Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt wer-

den und zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung der Metropolregionen und ganz Bayerns in Deutschland und Europa beitragen“ (Grundsatz 2.1.10) (StMFLH 2018a: 22). Damit haben sie einen großräumigen Entwicklungsauftrag (StMFLH 2018a: 31).

Einen Ausstattungskatalog für Metropolen gibt es ebenfalls nicht, allerdings sollen sie wie die Ober- und Regionalzentren die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf übernehmen (StMFLH 2018a: 31). Darüber hinaus verfügen sie über zentralörtliche Einrichtungen, die über die oberzentrale Ausstattung hinausgehen und eine überregionale Bedeutsamkeit vorweisen. Dazu gehören beispielsweise bedeutende Staatstheater, staatliche Museen, Sitze von Parlament oder Ministerien der Bayerischen Staatsregierung, internationale Konzernzentralen, international bedeutsame Messeplätze sowie Bundesvertretungen.

## **2.2 Entwicklung der Ausweisung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm**

Das Landesentwicklungsprogramm wurde erstmals im Jahre 1976 durch die Verordnung vom 10. März aufgestellt. In den folgenden Jahrzehnten folgten bis zum jetzigen Stand sechs Fortschreibungen in den Jahren 1984, 1994, 2002, 2006, 2013 und 2018. Die Aufgabe von Zentralen Orten besteht laut Grundsatz 2.1.1 darin, „überörtliche Versorgungsfunktionen für sich und andere Gemeinden wahr[zu]nehmen. In ihnen sollen überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebündelt werden. Sie sollen zur polyzentrischen Entwicklung Bayerns beitragen“ (StMFLH 2018a: 20). Zentrale Orte tragen somit dazu bei, das Leitziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu erfüllen. Ziel des Zentrale-Orte-Konzepts ist „die langfristig ausgerichtete, flächendeckende Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen sowie Arbeitsplätzen in zumutbarer Entfernung“ (StMFLH 2018a: 24). Zudem sollen sie dazu beitragen, den Wegeaufwand und die Flächeninanspruchnahme in Grenzen zu halten. Eine unmittelbare Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts geht allerdings nur von öffentlich getragenen zentralörtlichen Einrichtungen aus (StMFLH 2018a: 23). Bei allen zentralörtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge handelt es sich um solche, die aus Wirtschaftlichkeits- oder Tragfähigkeitsgründen nicht in jeder Gemeinde bereitgestellt werden können, aber für die Schaffung bzw. den Erhalt gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen dringend notwendig sind. Dies führt aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten zu Vorteilen für Bürgerinnen und Bürger, Träger der Einrichtungen, ÖPNV-Anbieter und Umwelt (StMFLH 2018a: 23–24).

Neben der reinen Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erfüllen Zentrale Orte auch Entwicklungs- und Ordnungsfunktionen (vgl. Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 214) und sind somit im Rahmen von Standort- und Strukturpolitik auch regionalpolitisches Instrument zur Wirtschaftsförderung. Im Landesentwicklungsprogramm 1976 war in Ziel A III 2.1.1 festgehalten, dass Zentrale Orte „Mittelpunkte des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Lebens eines bestimmten Verflechtungsbereichs sein [sollen]“ (StMLU 1976:

57). Die Nah-, Mittel- und Oberbereiche stellen die Versorgungsgebiete Zentraler Orte dar und befinden sich um diese herum (Begründung zu Ziel A III 2.3) (StMLU 1976: 73). Zentrale Orte sollen untereinander, mit den Verdichtungsräumen sowie den überregionalen Verkehrswegen gut verbunden sein (StMLU 1976: 58). Neben den Versorgungsfunktionen sollen sie außerdem „eine gesunde Verdichtung fördern und einer ungesunden Verdichtung entgegenwirken“ (StMLU 1976: 57). Weitere Aufgaben wurden in der LEP-Fortschreibung 2003 ergänzt. Demnach sollen Zentrale Orte wirtschaftliche Standortfaktoren besonders stärken, kulturelle und soziale Aktivitäten initiieren und unterstützen sowie die Bürgerinnen und Bürger über alle wichtigen Entscheidungen zur räumlichen Entwicklung möglichst frühzeitig informieren und beteiligen (Ziel A III 2.1.1) (StMLU 2003: 23). Insgesamt wurde mit der LEP-Fortschreibung 2003 der Aspekt der Nachhaltigkeit mehr in den Vordergrund gerückt, nachdem dies bereits in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1997 und seitens der MKRO im Jahre 2001 geschehen war.

### 2.3 Kontinuierliche Zunahme und Aufstufung der Zentralen Orte

Die Anzahl der Zentralen Orte in Bayern ist seit der erstmaligen Festlegung Anfang der 1970er-Jahre deutlich gestiegen. Immer mehr Gemeinden wurden entweder als Zentraler Ort eingestuft oder als solcher aufgestuft. In diesem Zeitraum von fast einem halben Jahrhundert erfolgte keine einzige Rücknahme der Ausweisung oder eine Abstufung. Insofern ist festzustellen, dass offenbar eine Überprüfung und Anpassung des Zentrale-Orte-Systems in Bayern an die regional unterschiedlichen Entwicklungen nicht erfolgte.

Tabelle 2 zeigt, dass bis zur ersten LEP-Fortschreibung im Jahre 1984 in Bayern insgesamt 790 Gemeinden als Zentraler Ort oder Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen wurden: 469 als Kleinzentren, 120 als Unterzentren, 38 als mögliche Mittelzentren, 94 als Mittelzentren, 16 als mögliche Oberzentren und acht als Oberzentren (StMLU 1976: 360–363; STMLU 1984: 195–198). Hinzu kommen noch 45 Siedlungsschwerpunkte. Die Anzahl Zentraler Orte lag bei 684 (434 Klein-, 117 Unter-, 35 mögliche Mittel-, 76 Mittel-, 16 mögliche Oberzentren sowie sechs Oberzentren) und die der Siedlungsschwerpunkte bei 36. Insgesamt wurden somit 720 Zentrale Orte ausgewiesen.

Die anfänglichen Einstufungen hatten etwa 20 Jahre Bestand. Größere Veränderungen gab es erst mit der zweiten LEP-Fortschreibung im Jahre 1994. Die zentralörtliche Gliederung wurde neu gewichtet, was trotz teilweise deutlich gesteigener Anforderungen für die Einstufung zur Zunahme und Aufstufung Zentraler Orte führte. So wurden beispielsweise alle bisherigen möglichen Oberzentren zu Oberzentren aufgestuft sowie einige Mittelzentren von besonderer Bedeutung zu möglichen Oberzentren (StMLU 1994: 262–263). Zwischen 1994 und 2003 gab es auf den höheren Zentralitätsstufen nur kleine Veränderungen. Dafür wurde das Zentrale-Orte-Konzept im Hinblick auf die demographischen Prognosen (Alterung der Gesellschaft, sinkende Geburtenrate, Bevölkerungsrückgang) und die veränderten Rahmenbedingungen (Globalisierung der Wirtschaft, technische Innovationen in Informations- und Kommunikationstechnologie) grundlegend überprüft, Einstufungskriterien wurden über-

arbeitet und Aufgaben Zentraler Orte neu definiert (vgl. StMWIVT 2004: 30; StMWIVT 2009: 21). Mit der LEP-Fortschreibung 2013 sind pauschal alle möglichen Oberzentren zu Oberzentren und alle möglichen Mittelzentren zu Mittelzentren aufgestuft worden. 2018 kam es zu weiteren Aufstufungen. Insgesamt hat sich die Zahl der Oberzentren, Regionalzentren und Metropolen gegenüber 1976/1984 von 22 auf 47 deutlich mehr als verdoppelt, die Zahl der Mittelzentren hat um knapp 40% zugenommen.

Zentralitätsstufe	1976	1984	1994	2003/ 2006	2013	2018
Metropolen	-	-	-	-	-	3 (6)
Regionalzentren	-	-	-	-	-	3 (3)
Oberzentren	6 (8)	6 (8)	22 (24)	23 (26)	30 (35)	41 (51)
Mögliche Oberzentren	16 (16)	16 (16)	8 (10)	8 (9)		
Zwischen-summe	22 (24)	22 (24)	30 (34)	31 (35)	30 (35)	47 (60)
Mittelzentren	76 (94)	76 (94)	101 (120)	104 (123)	156 (183)	153 (198)
Mögliche Mittelzentren	35 (38)	35 (38)	47 (51)	50 (53)		
Zwischen-summe	111 (132)	111 (132)	148 (171)	154 (176)	156 (183)	153 (198)
Unterzentren	117 (120)	118 (121)	166 (181)	163 (180)	629 (720)	615 (680)
Siedlungsschwerpunkte	36 (45)	36 (45)	48 (57)	47 (56)	Grundzentren	Grundzentren
Kleinzentren	434 (469)	434 (469)				
Zwischen-summe	587 (634)	588 (635)			629 (720)	615 (680)
<b>Gesamt</b>	<b>720 (790)</b>	<b>721 (791)</b>			<b>815 (938)</b>	<b>815 (938)</b>

Tab. 2: Anzahl der Zentralen Orte und Gemeinden nach Zentralitätsstufe von 1976 bis 2018. In Klammern ist die Zahl der Gemeinden angegeben (Doppel- und Mehrfachzentren) / Quelle: Eigene Darstellung (nach StMLU 1976: 360–363; StMLU 1984: 195–198; StMLU 1994: 118–122; StMLU 2003: 255–258; StMWIVT 2006: 69–75; StMWIVT 2013: Anhang 1; StMFLH 2018b: Anhang 1)

Abbildung 3 zeigt die Zunahme und die Aufstufungen der Zentralen Orte für die Zeitstufen 1976, 1994 und 2018. Eine Rücknahme der Ausweisung oder Herabstufung erfolgte nicht.

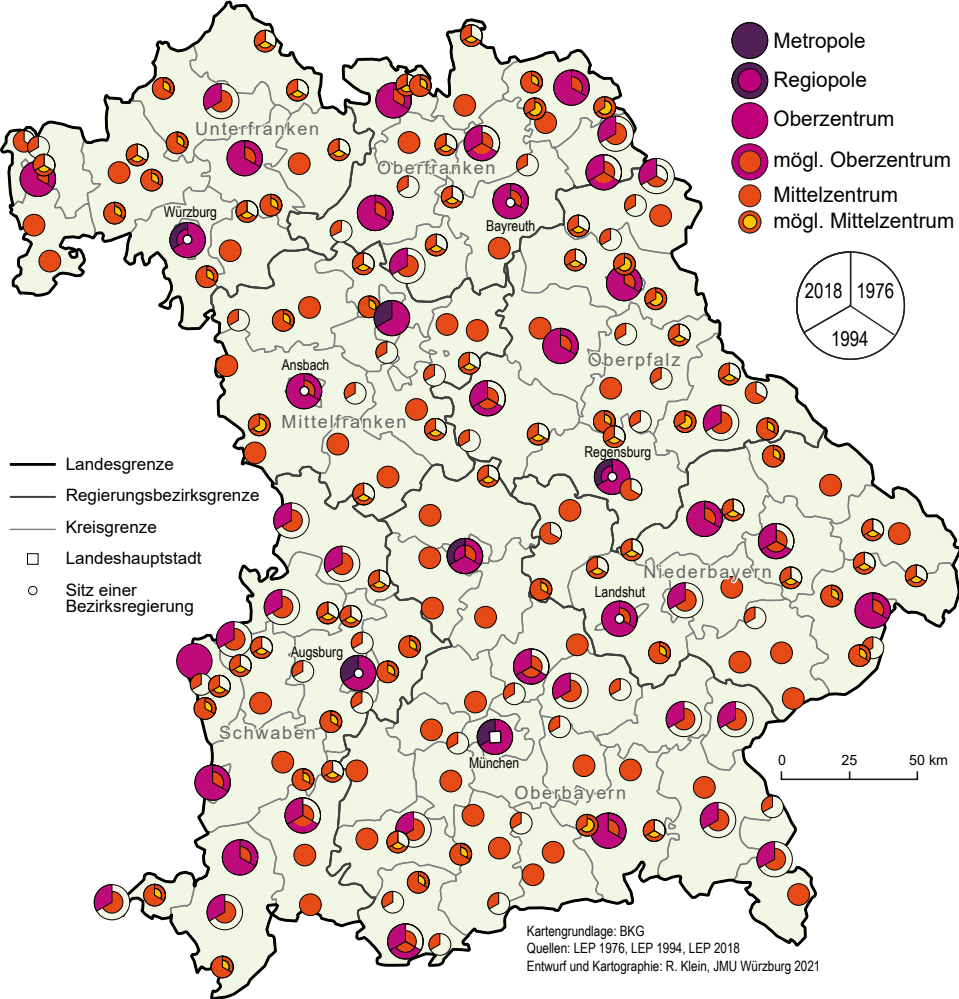


Abb. 3: Zunahme und Aufstufungen Zentraler Orte in Bayern 1976, 1994 und 2018

Das Ausmaß der Zunahme und der Aufstufungen zeigt deutlich exemplarisch eine Gegenüberstellung der Zentralen Orte von 1976 und 2018 im nördlichen Schwaben (vgl. Abbildung 4).

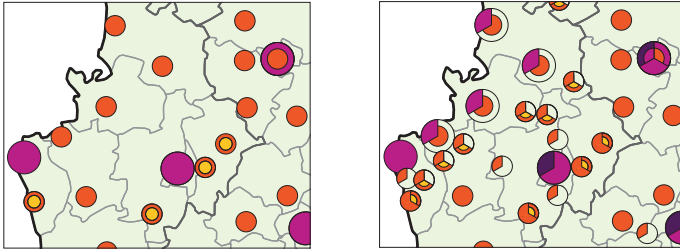


Abb. 4: Zunahme und Aufstufungen Zentraler Orte im nördlichen Schwaben zwischen 1976 und 2018 (Legende vgl. Abb. 3)

## 2.4 Nur Ausnahmen? Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren

Die unterschiedlichen Werte für die Anzahl Zentraler Orte und Gemeinden in Tabelle 2 resultieren aus der Nutzung des Grundsatzes, dass in Ausnahmefällen zwei oder mehr Gemeinden als zentrale Doppel- oder Mehrfachorte festgelegt werden können (Grundsatz 2.1.11) (StMFLH 2018a: 22). Die Gemeinden ergänzen sich gegenseitig mit den vorhandenen oder geplanten zentralörtlichen Einrichtungen (StMFLH 2018a: 24). Zentrale Doppel- und Mehrfachorte haben auch einen gemeinsamen Versorgungsbe-  
reich (StMFLH 2018a: 31). Voraussetzung zur Bildung eines Doppel- oder Mehrfach-  
zentrums ist neben der räumlichen Nähe, dass kein geeigneter Einzelort in Betracht  
kommt und ansonsten die flächendeckende Versorgung mit den zentralörtlichen Ein-  
richtungen nicht gewährleistet wäre (StMFLH 2018a: 31–32). Zudem sollen die Part-  
nergemeinden eine vergleichbare zentralörtliche Bedeutung besitzen. Die Anzahl der  
Ausweisungen solcher Doppel- bzw. Mehrfachzentren soll allerdings in einem über-  
schaubaren Rahmen bleiben, um das verfolgte Konzentrationsprinzip nicht zu gefähr-  
den (BBSR 2018: 41). Bei den aktuell 101 ausgewiesenen Doppel- und Mehrfachzent-  
ren handelt es sich in dieser Anzahl nicht mehr um Ausnahmefälle. Die Zahl der Orte  
mit mindestens oberzentraler Bedeutung hat sich gegenüber 1976/1984 auf das  
2,5-fache erhöht, die Zahl der Orte mit mittelzentraler Bedeutung auf das 1,5-fache.  
Die Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren ist damit sogar noch überproportio-  
nal höher als die Zunahme der Zentralen Orte.

Das Beispiel Schwabach zeigt, dass eine vergleichbare zentralörtliche Bedeutung der  
Partnergemeinden – hier die Ausweisung als Metropole – nicht immer gegeben ist.

### 3 Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte in Bayern

Im Zuge der Fortschreibungen des Landesentwicklungsprogramms Bayern wurden kritische Stellungnahmen vorgelegt, in denen das Zentrale-Orte-Konzept vorrangige Bedeutung hat. Die Studie von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) weist empirisch fundiert nach, dass in vielen Fällen die Einstufung eines Ortes nicht den tatsächlich vorhandenen zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen entspricht. Danach ist zum einen die Anzahl insgesamt zu hoch, zum anderen sind zahlreiche Orte zu hoch eingestuft. Mehrere Vereinigungen und Verbände<sup>4</sup> und nachfolgend die ARL<sup>5</sup> setzen in ihren Stellungnahmen das Zentrale-Orte-Konzept an die erste Stelle und stellen eine inflationäre Aufstufung fest. Diese widerspricht dem Funktionsversprechen Zentraler Orte ebenso wie die Ausweisung von Mehrfachzentren dem Bündelungsprinzip. Die gemeinsame Stellungnahme fordert „Weniger ist Mehr!“ vor dem Hintergrund einer „unnötigen Vielzahl von Orten ohne weitere Mittelausstattung“, die „transparente Darlegung der Einstufungskriterien und der räumlichen Abgrenzung der Mittelbereiche“ sowie die „strikte Anwendung realitätsbezogener Einstufungskriterien unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit und Reduzierung der Zahl der Mittel- und Oberzentren um mindestens 30%“.

Nachfolgend werden die Ergebnisse einer Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte im diesbezüglich aktuellen LEP 2018 bestehend aus vier Komponenten zusammengefasst. Dazu wurden zur gegenseitigen Kontrolle zunächst zwei verschiedene Analyseansätze verwendet. Mit einer Schwellenwertanalyse wurde die Zahl der für die jeweilige Zentralitätsstufe zu erfüllenden Kriterien untersucht. Diese dienen der einheitlichen und nachprüfaren Auswahl bzw. Einstufung einer Gemeinde im Zentrale-Orte-Konzept. Die Anzahl der zu erfüllenden Kriterien nimmt mit der Höhe der Zentralitätsstufe zu. Die Merkmale des Ausstattungskatalogs sind auf Ebene der Gemeinden größtenteils binär ausgeprägt, womit lediglich das Vorhandensein von Einrichtungen bzw. Funktionen überprüft werden kann, nicht aber quantitativ deren kapazitives Angebot oder die entsprechende Nachfrage. Die zweite Methodik basiert auf clusteranalytischen Untersuchungen. Im Unterschied zur Schwellenwertanalyse eines Ausstattungskatalogs ist das Skalenniveau der zur Zentralitätsmessung herangezogenen Kriterien nicht nominal, sondern metrisch. Die Quantifizierung ermöglicht eine viel differenziertere Analyse der räumlichen Unterschiede. Als dritte Komponente des Verfahrens erfolgte ein Vergleich mit der Studie von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) zur Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts im Rahmen der Fortschreibung des LEP 2013. Bei der Ausweisung Zentraler Orte ist ebenso wie bei deren Tragfähigkeit auch die Erreichbarkeit zu berücksichtigen. Für das Szenario einer deutlichen Reduzierung und umfangreichen Herabstufung Zentraler Orte, wurde deshalb als vierte Komponente eine Erreichbarkeitsanalyse durchgeführt.

---

4 <https://www.bda-bund.de/wp-content/uploads/2016/12/Gemeinsame-Stellungnahme-zur-LEP-%C3%84nderung.pdf> (19.01.2022).

5 <https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2017/05/161111-ARL-LAG-Bayern-Stellungnahme-zur-Teilfortschreibung-des-LEP-Bayern-2016.pdf> (19.01.2022).

### 3.1 Schwellenwertanalyse

Die Indikatoren des Ausstattungskatalogs für die Schwellenwertanalyse orientieren sich an denen der Landesentwicklungsprogramme 2003 und 2006, in denen zuletzt Ausstattungskataloge verwendet wurden (StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4). Mit der Fortschreibung im Jahre 2013 wurden diese abgeschafft. Geblieben ist lediglich eine Aufzählung von Beispielen für zentralörtliche Einrichtungen des Grund-, gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs. Diese Aufzählung fällt im Vergleich zu den ersten Landesentwicklungsprogrammen knapp aus und enthält keine Mindeststandards (Einig 2015: 50; StMFLH 2018a: 25–27). Von den exemplarischen Einrichtungen im Landesentwicklungsprogramm 2018 wurden einige in die Kataloge für die Schwellenwert- und Clusteranalyse aufgenommen. Des Weiteren dienten die Ausstattungskataloge in den Gutachten von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) und Greiving/Flex/Terfrüchte et al. (2015) als Anhaltspunkte. Die ARL (2016: 16) und Einig (2015: 45) führen in ihren Beiträgen weitere Leistungen auf, die zur Daseinsvorsorge zählen. Darunter fallen mit der Versorgung von Energie und Wasser, Telekommunikation und Breitband, der Abfall- und Abwasserentsorgung, Kindertagesstätten, Rettungsdiensten sowie dem Brand- und Katastrophenschutz Dienstleistungen, die in keiner der bisherigen LEP-Fassungen zum Ausstattungskatalog gezählt haben. Das BBSR (2012: 17) differenziert bei seinen Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse zwischen Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt. Darüber hinaus werden auch die Aspekte Innovation, Lebenserwartung, persönliche Sicherheit, Sozialbeziehungen und Umwelt genannt (Brandt 2015: 5; Kawka 2015: 74). Von diesen neuen Faktoren wurde die Breitbandverfügbarkeit als Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Indikatorenkatalog aufgenommen (vgl. Tabelle 3).

Die aktuell ausgewiesenen 101 Doppel- und Mehrfachzentren wurden für die Analyse zu jeweils einem Zentralen Ort zusammengefasst, so auch deren zentralörtliche Einrichtungen. Die Fallzahl entspricht daher nicht den 2.056 Gemeinden Bayerns. Für insgesamt 1.933 Raumeinheiten wurden die Daten zu den Zentralitätskriterien ermittelt und ausgewertet. Die Zuordnung zu den Zentralitätsstufen erfolgte anhand der Häufigkeit des Vorkommens. Zwischen der Häufigkeit von Museen (626) und von Schulen mit dem Abschluss Mittlere Reife (246) sowie zwischen den Häufigkeiten von Amtsgerichten (71) und von Universitäten (42) sind große Sprünge vorhanden, die als Grenzen zwischen den Stufen festgelegt wurden. Zur Abdeckung der Kriterienbereiche waren als Voraussetzungen für die jeweilige Zentralitätsstufe drei Kernindikatoren zu erfüllen: die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Einwohner/-innen im Verflechtungsbereich zur Bewertung der Tragfähigkeit sowie die Anzahl der vorhandenen Einrichtungen zur Messung der Ausstattungszentralität.

Zentralitätskriterien	Grundzentrum	Mittelzentrum	Oberzentrum	Häufigkeit
<b>Einzelhandelszentralität</b>				
Kaufkraft in €	125	360	850	
<b>Arbeitsplatzzentralität</b>				
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	1.710	7.800	25.200	
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Einpendler/-innen	1.050	5.000	15.000	
<b>Ausstattungszenralität</b>				
<i>Gesundheit</i>				
Allgemein-/Hausarzt	•	•	•	1348
Facharztpraxis	•	•	•	944
Zahnarztpraxis	•	•	•	833
Krankenhaus (Versorgungsstufe I-III)		•	•	205
Krankenhaus (Versorgungsstufe II-III)			•	33
<i>Soziales</i>				
Einrichtung für ältere Menschen	•	•	•	696
<i>Bildung</i>				
Grundschule	•	•	•	1462
Haupt-/Mittelschule	•	•	•	678
Mittlere Reife		•	•	246
Hochschulreife		•	•	244
Förderschule		•	•	195
Berufliche Schule		•	•	191
Volkshochschule		•	•	170
Universität/Sonstige Hochschule			•	42
<i>Öffentlicher Personenverkehr</i>				
Bahnhof, Haltepunkt	•	•	•	628
Reisezentrum/Verkaufsstelle		•	•	87
Fernbahnanschluss (ICE, EC/IC)			•	37
<i>Behörden und Gerichte</i>				
Polizei: Dienststelle und Direktion		•	•	204
Kreisverwaltungsbehörde		•	•	75
Amtsgericht		•	•	71
Finanzamt		•	•	94
Arbeitsamt		•	•	94
Landgericht			•	21
<i>Kultur</i>				
Museum	•	•	•	626
Theater (Staatstheater, kommunales Theater mit eigenem Ensemble), Opernhaus			•	19
Kammer (IHK, Handelskammer)			•	9
Einwohner/-innen im Verflechtungsbereich	7.500	30.000	200.000	

Tab. 3: Ausstattungskatalog für die Schwellenwertanalyse

Im Unterschied zum derzeitigen LEP-Stand wurde bei dieser Analyse nicht nach fünf, sondern nur nach drei Zentralitätsstufen unterschieden, ohne die der Metropolen und der Regionalzentren – zum einen aufgrund der Vergleichbarkeit mit den LEP-Fassungen 2003 und 2006, zum anderen aufgrund der Verwendung binärer Variablen zur Messung der Ausstattungszentralität. Die Merkmalsausprägungen sind bei der Schwellenwertmethode nicht berücksichtigt, sodass die vorhandenen Kapazitäten nicht einfließen und eine direkte Vergleichbarkeit einzelner Zentren, insbesondere zur Landeshauptstadt, nicht gegeben ist. Die rangmäßige Zuordnung von Orten zu den drei Zentralitätsstufen ist hingegen eindeutig möglich.

Bei der Durchführung der Schwellenwertanalyse wurden zwei Szenarien aufgestellt. In Szenario 1 mussten die Gemeinden bzw. Zentralen Orte alle drei Pflichtkriterien für die jeweilige Zentralitätsstufe erfüllen, um in diese eingeordnet zu werden. Im zweiten Szenario wurde diese Vorgabe dadurch etwas gelockert, dass mindestens zwei der drei Voraussetzungen vorliegen müssen. Tabelle 4 zeigt, dass nach beiden Szenarien in allen Zentralitätsstufen deutlich weniger Zentrale Orte ausgewiesen werden als im Landesentwicklungsprogramm 2018.

	<b>Oberzentren</b>	<b>Mittelzentren</b>	<b>Grundzentren</b>	<b>Zentrale Orte</b>
LEP 2018	47	153	614	814
Szenario 1	21	65	256	342
Erfüllungsquote	44,7 %	42,5 %	41,7 %	42,0 %
Szenario 2	25	76	275	376
Erfüllungsquote	53,2 %	49,7 %	44,8 %	46,2 %

Tab. 4: Ergebnis der Schwellenwertanalyse

In Szenario 1 erfüllen nur 41,7% der aktuell festgelegten Oberzentren die Kriterien dieser Schwellenwertanalyse. Im zweiten Szenario kommen vier Oberzentren hinzu. Bei den Mittelzentren liegt die Erfüllungsquote bei 42,5 bzw. 49,7%. Noch niedriger ist die Erfüllungsquote mit 41,7 bzw. 44,8% bei den Grundzentren. Insgesamt liegt die Anzahl der Zentralen Orte nach der Schwellenwertmethode nur bei 342 bzw. 376 im Vergleich zu 814 im Landesentwicklungsprogramm 2018.

### 3.2 Clusteranalyse

Im Unterschied zur Schwellenwertanalyse werden bei der Clusteranalyse die Indikatoren nicht nur durch das Vorhandensein der Einrichtungen auf nominalem Skalenniveau abgebildet, sondern auf metrischem Skalenniveau durch deren Merkmalsausprägungen. Die Ausstattungs- bzw. Versorgungszentralität wird beispielsweise durch die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Schulen, durch in den Einrichtungen verfügbare Plätze oder durch Betten in Krankenhäusern gemessen, jeweils zur Vergleichbarkeit unter anderem über die Einwohnerzahl normiert.

Dem Ausstattungskatalog der Clusteranalyse wurde zusätzlich der Faktor Breitbandversorgung hinzugefügt, da der Zugang zum Internet von zentraler Bedeutung für die Teilhabe an der Gesellschaft, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und die Herstellung oder Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist (Kawka 2015: 76). Zur Differenzierung von Metropolen, Regionalzentren und Oberzentren wurde im Bereich Kultur der Indikator „Staatliche Museen und Sammlungen“ ergänzt. Dafür entfiel der Indikator „Volkshochschulen“. In der Clusteranalyse wurden zur Überprüfung der Einstufung Zentraler Orte nur diejenigen 376 Zentralen Orte berücksichtigt, die im zweiten Szenario der Schwellenwertanalyse mindestens die Voraussetzungen für Grundzentren erfüllt haben. Grundzentren werden zwar landesplanerisch nicht ausgewiesen, sind aber in dem Analysespektrum berücksichtigt, um auch Hinweise auf potenzielle Herabstufungen erlangen zu können.

Zur Ableitung linear unabhängiger Faktoren zur Vermeidung von Interkorrelationen dienten vorab Hauptkomponentenanalysen (HKA) mit Varimax-Rotation. Zunächst erschien die Extraktion von drei Faktoren mit einer Erklärung von 87,9% der Gesamtvarianz zielführend (KMO-Wert 0,957). Dennoch legte die Interpretation der Zwischenergebnisse nahe, für eine bessere Interpretierbarkeit der Faktoren einige Variablen auszuschließen. In der zweiten Faktorenanalyse wurde nur eine Komponente extrahiert, demzufolge erfolgte keine Rotation der Komponentenmatrix. Bis auf drei Indikatoren werden alle mit Faktorladungen höher als 0,9 erklärt, die anderen mit höher als 0,6. Die erklärte Varianz liegt bei 84,5%. Die Hauptkomponentenanalyse diente somit in einem ersten Schritt zur Identifikation von nicht für die Clusteranalyse geeigneten Indikatoren.

Die Clusteranalyse lieferte als zu erwartendes Ergebnis, dass die Metropolen München und Nürnberg/Fürth/Erlangen/Schwabach in einem Cluster liegen. Zu einem weiteren Cluster gehören sieben weitere größere Städte: die drei Regiopolen Augsburg, Regensburg und Würzburg sowie die vier Oberzentren Aschaffenburg, Bayreuth, Coburg und Passau.

Die clusteranalytischen Untersuchungen lassen erkennen, dass die Wahl bzw. Definition der Indikatoren bei der Interpretation der Ergebnisse und der daraus folgenden Einstufung zu berücksichtigen sind. Es ist festzustellen, dass als Zentrale Orte ausgewiesene Städte mit einer hohen Einwohnerzahl bei einigen Indikatoren eher mittelmäßige oder niedrige Werte aufweisen. Dies gilt auch für Indikatoren der Arbeitsplatz-zentralität („sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Einwohner“, „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort“ / „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort“ sowie den Pendlersaldo). Umgekehrt zeigen bei der Analyse aller 2.056 Gemeinden einige Orte herausragende Merkmalsausprägungen. So befindet sich beispielsweise in der Gemeinde Spardorf (derzeit als Grundzentrum eingestuft, in der Schwellenwertanalyse ohne zentralörtliche Funktion) ein Gymnasium mit 1.105 Schülerinnen und Schülern, obwohl in dem Ort gerade einmal 2.227 Menschen leben. Somit ist statistisch fast jeder zweite Einwohner von Spardorf ein Schüler bzw. fast jede zweite Einwohnerin eine Schülerin des Gymnasiums. Bei der Auswahl und Einstufung der Zentralen Orte basierend auf den empirischen Ergebnissen von Schwellenwert- und Clusteranalyse wurden solche Aspekte in einem abschließenden Schritt überprüft und berücksichtigt.

### 3.3 Szenario: Deutliche Reduzierung der Anzahl und Abstufungen Zentraler Orte in Bayern

Schwellenwertanalyse und Clusteranalyse hatten bei der Einstufung der Zentralen Orte Bayerns in 296 von 336 Fällen das gleiche Ergebnis, was eine Übereinstimmung von 88,1 % bedeutet. Die anderen 40 Fälle wurden vor der endgültigen Einstufung noch einmal überprüft und eine Einzelfallbewertung vorgenommen. Tabelle 5 zeigt das Endergebnis der Zentrale-Orte-Untersuchungen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse der Schwellenwert- und Clusteranalyse sowie der aktuelle Stand im Landesentwicklungsprogramm 2018 und in den Regionalplänen aufgelistet.

	<b>Metro- polen</b>	<b>Regio- polen</b>	<b>Ober- zentren</b>	<b>Mittel- zentren</b>	<b>Grund- zentren</b>	<b>Insge- samt</b>
LEP 2018	3	3	41	153	614	814
Szenario 1	-	-	21	65	256	342
Übereinstimmung	-	-	44,7 %	42,5 %	41,7 %	42,0 %
Szenario 2	-	-	25	76	275	376
Übereinstimmung	-	-	53,2 %	49,7 %	44,8 %	46,2 %
Clusteranalyse	2	3	24	74	273	376
Übereinstimmung	66,6 %	100 %	58,5 %	48,4 %	44,5 %	46,2 %
Endgültige Zentrale Orte	2	3	19	86	266	376
Übereinstimmung	66,6 %	100 %	46,3 %	52,3 %	43,3 %	46,2 %

Tab. 5: Zusammenfassung der Analyseergebnisse

Beide Analyseansätze haben im Endergebnis bei den Grund-, Mittel- und Oberzentren Übereinstimmungsgrade mit der Ausweisung im Landesentwicklungsprogramm 2018 von nur 43 bis 52%. In acht Fällen beträgt die Diskrepanz der Einstufung sogar zwei Zentralitätsstufen. Von den sechs Regio- und Metropolen werden fünf zutreffend abgebildet.

Für eine Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts im Rahmen einer Neuorientierung der Raumordnung Bayerns empfiehlt sich aufgrund der vorliegenden Analysen zusammenfassend folgende Hierarchisierung (vgl. Abbildung 5).

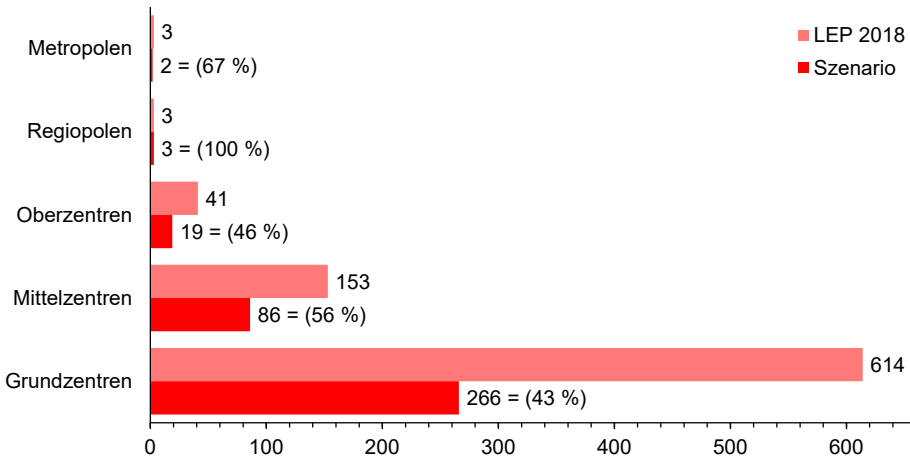


Abb. 5: Vergleich der Anzahl Zentraler Orte im Szenario und im Landesentwicklungsprogramm 2018

Die Ergebnisse weisen eine sehr große Übereinstimmung zur Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte bei Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2013 auf (vgl. Tabelle 6). Zu beachten ist, dass die Zahl der Mittelzentren in den Szenarien von 2012 mit 55 bzw. 92 deutlich verschieden ist.

	Oberzentren	Mittelzentren	Grundzentren	Insgesamt
LEP 2018	47	153	614	814
Schwellenwertanalyse Szenario 1	21	65	256	342
Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) Szenario 2	19	55	280	354
Abweichung	9,5 %	15,4 %	9,4 %	3,5 %
Schwellenwertanalyse Szenario 2	25	76	275	376
Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) Szenario 1	22	92	291	405
Abweichung	12,0 %	21,1 %	5,8 %	7,7 %

Tab. 6: Vergleich der Schwellenwertanalyse

Die im Vergleich zur aktuellen Situation 53,8% geringere Anzahl von der Landesraumordnung auszuweisender Zentraler Orte stellen trotz der Reduzierung immer noch ein dichtes Netz Zentraler Orte dar (vgl. Abbildung 6).

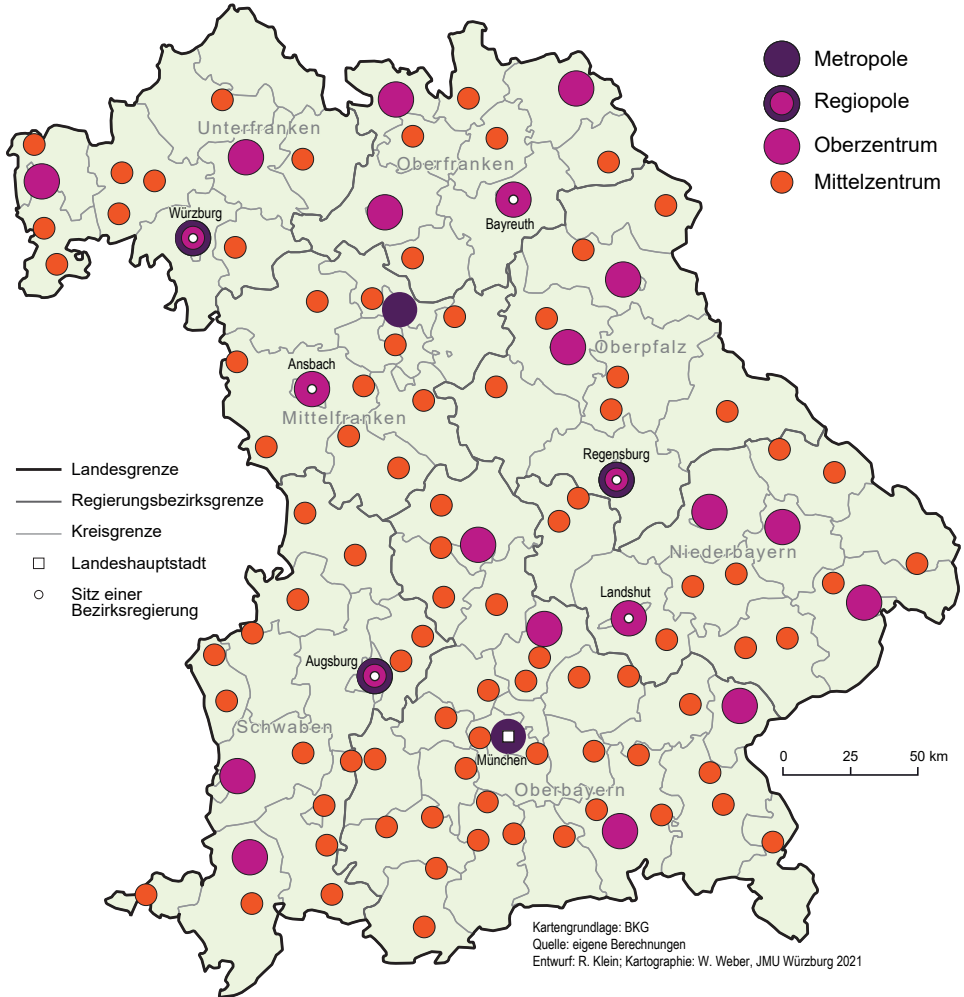


Abb. 6: Ausweisung Zentraler Orte in Bayern aufgrund der vorliegenden Untersuchungen

Greiving/Flex/Terfrüchte et al. (2015) hatten in ihrer Untersuchung erkannt, dass bei allen grenzüberschreitenden Doppelzentren Funktionsergänzungspotenziale bezüglich der Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen vorhanden sind. Allerdings gestaltet sich zumindest bei den Kooperationen mit ausländischen Gemeinden die Ausschöpfung der Potenziale in der Praxis schwierig, da bestimmte Einrichtungen wie Schulen, Behörden und Krankenhäuser nur eingeschränkt von Einwohnerinnen und Einwohnern aus dem jeweils anderen Land in Anspruch genommen werden können.

### 3.4 Erreichbarkeitsanalyse

Neben dem Aspekt der wirtschaftlichen Tragfähigkeit ist hinsichtlich der flächendeckenden Versorgung auch die zumutbare Erreichbarkeit Zentraler Orte zu beachten, damit auch die Bewohnerinnen und Bewohner abgelegener und dünn besiedelter ländlicher Räume die in diesen Zentren bereitgestellten Einrichtungen und Dienstleistungen in Anspruch nehmen können (Prieps 2013: 207). Dies ist aufgrund des ungleich verteilten Angebots von Infrastruktur eine Herausforderung (Einig 2015: 45). Dabei ist die Erreichbarkeit sowohl mit dem motorisierten Individualverkehr in Form des Pkw als auch mit dem öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene (Bahn) und der Straße (Bus) von Bedeutung.

Zu den Grundsätzen 2.1.7 Mittelzentren und 2.1.8 Oberzentren führt das Landesentwicklungsprogramm 2018 aus: „Die zumutbare Erreichbarkeit von Mittelzentren liegt bei einer Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr von 30 Minuten oder einer Fahrzeit von 45 Minuten mit dem öffentlichen Personenverkehr. (...) Die zumutbare Erreichbarkeit bei Oberzentren liegt bei einer Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr von 60 Minuten oder einer Fahrzeit von 90 Minuten mit dem öffentlichen Personenverkehr. Diese Orientierungswerte entsprechen der Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN 2008)“ (StMFLH 2018a: 30).

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt, dass auch bei dem vorliegenden Szenario einer deutlichen Reduzierung der Anzahl Zentraler Orte auf etwa die Hälfte das nächste Mittel- oder Oberzentrum (einschließlich Regiopolen und Metropolen) von beinahe allen Gebieten aus in zumutbarer Entfernung, sprich innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw erreicht werden kann (vgl. Abbildung 7).

Mehr als 90% der bayerischen Bevölkerung erreicht das nächste Mittel- oder Oberzentrum sogar in höchstens 20 Minuten. Außerhalb des Bereichs der zumutbaren Entfernung liegen lediglich 30 der 2.056 Gemeinden Bayerns. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass für die Analysen Mehrfachzentren sowohl statistisch als auch räumlich zusammengefasst worden sind, da erst durch die Zusammenfassung von Zentralen Orten die Zentralitätsstufe des Mehrfachzentrums erreicht wird. Somit ist die räumliche Lage eines Mehrfachzentrums bei der Erreichbarkeitsanalyse lediglich eine Näherung der tatsächlichen Ortslagen.

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt auch, dass 98% der Bevölkerung innerhalb des als noch zumutbar erachteten Zeitaufwands von einer Stunde mit dem Pkw das nächstgelegene Oberzentrum erreichen und fast drei Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner in der Hälfte dieser Zeit (vgl. Tabelle 7). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Analyse außerhalb Bayerns liegende Oberzentren nicht berücksichtigt wurden. So ist beispielsweise für das Berchtesgadener Land die Landeshauptstadt Salzburg gut erreichbar.

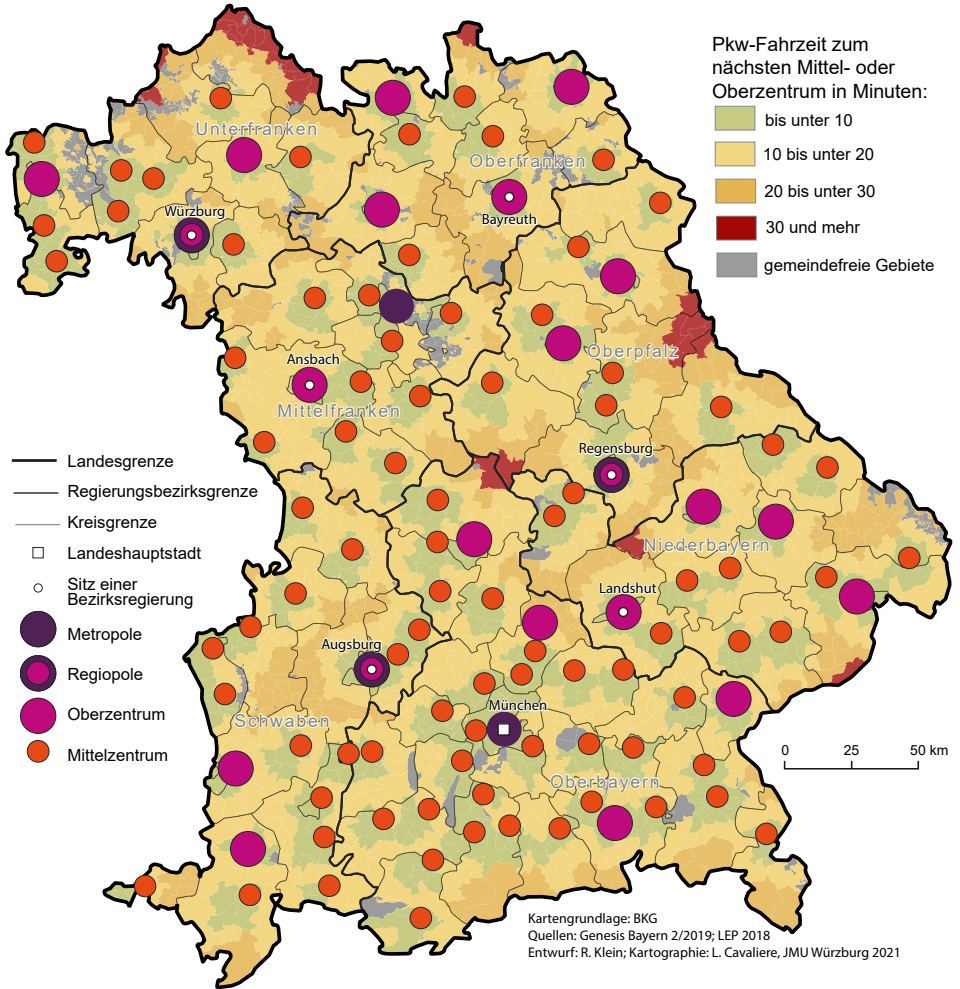


Abb. 7: Erreichbarkeit von Mittel- oder Oberzentren des Szenarios

<b>in das nächste Mittel- oder Oberzentrum:</b>			
Fahrzeit	30 Minuten	20 Minuten	10 Minuten
weniger als	99,4 %	92,7 %	58,8 %
mehr als	0,6 %	7,3 %	41,2 %
<b>in das nächste Oberzentrum</b>			
Fahrzeit	60 Minuten	30 Minuten	15 Minuten
weniger als	98,1 %	73,5 %	39,9 %
mehr als	1,9 %	26,5 %	60,1 %

Tab. 7: Bevölkerungsanteile nach Pkw-Fahrzeiten

Bei einer Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems wäre auch die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personenverkehr zu untersuchen. Dazu sind flächendeckend die Fahrpläne der Busse und Bahnen zu erheben und auszuwerten. Stichproben weisen darauf hin, dass auch hier die Erreichbarkeit weiterhin gegeben ist.

#### **4 Schlussfolgerungen für die Raumordnung**

Die Ergebnisse der mehrfach und mit unterschiedlichen Ansätzen durchgeführten Analysen erfordern im Rahmen einer Neuorientierung der Raumordnung Bayerns eine Evaluierung der Ausweisung Zentraler Orte.

Das BBSR (2018) hat im Raumordnungsbericht die Zentrale-Orte-Konzepte der Bundesländer miteinander verglichen. Dabei zeigte sich, dass Bayern auch in Relation zu anderen Ländern sehr viele Zentrale Orte ausweist. Bei den Fortschreibungen wurden nie Abstufungen vorgenommen, was darauf hinweist, dass seitens der Landesplanung keine nachvollziehbare Überprüfung vorliegt. In den vergangenen Jahren kam es in Bayern zwar kaum noch zu Neuausweisungen von Zentralen Orten, allerdings im Rahmen der LEP-Fortschreibungen 2013 und 2018 zu zahlreichen Aufstufungen. 2013 wurde zunächst die von Expertinnen und Experten begrüßte Reduzierung der Zentralitätsstufen von sieben auf drei vorgenommen. Jedoch wurden alle bestehenden Zentralen Orte ohne Überprüfung ihrer neuen Kategorie zugeordnet. Alle Kleinzentren wurden zusammen mit den Unterzentren und Siedlungsschwerpunkten Grundzentren gleichgestellt, alle möglichen Mittelzentren zu Mittelzentren und alle möglichen Oberzentren zu Oberzentren hochgestuft.

Mit der Schwellenwertanalyse wurde neben der Tragfähigkeit durch die Berücksichtigung der Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich auch die Ausstattung der Zentralen Orte mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge überprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass 222 von den 614 derzeit ausgewiesenen Grundzentren, somit mehr als ein Drittel, lediglich vier oder weniger der sechs Einrichtungen des Grundbedarfs aus dem für die Analyse verwendeten Ausstattungskatalog aufweisen. Unter den 153 Mittelzentren befinden sich 44, die 11 oder weniger der 20 ausgewählten mittelzentralen Einrichtungen aufweisen. Mit den Gemeinden Hollfeld, Ludwigsstadt und Neuhaus am Inn gibt es drei Mittelzentren, die nicht einmal die hier angelegten Voraussetzungen für eine Einstufung als Grundzentrum erfüllen.

Resultat der Schwellenwertanalysen ist, dass zahlreiche Zentrale Orte die aufgestellten Kriterien nicht erfüllen und somit entweder keine zentralörtliche Funktion innehaben sollten bzw. zu hoch eingestuft sind. Letztlich haben von den 814 Zentralen Orten lediglich 342 bzw. 376 die Voraussetzungen erfüllt. Ein ähnliches Ergebnis wie die vorliegenden Schwellenwertanalysen ergaben die Untersuchungen von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012). Auch die in dieser Studie befragten Expertinnen und Experten bewerten die Anzahl der Zentralen Orte als zu hoch.

Die der jeweiligen Zentralitätsstufe entsprechende Ausstattung ist in vielen Fällen nicht vorhanden. Dadurch ist auch infrage gestellt, ob die Daseinsvorsorge in Bayern tatsächlich in dem Maße gewährleistet ist, wie es das derzeit sehr dichte Zentrale-Orte-Netz erscheinen lässt.

Laut Landesentwicklungsprogramm ist die Rückstufung Zentraler Orte grundsätzlich möglich (vgl. Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012: 3, 7). Im Zuge der Reduzierung der Zentralitätsstufen bei der LEP-Reform 2013 wurde versäumt, die Zentralen Orte auf ihre tatsächliche Funktionsausstattung zu überprüfen. Auch im Rahmen der LEP-Fortschreibung 2018 wurde eine solche Überprüfung nicht durchgeführt.

Bei einer eventuellen Überprüfung der Einstufungen von Zentralen Orten ist allerdings nicht nur der Status quo zu beachten, der in den Schwellenwert- und Clusteranalysen untersucht wurde, sondern auch die langfristigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Sie sind zwar an sich nicht maßgeblich für die Einstufung Zentraler Orte, dennoch geben sie Aufschluss darüber, ob und inwiefern die zukünftige Daseinsvorsorge und Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen in bestimmten Teilräumen gesichert sein wird. Zum Beispiel ist mit einem hohen Bevölkerungsrückgang, der möglicherweise prognostiziert wird, auch ein Rückgang der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer zentralörtlicher Einrichtungen verbunden, wodurch wiederum deren Tragfähigkeit sinkt.

Es muss daher die Frage gestellt werden, ob weitere Aufstufungen von Zentralen Orten und die Errichtung weiterer Einrichtungen sinnvoll sind, wenn die ausreichende Einwohnerzahl im Versorgungsbereich fehlt. Friedrich/Dietrich/Furkert (2021: 19) stellen in dem Fazit zu ihren Analysen der Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen Zentraler Orte fest, es „ist zu erkennen, dass die Mittel- und Oberzentren vielerorts – und insbesondere im Land Bayern – erhebliche Defizite in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen aufweisen.“ Die Entwicklungsfunktion ist im Zentrale-Orte-Konzept ohnehin zuletzt in den Hintergrund gerückt. In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es eher möglich ist, den derzeitigen Ausbauzustand der zentralörtlichen Einrichtungen zu sichern, als eventuelle Versorgungsdefizite durch neue Funktionen auszugleichen (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 26). Demnach muss möglicherweise in Regionen mit bereits jetzt geringer Bevölkerungsdichte sowie prognostiziertem Bevölkerungsrückgang eine Ausdünnung der Zentralen Orte auf ein für die flächendeckende Daseinsvorsorge erforderliches Maß in Erwägung gezogen werden (ARL 2016: 31). Eine noch stärkere Bündelung von Gütern und Dienstleistungen ist auch hinsichtlich der eingeschränkten öffentlichen Finanzen sinnvoll, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Einrichtungen langfristig zu sichern. Es gebe „kein besseres Mittel zur kommunalen Ausgabensenkung [...] als eine kompakte und geordnete Siedlungsentwicklung“ (BBSR 2012: 57). Außerdem würde dies dem Ziel der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme und insgesamt dem Nachhaltigkeitsprinzip der Raumordnung dienen.

Die aktuell hohe Anzahl Zentraler Orte deutet darauf hin, dass die Landesplanung als derzeitiges Vorrangprinzip der Erreichbarkeit eine höhere Bedeutung beimisst als der Tragfähigkeit (vgl. Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 26; Koppers/Miosga/Sträter

et al. 2018: 298). Daher ist in Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG festgehalten, Zentrale Orte über das ganze Staatsgebiet so zu verteilen, dass die Daseinsvorsorge in allen Teilräumen in zumutbarer Erreichbarkeit gesichert ist. Die Aufrechterhaltung der Tragfähigkeit bei gleichzeitiger Erreichbarkeit von zentralörtlichen Einrichtungen ist das Leitziel des Ansatzes der dezentralen Konzentration. Dieses Konzept spielt für die Herstellung und Sicherung einer effizienten und kostengünstigen Versorgung eine Rolle und enthält bei Schrumpfungprozessen eine ordnungspolitische Dimension (Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 208).

Das Zentrale-Orte-Konzept besteht nicht nur aus dem hierarchischen System Zentraler Orte als punkthaften Elementen, sondern auch aus deren Verflechtungsbereichen. Erst durch sie wird eine flächendeckende Versorgung konzeptionell möglich. Bayern verzichtet seit dem Landesentwicklungsprogramm 2013 in der Landesplanung auf die Ausweisung von Mittelbereichen. Nahbereiche werden in den Regionalplänen ausgewiesen. Das BBSR stellte in dem Fazit seiner Analysen der Zentrale-Orte-Konzepte in Deutschland jüngst fest: „Zentrale Orte sind im Idealfall immer mit dem dazugehörigen Versorgungsbereich zu denken, da ihnen erst dann der relative Bedeutungsüberschuss zukommt. Bisher weisen aber noch zu wenige Länder landesplanerische Versorgungsbereiche aus. Manche Länder haben in jüngerer Zeit bedauerlicherweise sogar auf die Ausweisung von Mittelbereichen verzichtet, obwohl diese in den vorhergehenden Landesentwicklungsplänen festgelegt waren. Daher ist es wünschenswert, dass die Länder – gemäß der jüngsten MKRO-Entscheidung zu Zentralen Orten [...] – zukünftig (wieder) Mittelbereiche ausweisen“ (Friedrich/Dietrich/Furkert 2021: 19).

Aus den gesammelten Erkenntnissen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts in Bayern ableiten, die denen von Koppers/Miosga/Sträter et al. (2018: 295–296) ähneln:

- > Wiedereinführung von Mindeststandards.
- > Mindeststandards sind sowohl für die Zentralen Orte selbst als auch für deren Versorgungs- bzw. Verflechtungsbereiche festzulegen. Solche Standards, wie sie in anderen Bundesländern üblich sind, geben eine Orientierung für zentralörtliche Festlegungen und erleichtern durch die Erhöhung der Transparenz deren Nachvollziehbarkeit.
- > Überprüfung der Zentralen Orte auf ihre Einstufung.
- > Statt einer stetigen zentralörtlichen Aufstufung der Gemeinden, deren Zahl endlich ist, sollte im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms regelmäßig eine Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte vor dem Hintergrund der aktuellen lokalen und regionalen Strukturen und Entwicklungen erfolgen, um unter anderem die mit einer zentralörtlichen Einstufung verbundenen Erwartungen auch erfüllen zu können.
- > Stärkere Berücksichtigung der Verflechtungsbereiche.

- > Zentrale Orte sind über ihre Umlandbedeutung definiert. Deshalb ist eine Fokussierung auf lediglich die Orte selbst nicht hinreichend. Durch die fehlende Betrachtung der Räume zwischen ihnen bleibt dieser Ansatz lückenhaft. Landesplanerisch sind deshalb wieder auch Mittelbereiche auszuweisen.
- > Ausdünnung des Zentrale-Orte-Netzes.

Die hier vorliegenden Untersuchungsergebnisse und auch andere hier angeführte Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Reduzierung der Zahl Zentraler Orte um etwa die Hälfte ohne Beeinträchtigungen der Versorgungsqualität und der Erreichbarkeit möglich ist. Häufig entspricht die vorhandene Ausstattung nicht der zentralörtlichen Einstufung, sodass diese keine landesplanerische Bedeutung mehr besitzt und als bloßes Etikett zu nicht mehr als zu Werbezwecken dienen kann. Eine Reduzierung der Zahl Zentraler Orte als sicheres Ergebnis einer fundierten Überprüfung führt zu einer Stärkung der richtig eingestuften Zentralen Orte und stärkt das Zentrale-Orte-Konzept als landesplanerisches Steuerungsinstrument.

Das Zentrale-Orte-Konzept ist trotz der wiederkehrenden Kritik als Steuerungsinstrument geeignet. Es basiert auf Eigenschaften, die auch für die heutige nachhaltige Raumentwicklung von Bedeutung sind, wie die Minimierung von Versorgungsfahrten. Auch bei der Realisierung weiterer Ziele wie der Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Verhinderung von Zersiedlung kann das Zentrale-Orte-Konzept in Form einer stärkeren Konzentration zentralörtlicher Einrichtungen nützlich sein.

Es leistet „einen beachtlichen Beitrag“ (Priebis 2013: 31) dazu, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen Deutschlands herzustellen. „Das Zentrale-Orte-System gibt also Orientierung vor und ermöglicht Synergien, von dem [sic] alle Beteiligten profitieren“ (Priebis 2013: 32). Es ist weiterhin ein „wichtiges Orientierungsraster“. Vor allem die Mittelzentren in ländlichen Räumen dienen als „Knotenpunkte“ und „stabilisierende Anker von hoher regionaler Bedeutung“ (BBSR 2012: 55). „Die Ausgestaltung der Zentralen-Orte-Systeme nach den jeweiligen regionalen und landesspezifischen Erfordernissen in den Raumordnungsplänen bleibt zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung“ (MKRO 2016: 16). Das Zentrale-Orte-Konzept trägt dazu bei, insbesondere in peripheren und strukturschwachen ländlichen Gebieten, die verstärkt unter den Folgen von demographischem Wandel sowie Abwanderung leiden, die Verfügbarkeit der notwendigen Einrichtungen und Infrastrukturen zu gewährleisten (BMVI 2017: 22). Aus Sicht des Bundes aktuell: „Das landesweite Netz leistungsfähiger und gut erreichbarer Versorgungszentren (zentrale Orte) hat sich bewährt. Auch diese Struktur braucht eine Hüterin, über die Krise hinaus, denn sie ist permanent dem Angriff von Partikularinteressen ausgesetzt“ (Moosmeyer 2020: 33). Der Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL (2020: 4) stellt fest: „Das wichtigste Gestaltungsinstrument der Raumordnung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-System, dessen vorrangiges Ziel darin besteht, für alle Menschen ein verlässliches Angebot für als lebensnotwendig eingestufte Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung schaffen zu können.“

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 115.
- Bartholomae, F. W.; Lemberger, M.; Litzel, N.; Nam, C. W.; Schoenberg, A. M.; Walter, S. A. (2012): Das Zentrale-Orte-System in Bayern. Kurzfassung. München.
- Bayerische Staatsregierung (2015): 17. Raumordnungsbericht. Bayern 2008–2012. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Raumordnungsbericht 2017. Bonn.
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203–278.
- BIHK – Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (2017): Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2017. Schreiben an Ministerialdirigenten Wunderlich vom 12.12.2017. München.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2017): 50 Jahre Ministerkonferenz für Raumordnung. Festschrift anlässlich des 50jährigen Bestehens der MKRO. Berlin.
- Brandt, E. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 1–9.
- Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 45–56.
- Friedrich, J.; Dietrich, P.; Furkert, M. (2021): Zentrale Orte in Deutschland – Analysen zur Ausstattung, Konzeption, Lage und Dynamik. Bonn. = BBSR-Analysen kompakt 11/2021.
- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. Endbericht. Berlin.
- Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 71–82.
- Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie\\_raeuml.\\_Gerechtigkeit.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf) (13.01.2022).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Moosmeyer, V. (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes. In: ARL-Nachrichten 50, 1-2, 31–34.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Regionaler Planungsverband Würzburg (2013): Regionalplan Region Würzburg (2). Zehnte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Würzburg. Neufassung des Kapitels A V ‚Zentrale Orte‘ (nunmehr ‚Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte‘). Würzburg.
- Stiens, G.; Pick, D. (1998): Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. Aktuelle Strukturen und Steuerungsfunktionen. In: Raumforschung und Raumordnung 56, 5/6, 421–434. <https://doi.org/10.1007/BF03183765>
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018a): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2018. München.
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018b): Zentrale Orte (Gemeinden nach dem jeweiligen Gebietsstand). München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1972): Zentrale Orte und Nahbereiche in Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1976): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1976. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994. München.

StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.

StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2004): 15. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 1999–2002. München.

StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. München.

StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2009): 16. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 2003–2007. München.

StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013. München.

---

## Autor

*Ralf Klein (\*1960) studierte Angewandte Geographie (Dipl.-Geogr.) in Trier, wo er anschließend auch promovierte (Dr. rer. nat.). Nach Tätigkeiten als wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. Assistent in Flensburg, Osnabrück und Vechta folgte die Habilitation in Wirtschafts- und Sozialgeographie. Derzeit forscht und lehrt er als Professor am Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung der Universität Würzburg. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Regionalforschung, Wirtschaft/Verkehr und Umwelt sowie in der Regionalanalyse.*

Reinhard Paesler

## ABGRENZUNG VON HANDLUNGSRÄUMEN FÜR RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG

### Gliederung

- 1 Zur Notwendigkeit aktueller Raumabgrenzungen für Zwecke der Planung
  - 2 Abgrenzung bayerischer Planungsräume
    - 2.1 Planungsregionen
    - 2.2 Räume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH)
    - 2.3 Ländliche Räume
  - 3 Zusammenfassende Überlegungen
- Literatur

### Kurzfassung

Ausgehend von der Notwendigkeit, im Interesse einer wirkungsvollen Raumplanung möglichst aktuelle Abgrenzungen der Planungsräume zu gewährleisten, wird Kritik an der derzeitigen Abgrenzung dreier Raumkategorien der bayerischen Raumordnung, Landes- und Regionalplanung geäußert: Planungsregionen, Räume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH), ländliche Räume. Für diese drei Raumkategorien werden Vorschläge für ihre Neuabgrenzung bzw. Neudefinition gemacht. Bezüglich der Planungsregionen wird eine Zusammenlegung mit den teilweise neu abzugrenzenden (Regierungs-)Bezirken vorgeschlagen. Für die beiden Großstadtregionen München und Nürnberg werden individuelle Lösungen als Verwaltungs- und Planungsräume eigener Art gefordert. Auf die Abgrenzung von ländlichen Räumen und Räumen mit besonderem Handlungsbedarf als eigene Raumkategorien sollte in Zukunft wegen der Problematik ihrer Definition und der Vieldeutigkeit dieser Bezeichnungen verzichtet werden. Stattdessen wird die Einführung neuer problembezogener und an ihrer Fördernotwendigkeit orientierter Raumgliederungen vorgeschlagen.

### Schlüsselwörter

Ländlicher Raum – Planungsraum – Planungsregion – Problemraum – Raum mit besonderem Handlungsbedarf – Raumabgrenzung – Raumplanung

### The Delimitation of Areas for Planning Purposes

#### Abstract

On the assumption that up-to-date delimitations of planning areas are necessary in order to ensure effective regional planning, the paper criticizes the present delimitation of three spatial categories used by the Bavarian regional planning system: planning regions, areas with special need for action, rural areas. Proposals are suggested for new delimitations respectively new definitions of these three spatial categories.

Regarding the planning regions, a merger is proposed with the government districts. Both of them would partially have to be newly demarcated and defined. Individual solutions as administrative and planning regions of their own are suggested for the two metropolitan regions of Munich and Nuremberg. The official demarcation of rural areas and of areas with special need of action should be given up in future because of the problem to clearly define them respectively of their ambiguity. Instead, the establishment of new spatial categories is suggested which should be problem-oriented and suitable for development programs.

### **Keywords**

Rural area – planning area – planning region – problem area – area with special need for action – delimitation – regional planning

## **1 Zur Notwendigkeit aktueller Raumabgrenzungen für Zwecke der Planung**

Jegliche Raumplanung findet innerhalb von Räumen statt, die entweder speziell für Zwecke der Raumordnung, Planung oder Förderung abgegrenzt worden sind (z.B. Planungsregionen, Räume mit besonderem Handlungsbedarf, innerstädtische Sanierungsgebiete) oder die als Verwaltungsgebiete gleichzeitig auch Einheiten für Fachplanungen oder Fördermaßnahmen darstellen (z.B. Landkreise oder Regierungsbezirke). Da sich im Zeitablauf sowohl sozioökonomische und demographische Strukturen und Prozesse als auch planerische Vorstellungen und die Notwendigkeit von raumbezogenen Subventionen und Fördermaßnahmen wandeln, ist es sinnvoll und notwendig, in gewissen Zeitabständen zu überprüfen, ob die planerischen Vorgaben bzw. die den Planungen zugrunde liegenden raumordnerischen Ziele sich noch innerhalb der bestehenden Grenzen verwirklichen lassen oder ob nicht gewisse Grenzen von zu überplanenden Räumen neu gezogen werden müssten. Dies betrifft zwar vor allem Planungsräume, aber auch die bei den Gebietsreformen der 1970er Jahre neu festgelegten Verwaltungsgrenzen könnten durchaus mit der Absicht hinterfragt werden, ob sie in allen Fällen noch der Lebenswirklichkeit der Bevölkerung entsprechen und für heutiges Verwaltungs- und Planungshandeln optimal geeignet sind. Letzteres betrifft sowohl Regierungsbezirks- als auch Kreis- und Gemeindegrenzen. Eine aktuelle Bestätigung erhielt diese Aussage im Januar 2020, als Ministerpräsident Söder ankündigte, dass die Landeshauptstadt München aus dem Regierungsbezirk Oberbayern ausgegliedert werden und einen eigenen Regierungsbezirk bilden solle. Die Diskussion um eventuell auch andere notwendige Veränderungen von Verwaltungsgrenzen und Planungsräumen erhielt dadurch neue Nahrung (vgl. ARL 2021).

Auch in dem 2018 fertiggestellten Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ wird diese Problematik deutlich angesprochen. So wird in Kapitel 6.1.2 c formuliert: „Die Einteilung der Planungsregionen und die Aufgaben der Regionalplanung sollen grundsätzlich überprüft werden. Dies wird auch von diversen Fachverbänden und Akademien gefordert“ (Bayerischer Landtag 2018: 77).

Ein weiteres Problem bei Raumabgrenzungen besteht darin, dass für einige in der Raumordnungsdiskussion immer wieder benutzte Begriffe keine allgemein verwendete bzw. verbindliche Definition besteht. So war beispielsweise in den Diskussionen der Enquete-Kommission, aber ebenso in vielen anderen politischen Diskussionen immer wieder festzustellen, dass zwar häufig auf „ländliche Räume“, „strukturschwache Räume“, „Problemräume“, „verstädterte Räume“ und dergleichen Bezug genommen wird, es jedoch keine aktuelle, widerspruchsfreie und allgemein akzeptierte Definition dieser Raumkategorien und infolgedessen auch keine allgemein gültigen Abgrenzungen gibt. Ähnlich verhält es sich mit dem sogenannten „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“, der in der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2018 aufgrund relativ willkürlich gewählter Kriterien erweitert wurde (BayStMFLH 2018: 37). Ein zusätzliches Problem bei all diesen Raumkategorien besteht darin, dass es sich um Begriffe handelt, die nicht nur als termini technici in der Planerfachsprache, sondern auch in der Alltagssprache verwendet werden, und zwar in unterschiedlichster Bedeutung. Diese Gründe führen dazu, dass die Grenzen der entsprechenden Planungsräume nicht selten nach politischer Opportunität oder nach dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein genügender Fördermittel festgesetzt bzw. verschoben werden.

Im Folgenden soll versucht werden, Gedanken zum Problem der Definition und der Abgrenzung von Handlungsräumen für die Raumordnung und Raumplanung zu formulieren, die derzeitige bayerische Situation kritisch zu beleuchten und Vorschläge für Neuabgrenzungen vorzulegen. Folgende Räume sollen bezüglich ihrer Grenzen untersucht werden: Planungsregionen, Räume mit besonderem Handlungsbedarf, ländliche Räume.

## **2 Abgrenzung bayerischer Planungsräume**

### **2.1. Planungsregionen**

Als sich in den 1960er/70er Jahren die Erkenntnis durchsetzte, dass zwischen der übergeordneten Landesplanung und der Orts- bzw. Stadtplanung eine mittlere Raumeinheit gefunden werden müsse, in der überörtliche, aber unter der Ebene des Gesamtstaates angesiedelte Planungen verankert werden können, musste zunächst eine theoretische Grundlage für die Erarbeitung von Größe und Abgrenzungskriterien solcher mittlerer Planungsräume gefunden werden. Insofern sind Planungsregionen eine relativ neue Raumkategorie. Ausgangspunkt zu ihrer theoretischen Grundlegung waren die nach dem Zweiten Weltkrieg rasch sich wandelnden Reichweiten menschlicher Aktivitäten und Daseinsäußerungen, vom Pendelverkehr und Einkaufsverhalten bis zur Freizeitausübung. Die Gemeinde verlor ihre Bedeutung als weitgehend alleiniger Bezugspunkt des sozialen Lebens und des Arbeitens ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Durch die zunehmende räumliche und soziale Mobilität traten an die Stelle der Gemeinden größere Raumsysteme, in denen die Menschen ihre raumbezogenen Aktivitäten ausüben, in denen sie wohnen, arbeiten, ihre Freizeit verbringen, sich versorgen, soziale Kontakte pflegen usw. Es entwickelten sich funktionsräumliche Einheiten, für die in der Sozialgeographie der Begriff „funktionale Region“ verwendet wurde (vgl. Maier/Paesler/Ruppert et al. 1977: 70, 157). Das Bayerische Landesplanungsge-

setz lege von Anfang an fest, dass das Staatsgebiet auf der Basis derartiger funktionaler Regionen in Planungsregionen gegliedert werden solle, eine Vorschrift, die auch in der jüngsten Fassung des Gesetzes von 2012 enthalten ist („Gebiete, zwischen denen intensive Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, sollen zu Regionen zusammengefasst werden“ (Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayLplG)).<sup>1</sup>

Aus der Tatsache, dass sich die Verhaltensweisen der Bevölkerung und die wirtschaftsräumlichen Strukturen nicht nur in den ersten Nachkriegsjahrzehnten gegenüber der Vorkriegszeit änderten, sondern sich die Dynamik sozioökonomischer räumlicher Prozesse seit der 1972 erfolgten Einteilung Bayerns in die bis heute gültigen Planungsregionen eher noch beschleunigte, ergibt sich die Forderung, die Grenzen der Regionen auf die Notwendigkeit von Änderungen hin zu untersuchen. So schreiben bereits Ruppert, Freitag, Landmann et al. (1969) in dem Gutachten, das der Einteilung Bayerns in Planungsregionen zugrunde gelegt wurde, „dass die Einteilung und Abgrenzung in Planungsregionen nicht einmalig sein darf. Will der Landesplaner gestaltend [...] eingreifen, dann müssen die menschlichen Gruppen von Zeit zu Zeit neu in ihrer Raumrelevanz überprüft werden, was [...] nicht ohne Änderung der Regionsgrenzen geschehen darf“ (Ruppert/Freitag/Landmann et al. 1969: 22–23).

Mäding (2011: 21–40) gibt einen umfassenden Überblick über die „großen Trends“, die gegenwärtig die Raumplanung beeinflussen. Er nennt den wirtschaftlichen Wandel (Globalisierung, sektoraler Strukturwandel, neue Informations- und Kommunikationstechnologien), gesellschaftlichen Wandel (demographischer Wandel, soziale Polarisierung, Wandel und Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Einstellungen) und ökologischen Wandel (Klimawandel). Alle diese Trends haben regionale Auswirkungen, die neue Herausforderungen für Raumordnung und Raumplanung mit sich bringen und in unterschiedlichen Handlungsräumen zu unterschiedlichen Handlungsoptionen zwingen. Es ist selbstverständlich, dass der Zuschnitt derartiger Handlungsräume der Raumplanung, sprich der Regionen, entsprechend neu überdacht werden muss.

Demgegenüber schreibt der 18. Raumordnungsbericht, eine „grundlegende Überprüfung von Organisation und Ausgestaltung der regionalen Planungsebene“ habe stattgefunden, wobei auch „der Zuschnitt der Regionen überprüft und im Ergebnis festgestellt [wurde], dass dieser weiterhin sachgerecht ist“ (Bayerische Staatsregierung 2019: 47). Diese Feststellung kann nicht unwidersprochen bleiben. Wenn es im gleichen Absatz heißt, dass die Abgrenzung der Regionen „nach sozioökonomischen Gesichtspunkten“ erfolgte, wobei „nicht nur bestehende Verflechtungen, sondern auch die anzustrebende Entwicklung als Lebens- und Wirtschaftsräume berücksichtigt werden“ (Bayerische Staatsregierung 2019: 47), dann widersprechen sich die beiden Aussagen, wie in einer Reihe von konkreten regionalen Fällen gezeigt werden kann.

Als Beispiel sei nur die Südgrenze der Region München angeführt, wo von Anfang an stark vom funktionsräumlichen Konzept abgewichen wurde und bereits 1972 die damals bestehenden Verflechtungen in vielen Fällen nicht berücksichtigt wurden. Hier spielte vor allem die Tatsache eine Rolle, dass eine entsprechend, also nach sozioöko-

---

1 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

nomischen Gesichtspunkten durchgeführte Regionseinteilung die für das übrige Staatsgebiet geltenden Richt- und Durchschnittswerte weit überstiegen hätte. Um dies zu vermeiden, wurde die Region München nicht – entsprechend dem oberzentralen Einzugsbereich – bis an die deutsch-österreichische Staatsgrenze ausgedehnt. Stattdessen wurde zwischen München und dem Alpenrand die Region Oberland gebildet, der beispielsweise auch der bereits damals intensiv mit München verflochtene Mittelbereich Wolfratshausen/Geretsried angehört.

Auch im Fall Holzkirchen wurde eine Gemeinde, deren funktionsräumliche Verflechtungen mit München besonders intensiv sind, in den Kreis Miesbach (Region Oberland) eingegliedert (vgl. hierzu Ruppert/Paesler 1984: 42–44). Diese engen Beziehungen des südlichen Umlandes von München zur Landeshauptstadt, die bereits in den 1970er und 1980er Jahren bestanden (vgl. Ruppert/Deuringer/Maier et al. 1973: 117–118), haben sich seitdem weiter intensiviert. Bereits für 1982 wurde eine kräftige Verstärkung der sozioökonomischen Beziehungen zur Landeshauptstadt seitens vieler Gemeinden außerhalb der Region München festgestellt (Paesler 1982: 28–29), Gemeinden, die bereits damals bei strikter Anwendung der Gliederungsprinzipien der Region München hätten zugeordnet werden müssen. Es dürfte zweifelhaft sein, ob die fortdauernde Missachtung dieser Verflechtungen als „anzustrebende Entwicklung als Lebens- und Wirtschaftsraum“ im Sinne des 18. Raumordnungsberichtes anzusehen ist. Ähnlich gelagerte Beispiele aus dem Grenzbereich der Region Nürnberg, wo Gemeinden entgegen ihrer funktionsräumlichen Ausrichtung zu den Regionen Westmittelfranken, Oberfranken-West und Regensburg gehören, könnten angeführt werden. Im Einzugsbereich des Mehrkernzentrums Nürnberg/Fürth/Erlangen wurden 1972 zahlreiche eng mit den Kernstädten verflochtene Gemeinden der Kreise Forchheim und Neumarkt/Oberpfalz in ihrer Zugehörigkeit zu den sich in ihrer Existenz bedroht fühlenden Regierungsbezirken Oberfranken bzw. Oberpfalz belassen und damit den Regionen Oberfranken-West bzw. Regensburg zugeordnet.

Eine an die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung angepasste Abgrenzung einer Region, mit der sich ihre Bewohnerinnen und Bewohner identifizieren, könnte auch eine Hilfe für ihre weitere Entwicklung sein. 2019 fand in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung eine Tagung zum Thema „Raumbezogene Identitäten“ statt, bei der Gabriela Christmann darauf hinwies, dass „Identitätsbildung als Unterstützung von sozialen Innovationen eine Chance sein kann, insbesondere für ländliche Regionen“. Die Auseinandersetzung mit der eigenen regionalen Identität könne zu einer wichtigen Ressource für Regionen werden (Pressemitteilung der ARL vom 2. Juli 2019). Unter diesem Aspekt ist es wichtig, dass die Region tatsächlich dem „gefühlten“ Lebensraum der Bevölkerung entspricht, damit sich ein räumliches Identitätsgefühl entwickeln kann.

Hier wird ein Thema wieder aufgegriffen, das bereits zu Beginn der 1980er Jahre Gegenstand eines Arbeitskreises im Zentralausschuss für deutsche Landeskunde zum Thema „Territorialität und räumliche Identität“ war. In den Beiträgen des Arbeitskreises wurde mehrfach auf die Bedeutung „richtiger“ Raumabgrenzungen für Raumordnung und Regionalplanung hingewiesen. So referierte Gerhard Stiens über die Auswirkungen der Identifikation der Bevölkerung mit ihren „Lebensräumen“ und verwies

darauf, dass „im Rahmen neuer Raumordnungskonzepte den regionsspezifischen Eigenarten und endogenen Entwicklungspotentialen ein hoher Stellenwert zugemessen werde“ (zitiert nach Blotevogel 1984: 48–49).

Aus den oben genannten Gründen wird im Folgenden ein Vorschlag gemacht, wie eine Neufestlegung der Grenzen von Planungs- (und Verwaltungs-)Räumen aus wirtschafts- und sozialgeographischer Sicht aussehen könnte. Dies wird nicht möglich sein, ohne dass auch in die politische Ordnung bzw. in die Verwaltungsstruktur Bayerns eingegriffen wird, denn die Überlegungen beinhalten eine Verschmelzung der mittleren Verwaltungs- und Planungsebene, also von staatlichen Regierungsbezirken, Bezirken als Selbstverwaltungskörperschaften und Planungsregionen. Mehr als 40 Jahre nach den umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreformen der 1970er Jahre und angesichts der seitdem erfolgten Veränderungen der Raumstruktur Bayerns und der Politik- und Planungsansätze im Freistaat scheint die Zeit reif zu sein für eine erneute Anpassung an die veränderten Verhältnisse, zumal damals auch im Stadt-Umland-Bereich diverse Problemsituationen nicht gelöst wurden und bis heute offengeblieben sind.

Wie dargelegt, entsprachen bereits 1972 bei der Abgrenzung der Planungsregionen deren Grenzen aus verschiedenen Gründen nicht immer dem Umfang der mittel- bzw. oberzentralen Einzugsbereiche, wie es dem Gesetzestext entsprechend hätte geboten sein müssen. Seit der damaligen Festlegung der Grenzen und der Aufgaben der derzeitigen Planungsregionen in Bayern haben sich in vielen Landesteilen funktionsräumliche Veränderungen ergeben. Vor allem ist es zu starken Verschiebungen der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftskraft und auch der mittel- und oberzentralen Bereiche zwischen den beiden großstädtischen Regionen München und Nürnberg (ursprünglicher Name „Industrieregion Mittelfranken“) einerseits und den angrenzenden Regionen auf der anderen Seite gekommen, aber auch zu entsprechenden Veränderungen zwischen Regionen im peripheren Raum Bayerns.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Landes- und Regionalplanung diesen Veränderungen der Raumstruktur Rechnung trägt und gleichzeitig die Verwaltungsstruktur in ganz Bayern in dem Sinn modifiziert wird, dass zwischen den beiden großen Verdichtungsräumen und dem übrigen Raum unterschieden wird. Zunächst sollten die beiden genannten Regionen München und Nürnberg wesentlich erweitert werden, wobei die Grenzen etwa zwischen den gegenwärtigen Regionsgrenzen und den Grenzen der Europäischen Metropolregionen liegen könnten. Im Einzelnen müssten die Grenzen natürlich mit Hilfe von Fachgutachten fixiert werden. Grundlagen müssten selbstverständlich die im Landesplanungsgesetz geforderten „intensive(n) Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen“ sein (Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayLplG). Diese neuen Groß-Regionen sollten neben Planungs- auch Verwaltungsaufgaben der mittleren Stufe zugewiesen bekommen. Ein Regionalparlament wäre als Entscheidungsträger zu wählen.

Über derartige Konstruktionen wurde bereits in den 1960er bis 1990er Jahren in Politik, Raum- und Verwaltungswissenschaften diskutiert. Einen umfassenden Überblick aus damaliger Sicht gibt Prieb (1997). In einigen Bundesländern wurden verschiedene Modelle eingeführt, zum Teil auch wieder rückgängig gemacht. Heute finden sich Beispiele unterschiedlicher Art in mehreren Bundesländern (z.B. Region Hannover als

Verwaltungs- und Planungseinheit, grenzüberschreitender Verband Region Rhein-Neckar als Körperschaft des öffentlichen Rechts, Regionalverband Frankfurt-Rhein-Main), wobei den Verbandsversammlungen unterschiedliche Kompetenzen zugestanden werden. Als Vorbild aus Baden-Württemberg könnte der Verband Region Stuttgart – bestehend aus der kreisfreien Stadt Stuttgart und den Landkreisen Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr – dienen, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist, eine direkt gewählte Regionalversammlung und unter anderem Kompetenzen in den Bereichen Regional- und Landschaftsplanung, öffentlicher Personennahverkehr, Wirtschafts- und Tourismusförderung, Abfallwirtschaft besitzt. Dieses baden-württembergische Modell könnte auch für die beiden bayerischen Metropolen München und Nürnberg/Fürth/Erlangen mit ihren erweiterten Umlandbereichen ein Vorbild sein. Daneben sollten auch in den übrigen (vergrößerten) Regionen, die an die Stelle der (Regierungs-)Bezirke treten würden, „Regionaltage“ die jetzigen Bezirkstage ablösen.

Bereits in den 1970er Jahren, zur Zeit der umfassenden Reformen der Verwaltungsgebiete, wurde die Diskussion geführt, ob nicht die Regierungsbezirke als staatliche Mittelinstanz mit ihren weitgehend historischen Grenzen durch neu gegliederte (Planungs-)Regionen ersetzt werden könnten mit Grenzen, die enger an das gegenwärtige Leben und Verhalten der Menschen angelehnt sind. Zu einer derart tiefgreifenden Reform der Struktur der sieben Regierungsbezirke als staatliche Mittelinstanz konnte man sich in Bayern – im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern – damals nicht entschließen. Heute erscheint es sinnvoll, diesen Vorstellungen nachzukommen, zumal sich in vielen Teilräumen Bayerns die funktionsräumlichen Grenzen inzwischen zunehmend weiter von den historischen Grenzen der Regierungsbezirke entfernt haben. Tatsächlich sind die bayerischen Regierungsbezirke in ihrer Gebietsabgrenzung teilweise noch Relikte aus der Zeit des Stammesherzogtums bzw. des wittelsbachischen Territorialstaats. Aufgrund der Mobilität der Bevölkerung und der starken Zuwanderung aus anderen Teilen Deutschlands und aus dem Ausland nach Bayern ist bei einem großen Teil der heutigen Wohnbevölkerung das Bewusstsein, in einer bestimmten historischen Landschaft zu leben (Oberpfalz, Niederbayern, Schwaben usw.), viel weniger ausgeprägt als noch vor wenigen Jahrzehnten.

Überlegungen, auch in Bayern die erweiterten Umlandbereiche der Oberzentren neu zu ordnen, existierten bereits vor längerer Zeit. Insbesondere da die Planungshoheit der Gemeinden im Grenzbereich von Zentralen Orten und ihrem Umland vielfach als Hindernis für nachhaltige Flächennutzung und Bebauungsplanung gesehen wurde, diskutierte man Modelle wie Stadt-Umland-Regionen, Stadt-Umland-Verbände, Regionalverbände oder eine institutionalisierte Stadtregion im Sinne der Abgrenzung nach Boustedt (1970), von denen man sich eine nachhaltigere, weniger Flächen beanspruchendere kommunale Bebauungsplanung erwartete. Gerade angesichts der aktuellen Diskussion um Möglichkeiten, die Flächeninanspruchnahme für Bau- und Infrastrukturzwecke zu reduzieren, könnten Stadt-Umland-Verbände mit gemeinsamer abgestimmter Flächennutzungsplanung hilfreich sein.

Für die Abgrenzung derartiger Räume hatte bereits 1974 die damalige Stadt-Umland-Kommission des Innenministeriums Vorschläge unterbreitet. Die aus Wissenschaftlern, Ministerialbeamten und Kommunalpolitikern bestehende Kommission for-

derte eine „Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Planung durch Bildung von besonderen Verbänden in solchen Stadt-Umland-Bereichen, in denen Dichte und Reichweite der Verflechtungen eine institutionelle Zusammenarbeit erfordern“, und sie schlug vor, es solle im Zuge der laufenden Gebietsreformen „ein neues Institut, der ‚Stadt-Umland-Verband‘ geschaffen werden, in dem Kernstadt, Umlandgemeinden und Landkreis für den besonders bedeutsamen Bereich der Flächennutzungs- und Verkehrsplanung zu einer Körperschaft zusammengefasst werden“ (BayStMI 1974: 17–18).

In Anlehnung an diese Überlegungen, die damals vor allem wegen des Widerstands seitens der Kommunen nicht weiterverfolgt wurden, wird vorgeschlagen, die beiden Regionen München und Nürnberg in Regionalverbände mit Kompetenzen auf den Gebieten der Flächennutzungs- und Infrastrukturplanung und mit direkt gewählten Regionalversammlungen umzuwandeln. Der Begriff „Umland“ sollte weiter gefasst werden als im damaligen Kommissionsgutachten und alle Umlandkreise umfassen. Aufgabebereich und exakte Abgrenzung dieser Regionen neuer Art wären selbstverständlich von der Politik unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Gutachten festzulegen. Für alle übrigen Räume wird, wie schon angedeutet, eine Verschmelzung von Regierungsbezirken und Planungsregionen mit aktualisierten Grenzen empfohlen, wobei die Größenordnung dieser neuen Raumeinheiten etwa derjenigen der heutigen Regierungsbezirke entsprechen würde.

Die Notwendigkeit intensiver Zusammenarbeit von Stadt und Umlandkreisen auf den genannten Gebieten, insbesondere Flächennutzungs- und Verkehrsplanung und ÖPNV, ist in der Region München seit langem unbestritten. „Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung lassen sich nur gemeinsam bewältigen, kommunale Grenzen spielen im ‚multilokalen‘ Alltag vieler Bürgerinnen und Bürger [...] eine immer geringere Rolle. Das Konzept der Langfristigen Siedlungsentwicklung [...] hat von Anfang an eine Intensivierung der regionalen Kooperation verfolgt“, sagt Stephan Reiß-Schmidt (Landeshauptstadt München 2017: 24). Umstritten ist jedoch die Art dieser Kooperation. Derzeit verläuft sie im Rahmen des Regionalen Planungsverbandes, des Planungsverbandes „Äußerer Wirtschaftsraum München“, der „Europäischen Metropolregion München“ und diverser Zweckverbände (z. B. zur Wasserversorgung und zur Abwasser- und Abfallbeseitigung) und kommunaler Vereine (z. B. zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete) weitgehend auf freiwilliger und nur teilweise institutionalisierter Basis. Dies wurde bereits von Saller (2000: 215–218) als Defizit beschrieben und wird bis heute von vielen kommunalpolitisch tätigen Akteuren als Manko gesehen. Gerade im Interesse einer geordneten Stadt- und Regionalentwicklung in einer Wachstumsregion dürfte ein Verband der vorgeschlagenen Art notwendig und zweckdienlich sein.

Der Vorschlag beinhaltet, wie schon erwähnt, eine Abkehr von der derzeitigen einheitlichen Verwaltungsstruktur in sämtlichen Teilräumen Bayerns. Dies ist dadurch zu rechtfertigen, dass sich die Raumstrukturen der großstädtischen Verdichtungsräume – vor allem bezüglich Bevölkerungszahl und -dichte, Wirtschaftskraft, der Ausdehnung zentralörtlicher Einzugsbereiche, aber auch der raumbezogenen Problemlagen – von denjenigen der ländlichen und peripheren Räume so stark unterscheiden, dass

andere Verwaltungsstrukturen und ein anderes raumordnerisches Instrumentarium zur Raumentwicklung und zur Lösung räumlicher Probleme mit Sicherheit förderlich ist. Die Forderung nach Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen steht dem nicht entgegen. Dieser Forderung dürfte im Gegenteil durch besser der Raumstruktur angepasste Verwaltungs- und Planungsstrukturen eher und wirkungsvoller nachzukommen sein. In diese Richtung laufen auch diverse Vorschläge der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, in denen regional angepasste Planungs- und Förderraum-Strukturen gefordert werden. „Es ist durchaus positiv, wenn auf die unterschiedlichen regionalen Bedingungen individuell eingegangen wird“ (Bayerischer Landtag 2018: 79).

Für die notwendige Veränderung von Grenzen der Regierungsbezirke liegen bereits einige regionale Erfahrungen vor. In diversen Einzelfällen wurden 1972 im Rahmen der Kreisreform und 1978 bei der Gemeindegebietsreform auch die Grenzen der Regierungsbezirke an veränderte sozioökonomische Verhältnisse angepasst. So erfolgte eine größere Veränderung der Regierungsbezirksgrenzen im Raum Ingolstadt. Hier wurden die ehemals schwäbischen (Mittelbereich Neuburg/Donau), mittelfränkischen (Mittelbereich Eichstätt), oberpfälzischen und niederbayerischen (Gemeinden aus den aufgelösten Kreisen Beilngries, Riedenburg und Mainburg) Teilgebiete des sozioökonomischen Verflechtungsraumes Ingolstadt dem Regierungsbezirk Oberbayern zugeteilt, um innerhalb dieses Regierungsbezirkes die Planungsregion Ingolstadt bilden zu können (vgl. Ruppert/Paesler 1984: 32). Ähnlich verlief die Entwicklung im Osten der Großstadtregion Augsburg. Hier wurde bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg der unmittelbar an die schwäbische Regierungsbezirkshauptstadt angrenzende oberbayerische Kreis Friedberg wegen der außerordentlich engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit Augsburg nach Schwaben umgegliedert. Im Zuge der Gebietsreformen der 1970er Jahre wurde dann der altbayerische Kreis Aichach ebenfalls aus Oberbayern ausgegliedert und mit dem schwäbischen Kreis Friedberg zusammengelegt. Die Planungsregion Augsburg wurde somit im Osten um den intensiv mit dem Oberzentrum verflochtenen Pendler- und suburbanen Zuwanderungsraum vervollständigt (vgl. Paesler 1991: 52).

## **2.2 Räume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH)**

Die seit einigen Jahren ausgewiesenen und 2018 erweiterten „Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf“ beinhalten Kreise und Gemeinden mit „wirtschaftsstrukturellen oder sozioökonomischen Nachteilen sowie Teilräume, in denen eine nachteilige Entwicklung zu befürchten ist“ (BayStMFLH 2018: 34). Indikatoren für Strukturchwächen sind beispielsweise höhere Arbeitslosigkeit, geringeres Einkommen, Abwanderung, negativer Bevölkerungssaldo, jeweils orientiert am bayerischen Mittelwert. Seit der Erweiterung auf Gemeinden, die 90% des bayerischen Durchschnitts des jeweiligen Indikators erreichen, gehören mehr als 50% der bayerischen Fläche zu dieser Kategorie, so dass mit Recht von einer Förderung „mit der Gießkanne“ gesprochen und von regionalen Akteuren eine Untergliederung nach dem Grad der Strukturchwäche gefordert wird.

Aber nicht nur deshalb steht diese Gebietskategorie in der Kritik. Es ist vor allem das Fehlen umwelt- und wohnungsmarktbezogener Kriterien, das dazu führt, dass beispielsweise für Städte mit hoher Umweltbelastung oder gravierendem Wohnungsmangel kein Handlungsbedarf ausgewiesen wird. Planerische Handlungsnotwendigkeit besteht demnach zwar für Gemeinden mit ökonomischen und daraus resultierenden sozialen Problemen, aber nicht für Gemeinden mit ökologischen Problemen und Belastungen. Der Anklag, den jüngst das Bürgerbegehren für mehr Naturschutz und Bewahrung der Biodiversität gefunden hat, zeigt, dass weite Bevölkerungskreise auch in dieser Richtung „besonderen Handlungsbedarf“ im Sinne von mehr Umwelt- und damit Lebensqualität sehen. Insofern sollten bei der Abgrenzung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf auch ökologische Kriterien und solche mit herangezogen werden, die aus starker Zuwanderung und zunehmender sozialer Differenzierung resultieren. Während der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ derzeit weitestgehend eine Unterkategorie des „ländlichen Raums“ und nur in wenigen Fällen des Verdichtungsraums darstellt, müsste er, um seiner Bezeichnung gerecht zu werden, auch auf die spezifischen Probleme städtischer, insbesondere großstädtischer Räume bezogen werden.

### 2.3 Ländliche Räume

Die Begriffe „ländlich“ und „ländlicher Raum“ werden nicht nur in der Alltagssprache, sondern auch im wissenschaftlichen Schrifttum und in planungsorientierten Arbeiten häufig in unterschiedlicher Bedeutung und ohne klar definierte Abgrenzung gegenüber „städtisch“ und „städtischer Raum“ verwendet. Auch im Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ wird immer wieder vom „ländlichen Raum“ geschrieben, wobei offensichtlich unterschiedlich abgegrenzte Räume gemeint sind, ohne dies klar zu benennen. Spitzer (1985: 1) stellte fest, dass der ländliche Raum früher in Deutschland eine so dominierende und selbstverständliche Bedeutung gehabt habe, dass „kaum ein Bedürfnis zur Definition und Problematisierung seiner Inhalte“ bestanden habe. Inzwischen sei aber die Entwicklung von Stadt und Land unterschiedlich vorangeschritten, und Strukturen und Prozesse wichen signifikant voneinander ab, so dass für die Raumwissenschaft eine räumliche und definitorische Abgrenzung notwendig sei (Spitzer 1985: 3).

Anders argumentiert Mose (2005). Er gibt eine Übersicht über die Begriffsentwicklung und weist darauf hin, dass bis in die 1960er Jahre unter „ländlicher Raum“ ein „relativ homogener Raumtyp“ verstanden wurde, der charakterisiert war durch die große Bedeutung der Landwirtschaft und eine geringe Bevölkerungsdichte (Mose 2005: 573). Heute sei demgegenüber von einem „differenzierten Muster unterschiedlich entwickelter Ländlicher Räume“ auszugehen, so dass sinnvoll nur noch der Plural verwendet werden sollte (Mose 2005: 573). Dementsprechend ging bereits das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Raumordnungsbericht 2000 von sieben Typen ländlicher Räume aus, die sich zum Teil überlappen, von „strukturschwachen ländlichen Räumen mit sehr starken Entwicklungsproblemen“ über „ländliche Räume in der Nähe von Verdichtungsräumen“ bis zu „ländlichen Räumen mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik“ (BBR 2000: 65).

Im Bericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung („Unser Plan für Deutschland“) heißt es: „Stadt und Land sind keine voneinander abgegrenzten oder gar abgeschlossenen Räume, sondern vielfältig miteinander verflochten. Beide Raumtypen entziehen sich einer allgemeingültigen Definition“ (BMI 2019: 57). Als wichtigste methodische Ansätze zu ihrer Abgrenzung mit Hilfe der Gewichtung unterschiedlicher Indikatoren werden einerseits die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) genannt, die auf Merkmalen der Dichte und der Verstädterung beruhen, andererseits die Verwendung von Faktoren der land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzung, der Siedlungsstruktur und der Erreichbarkeit durch das Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut. Nach der Definition des BBSR leben derzeit 32%, nach derjenigen des Thünen-Instituts 56% der Bevölkerung in (eher) ländlichen Räumen (BMI 2019: 57).

Diese Vielfalt an Begriffsdefinitionen – von denen nur einige hier zitiert sind – mit stark voneinander abweichenden Ergebnissen macht es schwierig, noch eine signifikante Gemeinsamkeit dieses Raumtypus zu finden außer dem höheren Anteil von Freiflächen und – damit zusammenhängend – der niedrigeren Bevölkerungsdichte im Verhältnis zu großstädtischen Ballungsräumen. Es ist daher zu fragen, ob es angesichts der seit Jahrzehnten zunehmenden Urbanisierung der ländlichen Räume und der damit verbundenen Angleichung der Wirtschaftsverhältnisse und Lebensweisen im ganzen Land nicht fraglich ist, ob überhaupt noch sinnvollerweise ländliche Räume mit Hilfe von Indikatoren abzugrenzen und als eigene Raumkategorie zu behandeln sind. Es erscheint zunehmend sinnvoll, auf die Kategorie und die Begriffe „ländlicher Raum/ ländliche Räume“ in der Raumordnung und im wissenschaftlichen und planerischen Schrifttum zu verzichten zugunsten klarer definierter Raumbegriffe und den Begriff „ländlicher Raum“ weitgehend der Alltagssprache zu überlassen.

Im bayerischen Landesentwicklungsprogramm ist der ländliche Raum als Gebietskategorie ausgewiesen, die untergliedert wird in „a) allgemeiner ländlicher Raum“ und „b) ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen“ (BayStMFLH 2018: 33). Der aktuelle Heimatbericht 2018 der Staatsregierung, der die „Entwicklung des ländlichen Raums“ (Untertitel) darstellen soll, verwendet diese Abgrenzung (BayStMFH 2019: 5), unterscheidet aber nicht zwischen den beiden Untergliederungen, bleibt also der Fiktion eines einheitlichen ländlichen Raumes verhaftet. Wie problematisch dies ist, zeigt sich, wenn man berücksichtigt, welche Stadt- und Landkreise dem „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“ angehören. Mittelstädte wie Landshut, Passau, Bayreuth, Hof, Schweinfurt, Kempten, Memmingen und weitere gehören zu dieser Gebietskategorie. Die Daten zur Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft dieser Städte werden also dem ländlichen Raum zugerechnet. Dass Mittelwertbildungen von derart unterschiedlichen Räumen – periphere Landkreise mit Bevölkerungsabnahme einerseits und Mittelstädte mit wachsenden Bevölkerungs- und Wirtschaftszahlen andererseits – zur Verschleierung regional differenzierter Problemlagen führen, liegt auf der Hand und zeigt erneut die Problematik einer Kategorie „ländlicher Raum“.

Es wird daher vorgeschlagen, in der bayerischen Raumordnung und Landesplanung auf die Begriffe „ländlicher Raum“ bzw. „ländliche Räume“ zu verzichten, ebenso wie auf den weitestgehend auf die Probleme gewisser ländlicher Teilräume bezogenen Be-

griff „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“, und stattdessen für planerische Raumtypisierungen und für Zwecke der Regionalförderung neue, das gesamte Staatsgebiet berücksichtigende Begriffe einzuführen. Damit würde auch den Handlungsempfehlungen der Bundeskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ Rechnung getragen, die „Stadt-Land-Kooperationen“ und „Stadt-Umland-Netzwerke“ empfehlen und ihre Forderungen weitgehend auf gesamtstaatliche, nicht nur stadt- oder landtypische Handlungsfelder beziehen (vgl. BMI 2019: 58-60).

### 3 Zusammenfassende Überlegungen

Dem Autor ist bewusst, dass die gemachten Vorschläge teilweise sehr weitgehend in das bestehende Verwaltungs- und Planungsraumgefüge eingreifen. Bei ihrer Umsetzung würden vielfältige Interessen von Gebietskörperschaften, Politikerinnen/Politikern und Planungsakteuren berührt. Wie die Erfahrung bei früheren Reformbemühungen zeigt, würden starke Widerstände hervorgerufen, so dass sicherlich mit einer Umsetzung in näherer Zukunft nicht zu rechnen ist. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass mit sämtlichen vorstehenden Vorschlägen Überlegungen aufgegriffen werden, die in der einen oder anderen Form in der Vergangenheit mehrfach von Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern, Raumplanerinnen/Raumplanern und Politikerinnen/Politikern publiziert wurden.

Einige Beispiele wurden zitiert. Zum Thema der Neuabgrenzung von Planungsregionen hat zuletzt die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ Handlungsbedarf angemeldet: „Die Einteilung der Planungsregionen und die Aufgaben der Regionalplanung sollen grundsätzlich überprüft werden. Dies wird auch von diversen Fachverbänden und Akademien seit langem gefordert“ (Bayerischer Landtag 2018: 77). Und es sei darauf hingewiesen, dass die kommunalen Spitzenverbände in Bayern seit Jahren die Raumkategorien im Landesentwicklungsprogramm sehr kritisch beurteilen. So schreibt der Bayerische Gemeindetag 2012 in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines neuen Landesentwicklungsprogramms, dass er bereits 2006 vorgeschlagen habe, „die überkommenen Modelle der Landesplanung wie insbesondere das Zentrale-Orte-System oder auch die Raumkategorien ganz grundsätzlich auch unter Einbeziehung der Wissenschaft zu hinterfragen.“ Des Weiteren wird bemängelt, dass das Landesentwicklungsprogramm „in der herkömmlichen Begriffswelt verhaftet“ bleibe und daher kaum Antworten auf die „neuen Herausforderungen auch an die Raumstruktur“ finde. „Eine echte Vision für den Freistaat Bayern fehlt“ (Busse 2012: 329).

Zur Operationalisierung neuer problembezogener und dem Förderbedarf angepasster Raumgliederungen und -abgrenzungen lassen sich Indikatoren dem Kriterienkatalog der bayerischen Enquete-Kommission entnehmen. Der Bericht nennt vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit (Verteilungs-, Verfahrens-, Chancen- und Generationengerechtigkeit), die in allen Landesteilen erfüllt sein sollten (Bayerischer Landtag 2018: 18-22). Wichtige Indikatoren, die anzeigen, ob und inwieweit räumliche Defizite bei der Erreichung der Gerechtigkeitsdimensionen bestehen, ergeben sich beispielsweise aus den Bereichen Beschäftigung und Einkommen, Versorgung mit Gü-

tern und Dienstleistungen, Wohnungsversorgung und Wohnkosten, Verkehrsanbindung und Mobilität, Lebenserwartung, medizinische Versorgung, gesunde Lebensverhältnisse, Umwelt- und Freiraumqualität, nachhaltige Wirtschaftsweise.

Defizite bei einzelnen aus diesen Bereichen gewonnenen Indikatoren können planerischen Handlungsbedarf hervorrufen und zur Abgrenzung problembezogener Planungsräume verwendet werden. Statt allgemein von „Räumen mit besonderem Handlungsbedarf“ zu sprechen, ohne den aus einer Mehrzahl von Indikatoren abgeleiteten Bedarf näher zu definieren, wäre es zielführender im Sinne einer erfolgsorientierten Förderung, Räume mit gleichen oder ähnlichen Problemlagen auszuweisen und den Handlungsbedarf zu konkretisieren. Beispiele wären „Räume mit Arbeitsmarktproblemen“, in denen die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert wird; „Räume mit Defiziten bei der Wohnungsversorgung“, in denen der Förderungsschwerpunkt auf dem Wohnungsmarkt liegt; „Räume mit mangelhafter ÖPNV-Anbindung“, in denen der öffentliche Personennahverkehr gezielt gefördert wird; „Räume mit gravierenden Umweltproblemen“, für die Sanierungsprogramme aufgelegt werden; „Räume mit mangelhafter Breitbandversorgung“ mit entsprechendem Förderungsbedarf. Mit derartigen problem- und projektbezogenen Raumabgrenzungen, die sowohl eher städtische als auch eher ländliche Räume umfassen und sich durchaus überschneiden können, wäre es möglich, Fördermittel gezielter im Sinne einer Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern einzusetzen.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2019): Regionale Innovationen und Identifikation. Pressemitteilung vom 2. Juli 2019. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.
- Bayerische Staatsregierung (2019): 18. Raumordnungsbericht Bayern 2013-2017. München.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. München. = Drucksache 17/19700.
- BayStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2019): Heimatbericht 2018. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Lesefassung – Stand 2018. München.
- BayStMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern (1974): Stadt-Umland-Gutachten Bayern. Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern. München.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.
- Blotevogel, H. H. (1984): Territorialität und räumliche Identität. Zusammenfassung und Ergebnisse der Diskussion mit Projektanzeigen. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 58, 1, 47–54.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.
- Boustedt, O. (1970): Stadtregionen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Auflage, Band III. Hannover, Spalten 3207–3237.
- Busse, J. (2012): Entwurf des Landesentwicklungsprogramms. In: Bayerischer Gemeindetag 8, 329–332.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017): Mehr Menschen, mehr Stadt – Langfristige Siedlungsentwicklung. München.

- Mädling, H. (2011): Große Trends. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 21–40.
- Maier, J.; Paesler, R.; Ruppert, K.; Schaffer, F. (1977): Sozialgeographie. Braunschweig.
- Mose, I. (2005): Ländlicher Raum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 573–579.
- Paesler, R. (1982): Region – Stadtregion – Agglomerationsraum München. Probleme der Abgrenzung und neuere Entwicklungstendenzen. In: Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft München 67, 21–33.
- Paesler, R. (1991): Zur Persistenz räumlicher Strukturen in Bayern – historisch-geographische Aspekte der Raumanalyse und -planung. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 90er Jahren. Augsburg, 46–55. = Angewandte Sozialgeographie 24.
- Priebs, A. (1997): Die Stadtregion als Verwaltungs- und Planungseinheit. München. = Arbeitsmaterialien des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München 11.
- Ruppert, K.; Deuringer, L.; Maier, J.; Paesler, R.; Polensky, T.; Poschwatta, W.; Ruhl, G.; Schaffer, F.; Thürauf, G. (1973): Planungsgrundlagen für den bayerischen Alpenraum. München.
- Ruppert, K.; Freitag, D.; Landmann, H. D.; Maier, J.; Paesler, R.; Penz, H.; Philipp, W.; Polensky, T.; Schaffer, F.; Speiser, H.; Thürauf, G.; van Vught, P. (1969): Planungsregionen Bayerns – Gliederungsvorschlag. München.
- Ruppert, K.; Paesler, R. (1984): Raumorganisation in Bayern. Neue Strukturen durch Verwaltungsgebietsreform und Regionalgliederung. München. = WGI-Berichte zur Regionalforschung 16.
- Saller, R. (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung 58, 2–3, 211–221.  
<https://doi.org/10.1007/BF03185191>
- Spitzer, H. (1985): Der ländliche Raum. Raumordnungsgemäße Bestimmung, Gliederung und Entwicklung. Hannover. = Beiträge der ARL 85.

---

## Autor

*Dr. phil. Reinhard Paesler (\*1942), Studium der Geographie (Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialgeographie), Anglistik, Amerikanistik und Geschichte in München (LMU und TU) und Manchester, Lehramts-Staatsexamen 1968, Promotion 1973, seit 1969 im Institut für Wirtschaftsgeographie der LMU München als wissenschaftlicher Mitarbeiter, a. o. Professor (vertr.), seit 1996 Akademischer Direktor, seit 2007 im Ruhestand. Mitglied der LAG Bayern der ARL und der Bayerischen Amerika-Akademie, 2015–2018 Mitglied der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ des Bayerischen Landtags.*

Hans-Martin Zademach, Simon Dudek

## SOZIALE INFRASTRUKTUR UND RÄUMLICHE GERECHTIGKEIT – ZUM POTENZIAL DES ANSATZES DER FUNDAMENTALÖKONOMIE

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Konzept räumlicher Gerechtigkeit: Renaissance der sozialen Infrastruktur?
- 3 Soziale Infrastruktur weitergedacht – Der Ansatz der Fundamentalökonomie
- 4 Zur steuerpolitischen Sicherung der Alltagsökonomie auf Gemeindeebene
- 5 Fazit

Literatur

### Kurzfassung

Die Raumordnungspolitik der Bayerischen Staatsregierung begegnet den ungleichen Lebensverhältnissen im Freistaat gegenwärtig schwerpunktmäßig anhand von Förderprojekten für strukturschwache Regionen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Kommunen durch die Schaffung wirtschaftlichen Wachstums höhere Steuereinnahmen erzielen und so öffentliche Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge besser finanzieren können. Unter Rückgriff auf den noch recht jungen Ansatz der sogenannten Fundamentalökonomie (*Foundational Economy*, auch als „Ökonomie des Alltagslebens“ übersetzt) möchte der vorliegende Beitrag einen alternativen Blick auf den Zusammenhang von regionaler Wirtschaftskraft und öffentlichen Leistungen eröffnen. Insbesondere wird aufgezeigt, dass die ökonomischen Voraussetzungen des Alltagslebens, also die Basisleistungen unserer Gesellschaft, wie sie im Ansatz der Fundamentalökonomie zusammengefasst werden, nicht nur mit einer Versorgungsfunktion verbunden sind, sondern darüber hinaus auch erhebliche weitere Wirkungen entfalten, allen voran auf dem Arbeitsmarkt. Vor dem Hintergrund dieser Betrachtung wird dafür plädiert, auch raumordnungspolitische Instrumente wie insbesondere den kommunalen Finanzausgleich verstärkt zur Sicherung der Fundamentalökonomie einzusetzen.

### Schlüsselwörter

Räumliche Gerechtigkeit – soziale Infrastruktur – Daseinsvorsorge – Fundamentalökonomie – kommunaler Finanzausgleich

## **Social infrastructure and spatial justice: On the potentials of the foundational economy approach**

### **Abstract**

The regional planning policy of the Bavarian state government addresses unequal living conditions in the federal state typically by dint of supporting projects for structurally weak regions. This approach is based on the idea that by creating economic growth, municipalities can generate higher tax revenues and consequently can better finance public services of general interest. On basis of the so-called foundational economy approach, the paper in-hand suggests an alternative perspective on the connection between regional economic prosperity and public services. In specific, it is demonstrated that the basic services of the foundational economy do not only provide necessary and welcome achievements of general interest, but induce further impacts in the local economy, above all on the labour market. Accordingly, the article argues in favour of using the instruments of spatial planning – most notably the municipal financial equalisation scheme – for a greater backing of the foundational economy.

### **Keywords**

Spatial justice – social infrastructure – public services – foundational economy – financial equalisation

## **1 Einleitung**

Dem Freistaat Bayern wird für die nächsten 20 Jahre ein anhaltender Bevölkerungszuwachs prognostiziert, von 13,08 Mio. im Jahr 2018 auf dann 13,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020: 11), mit erheblichen regionalen Unterschieden: Während die Landeshauptstadt und ihr Umland mit zweistelligen Zuwachsraten (z. B. Landkreis Dachau: +12,4%) rechnen können, wird etwa der Landkreis Kronach im Regierungsbezirk Oberfranken laut den Prognosen 11,8% seiner Bevölkerung verlieren, bei einer gleichzeitigen Alterung der dortigen Gesellschaft (Anstieg des Durchschnittsalters von 47,2 Jahren im Jahr 2018 auf dann 50,7 Jahre). In München hingegen altert die Gesellschaft deutlich langsamer (Anstieg des Durchschnittsalters von 41,6 Jahren in Jahr 2018 auf dann 42,6 Jahre).

Eine wesentliche Triebkraft hinter dieser Entwicklung liegt neben der räumlich selektiven Zuwanderung in der Binnenwanderung in Bayern. So verzeichnen strukturschwache Räume einen Abwanderungstrend in die Zentren und Metropolen des Landes. Der daraus resultierenden ungleichen demographischen Entwicklung begegnet der Freistaat Bayern seit 2013 schwerpunktmäßig mithilfe der Förderkulisse „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“. Maßgeblich dafür, dass eine Kommune in diese Kategorie eingeordnet wird, ist ein Indikator, der demographische und sozioökonomische Maßzahlen umfasst, jeweils im Mittel der letzten fünf Jahre (Bayerische Staatsregierung 2013: 32–33). Dieses regionalpolitische Instrument zielt – ganz klassisch im Sinne des wettbewerbsspolitischen Paradigmas (Brenner 2004) – auf die Initiierung wirtschaftlichen Wachstums in den Regionen Bayerns ab. Anhand projektbezogener Finanzzuschüsse sollen wirtschaftsfreundliche Initiativen vor Ort unterstützt werden,

so soll auf eine positive Entwicklung hingewirkt werden. Der ökonomische Erfolg wirkt als Pull-Faktor zur demographischen Stabilisierung dieser Regionen. Dass dieser Gedanke zu kurz greift, zeigen die hinlänglich bekannten, sich regelmäßig weiter verschärfenden Disparitäten (vgl. Miosga 2015) im Freistaat.

Es stellt sich daher die Frage, ob Aspekte der Daseinsvorsorge, insbesondere in strukturschwachen Räumen, nur von der ökonomischen Prosperität abhängen können. Mit anderen Worten: Gelingt es alleine durch Programme der Wirtschaftsförderung, die Gemeinden zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG<sup>1</sup>) zu ermächtigen? In der entsprechenden wissenschaftlichen Debatte zur Daseinsvorsorge lassen sich in den letzten Jahren zwei Forschungsfelder identifizieren. Eine erste Reihe von Arbeiten setzt sich mit dem Wegbrechen staatlicher Leistungen in der Daseinsvorsorge auseinander (Pütz/Spangenberg 2006; Einig 2008; Neu 2009) und stellt eine Responsibilisierung der Zivilgesellschaft – also eine Verantwortungsdelegation auf die lokale Bevölkerung – in diesem Bereich fest (Neu 2014; Steinführer 2015). Eine zweite Forschungsrichtung diskutiert die notwendigen Anpassungen auf lokaler Ebene, um Leistungen der Daseinsvorsorge weiterhin zugänglich zu machen. Im Sinne der genannten Responsibilisierung wird für die verstärkte Einrichtung von Public-Private-Partnerships (Eisenkopf 2007) oder eine Organisation der Daseinsvorsorge über genossenschaftliche Ansätze (Klemisch/Maron 2010) argumentiert. Dem gegenüber stehen Forderungen nach einer stärkeren Rolle des Staates in der Daseinsvorsorge (Hirsch/Brüchert/Krampe 2013; Butterwegge 2018), etwa in Form von Rekommunalisierungen, also der Vergemeinschaftung ehemals privatisierter öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Kommunen (Becker/Beveridge/Naumann 2015). Im Zentrum dieser Beiträge steht die Überlegung, dass staatliches Handeln als Korrektiv zur ungleichen Entwicklung von Regionen wirken muss.

Im Kontext dieses Diskurses um die Rolle der öffentlichen Hand bei der Organisation der Daseinsvorsorge fokussiert der vorliegende Beitrag die Bedeutung der Kommunen für öffentliche Leistungen und damit zugleich für die lokale Wirtschaftsstruktur. Als Ausgangspunkt der Betrachtung dient das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, wie es die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Konkretisierung des Verfassungsziels der Gleichwertigen Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen (Art. 3, Abs. 2 BV)<sup>2</sup> erarbeitet hat. Dieses Konzept wird im nächsten Abschnitt knapp dargelegt. Nachfolgend legt der dritte Abschnitt offen, inwieweit eine angemessene Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur bzw. Basisleistungen unserer Gesellschaft, wie sie im Ansatz der *Foundational Economy* konzipiert wird (insbesondere die öffentlichen Leistungen der Kommunen zählen dazu), zu größerer räumlicher Gerechtigkeit beitragen kann. Dabei macht die Perspektive dieses Ansatzes deutlich, dass die „Ökonomien des Alltagslebens“ neben ihrer sozialstaatlichen Versorgungsfunktion auch

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

2 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-1), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

eine hohe Bedeutung für den lokalen Arbeitsmarkt haben. Vor dem Hintergrund diskutiert der vierte Abschnitt Möglichkeiten, wie Bayerns Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen besser als bislang befähigt werden können, diese Leistungen auch weiterhin anbieten zu können. Ein kurzes Fazit beschließt den Beitrag.

## **2 Das Konzept räumlicher Gerechtigkeit – Renaissance der sozialen Infrastruktur?**

Als Reaktion auf einen Volksentscheid im September 2013 richtete der bayerische Landtag 2014 die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ ein. Diese Kommission hat in mehrjähriger Arbeit Handlungsempfehlungen ausgearbeitet, wie ein Auseinanderdriften Bayerns in wirtschaftlich leistungsfähigere und weniger stärkere Gebiete verhindert und räumliche Gerechtigkeit in allen Bereichen Bayerns sichergestellt werden kann. Dabei legt die Kommission überzeugend dar, dass räumliche Gerechtigkeit ein wichtiger Aspekt der Integrationsfähigkeit einer Gesellschaft ist. Demnach würde ein Anstieg räumlicher Disparitäten auch zu Desintegrationsprozessen innerhalb der Gesellschaft führen: „Anders als die reine Definition von Mindeststandards hat die Forderung nach Gerechtigkeit somit auch die Schere innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Regionen im Blick. Wenn die Schwelle zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen wächst, dann leidet die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und die Akzeptanz jenes politischen Systems, das diese zunehmende Spaltung verursacht oder zulässt, schwindet. Gerechtigkeit ist also gleichermaßen Grundlage und Leitprinzip einer funktionierenden Gesellschaft“ (Bayerischer Landtag 2017: 19).

Wie deutlich wird, liegt der zentrale Zugang der Kommission im Begriff der Gerechtigkeit (gegenüber Gleichheit oder Gleichwertigkeit). Tatsächlich entwirft die Kommission ein ausgefeiltes eigenständiges Modell: das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit. Dabei wird der Gerechtigkeitsbegriff entlang von vier verschiedenen Dimensionen ausdifferenziert, nämlich erstens Verteilungs-, zweitens Verfahrens-, drittens Generationen- sowie viertens Chancengerechtigkeit.

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt dabei „die raumbezogene, soziale Gerechtigkeit beim Zugang zu Gütern, Ressourcen und Infrastrukturen“ (Bayerischer Landtag 2017: 20). Unter Zugänglichkeit kann in diesem Zusammenhang die Nähe zu bzw. Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs verstanden werden. Neben dem Zugang beschreibt dieser Teilaspekt indes auch die soziale Gerechtigkeit innerhalb einer Gesellschaft, also ob vonseiten des Individuums der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen materiell gesichert ist. Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen orientiert sich die Enquete-Kommission bei der Verteilungsgerechtigkeit am gewerkschaftlichen Leitbild der „Guten Arbeit“, das sich in Bezug auf die räumliche Gerechtigkeit etwa in Flächentarifverträgen niederschlägt. Auch benennt die Kommission eine Reihe von Indikatoren für diese Gerechtigkeitsdimension. Diese weisen Analogien zum Zentrale-Orte-Konzept auf. In der Systematisierung der Kommission sollen infrastrukturelle Aspekte der Daseinsvorsorge wie Wasser und Energieversorgung in der Wohnung, der Zugang zu Grünflächen im unmittelbaren

Wohnumfeld sowie wohnortnahe Möglichkeiten zur Versorgung und der Zugang zu öffentlichen Verkehrsangeboten gegeben sein. Entsprechend weit soll sich das Angebot mit steigender Distanz – der Wohngemeinde, des Landkreises und über diesen hinaus.

Mit der Dimension der Verfahrensgerechtigkeit wird die „Gleichheit im Sinne von gleichen Zugängen, Gleichstellung und Gleichbehandlung“ (Bayerischer Landtag 2017: 21) verbunden. Im Kontext der Lebensbedingungen rahmt die Kommission die Verfahrensgerechtigkeit als Gleichheit der Partizipationsrechte innerhalb der Gesellschaft. Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen protegiert die Kommission die Stärkung von „Instrumente[n] und Mechanismen des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs“ (Bayerischer Landtag 2017: 24). Auf der kommunalen Ebene sind dies beispielsweise Teilnehmungsformen, die den Bürgerinnen und Bürgern offenstehen – von der formellen Beteiligung an Planungsverfahren und Bürgerentscheiden bis zu informellen Teilnehmungsangeboten, die sich auch auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge beziehen. Ein Indikator dieser Gerechtigkeitsdimension ist die individuelle Zugänglichkeit zu jeglicher Form von Partizipationsmöglichkeiten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen.

Die Generationengerechtigkeit stellt die dritte Dimension der räumlichen Gerechtigkeit dar. Bezogen auf die Lebensbedingungen führt die Kommission dabei das Ziel einer ökologischen Nachhaltigkeit in den Gerechtigkeitsbegriff ein. Als konkrete Komponenten benennt sie: „effektiver Klimaschutz zur Begrenzung der Erwärmung, Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und dauerhafter Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser etc.), effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc.“ (Bayerischer Landtag 2017: 22). Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen versteht die Kommission unter Generationengerechtigkeit die Stabilisierung des Erwerbssystems in allen Regionen Bayerns. Entsprechend zielen auch die Indikatoren der Generationengerechtigkeit darauf ab, „die Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen mit den Kriterien einer starken Nachhaltigkeit in Übereinstimmung zu bringen“ (Bayerischer Landtag 2017: 26). Dies schlägt sich konkret in der Messung der Flächenneuanspruchnahme und des wohnortnahen Zugangs zum öffentlichen Personennahverkehr nieder.

Die vierte Dimension, die Chancengerechtigkeit, wird verstanden als die individuelle Möglichkeit, eigene Lebenspläne zu verwirklichen (Bayerischer Landtag 2017: 21). Daraus lässt sich ableiten, dass es Aufgabe des Freistaates ist, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, wonach es jeder und jedem einzelnen ermöglicht wird, ihre/seine Chancen nutzen zu können. Chancengerechtigkeit im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen bedeutet der Kommission zufolge, dass „vor allem jenen vulnerablen Personen und Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden [soll], die zumeist vielfältige Benachteiligungen erfahren haben und bei denen eine Benachteiligung meist weitere nach sich zieht“ (Bayerischer Landtag 2017: 25). Unter dem Aspekt der „Guten Arbeit“ sollten diesen Gruppen besondere Möglichkeiten und Unterstützungen zur beruflichen Weiterbildung sowie zum beruflichem und sozialem Aufstieg geboten werden. Wesentliches Moment ist dabei die Durchsetzung des Mindestlohns und seine alsbaldige Erhöhung. Auch im Hinblick auf die Chancenge-

rechtigkeit erstellt die Kommission Indikatoren. Beispielhaft hierfür stehen differenzierte Öffnungszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsangebote, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf hohem Niveau zu unterstützen (Bayerischer Landtag 2017: 26). Chancengerechtigkeit kann also bereits durch eine Anpassung des Zugangs zur Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene gesichert werden.

In der Gesamtschau der vier Teildimensionen und der jeweils angeführten Indikatoren zeigt sich, dass räumliche Gerechtigkeit in besonderem Maße vom Zugang zu den grundlegenden Einrichtungen unseres Zusammenlebens abhängt. Aus dieser Feststellung lässt sich normativ ableiten, dass diese grundlegenden Einrichtungen bzw. Infrastrukturen – oder eben „Alltagsökonomien“, um es in den Worten des Konzepts der *Foundational Economy* auszudrücken – für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden müssen, unabhängig von bestehenden Disparitäten.

### **3 Soziale Infrastruktur weitergedacht: Der Ansatz der Fundamentalökonomie**

Die oben formulierte normative Forderung nach einer allgemein und landesweit zugänglichen sozialen Infrastruktur lässt sich nicht nur mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit begründen, sondern ist auch ein Kernargument des Ansatzes der *Foundational Economy*. Dieser noch recht junge Ansatz (wörtlich als „Fundamentalökonomie“ übersetzt, sinngemäß als „Ökonomie des Alltagslebens“) wurde ab 2013 von einer europaweiten Gruppe von Akademikerinnen und Akademikern – dem *Foundational Economy Collective* – als innovative Kombination verschiedener heterodoxer Theorieangebote entwickelt. Wesentliches Anliegen dieses Ansatzes ist es, mit der Vorstellung zu brechen, dass es nur die eine Wirtschaft gibt, die auf Basis eines abstrakten, ahistorischen Marktmechanismus operieren würde. Stattdessen betont der Ansatz die Vielfalt von Ökonomien und spricht von unterschiedlichen Zonen innerhalb der Ökonomie mit verschiedenen Akteurslogiken und Organisationsformen, um damit auf die oftmals übersehene, fundamentale bzw. grundlegende („foundational“) Rolle bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten hinzuweisen, die für alle Bürgerinnen und Bürger elementar sind, um im Alltag gut leben zu können (Plank 2019: 3).

Ganz konkret wird im Ansatz der Fundamentalökonomie argumentiert, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger eine bessere Balance zwischen der Sorge um Arbeitsplätze und Löhne einerseits und der kollektiven Bereitstellung von lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen wie Wohnen, Energie, Wasser, Gesundheit, Bildung und Pflege andererseits schaffen müssen (vgl. dazu und auch weiterführend *Foundational Economy Collective* 2019). In genau diesem Zusammenhang, also der institutionellen Vielfalt und der gesellschaftlichen Einbettung von wirtschaftlichen Aktivitäten, spricht Plank (2019: 4) auch ausdrücklich vom „Bereich der Daseinsvorsorge“ bzw. den „Infrastrukturen des Alltagslebens“.

Nochmals etwas anders ausgedrückt umfassen die Ökonomien des Alltagslebens die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die für das Alltagsleben erforderlich sind und von allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Status in Anspruch genommen werden. Dabei werden grundsätzlich zwei Formen unterschieden: einer-

seits die materielle Fundamentalökonomie, die neben der Nahversorgung auch eine Versorgung mit Wasser, Strom und Heizung gewährleistet sowie weitere Transportleistungen wie den Personennah- und Fernverkehr, der über festinstallierte Leitungs- und Schienennetze erbracht wird, bereitstellt. Zum anderen die sogenannte providentielle (von englisch „to provide“, bereitstellen) Fundamentalökonomie, die durch öffentliche Wohlfahrtsaktivitäten alle Bürgerinnen und Bürger mit Leistungen wie medizinischer Versorgung, Bildung und Einkommenstransfers versorgt (Foundational Economy Collective 2019: 36).

Zweifellos ist der Ansatz insgesamt weder widerspruchs- noch kritikfrei. So ist bereits die Abgrenzung der fundamentalen Ökonomie(n) selbst unscharf – schon allein aus historischen Gründen: Gesellschaftliche Entwicklungen führen dazu, dass Luxusgüter Teil der Ökonomien des Alltagslebens werden (Plank 2019 nennt das Beispiel der Altenpflege). Den Vertreterinnen und Vertretern der *Foundational Economy* geht es aber auch nicht darum, eine endgültige Liste zu definieren. Vielmehr zielen sie mit ihrem Ansatz darauf, regelmäßig übersehene – weil vollkommen selbstverständlich gewordene – Teile unseres Alltagslebens wieder in ein angemessenes Licht zu rücken. Auch regen sie zu einer experimentellen und partizipativen Politik an, in der z. B. Bürgerinnen und Bürger direkt befragt werden können, welche gesellschaftspolitischen Prioritäten sie setzen möchten (vgl. ARL 2020).

Die enorme gesellschaftliche Bedeutung der Ökonomien des Alltagslebens erschließt sich sehr rasch mit einem Blick auf die Arbeitsmarktstatistik. Der Erwerbstätigenanteil in diesen Wirtschaftsbereichen liegt in der Bundesrepublik Deutschland bei etwa 42% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Foundational Economy Collective 2019: 70). Dabei sind Versorgungs- wie Beschäftigungsdimension der Ökonomien des Alltagslebens räumlich ungleich verteilt: Während die Versorgung in Ballungsräumen gesichert ist, muss die Bevölkerung in ländlichen Räumen weite Wege auf sich nehmen, um die entsprechenden Einrichtungen zu erreichen. Zugleich kommt den Ökonomien des Alltagslebens in ländlich-peripheren und strukturschwachen Räumen eine weitaus größere Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt zu. So ist der Anteil fundamentalökonomischer Arbeitsplätze an der Gesamtbeschäftigung in diesen Regionen deutlich höher und stellt zuweilen den letzten Stützpfeiler des Arbeitsmarkts dar (Froud/Haslam/Johal et al. 2018). Strukturschwache, wie z. B. deindustrialisierte oder stark landwirtschaftlich geprägte Regionen leiden somit nicht nur unter einer wegbrechenden Versorgung. Auch das sichere Einkommen großer Bevölkerungsteile hängt in diesen Regionen von den Systemen der Fundamentalökonomie ab.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als besonders problematisch, dass die öffentlichen Leistungen als Bestandteil der Ökonomien des Alltagslebens zunehmend unter Druck geraten. Seit den 1980er-Jahren besteht eine Tendenz zur zunehmenden Privatisierung öffentlicher Einrichtungen der Fundamentalökonomie. Hinzu kommt seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 eine Sparpolitik im öffentlichen Sektor, sodass auch bei jenen Betrieben, die in öffentlicher Hand blieben, Rentabilitätsprüfungen strenger ausfallen. Peck und Tickell (2002) begreifen diese Einschnitte als Rollback- und Rollout-Phase des Neoliberalismus. Die Rollback-Phase des Neoliberalismus ist definiert als destruktiver Akt, dessen Ziele sich an den Prämissen der Privatisie-

rung, Deregulierung, Liberalisierung, Entbürokratisierung und an der Kürzung von Staatsausgaben orientieren (Peck/Tickell 2002: 47), während die Rollout-Phase sich durch die Etablierung autoritärer Managementstrukturen definiert.

Schauplatz dieser neoliberalen Restrukturierung ist die kommunale Ebene. Welche konkreten Konsequenzen diese neoliberale Restrukturierung für die Kommunen hat, zeigen Peck und Tickell (2002: 47–48) mit explizitem Bezug auf urbane Zusammenhänge. Demnach befördert der Neoliberalismus erstens das Wachstumsprimat in der (Stadt-)Entwicklung und wertet wohlfahrtsstaatliche Leistungen als entwicklungsfeindlich und als reine Kostenfaktoren ab, wodurch gerade die Ökonomien des Alltagslebens besonders betroffen sind. Zweitens führen neoliberale Entwicklungen in räumlichen Zusammenhängen zu einer Neuausrichtung verschiedener Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens nach Marktprinzipien, begründet durch Effizienz und „Fairness“ des Marktes. Hinsichtlich der Ökonomien des Alltagslebens sind hierbei insbesondere die Privatisierungstendenzen im öffentlichen Sektor gemeint. Drittens verunmöglicht der Neoliberalismus durch wettbewerbspolitische Prinzipien und politischen Druck alternative Formen kommunaler Entwicklung, die sich an Grundsätzen der Umverteilung und der öffentlichen Finanzierung orientieren. Die Folge ist ein neoliberaler „Lock-in“ des öffentlichen Sektors. Viertens verliert die Innenperspektive der Kommune und dabei insbesondere deren sozialpolitische Perspektive an Relevanz. Ursächlich hierfür ist die aggressive Haltung von Kommunen und Regionen im Wettbewerb und ein damit einhergehender Bedeutungsgewinn der wettbewerbsorientierten Außenperspektive. Eine Fundamentalökonomie, die sich darüber definiert, dass sie sich der kurzfristigen Renditeerwartung entzieht, gerät entsprechend ins Hintertreffen.

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen für die Städte und Gemeinden sind offensichtlich. Das vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) durchgeführte KfW-Kommunalpanel weist für das Jahr 2018 einen wahrgenommenen bundesweiten Investitionsrückstand in den Kommunen von 138,4 Mrd. Euro aus (KfW-Bankengruppe 2019: 1). Im Bereich der materiellen Fundamentalökonomie machen die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (26% des gesamten Investitionsbedarfs), der Brand- und Katastrophenschutz (7%) sowie die Wasserver- und -entsorgung (5%) den größten Anteil aus. Hinsichtlich der providentiellen Fundamentalökonomie lässt sich der Bedarf insbesondere im Bereich der Schulen und Erwachsenenbildung (31%), bei den Sportstätten und Bädern (6%) und der Kinderbetreuung (5%) ausmachen.

Es lässt sich festhalten, dass die Kommunen die Versorgung mit bzw. die Erreichbarkeit von Systemen der Fundamentalökonomie im Sinne der räumlichen Gerechtigkeit gewährleisten. Jedoch können immer weniger Städte und Gemeinden diese Aufgaben ausreichend erfüllen, wie der kommunale Investitionsrückstand zeigt. Daher stellt sich die Frage, wie die kommunale Handlungsfähigkeit finanziell gestärkt werden kann. Nachfolgend werden hierzu fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten abgewogen.

#### **4 Zur steuerpolitischen Sicherung der Alltagsökonomie auf Gemeindeebene**

Das vielleicht Wichtigste am Ansatz der Fundamentalökonomie ist die Verschiebung der Perspektive: Grundlegende Bereiche der Ökonomie, die das täglich Lebensnotwendige produzieren, aber im wirtschaftspolitischen Diskurs oft unbeachtet bleiben, rücken so in den Fokus. Dadurch konnten im letzten Abschnitt nicht nur die Versorgungsleistungen identifiziert werden, die nach Ansicht der Enquete-Kommission maßgeblich für die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit sind. Zudem konnte gezeigt werden, wie relevant diese Ökonomien des Alltagslebens auch für das lokale Arbeitsplatzangebot sind. Nicht zuletzt wurde deutlich, dass die Erbringung dieser Leistungen zu einem großen Teil auf der kommunalen Ebene angesiedelt ist – woraus sich wiederum ableiten lässt, dass die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit abhängig von der Fähigkeit der Kommunen ist, die Basisleistungen im Sinne unserer Alltagsökonomien bereitzustellen.

Grundlage dieser Fähigkeit ist eine angemessene Finanzausstattung der Städte und Gemeinden. Entsprechend wird nachfolgend die gegenwärtige Situation kommunaler Haushalte dargestellt, um darauf aufbauend mögliche Wege für eine erhöhte räumliche Gerechtigkeit und eine Stärkung der fundamentalen Ökonomien in allen Kommunen Bayerns aufzuzeigen. Dabei konzentriert sich der Beitrag auf Steuern und steuerähnliche Einnahmen sowie den kommunalen Finanzausgleich, die zusammen das Gros der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Zu den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen zählen die Realsteuern, also Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer (Brutto) abzüglich der Gewerbesteuerumlage, sowie darüber hinaus die kommunalen Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und, in kleinem Umfang, die Hunde-, Zweitwohnungs- sowie weitere örtliche Steuern. Der Anteil der Steuereinnahmen, der tatsächlich auf der Gemeindeebene verbleibt und in den Kommunalhaushalt übergeht, unterscheidet sich dabei je nach Steuertyp. Die Grundsteuer geht in vollem Umfang der Kommune zu; von der Gewerbesteuer geht die sogenannte Gewerbesteuerumlage in den Allgemeinen Steuerverbund des Freistaats über. Von den eingenommenen Gewerbesteuern (Bruttogewerbesteuer) verbleiben im Durchschnitt aller Kommunen etwa 78% als Einnahme bei der Kommune (Nettogewerbesteuer). An der Einkommenssteuer sind die Kommunen zu 15% beteiligt, an der Umsatzsteuer zu 2,2%. Im Mittel der bayerischen Kommunen machen die Nettogewerbesteuer und die Einkommenssteuerbeteiligung mit insgesamt 85% den Großteil der kommunalen Steuereinnahmen aus. Grundsteuer und Umsatzsteuerbeteiligung bilden zusammen 15% der kommunalen Steuereinnahmen.

Kommunale Handlungsoptionen ergeben sich somit unmittelbar bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern, da die Gemeinden die entsprechenden Steuerhebesätze selbst festlegen (vgl. Dudek 2021). So können die Kommunen durch eine Erhöhung der Hebesätze mehr Steuermittel akquirieren. Zugleich stehen sie jedoch bei der Ansiedlung von Unternehmen in einer Konkurrenz mit anderen Gemeinden, die sich oftmals in einem Unterbietungswettbewerb äußert. Gerade strukturschwache Regionen können aufgrund fehlender weiterer Standort- und Clustervorteile in diesem Wettbewerb nur mittels niedriger Hebesätze attraktiv erscheinen.

Es zeigt sich, dass kommunale Steuereinnahmen alleine nicht die geeignete Stellenschraube zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit sind. Vielmehr verursachen und vertiefen sie noch die Gegensätze zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen bei der Ansiedlung fundamentalökonomischer Einrichtungen und führen zur regionalen Ungleichverteilung, wie sie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt wurde.

Der räumlichen Konzentration von Finanzmitteln im Raum setzt der Freistaat Bayern den Ausgleichsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs entgegen. Dieser erfüllt zwei Funktionen. Zum einen wirkt er für die Kommunen dank einer antizyklisch-kompensierenden Wirkung (Kalusche 2010: 7) als automatischer Stabilisator bei Konjunktur- und damit einhergehenden Steuereinnahmeschwankungen. Bei einer kontinuierlich positiven konjunkturellen Entwicklung, wie sie sich in den letzten Jahren in Bayern vollzog, führt dies dazu, dass die Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und damit auch der Umfang des kommunalen Finanzausgleichs steigen.

Zum anderen wirkt der kommunale Finanzausgleich als redistributiver Mechanismus zwischen den Kommunen des Freistaats. So fließt ein Teil der Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen als Gewerbesteuerumlage in den Allgemeinen Steuerverbund. In diesen fließen zudem die Landesanteile an der Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer ein. Abgezogen werden aus dem Allgemeinen Steuerverbund die Ausgaben Bayerns, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs der Bundesrepublik geleistet werden. Die Verteilung dieser Verbundmasse geschieht anhand der Verbundquote. Damit wird der Prozentsatz bezeichnet, mit dem der Freistaat die Kommunen am Allgemeinen Steuerverbund des Landes beteiligt (StMFLH 2016: 3). Die aktuelle Verbundquote wurde qua Gesetzesänderung vom Landtag am 13. Dezember 2012 von 12,5 auf 12,75% angehoben. Der Betrag, welcher der jeweiligen Gemeinde letztlich als Schlüsselzuweisung zukommt, errechnet sich schließlich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde und ihren Steuereinnahmen.

In seiner redistributiven Funktion ist der kommunale Finanzausgleich grundsätzlich in der Lage, die Disparitäten zwischen den Städten und Gemeinden hinsichtlich ihrer Haushaltskapazitäten zu mindern. Um die Kommunen jedoch in die Lage zu versetzen, aktiv regionale Wirtschaftsstrukturen mitzugestalten, bedarf es einer Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs. Eine naheliegende politische Initiative ist die Erhöhung des kommunalen Anteils an der Steuerverbundmasse. Eine entsprechende Anhebung der Verbundquote von 12,75% auf 15% war auch als Forderung von Oppositionsparteien Gegenstand der parlamentarischen Debatte im Bayerischen Landtag. Die Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf demographiebedingte Bedarfsänderungen stellt eine andere Möglichkeit dar (vgl. ARL 2010: 16). Ein erster, möglicher Weg besteht darin, die infrastrukturelle Mindestausstattung der finanzschwächsten Kommunen bei Zuwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu priorisieren. Das heißt, dass Bedarfszuweisungen zur Unterstützung von Kommunen mit defizitärer Infrastruktur verwendet werden.

Gerade im Hinblick auf das Potenzial der Fundamentalökonomie zur Herstellung der räumlichen Gerechtigkeit erscheint ein zweiter Vorschlag sinnvoll. Die Öffnung des kommunalen Finanzausgleichs für raumordnungspolitische Zielstellungen bildet die

Grundlage zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur (vgl. dazu auch den Beitrag von Weick in diesem Band). Hierzu kann das Vorhalteprinzip, wie es im aktuellen Landesentwicklungsprogramm festgelegt ist, herangezogen werden. Das entsprechende raumordnungspolitische Ziel im Landesentwicklungsprogramm lautet: „Der Gewährleistung einer dauerhaften Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit ist insbesondere in Teilräumen, die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind, der Vorzug gegenüber Auslastungserfordernissen einzuräumen“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 11). Das Vorhalteprinzip bietet dabei Kommunen die Sicherheit einer Grundversorgung unabhängig vom Auslastungsgrad. Mit dem Vorrangprinzip wird die Gebietskategorie des Raums mit besonderem Handlungsbedarf einer Funktion zugeführt. Es bestimmt den Vorrang dieser strukturschwachen Gebiete bei Strukturprogrammen des Freistaats (vgl. dazu auch den Wortlaut im Landesentwicklungsprogramm: „Der räumliche Umgriff des Raums mit besonderem Handlungsbedarf bildet damit die Kernkulisse für einschlägige staatliche Planungen und Maßnahmen sowie für Förderungen. [...] Das Vorrangprinzip trägt dazu bei, die bestehenden strukturellen Defizite abzubauen und möglichst keine neuen Defizite entstehen zu lassen. Dabei sollen arbeitsmarkt-, ausbildungs- und sozialpolitische Belange besonders berücksichtigt werden“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 33, vgl. auch den Beitrag von Paesler in diesem Band). Mit einer Priorisierung von Betrieben und Einrichtungen der Ökonomie des Alltagslebens bei der Berechnung des Bedarfs im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs wäre genau dieses Interesse gesichert.

## 5 Fazit

Ziel des Beitrags war es, mit dem Ansatz der Fundamentalökonomie einen neuen Blickwinkel auf regionale Wirtschaftsstrukturen zu eröffnen, der die Ökonomien des Alltagslebens zugleich als soziale Infrastruktur in der Grundversorgung und als wichtigen Teil der Ökonomie begreift. Insbesondere wurde deutlich gemacht, dass die räumliche Gerechtigkeit – operationalisiert entlang der vier genannten verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen – maßgeblich von einem wohnortnahen Zugang zu materiellen und providentiellen Systemen der Fundamentalökonomie abhängt. Dabei sehen sich jedoch gerade Kommunen in strukturschwachen Regionen finanziell nicht mehr in der Lage, die grundlegenden Systeme der Fundamentalökonomie aufrecht zu erhalten. Eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung ist somit eine wesentliche Maßnahme der Wirtschaftsförderung.

Als Ansatzpunkt hierfür wurde im vorliegenden Beitrag die Öffnung des kommunalen Finanzausgleichs für raumordnungspolitische Zielstellungen ausgemacht. Diese Neuausrichtung sollte idealerweise sogar im Zuge eines größeren Wurfs erfolgen, nämlich einer allgemein stärkeren Ausrichtung der Infrastrukturpolitik auf die Daseinsvorsorge. Die Folge wäre eine wieder mehr am Gemeinwohl orientierte Organisation gesellschaftlicher Handlungsfelder und somit ganz im Sinne des Ansatzes der Fundamentalökonomie.

Neben dieser sehr handlungsorientierten Schlussfolgerung will der Beitrag auch grundsätzlich dazu anregen, das Konzept der Daseinsvorsorge substanziell neu zu denken und programmatisch zu fassen. Denn der Ansatz der *Foundational Economy* macht deutlich, dass mit Daseinsvorsorge erheblich mehr verbunden ist als eine räumliche Grundsicherung: Sie ist ein wichtiger Bestandteil lokaler Wirtschaftsstrukturen und die Basis räumlicher Gerechtigkeit. Entsprechend liegt es auch im Interesse des Freistaats, seine Kommunen zur Ausgestaltung einer angemessenen sozialen Infrastruktur zu befähigen.

---

### Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2010): Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 83.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.
- Bayerische Staatsregierung (2013): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). In: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 16/2013, 550–566.
- Bayerischer Landtag (2017): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19770. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2020): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2038. Demographisches Profil für den Freistaat Bayern. Fürth. = Beiträge zur Statistik Bayerns 552.
- Becker, S.; Beveridge, R.; Naumann, M. (2015): Remunicipalization in German cities: contesting neoliberalism and reimagining urban governance? In: *Space and Polity* 19, 1, 76–90.  
<https://doi.org/10.1080/13562576.2014.991119>
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>
- Butterwegge, C. (2018): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22105-8>
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17–40.
- Eisenkopf, A. (2007): Daseinsvorsorge mit Public Private Partnerships: Ein dritter Weg? In: *Wirtschaftsdienst* 87, 11, 719–723.  
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-007-0722-1>
- Foundational Economy Collective (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Frankfurt am Main.
- Froud, J.; Haslam, C.; Johal, S.; Tsitsianis, N.; Williams, K. (2018): *Foundational Liveability: rethinking territorial inequalities*. o.O. = Foundational Economy Collective Working Paper 5.
- Hirsch, J.; Brüchert, O.; Krampe, E. (2013): *Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur*. Hamburg.
- Kalusche, J. (2010): *Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren in Deutschland vor dem Hintergrund der jüngsten Steuer- und Sozialreformen*. Frankfurt am Main. = *Sozialökonomische Schriften* 40.
- KfW-Bankengruppe (2019): *KfW-Kommunalpanel*. Frankfurt am Main.
- Klemisch, H.; Maron, H. (2010): Genossenschaftliche Lösungsansätze zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge. In: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* 60, 1, 3–13.  
<https://doi.org/10.1515/zfgg-2010-0102>
- Miosga, M. (2015): *Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen! Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung*. München.
- Neu, C. (Hrsg.) (2009): *Daseinsvorsorge: eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-91876-1>

- Neu, C. (2014): Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung. In: Dünkler, F.; Herbst, M.; Schlegel, T. (Hrsg.): Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge. Wiesbaden, 117–124. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-03931-8\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-03931-8_11)
- Peck, J.; Tickell, A. (2002): Neoliberalizing space. In: Antipode 34, 3, 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Plank, L. (2019): Ökonomie des Alltagslebens – ein sozioökonomischer Forschungsansatz. In: Der öffentliche Sektor 45, 1, 3–11. <https://doi.org/10.34749/oes.2019.3017>
- Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 337–344.
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 1, 5–16. <https://doi.org/10.1007/s13147-014-0318-3>
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2016): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München.

---

## Autoren

*Simon Dudek (\*1987) ist seit 2016 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. In der LAG Bayern der ARL engagiert er sich seit 2017.*

*Hans-Martin Zademach (\*1975) ist seit 2009 Professor für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. In seinen aktuellen Forschungsarbeiten befasst er sich schwerpunktmäßig mit Finanzbeziehungen und Kapitalflüssen sowie dem Themenkreis nachhaltiges Wirtschaften als Schlüssel zum Verständnis räumlich differenzierter Entwicklung. Seit 2018 ist er Mitglied der Lenkungsgruppe der LAG Bayern der ARL.*

Theophil Weick

## PLANUNG WIEDERENTDECKEN: RAUMORDNUNG 2.0

### Gliederung

- 1 Regulierung der Raumbeanspruchung ...
- 2 ... als Aufgabe der Raumordnung
- 3 ... über Koordination der Raumansprüche
- 4 Aufgabenwahrnehmung im Wandel
- 5 Neuorientierung der Raumordnung in Bayern
- 6 Anwendungsmaxime

### Kurzfassung

Raumordnung war von Anfang an – und ist bis heute – auf Koordination angelegt. Dieser gesellschaftspolitische Handlungsansatz zur Verwirklichung des Gleichwertigkeitspostulates als ständige Aufgabe zur Herstellung der räumlichen Gerechtigkeit erwuchs aus der Erkenntnis, dass Handlungen in verschiedenen Politikbereichen koordiniert werden müssen, sollen sie sich nicht gegenseitig beeinträchtigen oder gar blockieren. Koordination ist demzufolge zu verstehen als Prozess der Zusammenführung von Planungen und Handlungen verschiedener fragmentierter Politikbereiche zur Veränderung gesellschaftlicher Problemlagen – via strategischer Planung. Von zentraler Bedeutung ist dabei die institutionelle Verankerung eines Monitoring- und Controlling-Systems – als Herzstück strategischer Planung – zur Gewährleistung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des Planungssystems als Voraussetzung einer jeweils adäquaten Aufgabenwahrnehmung.

### Schlüsselwörter

Koordination – Integration – strategische Planung – Ziel-Mittel-Problematik

### Rediscovering Planning: Spatial Planning 2.0

#### Abstract

Spatial planning has always been based on coordination. This socio-political approach to implementing the notion of equivalence adopted the form of a permanent task striving for spatial justice and grew out of recognition that initiatives in different policy fields must be coordinated if they are not to impair or even block one another. Coordination is therefore to be understood as the process of bringing together the plans and initiatives of different, fragmented policy fields in order to address social problems – via strategic planning. Of central importance is the institutional anchoring of a system of monitoring and control – as the core of strategic planning – to ensure the adaptability and innovative capacity of the planning system, which is a prerequisite for adequately tackling the task at hand.

## Keywords

Coordination – integration – strategic planning – ends-means problem

## 1 Regulierung der Raumbeanspruchung ...

Der Mensch beansprucht Raum und verändert ihn. Hinter dieser schlichten Aussage steckt allerdings die Erkenntnis, dass Raum sowohl Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungs- und Kommunikationsprozesse über Nutzungen und deren Verteilung ist als auch gleichzeitig wiederum Bedingung für eben diese Prozesse.

Dabei ist auch das Wechselspiel zwischen den sich gegenseitig bedingenden analytischen Determinanten der Raumentwicklung – Raumnutzung und Raumstruktur (Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur) – zu berücksichtigen: So ermöglicht eine bestimmte Raumstruktur eine bestimmte Raumnutzung, wie auch umgekehrt eine bestimmte Raumnutzung eine bestimmte Raumstruktur erfordert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Regulierung der Raumbeanspruchung ein höchst voraussetzungsvolles Unterfangen darstellt.

Eine geeignete Plattform für die aktive Gestaltung der vielfältigen Raumnutzungen und ihrer Veränderungen bietet die Raumordnung – als zusammenfassende und übergeordnete Planung.

Raumordnung dient – abgeleitet sowohl aus dem Rechtsstaats- als auch aus dem Sozialstaatsprinzip (vgl. Goppel 1999: 102–103) – zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zur Grundrechtsverwirklichung. Operationalisiert ist dieser verfassungsrechtliche Auftrag raumordnungsrechtlich durch den Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Bayerischer Landtag 2018: 17).

## 2 ... als Aufgabe der Raumordnung

Raumordnung war und ist der Versuch, die räumlich ungleichen Entwicklungen – im Wesentlichen Ergebnis des räumlichen Niederschlags marktwirtschaftlicher Prozesse – auszugleichen bzw. zu regulieren. Dies erfolgt je nach Staatsverständnis (vom „Nachtwächterstaat“ über den „Wohlfahrtsstaat“ und über den „Gewährleistungsstaat“ zum „Wettbewerbsstaat“) mit je unterschiedlichen Ansätzen und Instrumenten. Dabei reichten und reichen die Ansätze – zugespitzt formuliert – von dem Einsatz dezenter Korrekturen zur Stabilisierung sich abzeichnender Entwicklungen bis hin zu Versuchen, diese Entwicklungen gänzlich umzukehren. Dementsprechend bewegten und bewegen sich die (raumordnungs-)politischen Debatten im Spannungsfeld zwischen Forderungen nach Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung einerseits sowie nach Re-Regulierung und verstärkter öffentlicher Daseinsvorsorge andererseits.

Dies kann jedoch nicht überraschen, denn die Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung im Besonderen ist immer eingebettet in die Entwicklung der gesellschaftlichen Regulation im Allgemeinen (Stichwort fordristische bzw. postfordistische

tische Regulationsweise; vgl. Dudek/Kallert 2017; Mießner 2017). So ist auch die Herausbildung von Raumordnung als räumliches Regulativ gesellschaftlicher Entwicklungen selbst als Teil des Versuches anzusehen, die Interventionen des politisch-administrativen Systems zur Aufrechterhaltung bzw. zur Optimierung des Verwertungsprozesses zielorientiert zu gestalten.

### 3 ... über Koordination der Raumannsprüche

Im Laufe der Zeit führte der Prozess der gesellschaftlichen Entwicklung zu einer funktionalen Differenzierung des politisch-administrativen Systems mit steigender Komplexität des Gesamtsystems bei gleichzeitiger Zunahme der Interdependenzen, aber auch Independenzen der jeweiligen Teilsysteme. Dementsprechend hatten sich die Steuerungsansätze ständig neu auszurichten.

Was hier zunächst sehr allgemein und abstrakt klingt, trifft konkret auch für die Entwicklung der räumlichen Planung als Teil des politisch-administrativen Systems zu. Immer dann, wenn gesellschaftliche Entwicklungen Probleme größeren Ausmaßes oder gar Krisen hervorbrachten, reagierte das politisch-administrative System mit einer Veränderung seiner Steuerungstätigkeit. Räumliche Gesamtplanung per se ist ein solcher Handlungsansatz gewesen. Er erwuchs aus der Erkenntnis, dass Handlungen in verschiedenen Politikbereichen auf Basis eines umfassend integrierten Planungssystems koordiniert werden müssen, sollen sie sich nicht gegenseitig beeinträchtigen oder gar blockieren (vgl. Weick 2012).

Raumordnung war also von Anfang an – und ist bis heute – auf Koordination angelegt. Bereits 1955 erging vonseiten der Bundesregierung ein Auftrag an den Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO), ein Leitbild für die Koordinierung der von der Bundesregierung zu treffenden raumwirksamen Maßnahmen zu erarbeiten (vgl. Mäding 2017: 373). Mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes (ROG) 1965 wurde – quasi in Umsetzung der 1961 vorgelegten Ergebnisse des Sachverständigenausschusses – die überörtliche Gesamtplanung als Instrument der Koordination konkurrierender oder gar konfligierender Raumannsprüche institutionalisiert: Raumordnung als zusammenfassende und übergeordnete Planung.

Zusammenfassende Planung stellt sich dar als das Zusammenfassen und aufeinander abstimmen aller örtlichen und fachlichen Raumannsprüche zu einem Konzept für eine gesamträumliche Ordnung und Entwicklung im Rahmen des Abwägungsgebotes. Übergeordnete Planung wiederum wird verstanden als Rahmensetzung im Sinne der Überörtlichkeit (Vorgaben an die Bauleitplanung) und Überfachlichkeit (Vorgaben für die Fachplanung).

Die Zusammenführung der beiden – analytisch getrennten – Gegenstandsbereiche „zusammenfassend“ und „übergeordnet“ kann dann interpretiert werden als die Überführung der Abwägungsergebnisse der zusammenfassenden Planung in überörtliche und überfachliche Vorgaben. Mit dieser Zusammenführung wird der eigentliche Prozess der Zielentwicklung und Zielbestimmung im Rahmen institutioneller Regelsysteme verdeutlicht. Dabei prägen institutionelle Regelsysteme die Strukturierung der

Handlungsentwürfe, ebenso wie umgekehrt Handlungsentwürfe auf Basis latent vorhandener Problemlösungsansätze und hierfür erforderlichen Entscheidungs routinen institutionelle Regelsysteme restrukturieren.

In diesem Kontext kann dann Koordination generell definiert werden als Prozess der Zusammenführung von Planungen und Handlungen verschiedener, fragmentierter Politikbereiche zur Veränderung gesellschaftlicher Problemlagen – unter Orientierung auf Ziele und unter Integration der zur Zielerreichung benötigten Mittel. Dementsprechend sind Koordinations- und Integrationsprozesse Prozesse der Zielorientierung und Mittelzuordnung. Im Kern sind sie Suchprozesse zur Bewältigung der Ziel-Mittel-Problematik, also iterative Abläufe über die Zeit zur Bestimmung der Problemlagen, der Ziele (Lösungsansätze) sowie der Mittel (rechtliche, organisatorische, finanzielle), im Rahmen des strategischen Planungsansatzes zur Gestaltung institutioneller Handlungskontexte. Denn Ziele können nur bezogen auf die Mittel formuliert werden, ebenso wie umgekehrt Mittel (zur Zielverwirklichung) nur zielbezogen definiert werden können.

Das synoptische Modell der integrierten Entwicklungsplanung ist geprägt vom Ziel-Mittel-Prozess. Ziele werden als gegeben vorausgesetzt, Kenntnisse der Mittelsituation fehlen. Folglich wird ausgegangen von Vorstellungen über einen anzustrebenden Zustand, zu dessen Erreichen die Mittelsituation entsprechend auszurichten ist. In adaptiven Ansätzen ist es umgekehrt, dort herrscht ein Mittel-Ziel-Prozess vor: Es fehlen die Ziele, auf die hin die Mitteleinsätze ausgerichtet werden können. Folglich steht hier zuallererst die Perzeption und Analyse der Mittelsituation an, um hieraus Ziele zu generieren.

In der strategischen Planung müssen nun diese Suchprozesse verschränkt werden. Denn: Es erfolgt die Definition der Zielvorstellungen erst in dem Maße genauer, in dem die Frage beantwortet werden kann, wie die (gegebene) Mittelsituation auszugestaltet ist, um die (zukünftige) Mittelsituation herbeizuführen, die in den Zielvorstellungen benannt werden soll (vgl. Weick 2013).

Dies bedeutet die Abkehr vom sequenziellen Vorgehen (Bestandsaufnahme, Analyse, Zielbildung, Entscheidung) und somit die Anwendung des Synchronmodells im Sinne eines iterativen Prozesses zur Zielbestimmung über Lösungsvorschläge auf Basis einer problemorientierten Analyse der Mittelsituation, wobei dieser Prozess geprägt ist vom ständigen Wechselspiel zwischen Orientierung („große Pläne“) und Anwendung („kleine Schritte“) bzw. zwischen deduktiver und induktiver Vorgehensweise. Dabei soll der deduktive Ansatz die Systematik, die Langfristigkeit sowie die Vollständigkeit der Zielbestimmung gewährleisten. Demgegenüber soll über den induktiven Ansatz der Realitätsbezug, die Situationsorientierung sowie die Problembezogenheit abgesichert werden.

Die o.g. Suchprozesse sind insofern Kern der strategischen Planung, während deren Ergebnisse in Form strategischer Konzepte zur Vorbereitung zukünftigen Handelns von regionaler Bedeutung wiederum Ausfluss und gleichzeitig auch Bedingung sind für Koordination und Integration, für Prozesse der Zielorientierung und Mittelzuordnung

im Rahmen von problemorientiert zu strukturierenden institutionellen Regelsystemen als Handlungskontexte. Abstrahierend lässt sich dann Integration gewissermaßen als „Systementwurf“ und Koordination als „Systembetrieb“ definieren.

#### **4 Aufgabenwahrnehmung im Wandel**

Um nun den Wandel der Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung auch in Bezug zu ihrer institutionellen Reflexion etwas näher zu beleuchten, werden nachfolgend beispielhaft raumordnungspolitische Dokumente der Bundesraumordnung schlagwortartig skizziert.

Auf Basis des 1965 verabschiedeten Raumordnungsgesetzes erfolgte 1969 der Beschluss zur Aufstellung des Bundesraumordnungsprogrammes (BROP), welches 1975 beschlossen wurde (BMRBS 1975). Neben der Zielsetzung nach gesamtträumlicher Entwicklung des Bundesgebietes ging es vor allem um den Abbau von Disparitäten zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf der Basis von gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen mittels der Konzeption des punkt-axialen Systems (Zentrale Orte und (großräumige) Entwicklungsachsen), insbesondere zur infrastrukturellen Ausstattung und Erschließung. Während hierüber in Fachkreisen weitgehend Einigkeit bestand, wurde im weiteren Verlauf der Debatte die Ausrichtung der Raumordnungspolitik kontrovers diskutiert. So standen sich das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume mit der Betonung der gleichwertigen Lebensverhältnisse sowie das Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung mit der Akzeptanz räumlich unterschiedlicher Entwicklungen gegenüber, wobei faktisch sich die letztere Auffassung durchsetzte.

Nach dem faktischen Scheitern des Bundesraumordnungsprogramms legte die Bundesregierung – anstelle einer eigentlich avisierten BROP-Fortschreibung – 1985 die sogenannten Schwerpunkte der Raumordnung vor (BMRBS 1985), welche die Abkehr von einer allumfassenden und hierarchischen Bundesraumordnung einläuteten. Der Steuerungsanspruch der Bundesraumordnung sollte nun zum einen umgesetzt werden über „Koordination durch Information“, also über den Auf- und Ausbau einer laufenden Raumbesichtigung und – etwas später – über die Implementation der sogenannten Modellvorhaben der Raumordnung als Elemente einer experimentellen Intervention. Zum anderen wurde die direkte Steuerung durch eine weichere Form ersetzt: durch die sogenannte paradigmatische Steuerung, also über die Formulierung von Leitbildern und Handlungsstrategien.

Dementsprechend wurde 1992 der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) vorgelegt (BMRBS 1993) und in dessen Ergänzung 1995 der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) (BMRBS 1995) – jeweils nach einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).

Damit hatte sich das politisch-administrative System aus der differenzierten Steuerung insbesondere nachgeordneter Ebenen zurückgezogen, da eben ein zentralistischer Steuerungsansatz immer weniger in der Lage schien, problemadäquat zu agie-

ren. Dies führte dazu, dass das politisch-administrative System verstärkt vertikal, horizontal und sektoral fragmentiert agierte, was dann wiederum verstärkt Koordinationserfordernisse nach sich zog.

Als Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens hat die MKRO (2006) Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland als Richtschnur für das gemeinsame Handeln von Bund und Ländern beschlossen. Kern des Dokumentes sind die drei Leitbilder

- > Wachstum und Innovation,
- > Daseinsvorsorge sichern,
- > Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten.

Die darin enthaltenen Leitvorstellungen sind sowohl dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet als auch dem gleichrangigen Prinzip der Nachhaltigkeit.

Seit 2016 liegen die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland als weiterentwickelte gemeinsame Strategie aus dem Jahre 2006 für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern vor. „Sie sieht in den vier strategischen Leitbildern

- > Wettbewerbsfähigkeit stärken,
- > Daseinsvorsorge sichern,
- > Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln und
- > Klimawandel und Energiewende gestalten

ihre gemeinsame Orientierung, die gleichzeitig dem Nachhaltigkeitsprinzip und dem räumlichen Zusammenhalt gerecht wird“ (MKRO 2016: 3).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht als zentrale Aufgabe – zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und der Gewährleistung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen – die verstärkte Koordination der raumwirksamen Fachpolitiken bzw. die Weiterentwicklung der raumordnerischen Zusammenarbeit sowie die Gestaltung der räumlichen Strukturen durch Landes- und Regionalplanung, gegebenenfalls durch Weiterentwicklung des entsprechenden Instrumentariums.

Wie gezeigt werden konnte, sind Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung durchaus feststellbar. Wesentlich für den Wandel der Aufgabenwahrnehmung war auch eine Spezifizierung des Koordinationsauftrags der räumlichen Planung. Demnach soll sich Planung nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes (materieller Koordinationsauftrag) beschränken, sondern verstärkt auf die Gestaltung

von Entwicklungsprozessen im Raum (prozessualer Koordinationsauftrag) einwirken. Dabei bezieht sich der materielle Koordinationsauftrag im Kern auf die Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen. Der prozessuale Koordinationsauftrag zielt darauf ab, über die Gestaltung von Planungs- und Entwicklungsprozessen das Handeln der Adressaten der Planung bzw. der Akteure der Raumentwicklung zu beeinflussen, sowohl mit formellen als auch mit nicht normierten Instrumenten.

Standen also in der Vergangenheit die inhaltlich-materiellen Festlegungen gesamt-räumlicher Planung im Bedeutungsvordergrund, so werden dies in Zukunft die prozessualen Aspekte sein. Ohne die zukünftig verstärkte Wahrnehmung gerade des bisher eher vernachlässigten prozessualen Koordinationsauftrags wird die räumliche Gesamtplanung ihrer Aufgabe der Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum über die Zusammenführung von Planungen und Maßnahmen fragmentierter Politikbereiche zur Veränderung gesellschaftlicher Problemlagen aber nicht gerecht werden können.

Entsprechend der Erkenntnis, dass institutionelle Regelsysteme die Aufgabenwahrnehmung strukturieren und gewandelte Aufgabenwahrnehmung – Ausfluss veränderter Steuerungstätigkeit – wiederum institutionelle Regelsysteme restrukturieren, lassen sich folgende zentrale Aspekte eines weiterentwickelten Handlungskontextes benennen:

- > Verzicht auf umfassende Koordination ausschließlich über die Dimension Raum durch einen einzigen Akteur,
- > Einbezug von Elementen der raumordnerischen Zusammenarbeit zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum,
- > Ergänzung um den Ansatz der Koordination durch Information,
- > Implementation paradigmatischer Steuerungsansätze sowie
- > Ermöglichung experimenteller Interventionen zur Verwirklichung des Koordinationsauftrags.

## 5 Neuorientierung der Raumordnung in Bayern

„Gäbe es Raumentwicklung, also Raumordnung, Landes- und Regionalplanung nicht, man müsste sie einführen. Allein schon das verfassungsmäßig geschützte Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen erfordert eine vorausschauende Gesamtschau staatlichen Handelns.“ [...] „Die Raumentwicklung ist gut beraten, sich [...] Zukunftsaufgaben zu stellen und ihr Instrumentarium den neuen Gegebenheiten anzupassen. Politik und Gesellschaft sollten erkennen, dass Raumentwicklung, wie in früheren Zeiten, wesentliche Beiträge leisten kann, aber dass sie dazu auch sächlich und personell entsprechend ausgestattet sein muss“ (Buchner 2008: 864). Damit wurde deutlich gemacht, dass eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern auf der Agenda stünde. Aber wie soll diese aussehen?

Ausgehend von den bisherigen Darlegungen und Ausführungen über die Erforderlichkeit angepasster institutioneller Handlungskontexte für eine effektive Aufgabewahrnehmung und mit Blick auf die zentralen Aspekte des weiterentwickelten institutionellen Handlungskontextes der Bundesraumordnung, lassen sich nun Hinweise geben, die für eine Neuausrichtung der Raumordnung konstitutiv sind (vgl. für Nordrhein-Westfalen Blotvogel 2018: 160).

### **Aufgabenteilung zwischen Landes- und Regionalplanung: komplementär statt hierarchisch**

Entscheidende Bedeutung bei der Ausgestaltung des institutionellen Handlungskontextes kommt – in Ausfüllung des Subsidiaritätsprinzips – der Aufgabenteilung zwischen Landes- und Regionalplanung zu. Dabei muss – unter Aufbrechen traditioneller Denkmuster – der Grundsatz gelten, dass das Verhältnis, bisher eher hierarchisch geprägt, zukünftig komplementär ausgestaltet wird. Der Landesebene kommt die Aufgabe zu, Leitbilder und Handlungsstrategien zu formulieren, während die Region als Handlungsebene den Regionalplan als schlanken und effektiven Plan erarbeitet und bei teilträumlichen Entwicklungsansätzen des Landes verstärkt eingebunden wird. Dass dies eine institutionelle, personelle sowie finanzielle Stärkung der regionalen Ebene bedingt, ist evident (vgl. auch Bayerischer Landtag 2018: 77). Oder, anders formuliert: Die Verwirklichung des materiellen Koordinationsauftrags erfolgt schwerpunktmäßig auf Ebene der Region, während auf der Landesebene schwerpunktmäßig auf die Verwirklichung des prozessualen Koordinationsauftrags hingewirkt wird.

### **Kooperative Gestaltung der „Spielregeln“**

Infolge einer solchen Arbeitsteilung würde das Landesentwicklungsprogramm quasi automatisch zu einem schlanken Programm, welches sich dann den wesentlichen Aufgaben zuwenden kann: zum einen der Herbeiführung und Ausgestaltung eines gesellschaftlichen Konsenses hinsichtlich des Erfordernisses planerischen Eingreifens sowie dessen planungspolitischer Ausrichtung; zum anderen der Kompatibilisierung und Harmonisierung der unterschiedlichen Handlungslogiken der zu koordinierenden Teilsysteme qua Aussagen zur Weiterentwicklung der raumordnerischen Zusammenarbeit sowie zur Verankerung von Kooperationspflichten über die Formulierung von Raumordnungsklauseln und schließlich zur Verknüpfung von regionalplanerischen Festlegungen mit Finanzierungsinstrumenten als Ergebnis strategischer Diskurse zur Erzeugung eines gemeinsamen Verständnisses über regionale Problemlagen und Lösungsansätze auf Basis spezifischer Governance-Arrangements.

### **Verankerung von Kooperationspflichten**

Raumordnungsklauseln sind zu verstehen als der Versuch, gemeinsam mit den involvierten Akteuren eine Kompatibilisierung und Harmonisierung der aufbau- und ablauforganisatorischen Regelungen der zu koordinierenden Teilsysteme herbeizuführen. Insbesondere betrifft dies die Herstellung der Anschlussfähigkeit der jeweiligen Steuerungskategorien der räumlichen Gesamtplanung einerseits und der räumlich-sektoralen Planungen andererseits, so dass konfligierende Steuerungsaktivitäten hinsichtlich Gegenstand, Intensität und Reichweite vermieden werden.

### **Verknüpfung mit Finanzierungsinstrumenten**

Hinsichtlich der Verknüpfung mit Finanzierungsinstrumenten wäre zum einen vorstellbar, freiraumaffine Vorrang-/Vorbehaltsausweisungen in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich heranzuziehen, dies quasi als Ausgleich für die durch die Ausweisung eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten. Durch diese finanzielle Inwertsetzung der Freiraumausweisungen erfahren die gemeinwohlorientierten Flächensicherungen eine höhere Akzeptanz durch die Gemeinden. Neben der Verbreiterung und Verstetigung der gemeindlichen Einnahmebasis wären so Anreize gegeben, um nachhaltige Entwicklung zu betreiben (z.B. Verringerung der Flächenneuanspruchnahme, Schutz der Artenvielfalt, Klimaschutz). Zum anderen könnten Kooperationsbemühungen bei der Ausgestaltung einer umfassenden Daseinsvorsorge (grundzentrale Versorgungsverbände) durch Ansätze im kommunalen Finanzausgleich gefördert werden.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung und experimentelle Interventionen**

Eine Stärkung der regionalen Ebene – als Konsequenz o.g. Maßnahmen – würde es dann auch erlauben, „Formen der Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene verstärkter und fokussierter durchzuführen. Anstatt die Bevölkerung in überkomplexe politische Entscheidungsfindungen zu integrieren, können auf regionaler Ebene gezielt die Probleme und Bedürfnisse der BürgerInnen zum Gegenstand planerischer Entscheidungen werden“ (Dudek/Kallert 2017: 34). Insbesondere können auf dieser Ebene auch Elemente einer experimentellen Intervention implementiert werden. Neben entsprechenden Ansätzen aus den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) könnten dies verstärkt die sogenannten Reallabore sein, in denen „sich Wissenschaftler in reale Veränderungsprozesse (begeben) und gemeinsam mit Praktikern, Akteuren vor Ort und Bürgern nach neuen Lösungen für praktische Fragestellungen (suchen)“ (Hahne 2019: 50).

### **Verankerung eines Monitoring- und Controllingsystems**

Von zentraler Bedeutung im Rahmen einer Neuausrichtung der Raumordnung ist und bleibt jedoch die institutionelle Verankerung eines Monitoring- und Controllingsystems als „Herzstück strategischer Planung“ (Ritter 2006: 138; vgl. Willke 1989; Benz 1998). Denn erst durch genaue Kenntnis vorhandener Relationen im institutionellen Gefüge, erst durch genaue Kenntnisse der Wirkung von Planfestlegungen sowie der Wirkung der Abstimmungsergebnisse raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen lassen sich Defizite im institutionellen Handlungskontext feststellen und analysieren und somit auch Maßnahmen zur Neuorientierung der Raumordnung benennen. Und nur so lässt sich die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des Planungssystems (als lernendes System) schlussendlich dauerhaft gewährleisten.

Hier sind zum einen Art und Maß der Planverwirklichung zu dokumentieren, zu analysieren und zu bewerten, insbesondere über die Auswertung von Bauleitplanfortschreibungen vor dem Hintergrund der landesplanerischen Stellungnahmen sowie der Auswertung von entsprechenden Dokumenten von Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahren, einschließlich der Sichtung der Monitoringergebnisse der Strategischen Umweltprüfungen. Die Auswertung von raumordnerischen Verträgen oder sonstigen vertraglichen Vereinbarungen sollte ebenfalls obligatorisch sein. Zum ande-

ren sind real abgelaufene Entwicklungsprozesse zu dokumentieren, zu analysieren und zu bewerten, insbesondere hinsichtlich der Erfüllung der Hinwirkungs-, Förder- und Unterstützungspflichten zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum und dies sowohl im positiven wie im negativen Fall. Dazu gehört zwingend auch die Evaluierung (teil-)räumlich-sektoraler Ansätze.

### **Stadtregionale Kooperation**

Viele Entwicklungen finden nur noch im stadtregionalen Kontext statt. Wir erleben eine Regionalisierung des Städtischen. Allerdings erschwert die meist schwache regionale Organisation die kollektive Handlungsfähigkeit. Deshalb gehört zur Wiederentdeckung der Planung auch das Überdenken des Ausschlusses des Instrumentariums des Regionalen Flächennutzungsplanes entsprechend der Regelung des Art. 8, Abs. 2 BayLPlG<sup>1</sup>, wonach es den Regionalen Planungsverbänden untersagt ist, Regionale Flächennutzungspläne aufzustellen, weil – so die Gesetzesbegründung – hierdurch kein Mehrwert erwartet werden kann (wobei diese Aussage jedoch nicht belegt wird).

Gerade in Räumen mit besonderem raumordnerischem Handlungsbedarf könnte mit diesem Instrumentarium sehr wohl ein Mehrwert erzielt werden, der darin bestünde, dass durch die Zusammenführung von zwei Planungsschichten eine Differenzierung der Planaussagen herbeigeführt und damit die räumliche Steuerungsqualität erhöht werden könnte.

## **6 Anwendungsmaxime**

Immer dann, wenn gesellschaftliche Entwicklungen Probleme größeren Ausmaßes oder gar Krisen hervorbrachten, reagierte das politisch-administrative System mit einer Veränderung der Steuerungstätigkeit, oft verbunden mit einem Bedeutungszuwachs staatlicher Interventionen. Nicht nur die Diskussionen um die „Große Transformation“ (vgl. Schneidewind 2018) bescheren der Raumordnung zurzeit eine Renaissance. Gerade auch die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Aktionsbündnisse wie beispielsweise das Volksbegehren gegen Flächenneuanspruchnahme oder für Artenvielfalt oder die „Fridays for Future“-Bewegung befeuern den Einsatz diverser Instrumente zur Zukunftsgestaltung und verlangen so nach einer Wiederentdeckung der Planung.

Planung dient – wie oben festgestellt – der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zur Grundrechtsverwirklichung. Insofern ist es raumordnungspolitisch geboten, bei Verwirklichung dieses Auftrages als Anwendungsmaxime eine Gemeinwohlorientierung zugrunde zu legen, sowohl um einer weiteren marktlichen Durchdringung gesellschaftlicher Handlungsfelder entgegenzuwirken als auch um politische Einfluss-sphären wiederzuerlangen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, „dass das Gemeinwohl Gegenstand kontinuierlicher gesellschaftlicher Kämpfe um Deutungsmacht ist, für die es weder eine singuläre noch eine permanente Lösung gibt“ (Meier/Blum 2018: 166).

<sup>1</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

Dies bedeutet für eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik unter dem Leitmotiv der Herstellung der räumlichen Gerechtigkeit mit den entsprechenden vier Gerechtigkeitsdimensionen, dass zukünftig alle Planungen und Handlungen daraufhin zu überprüfen sind, ob sie geeignet sind, einen Beitrag zu leisten zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung des Gerechtigkeitspostulates.

---

### Literatur

- Bayerischer Landtag** (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.
- Benz, A.** (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 254–273.
- Blotevogel, H. H.** (2018): Friedrich Halstenberg und die nordrhein-westfälische Landesplanung. In: Zöpel, C.; Bocian, I. (Hrsg.): Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg: Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Essen, 143–165.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Bonn.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1985): Programatische Schwerpunkte der Raumordnung. Bonn.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Bonn.
- Buchner, W.** (2008): Impressionen aus der Nahtstelle von Praxis und Forschung. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 861–864.
- Dudek, S.; Kallert, A.** (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern. Berlin. = Studien 2/2017 der Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Goppel, K.** (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 94–113.
- Hahne, U.** (2019): Reallabore. Katalysator für die nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung? In: RaumPlanung 1, 50–55.
- Mäding, H.** (2017): Das SARO-Gutachten (1961): Beurteilung von Entstehung, Inhalt und Wirkung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75, 4, 371–387. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0470-z>
- Meier, D.; Blum, C.** (2018): Logiken der Macht. Politik und wie man sie beherrscht. Baden-Baden.
- Mießner, M.** (2017): Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten. Münster. = Raumproduktionen 25.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.
- Ritter, E.-H.** (2006): Strategieentwicklung heute. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, 129–143.
- Schneidewind, U.** (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main.
- Weick, T.** (2012): Regionalplanung als integriertes System zur Koordination von Entwicklungsprozessen. In: Weick, T.; Germer, S.; Albrecht, J.; Wernig, R. (Hrsg.): Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover, 3–9. = Arbeitsberichte der ARL 4.
- Weick, T.** (2013): Verwirklichung des Koordinationsauftrages der Raumordnung durch strategische Planung. Kaiserslautern. = Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht 13.
- Willke, H.** (1989): Controlling als Contextsteuerung. Zum Problem dezentralen Entscheidens in vernetzten Organisationen. In: Eschenbach, R. (Hrsg.): Supercontrolling – vernetzt denken, zielgerichtet entscheiden. Wien, 63–96.

---

**Autor**

*Dr.-Ing. Theophil Weick (\*1950) studierte Vermessungswesen in Karlsruhe, Raumplanung in Dortmund und promovierte in Raum- und Umweltplanung in Kaiserslautern. Nach Arbeiten am Institut für Raumplanung an der TU Dortmund sowie am Institut für Planungsdaten in Frankfurt war er seit 1980 für die Planungsgemeinschaft Westpfalz in Kaiserslautern tätig, ab 1992 als Geschäftsführer und Leitender Planer. Daneben hatte er einen langjährigen Lehrauftrag für Raumordnung und Regionalentwicklung an der Universität Mannheim sowie zeitweise an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der ARL, Mitglied im IIK Regionalplanung der ARL, war Leiter der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland sowie Mitglied und Leiter verschiedener ARL-Arbeitskreise und -Arbeitsgruppen. Zurzeit ist er Mitglied der LAG Bayern. Auch ist er Gründungsmitglied des Informationskreises für Raumplanung (IfR) e. V. und Mitbegründer der Fachzeitschrift RaumPlanung.*

Manfred Miosga

## IMPULSE FÜR EINE NEUORIENTIERUNG DER RAUMORDNUNG IN BAYERN

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Landesentwicklung in Bayern unter Reformdruck
  - 3 Vorschläge und Empfehlungen für eine Renaissance raumbezogener Planung und Politik in Bayern
    - 3.1 Landesentwicklungspolitik ethisch und normativ neu fundieren
    - 3.2 Glaubwürdigkeit wiedergewinnen, Partizipation stärken
    - 3.3 Raubeobachtung ausbauen, wirksames Monitoring einführen
    - 3.4 Stärkung der regionalen Ebene
    - 3.5 Image und Kommunikation verbessern und Instrumentarium ergänzen
    - 3.6 Raumordnung für Experimente und soziale Innovationen öffnen
    - 3.7 Bayerische Forschungsstelle „Räumliche Gerechtigkeit“ schaffen
  - 4 Die Notwendigkeit der Neuausrichtung der Raumordnungspolitik vor dem Hintergrund aktueller Krisenerfahrungen und zunehmend tiefgreifender Krisengefahren
    - 4.1 Klimakrise: wachsende Handlungsnotwendigkeiten und Herausforderungen für die Raumordnung
      - 4.1.1 Die junge Generation fordert Generationengerechtigkeit ein
      - 4.1.2 Dekarbonisierung in einem zunehmend engen Zeitfenster
      - 4.1.3 Wachsende Raumnutzungsansprüche im Zuge der Transformation
      - 4.1.4 Regeneration der Biosphäre als zusätzliche Anforderung
    - 4.2 Die COVID-19-Pandemie und resiliente Raumstrukturen als Herausforderung für die Raumordnung
      - 4.2.1 Räumliche Planung als Risikoversorge
      - 4.2.2 Resiliente Raumstrukturen als wesentlicher Aspekt der räumlichen Gerechtigkeit
  - 5 Transformative Landesentwicklung als politische und gesamtgesellschaftliche Herausforderung
  - 6 Die Raumordnung als Motor der Transformation
    - 6.1 Vom offenen Appell...
    - 6.2 ...zum Sechs-Punkte-Plan
- Literatur

### Kurzfassung

Aktuelle räumliche Entwicklungsdynamiken und die Aufwertung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen durch die Aufnahme als Staatsziel in die Bayerische Verfassung stellen die Landesentwicklungspolitik vor große Herausforderungen. Soll die Raumordnung diese Anforderungen erfüllen, muss sie institutionell in die Lage versetzt werden, die notwendige Koordinationsleistung der

Fachpolitiken (horizontal) und in der Mehrebenenverflechtung (vertikal) zu erbringen. Sie muss inhaltlich wieder Steuerungs- und Gestaltungskraft erhalten und in ihren Instrumenten Glaubwürdigkeit und Stringenz wiedergewinnen (Zentrale-Orte-Konzept, Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme). Instrumentelle Ergänzungen sollen es der Landesentwicklung ermöglichen, neue Handlungsbedarfe aufzugreifen (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft und Landschaft, Ausweisung von Entwicklungskernen im ländlichen Raum und Anregung interkommunaler grundzentraler Versorgungsverbände zur Stabilisierung der Alltagsversorgung und wohnortnahen Daseinsvorsorge). Moderne Landes- und Regionalplanung bedarf einer intensiven Einbindung der Öffentlichkeit, neuer Formate der Partizipation sowie ausgedehnter Spielräume für Innovationen und Experimente. Dazu muss sie finanziell und personell ausreichend ertüchtigt werden. Ihre Organisationsform muss zumindest in den Verdichtungsräumen überdacht und möglichst durch Direktwahlen der Planungsverbände aufgewertet werden. Aktuelle Erkenntnisse aus der Pandemie und der eskalierenden Klima- und Biodiversitätskrise zeigen jedoch, dass ein noch wesentlich tiefgreifenderes Umsteuern erforderlich ist.

### **Schlüsselwörter**

Landesentwicklung – Transformation – Raumordnungspolitik – Krisen – Resilienz

### **Impulses for a reorientation of spatial planning in Bavaria**

#### **Abstract**

Regional development policy is facing major challenges from current spatial development trends and the inclusion of equivalent living and working conditions as a state objective in the Bavarian constitution, which has enhanced the significance of this goal. If spatial planning is to meet these requirements, it must be institutionally enabled to provide the necessary coordination of sectoral policies (horizontally) and multi-level interdependencies (vertically). In terms of substance, spatial planning must regain the power to steer and shape policy, and planning instruments must regain credibility and stringency (central place concept, limitation of land take). The addition of new instruments should enable regional and federal-state development to meet new needs for action (priority and reserve areas for agriculture and landscape, designation of development cores in rural areas, and encouragement of inter-municipal associations for basic supplies to stabilise provision of everyday supplies and services of general interest close to the home). Modern federal-state and regional planning requires the intensive involvement of the public, new formats of participation and extensive scope for innovation and experiments. To this end, it must be adequately funded and well-equipped with personnel. Its organisational form must be reconceived, at least in urban areas and, if possible, upgraded through the direct election of planning associations. Furthermore, current lessons learnt from the pandemic and the escalating climate and biodiversity crisis show that a much more far-reaching change of direction is required.

#### **Keywords**

Regional development – transformation – spatial planning policy – crises – resilience

## 1 Einleitung

Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft wurden im Herbst 2020 nach einer umfassenden Diskussion im Rahmen der Mitgliederversammlung der LAG Bayern veröffentlicht (ARL 2020). Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe fand allerdings in einem dynamischen und turbulenten gesellschaftlichen Umfeld statt. Während der Vorbereitung der Veröffentlichung wurden in Bayern – auch auf Initiative und unter Beteiligung von Mitgliedern der LAG Bayern und der Arbeitsgruppe – unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie und anderer krisenhafter Entwicklungen zahlreiche zusätzliche Impulse für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern entwickelt.

Neben dem Bündnis „Wege zu einem besseren LEP“<sup>1</sup> hat sich eine um Bildungseinrichtungen, Energie- und Umweltverbände erweiterte „Initiative für ein zukunftsfestes Bayern“<sup>2</sup> gebildet. Gemeinsam fordern sie eine grundlegende Neuorientierung der Landesentwicklungspolitik ein und sehen in einer aufgewerteten Landesentwicklungspolitik einen bedeutenden Beitrag zu einer notwendigen grundlegenden strukturellen Veränderung und Anpassung im Sinne der „Großen Transformation“ (WBGU 2011).

Im Folgenden sollen zum einen die zentralen Forderungen und Empfehlungen aus dem Positionspapier (ARL 2020) wiedergegeben werden. Zum anderen sollen die zusätzlichen Initiativen und Impulse aus jüngster Zeit ergänzend eingeordnet werden. Auf Basis der wesentlichen Erkenntnisse und Einschätzungen der Arbeitsgruppe wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die in den Beiträgen in diesem Band niedergelegt worden sind.

## 2 Landesentwicklung in Bayern unter Reformdruck

Nach einer mehr als zwei Jahrzehnte andauernden Phase des Rückbaus unter den Schlagworten der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung sind die Landes- und Regionalplanung in Bayern wieder in der Diskussion. Die Staatsregierung hat erkannt, dass das Landesentwicklungsprogramm – obwohl erst kürzlich geändert und 2018 rechtskräftig (BayStMFLH 2018) – in wichtigen inhaltlichen Elementen nicht adäquat auf die aktuellen Herausforderungen eingeht und deshalb weiterentwickelt werden muss. So hat der Bayerische Ministerrat am 17. Dezember 2019 eine Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern beschlossen.<sup>3</sup> Neben der anhaltend hohen Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sollen einige Aufweichungen und Ausnahmetatbestände des sogenannten Anbindegebots wieder zurückgenommen werden. Zudem wurde das sogenannte 5-ha-Ziel zur Be-

1 Vgl. <https://www.besseres-lep-bayern.de/> (13.01.2022).

2 [https://www.bayika.de/de/aktuelles/meldungen/2020-07-13\\_Initiative-fuer-ein-zukunftsfestes-Bayern.php](https://www.bayika.de/de/aktuelles/meldungen/2020-07-13_Initiative-fuer-ein-zukunftsfestes-Bayern.php) (13.01.2022).

3 <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-17-dezember-2019/?seite=5062> (13.01.2022).

grenzung der Flächenneuanspruchnahme als Grundsatz der Landesentwicklung im Landesplanungsgesetz verankert und muss nun Eingang in das Landesentwicklungsprogramm finden.

Darüber hinaus sind die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Herausforderungen durch den Klimawandel – insbesondere die Anpassung an die Folgen der Erderwärmung – sowie die Themen Mobilität und Digitalisierung die angekündigten inhaltlichen Gegenstände der Fortschreibung. Sollte die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms<sup>4</sup> zu einer Wiederaufwertung der Landesentwicklungspolitik führen, so ist dies aus der Sicht der Arbeitsgruppe ausdrücklich zu begrüßen. Schließlich fordern zivilgesellschaftliche Initiativen, Fachakademien, planerische Fachverbände und Kammern vermehrt einen Bedeutungszuwachs und eine grundlegende Reform der Landesentwicklungspolitik ein.

Auch plebiszitäre Initiativen, die Fragen und Themen der Landesentwicklung zum Gegenstand hatten, waren in den letzten Jahren enorm erfolgreich und zeigen eine deutliche Unzufriedenheit mit dem Status quo der Landesentwicklungspolitik. Für einen Antrag auf Volksbegehren im Jahr 2018 zur Begrenzung des Flächenverbrauchs,<sup>5</sup> das später allerdings vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig erklärt wurde, wurden in kürzester Zeit die notwendigen Unterschriften gesammelt und das Quorum weit übertroffen. Das Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern“, bekannt geworden unter dem Motto „Rettet die Bienen“, war das bisher erfolgreichste Volksbegehren in Bayern und hat im Eintragungszeitraum beinahe doppelt so viele Unterstützerinnen und Unterstützer mobilisiert wie erforderlich. Dieser Erfolg führte dazu, dass ein in Bayern einmaliges Verfahren ausgelöst wurde, in dem ein „Runder Tisch“ eingerichtet wurde, mit dem Ziel, zwischen den beteiligten Parteien – im Wesentlichen Politik, Verwaltung, Initiatorinnen/Initiatoren des Volksbegehrens und Vertreterinnen/Vertreter der Landwirtschaft – zu vermitteln. Dort wurde der Gesetzesentwurf des Volksbegehrens diskutiert, der schließlich gemeinsam mit einem „Versöhnungsgesetz“, das im Wesentlichen finanzielle Kompensationen für die Landwirtschaft regelt, in den Landtag eingebracht und dort mit großer Mehrheit beschlossen wurde. Durch den „Runden Tisch“ konnte eine Verständigung zwischen den Interessengruppen hergestellt werden, die zu einem bedeutenden regulativen Eingriff in die ökonomischen Landnutzungsmuster und in die Gestaltung der Kulturlandschaft führt. Ein solcher „Runder Tisch“ könnte auch eine Blaupause sein für die Vorbereitung und Umsetzung einer notwendigen tiefgreifenden Neuorientierung der Raumordnung und Landesentwicklung in Bayern (vgl. Kapitel 5).

Die Volksbegehren zeigen – neben ihrer Kritik an einer als unzulänglich bewerteten Politik – ein zunehmendes Interesse und eine wachsende Sensibilität der Bevölkerung in Bezug auf wesentliche Problemstellungen der Landesentwicklung und zeugen zugleich von einer hohen Bereitschaft zur Partizipation. Mit dem „Runden Tisch“ wurde zudem eine neue Form der Governance zur Behandlung von Interessenkonflikten um

---

4 Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags ist der Entwurf noch nicht öffentlich zugänglich, was dem Vernehmen nach auf Kontroversen zwischen den Ministerien in der Ressortabstimmung zurückzuführen ist.

5 <http://www.betonflut-eindaemmen.de/> (13.01.2022).

Raumnutzungen ausprobiert. Deutlich wird dabei, dass ein vorausschauender Umgang mit knappen Ressourcen klare staatliche Rahmensetzungen und Ausgleichsregelungen erfordert. Dies zeigt die Bedeutung eines aktiven und gestaltenden Staates, der bewusst Zielvorgaben setzt, regulierend eingreift, Interessengegensätze moderierend aufgreift und Schädigungen oder Nachteile möglichst gerecht ausgleicht.

Angesichts der drängenden planerischen Herausforderungen und vor dem Hintergrund einer zunehmenden gesellschaftlichen Desintegration, die unter anderem in einer Zunahme rechtspopulistischer Strömungen sichtbar wird, hat auch die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags 2018 ein umfassendes Handlungsprogramm zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit eingefordert, das mit einer substanziellen Aufwertung der raumbezogenen Planung und Entwicklung und ihrer Institutionen verbunden sein muss (Bayerischer Landtag 2018). Die Diskussion, die jüngst um einen achten Regierungsbezirk für München angeregt worden ist (vgl. ARL 2021a), könnte ein Gelegenheitsfenster eröffnen für eine umfassende Diskussion über den raumbezogenen Staatsaufbau und die jeweiligen Funktionszuweisungen.

### **3 Vorschläge und Empfehlungen für eine Renaissance raumbezogener Planung und Politik in Bayern**

Für eine anstehende Neuorientierung der Raumordnung in Bayern empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Kernpunkte:

#### **3.1 Landesentwicklungspolitik ethisch und normativ neu fundieren**

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, so wie es von der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags und noch ausführlicher in dem begleitenden Fachgutachten entwickelt worden ist (Bayerischer Landtag 2018; Koppers/Miosga/Sträter et al. 2018), stellt eine hervorragende Basis für die inhaltliche Ausrichtung der künftigen Raumordnungspolitik und die Ausgestaltung ihrer Instrumente dar. Räumliche Gerechtigkeit orientiert sich an grundlegenden menschlichen Bedürfnissen, der Ermöglichung eines menschenwürdigen guten Lebens für alle in allen Landesteilen und fußt auf wesentlichen Freiheits- und Grundrechten der Verfassungen von Bund und Land. Die vorgeschlagene Umsetzung erfordert zum einen vitale und finanziell angemessen ausgestattete Kommunen ebenso wie eine leistungsfähige und wirkungsmächtige Raumordnung, die ihren Planungs- und Koordinationsauftrag erfüllen kann.

#### **3.2 Glaubwürdigkeit wiedergewinnen, Partizipation stärken**

Landesplanung trifft mit der Formulierung endgültig abgewogener Zielsetzungen verbindliche Regelungen und gibt Richtungen für Abwägungs- und Ausgestaltungsprozesse vor. Daher muss sie in ihren Konzepten überzeugend und glaubwürdig sein und ihre Leitvorstellungen auch umsetzen können. Dazu muss sie konzeptionell, institutionell und inhaltlich reformiert werden.

*Konzeptionell* spielt nach wie vor das Konzept der Zentralen Orte eine wichtige Rolle bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Ausgestaltung räumlicher Gerechtigkeit. Über Zentrale Orte werden die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge hierarchisch abgestuft räumlich so verteilt, dass sie in allen Landesteilen mit vergleichbarem Aufwand erreichbar und möglichst barrierefrei zugänglich sind. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte sorgt für kompakte Siedlungsstrukturen, positive ökonomische Externalitäten sowie tragfähige soziale Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen.

Das Zentrale-Orte-Konzept ist grundsätzlich hervorragend dazu geeignet, die Leitidee der nachhaltigen und auch gerechten Entwicklung zielführend zu operationalisieren und räumlich zu organisieren (vgl. Blotevogel 2002). Dazu muss es jedoch glaubwürdig umgesetzt werden. Um die Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, ist es dringend erforderlich, die Aufweichung des Zentrale-Orte-Konzepts zu korrigieren und die inflationäre Aufstufung von Orten zu Mittel- und Oberzentren nach realistischen Kriterien neu zu justieren.

Eine verlässliche Garantie der Leistungsfähigkeit Zentraler Orte ist unabdingbar. Es müssen verbindliche Regelungen zur Sicherstellung der Qualität und Funktionsfähigkeit Zentraler Orte getroffen werden. Zudem werden Instrumente benötigt, um eine Konzentration der gewerblichen und Wohnsiedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte wieder zu forcieren, um deren Tragfähigkeit und Funktionsweise sicherzustellen und zugleich wirksam zu einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung beizutragen. Neben einer klaren Bezifferung von Zielwerten (z. B. 5 ha/Tag) im Landesentwicklungsprogramm und einer verbindlichen Festlegung von gemeindegrenzen Richtwerten für den Flächenverbrauch in den Regionalplänen sowie schärferen Verwaltungsvorschriften zum Bedarfsnachweis neu auszuweisender Baugebiete in Kommunen sind Maßnahmen zur Stärkung der Kompetenzen der Kommunen in der Innenentwicklung, wie sie beispielsweise der Bayerische Gemeindetag vorgeschlagen hat,<sup>6</sup> notwendig. Zentralörtliche Einstufungen sind beispielsweise für unternehmerische Standortentscheidungen von Bedeutung, weil damit infrastrukturelle Ausstattung, Standort- und Führungsvorteile verbunden werden. Ist diese Qualität nicht vorhanden, verliert das Instrument „Zentraler Ort“ an Wirkung. Eine Überprüfung zentralörtlicher Einstufungen ist daher auch aus Gründen der Qualitätssicherung des Wirtschaftsstandortes geboten.

Glaubwürdigkeit sollte auch für andere Elemente des Landesentwicklungsprogramms wie beispielsweise die Einteilung in Gebietskategorien gelten. Eine überdimensionierte Ausweisung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) steht einer Konzentration des Fördermitteleinsatzes auf bedürftige Regionen und einer Angleichung der Entwicklungsdynamik der Regionen entgegen. Gegebenenfalls ist hier eine Abstufung der Förderintensität vorzunehmen und der Handlungsbedarf konkret und differenziert zu benennen.

Um Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, muss die Landesentwicklung zudem *institutionell* wieder aufgewertet werden: Die Investitionsstrategien der einzelnen Ressorts

---

<sup>6</sup> <https://www.bay-gemeindetag.de/media/21578/positionspapier.pdf> (13.01.2022).

müssen gewährleisten, dass die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit das gemeinsame übergeordnete Investitionsziel darstellt. Dazu ist eine koordinierende Funktion der Landesentwicklung herzustellen. Im Sinne eines erweiterten Koordinierungsauftrags der Raumordnung darf sich Planung dabei nicht allein auf die Gestaltung des Raums beschränken, sondern soll auch auf Entwicklungsprozesse im Raum einwirken.

*Inhaltlich* bedeutet dies, dass alle Themenfelder, die der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit dienlich sind, im Landesentwicklungsprogramm thematisch behandelt und strategisch zusammengeführt werden. Die Inhalte des Landesentwicklungsprogramms sind daher nach den Erfordernissen der räumlichen Gerechtigkeit auszugestalten. Ein schlankes Landesentwicklungsprogramm um seiner selbst willen ist nicht sinnvoll. Im Prozess der Erstellung oder Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms muss die koordinierende Funktion deutlich zum Tragen kommen. Die Formel: „Landesentwicklung = Planung + Finanzierung“ muss wieder Gültigkeit erhalten und Verlässlichkeit sowie Verbindlichkeit erzeugen.

Der Staat hat die Steuerungs- und Lenkungsfunktion in der Raumordnung inne. Als Instrument stehen ihm hierfür das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne zur Verfügung. Das Landesentwicklungsprogramm soll drei Kernaufgaben erfüllen:

- > einen gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich des Erfordernisses planerischen Eingreifens sowie dessen planungspolitischer Ausrichtung herbeiführen und ausgestalten,
- > unterschiedliche Handlungslogiken der zu koordinierenden Teilsysteme hinsichtlich ihrer Aussagen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Raumordnung in Einklang bringen und darauf aufbauend wirksame Anreize oder finanzielle Fördermöglichkeiten in Raumordnungsklauseln vorsehen,
- > planerische Festlegungen mit Finanzierungsinstrumenten verknüpfen.

Daneben sollte die Steuerungs- und Lenkungsfunktion anhand sogenannter smarter (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminierbar) Zielsetzungen erfüllt werden. Dies ermöglicht ein prozessorientiertes Vorgehen in der Raumordnung, deren Umsetzung und Fortschritt jederzeit überprüfbar und korrigierbar sind.

Glaubwürdigkeit lässt sich in Planungsprozessen darüber hinaus durch eine Ausweitung der Beteiligungsformen erreichen. Durch eine Öffnung der Prozesse in der Raumordnung kann so auf lokale Wissensbestände in der Zivilgesellschaft zurückgegriffen werden. Durch Partizipationsmöglichkeiten kann die Akzeptanz raumwirksamer Entscheidungen gesteigert werden. Die Landes- und Regionalplanung nimmt dabei eine moderierende Rolle ein. Vorrangige Aufgabe ist die kluge Gestaltung des Beteiligungsprozesses, den sie mit Analysen und Bewertungen begleitet. Durch die Einrichtung von Bürgerbüros als Treffpunkten von Planungsträgern und Bevölkerung wird die Transparenz der Verfahren weiter gestärkt und die Partizipationsbereitschaft gefördert.

### 3.3 Raumb Beobachtung ausbauen, wirksames Monitoring einführen

Eine zielorientierte „smarte“ Landesentwicklung braucht eine wirksame Raumb Beobachtung und Erfolgskontrolle. Dafür kann das Rauminformationssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ein Vorbild sein.

Das BBSR hat sein Online-Rauminformationssystem INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung)<sup>7</sup> jüngst um das Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM) erweitert. Zentrale Orte erfüllen sowohl für die Orte selbst als auch für die zentralörtlichen Bereiche Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen. Die räumliche Auflösung des Zentrale-Orte-Monitorings ist gemeindegrenzfähig, so dass die Daten auch für die Landesplanung in Bayern zur Verfügung stehen. Bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms sollte die Ausweisung der Zentralen Orte einschließlich der Erreichbarkeit in ihren zentralörtlichen Bereichen auf der Grundlage des Monitorings evaluiert werden. Um Standortnetze und Versorgungsangebote zielgenau planen zu können, ist eine Konkretisierung des Zentrale-Orte-Konzepts sinnvoll. So sollten gerade innerhalb der größeren Kommunen abgestufte zentralörtliche Standortnetze ausgewiesen werden, auf die zentralörtliche Einrichtungen zu konzentrieren sind.

Die Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen hat zur Operationalisierung der Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit ein Konzept zur Messung und zum Monitoring entwickelt und einen Indikatorenkatalog vorgeschlagen. Neben der Erreichbarkeit öffentlicher Leistungen spielt dabei auch der soziale Zusammenhalt vor Ort eine wichtige Rolle. Hier gilt es zu prüfen, ob der soziale Zusammenhalt in den Kommunen anhand eines geeigneten Monitorings erfasst werden kann, um staatlicherseits auf Verschiebungen in der Gesellschaft reagieren zu können.

Von zentraler Bedeutung im Rahmen einer Neuausrichtung der Raumordnung ist und bleibt die institutionelle Verankerung eines Controlling-Systems als „Herzstück strategischer Planung“. Erst durch genaue Kenntnis vorhandener Relationen im institutionellen Gefüge sowie der Wirkung von Planfestlegungen und Abstimmungsergebnissen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen lassen sich Defizite im institutionellen Handlungskontext feststellen und analysieren. So lässt sich die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des Planungssystems (als lernendes System) schlussendlich dauerhaft gewährleisten.

### 3.4 Stärkung der regionalen Ebene

Für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung bedarf es geeigneter Strukturen. Der Landesebene kommt die Aufgabe zu, Leitbilder und Handlungsstrategien zu formulieren, während die Region als Handlungsebene den konkretisierenden Regionalplan erarbeitet und bei teilräumlichen Entwicklungsansätzen des Landes verstärkt eingebunden wird. Notwendig sind vor allem auf regionaler Ebene transparentere Strukturen

---

<sup>7</sup> <https://www.inkar.de/> (13.01.2022).

und handlungsfähige Institutionen, damit eine bessere Koordination der verschiedenen sektoralen Förderprogramme mit den regionalplanerischen Entwicklungszielen gelingen kann. Die Schaffung geeigneter hauptamtlicher Strukturen mit ausreichender personeller Ausstattung bei den Regionalen Planungsverbänden ist notwendig, um diese zu einer handlungsfähigen und wirkungsvollen Organisation weiterzuentwickeln. Gerade im Sinne einer strategischen Regionalplanung mit einem hohen Stellenwert der Kommunikation und Zusammenarbeit der Akteure vor Ort ist es wichtig, die Planung selbst auch in der Region wahrzunehmen.

Über die Regionalplanung hinaus könnten diese gestärkten Verbände als Regionalagenturen ebenso Aufgaben des Regionalmanagements und weitere Aufgaben aus den Bereichen Nahverkehrsplanung und Wirtschaftsförderung sowie eine Zusammenführung von Förderprogrammen wie auch die Verteilung der Fördermittel übernehmen und damit eine Klammer zwischen Regionalplanung und Regionalentwicklung bilden. Eine solche Organisation und die einhergehende enge Verschränkung von Regionalplanung und Förderprogrammen würde zudem die Wirkung regionalplanerischer Festlegungen erhöhen.

Die beiden Regionen München und Nürnberg sollten in Regionalverbände mit Kompetenzen auf den Gebieten der Flächennutzungs- und Infrastrukturplanung und mit direkt gewählten Regionalversammlungen und Umsetzungskompetenzen (Trägerschaften) umgewandelt werden.

Außerhalb dieser Metropolregionen eröffnet sich durch die Debatte um einen achten Regierungsbezirk und der dafür notwendigen Verfassungsänderung die Möglichkeit für einen großen Wurf: Die kommunalen Bezirke könnten mit der Regionalplanung zusammengeführt werden, Umsetzungsaufgaben übernehmen und mit Teilaufgaben der staatlichen Bezirke (z. B. Wirtschaftsförderung, Planung des Schienennahverkehrs) angereichert werden. Der große Vorteil in der Aufwertung der dritten kommunalen Ebene liegt in der demokratischen Legitimation planerischer Aufgabenstellungen durch Direktwahl.

### **3.5 Image und Kommunikation verbessern und Instrumentarium ergänzen**

Neben den genannten institutionellen und organisatorischen Vorschlägen kann auch eine konzise Kommunikation der Absichten planerischen Handelns das öffentliche Bild der Raumordnung verbessern. Ziel muss es sein, die entsprechenden Prozesse für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten und somit auf eine hohe Akzeptanz abzielen. Durch die Kommunikation planerischer Ziele mittels überzeugender Raumbilder, die schnell auf sozialräumliche Problemstellungen reagieren, kann die Raumplanung somit eine klare Bedarfsorientierung signalisieren.

Das Instrumentarium der Raumordnungspolitik sollte an wichtigen Stellen ergänzt und auf neue raumstrukturelle Verhältnisse und Aufgabenstellungen hin weiterentwickelt werden. So stellt die Sicherung der Alltagsversorgung auf grundzentraler Ebene eine zunehmende Herausforderung dar. Grundzentrale Einrichtungen der Daseins-

vorsorge, die zur Befriedigung alltäglicher bzw. kurzfristiger Bedürfnisse beitragen (z.B. Lebensmitteleinzelhandel), orientieren sich immer weniger an Zentralen Orten. Vielmehr gewährleisten Standorte in einem netzförmigen Zusammenwirken die alltägliche Versorgung.

Um ein Ausdünnen dieser Standorte zu vermeiden und zur Sicherung von Versorgungsqualitäten durch das Zusammenwirken von Standorten sollten auf der Ebene der grundzentralen Versorgung interkommunale Versorgungsverbände verpflichtend eingeführt werden. Kooperationsaktivitäten zwischen Gemeinden sollten darüber hinaus durch entsprechende Ansätze im kommunalen Finanzausgleich gefördert werden.

In ländlichen Räumen können die Versorgungsverbände zudem interkommunale gewerbliche Entwicklungskerne ausweisen, die sich an einer Erschließbarkeit mit schienegebundenen Verkehrsmitteln für den Güter- und Personenverkehr orientieren. Die interkommunalen Verbände dienen der flächensparenden Koordination der Siedlungsentwicklung unterhalb der Mittelzentren zur Erfüllung grundzentraler Versorgungsfunktionen.

Die Sicherung der Kulturlandschaft und landwirtschaftlichen Nutzung – auch zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme – sollte durch die Einführung landschaftlicher Vorrang- und Vorbehaltsgebiete unterstützt werden, die zusätzlich zu einer konsequenten Ausweisung von Regionalen Grünzügen, die als Ziele der Raumordnung eine Besiedelung bzw. Zersiedelung wertvoller, großräumig zusammenhängender Freiräume verhindern, als multifunktionale Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet zum Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz/-verbund“ beitragen helfen und den Landschaftsverbrauch reduzieren (ARL 2016b: 2). Die explizite Festlegung sollte durch die Regionalplanung erfolgen, da dort eine solide Datenlage verfügbar ist, die für eine Letztabwägung als raumordnerisches Ziel erforderlich ist.

Darüber hinaus sollte in den Regionalplänen ein Fachbeitrag enthalten sein, der dazu dient, Vorranggebiete für Landwirtschaft festzulegen. In ihnen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten großflächige Kompensationsmaßnahmen auszuschließen. Somit können Flächenkonkurrenzen zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz verringert werden und eine räumliche Steuerung großflächiger Kompensationsmaßnahmen in die „Landschaftlichen Vorranggebiete“ hinein würde unterstützt (ARL 2016a: 20–23).

Eine Ausweisung von Orten durch die Regionalplanung, die vorrangig auf eine organische Eigenentwicklung beschränkt sind, trägt zu einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme, zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und zur Sicherung ihrer Funktionalität bei. Über die Wiedereinführung der Festlegung von Mindestdichten für Bebauungspläne, wie sie bis vor einigen Jahren noch durch die Regionalpläne vorgenommen werden konnte, kann zudem eine flächeneffiziente Siedlungsweise unterstützt werden. Hinsichtlich der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme beispielsweise durch die Zuweisung verbindlicher Flächenkontingente sei zudem auf ein Positionspapier der ARL verwiesen (ARL 2018).

Zu prüfen wäre zudem, eine Freiraum sichernde Vorrang- oder Vorbehaltsausweisung in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich heranzuziehen, quasi als Ausgleich für die durch die Ausweisung eingeschränkten Wachstumsmöglichkeiten im Hinblick auf Gewerbeflächen und Bevölkerung. Neben der Verbreiterung und Verstetigung der gemeindlichen Einnahmebasis wären so Anreize gegeben, nachhaltige Entwicklung zu betreiben (Flächenneuanspruchnahme, Schutz der Artenvielfalt, Klimaschutz).

### **3.6 Raumordnung für Experimente und soziale Innovationen öffnen**

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Zivilgesellschaft und Sozialinnovationen (das heißt neuen sozialen Praktiken wie beispielsweise Tauschkreisen oder Sharing-Gemeinschaften) als gesellschaftlich und politisch relevanten Konzepten gilt es, das Potenzial dieser neuen Kommunikations- und Kooperationsformen für lokale und regionale Entwicklungen auch in der Raumordnung noch stärker als bisher in Wert zu setzen. So ist beispielsweise das Instrumentarium (einschließlich Monitoring, z.B. Leerstandsmelder) der räumlichen Planung dahingehend zu nutzen, die infrastrukturellen Voraussetzungen für die sogenannte sanfte Mobilität (Carsharing, Fahrradverleihsysteme, Bürgerbusse), Giveboxes (z.B. Bücherschränke), aber auch Büroflächen (Coworking-Spaces, Serviced Offices) sowie insbesondere Mehrgenerationenhäuser stetig weiterzuentwickeln. Die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und der Ansatz der Reallabore nehmen in dem Kontext eine wichtige Funktion ein. Entsprechend ist darauf hinzuwirken, dass diese oder vergleichbare Modellvorhaben weiterhin auch in Bayern durchgeführt werden.

### **3.7 Bayerische Forschungsstelle „Räumliche Gerechtigkeit“ schaffen**

Die Enquete-Kommission hat zur Aufwertung der raumbezogenen Wissensproduktion die Einrichtung einer bayerischen Forschungsstelle angeregt, die die Umsetzung des Leitziels der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit begleiten soll. Ein *Bayerisches Landesinstitut für die raumbezogene Forschung* in den Bereichen Raumordnung, Landes-, Regional- und Stadtplanung, Städtebau und ländliche Entwicklung soll Parlament und Regierung durch die anwendungsorientierte Erarbeitung von Konzepten und Handlungsvorschlägen dabei unterstützen, das Verfassungsziel der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verwirklichen.

Neben der wissenschaftlichen Beratung von Politik, Verwaltung und Gesellschaft sind als Kernaufgaben auch die Schaffung und Bereitstellung von raumrelevanten Informationsgrundlagen (Monitoring), die Bereitstellung von Berichten als Grundlage der Politikberatung und zur Information der Fachöffentlichkeit, von Expertisen und Fachanalysen, Management und Begleitung von Forschungsprogrammen, Mitarbeit in Fachgremien und die Durchführung von Fachveranstaltungen zu sehen. Das Landesinstitut fungiert als vermittelnde Instanz zwischen den Analysen der Wissenschaft, normativen Aussagen der Politik und einer pragmatischen Verwaltungsarbeit. Begleitet werden sollte das Institut durch einen unabhängigen wissenschaftlich besetzten „Sachverständigenrat räumliche Gerechtigkeit“ zur Umsetzung des Verfassungsauftrags.

## **4 Die Notwendigkeit der Neuausrichtung der Raumordnungspolitik vor dem Hintergrund aktueller Krisenerfahrungen und zunehmend tiefgreifender Krisengefahren**

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ fand in einem dynamischen und turbulenten gesellschaftlichen Umfeld statt. Zwei tiefgreifende Krisen haben sich manifestiert und wirken auf die Reformdebatte der Raumordnungspolitik ein.

### **4.1 Klimakrise: wachsende Handlungsnotwendigkeiten und Herausforderungen für die Raumordnung**

#### **4.1.1 Die junge Generation fordert Generationengerechtigkeit ein**

Während der ersten Monate der Tätigkeit der Arbeitsgruppe etablierte sich mit der „Fridays for Future“-Bewegung eine neuartige soziale Bewegung, die innerhalb kürzester Zeit enormen Zulauf erfuhr und eine ungeahnte Wirkung entfaltet hat. In Folge der freitäglichen Schulstreiks haben in einer bisher nicht dagewesenen Art und Weise eine zunehmende Zahl von Vertreterinnen und Vertretern der jungen Generation (insbesondere junge Frauen) eine wirksame Sprachfähigkeit entwickelt und über massenhafte, international koordinierte Aktionen die bedrohten Zukunftsperspektiven ihrer Generation ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Ihre Forderungen sind dabei so berechtigt wie konventionell: Sie fordern von den Verantwortungsträgerinnen und -trägern in Politik und Wirtschaft ein, eingegangene Vereinbarungen und Verträge wie das Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 einzuhalten.

Dabei stützen sie sich auf abgesicherte Forderungen aus der Wissenschaft, der menschengemachten Erderwärmung und Zerstörung der Biosphäre möglichst rasch Einhalt zu gebieten, um nicht unkontrollierbare Feedback-Loops auszulösen, die zu einer unwiederbringlichen Zerstörung wichtiger Lebensgrundlagen der heutigen Zivilisation führen würden. Die Schülerinnen und Schüler – und auch andere junge Menschen – fordern von der Politik transformatives Handeln, so wie es von wissenschaftlichen Beratungsgremien wie dem WBGU (2011), dem SRU (2020) und anderen (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2020) den Regierungen in Bund und Ländern seit mehr als einem Jahrzehnt anempfohlen wird. Sie fordern mit ihrem zentralen Anliegen die Dimension der Generationengerechtigkeit als wesentliches Element räumlicher Gerechtigkeit ein.

#### **4.1.2 Dekarbonisierung in einem zunehmend engen Zeitfenster**

Die prominente Thematisierung und der berechtigte Hinweis auf einen beschleunigten Transformationsprozess, der in den nächsten eineinhalb bis zwei Jahrzehnten abgeschlossen sein sollte und zu einer vollständig dekarbonisierten Wirtschaft und Gesellschaft und zu einer weitreichenden Regeneration der Biosphäre führen muss, um den kommenden Generationen nicht ihre Chancen zu verbauen, stellt insbesondere die Raumordnungspolitik vor große Herausforderungen, die in der bisherigen Debatte

um eine Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms oder eine Weiterentwicklung der Raumordnung noch nicht annähernd angemessene Berücksichtigung finden.

Dies mag zum einen daran liegen, dass insgesamt die Dramatik der Klimakrise und des Artensterbens und die damit verbundene Notwendigkeit schnell wirkender „beispiellose[r] Maßnahmen“ (Schellnhuber 2020: 3) insgesamt noch nicht ausreichend Eingang in die staatliche Politik gefunden hat und damit auch adäquate politische Vorgaben für die Landes- und Regionalplanung fehlen. Zum anderen beginnt jedoch der heute schon zu verzeichnende Klimawandel die raumbezogene Planungspolitik zu beschäftigen und Aktivitäten der Anpassung an den Klimawandel auszulösen, die wiederum Aufmerksamkeit, finanzielle und personelle Ressourcen binden – ohne, dass schon wirklich klar ist, an welches Erderhitzungsszenario denn nun angepasst werden soll.

Momentan bewegt sich die Erwärmung auch in Deutschland im oberen Randbereich des vor Jahren noch als unrealistisch angesehenen Extremszenarios des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Das Referenz-Ensemble für Deutschland des Deutschen Wetterdienstes öffnet auf der Basis des RCP8.5 Szenarios des IPCC eine Spannweite einer maximal möglichen Erhitzung sogar bis zu +6°C bis Ende des Jahrhunderts (Deutscher Wetterdienst 2021: 26, Abbildung 16). Da jenseits der Schwelle von etwa 1,7°C bis 1,8°C Erderhitzung die Auslösung von Kippelementen mit selbstverstärkenden positiven Feedback-Loops eine weitere Erhitzung beschleunigt und nicht mehr durch menschliches Eingreifen wirksam begrenzt werden kann, ist reichlich unklar, an welche klimatischen Verhältnisse eine Anpassung erfolgen soll. Das Klimasystem droht außer Kontrolle zu geraten und der Pfad in eine Heißzeit („Hothouse Earth“) mit unabsehbaren Folgen ist unausweichlich (Steffen/Rockström/Richardson et al. 2018: 8254). Bisher gehen die meisten Anpassungsszenarien von einer erfolgreichen Begrenzung auf oder unter zwei Grad aus und richten die aufwendigen Maßnahmen darauf aus (so zuletzt BayStMUV 2021), wobei es bisher keine realistische Grundlage dafür gibt, dass diese Schwelle tatsächlich eingehalten werden kann.

Obwohl IPCC (2019), WBGU (2019) und zuletzt der SRU (2020) darauf hingewiesen haben, dass für die Einhaltung der Pariser Klimaschutzziele und das existenziell notwendige Begrenzen der Erderhitzung auf deutlich unter zwei Grad nur noch von einem eng begrenzten Restbudget an zulässiger Treibhausgasemission auszugehen ist, haben die Regierungen in ihren klimapolitischen Zielen bisher mit Reduktionszeiträumen argumentiert, die weit in der Zukunft liegen (Dekarbonisierung bis 2050 oder später) und heute (noch) keine einschneidenden Handlungen erforderlich machen. Diese Strategie hat nun das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 (verkündet am 29. April 2021) beendet und der Bundesregierung und der Klimagesetzgebung bescheinigt, dass sie gegen grundlegende Menschenrechte verstößt, nämlich insbesondere das Recht kommender Generationen auf eine freie Gestaltung ihrer Lebenschancen, die dann durch extreme und radikale politische Einschnitte und Beschränkungen gefährdet ist, wenn heute nicht ausreichend durch ambitionierte und effektive Reduktionsschritte vorgesorgt wird. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass von einem begrenzten Restbudget auszugehen ist und erheblich größere Reduktionsschritte in kürzerer Zeit erreicht werden müssen als

bisher. Zudem muss Deutschland in einer solch global vernetzten Aufgabenstellung eine Vorreiterrolle und Motorenfunktion übernehmen und darf nicht auf die Beiträge anderer warten.

### **4.1.3 Wachsende Raumnutzungsansprüche im Zuge der Transformation**

Eine Reduktion der Treibhausgasemissionen erfordert ein rasches Umsteuern und ein Schließen der bisherigen erheblichen Ambitions- und Umsetzungslücken (vgl. SRU 2020). Das stellt nun auch die Raumordnungspolitik in Bayern vor grundlegende neue Herausforderungen.

Eine beschleunigte Energiewende und das Umstellen der Deckung der Primärenergiebedarfe auf 100% erneuerbare Energien möglichst bis Mitte der 2030er Jahre bedeutet eine Vervielfachung der Bereitstellung von Flächen für die Errichtung von Anlagen zur Umwandlung erneuerbarer Energiequellen (massiver Ausbau der Windenergie an Land, umfangreiche Inanspruchnahme von Flächen für Freiflächenphotovoltaik und auf Dachflächen). Eine Ernährungswende, die den Ausstoß von Treibhausgasemissionen in der Land- und Ernährungswirtschaft auf ein Minimum reduziert und restliche Emissionen möglichst durch das Binden von CO<sub>2</sub> in der Landnutzung ausgleicht (Aufforstung, Wiedervernässung von Mooren, Umstellung auf humusaufbauende, ökologische Landwirtschaft), ist ohne eine dramatische Reduktion der Tierhaltung und des tierischen Anteils an der Ernährung aus traditioneller Viehzucht nicht zu erreichen und bringt immense Veränderungen in den Mustern der Landnutzung mit sich. Eine Mobilitätswende, die von einer veränderten Nutzung und Bedeutung des Pkw-Verkehrs (nutzen und teilen statt besitzen) und einem massiven Ausbau des Umweltverbundes (Verdoppelung des Angebots des öffentlichen Personennahverkehrs in Städten, massive Ausweitung auf dem Land, Förderung des Radverkehrs) sowie modifizierten Logistiksystemen ausgeht, bedingt eine intensive Umstrukturierung der Infrastrukturen (Fahrradschnellwege, Elektrifizierung des Güterverkehrs, Citylogistik, Ausbau des Schienennetzes) (vgl. Höhne/Kuramochi/Sterl et al. 2016; Rudolph/Koska/Schneider 2016; Höhne/Emmrich/Fekete et al. 2019; Kuhnhenh/Costa/Mahnke et al. 2020).

Allein aus diesen ersten und sicher noch unvollständigen Aufzählungen wird deutlich, welchen intensiven politischen Druck die Umsetzung einer erforderlichen Klimapolitik – wissenschaftlichen Erkenntnissen folgend und nun verbindlich gemacht durch den Beschluss des Verfassungsgerichts – auslösen wird. Raumbezogene Planungspolitik wird massiv gefordert: neue Flächen für Windparks, neue Flächen für Solarenergienutzung im Freiraum, umfassende Konversion der Landnutzung, neue Infrastrukturen für postfossile Mobilität sowie Verkehr und vieles mehr. Zudem wird eine enorme Transformationsgeschwindigkeit erreicht werden müssen, die die Institutionen der Planungspolitik massiv fordern wird.

#### **4.1.4 Regeneration der Biosphäre als zusätzliche Anforderung**

Erweitert man das Prinzip der intergenerationalen Gerechtigkeit im Sinne des Beschlusses des Verfassungsgerichts – oder der Generationengerechtigkeit als Baustein der räumlichen Gerechtigkeit – auf eine Beendigung der Artenauslöschung und die notwendige Regeneration der Biodiversität, kommen noch zusätzliche Flächenansprüche für die Rückgabe genutzter Flächen an die Natur hinzu bzw. für die Umsetzung sogenannter Mehrgewinnstrategien (vgl. WBGU 2020: 49), um unterschiedliche Ziele (Klimaanpassung, CO<sub>2</sub>-Bindung, Nahrungsmittelproduktion, Regeneration der Biosphäre) auf ein und derselben Fläche zu verbinden.

Diese Herausforderungen rufen nicht nur nach einem planvollen Vorgehen und einem planvollen Umgang mit Fläche. Vielmehr werden aufgrund des Handlungsdrucks und der Tiefe des Transformationsprozesses vielfältige soziale Innovationen erforderlich sein, in Form von neuen Aushandlungsarenen, Gremien, Formaten und Institutionen, die diesen Prozess erdenken, vermitteln und umsetzen können. Dies gilt insbesondere für die überfachlichen, thematisch integrativen und koordinierenden Institutionen der räumlichen Planung und Planungspolitik.

Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Bayerischer Landtag 2018) und noch deutlicher das von ihr beauftragte begleitende Gutachten (Koppers/Miosga/Sträter et al. 2018) entwickeln einen umfassenden politischen Ansatz zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit als konsistentes Programm in der Mehrebenenverflechtung der Politik im Freistaat Bayern. Insbesondere das begleitende Gutachten enthält einige Hinweise, wie eine transformative (Landesentwicklungs-)Politik in Bayern gestaltet werden kann. Gerade zum Thema der Generationengerechtigkeit wird dort bereits klar vorgeschlagen, konkrete, zeitlich terminierte, verbindliche und messbare Ziele beispielsweise im Bereich der Treibhausgasneutralität, des Ressourcenschutzes oder der Stabilisierung der Biosphäre zu setzen.

### **4.2 Die COVID-19-Pandemie und resiliente Raumstrukturen als Herausforderung für die Raumordnung**

Zu dem dynamischen Umfeld während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe gehörte auch, dass das letzte Jahr der gemeinsamen Arbeit durch die COVID-19-Pandemie geprägt und verändert wurde. Das betraf nicht nur die Anpassung der Arbeitsweise der Arbeitsgruppe, die vollständig virtualisiert werden musste. Vielmehr hat der Umgang der Politik und der Gesellschaft mit dem Corona-Virus tiefgreifende Impulse auch für die Zukunft der Raumordnungspolitik gesetzt.

#### **4.2.1 Räumliche Planung als Risikovorsorge**

Zum einen haben die Erfahrungen mit der aktuellen COVID-19-Pandemie die Bedeutung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere der Alltagsversorgung, wieder stärker ins Bewusstsein gerufen. Ein leistungsfähiges Netz möglichst dezentra-

ler Versorgungseinrichtungen insbesondere in den Feldern der medizinischen Versorgung, der Nahversorgung, der Mobilität, der Telekommunikation und der sozialen Dienstleistungen sind als „systemrelevant“ erfahrbar geworden. Eine einseitige Ausrichtung dieser fundamentalen Dienstleistungen (vgl. dazu auch den Beitrag Zademach/Dudek in diesem Band) an dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz mit der Folge unterschiedlicher Qualitäten im Raum hat sich als riskant erwiesen und steigert die Verletzlichkeit der Gesellschaft.

Der räumlichen Planung kommt unter den Bedingungen der Krise immer stärker die Aufgabe einer räumlichen Risikovorsorge zu (vgl. ARL 2021b). Eine Stärkung der Landes- und Regionalplanung als konzeptionelle Grundlegung und eine Ausweitung staatlicher Investitionen für die möglichst wohnortnahe Bereitstellung dieser fundamentalen Dienstleistungen ist somit ein wesentlicher Beitrag zur Verringerung der Krisenanfälligkeit des Landes.

#### **4.2.2 Resiliente Raumstrukturen als wesentlicher Aspekt der räumlichen Gerechtigkeit**

Die Erfahrungen und Ereignisse der letzten Monate haben Gesellschaft und Politik erschüttert und das alltägliche Leben massiv beeinträchtigt. Die Krisenerfahrungen machen es notwendig, politisches Handeln neu zu sortieren und die Verletzlichkeit gegenüber existenziell bedrohlichen Krisen stärker in den Fokus zu nehmen. Im Folgenden soll daher das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, das von der Enquete-Kommission entwickelt und von der Arbeitsgruppe als sinnvolle ethisch-normative Fundierung einer Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Bayern akzeptiert wurde, auf seine Anschlussfähigkeit für den Aspekt der Resilienz diskutiert werden.

Die COVID-19-Pandemie hat die Perspektive auf die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge deutlich verändert und ihre Bedeutung als „kritische“ oder „systemrelevante“ Infrastrukturen in Krisenzeiten deutlich werden lassen. Die Gewährleistung einer möglichst dezentralen räumlichen Verteilung, einer möglichst ungehinderten Erreichbarkeit und eines barrierefreien Zugangs zu qualitätsvollen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wird nicht nur zu einer Frage der sozialen Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive (unter besonderer Betonung der Verteilungsgerechtigkeit), sondern zu einer Form der existenziellen „räumlichen Risikovorsorge“ (vgl. ARL 2021b). Räumliche Planungspolitik unter dem Aspekt der Risikovorsorge zielt darauf ab, Gefährdungslagen systematisch im Zusammenhang mit einer auf Resilienz und Nachhaltigkeit ausgerichteten Raumentwicklung zu berücksichtigen und vorhandene Risiken wo möglich zu reduzieren. Dazu muss eine Analyse der Vulnerabilität von Bevölkerungsgruppen und in der Krise potenziell gefährdeter Versorgungsstrukturen vorgenommen werden. Das Wissen um Gefahren, Vulnerabilitäten, Risiken und Kaskadeneffekte muss systematisch aufgebaut und in die Raumplanungspolitik einfließen (ARL 2021b: 5).

Die Pandemieerfahrung stellt an die Raumplanungspolitik die Anforderung, Raumstrukturen und Infrastruktursysteme kontinuierlich unter dem Aspekt der Resilienz (Krisenfestigkeit) anzupassen und auch die eigenen Arbeitsprozesse, Kooperations-

formen und Zuständigkeiten weiter zu entwickeln. Dabei stehen mehr Flexibilität und Multifunktionalität in der Raumentwicklung und eine grundsätzliche Funktionsoffenheit im Vordergrund, die mitunter den aktuellen dominanten Effizienzkriterien entgegenstehen (ARL 2021b: 6). Die rezenten Krisenlagen müssen jedoch in ihrer Vielschichtigkeit betrachtet werden. Neben der Pandemie entwickeln sich die Klimakrise und das beschleunigte Artensterben zu existenziell bedrohlichen Prozessen, die ebenso wie die Corona-Pandemie das Potenzial haben, soziale Spaltungen zu vertiefen und gesellschaftliche Desintegrationsprozesse zu beschleunigen. Neben der Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen ist auch der gesellschaftliche Zusammenhalt zunehmend gefährdet.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisenerfahrungen und der Betonung einer intergenerationellen Gerechtigkeit sollte dieser Ansatz um das Prinzip der räumlichen Risikovorsorge auf der Basis eines erweiterten Verständnisses von Resilienz ergänzt werden (vgl. Hafner/Hehn/Miosga 2019). Das Prinzip der „einfachen Resilienz“ beinhaltet Strategien, vorhandene Risiken, akute Bedrohungen und Vulnerabilitäten offensiv zu reduzieren, kritische Infrastrukturen besser zu schützen, Raumnutzungen und -funktionen „robuster“ auszugestalten sowie Redundanzen und Multifunktionalitäten zu fördern, um das Ausfallen von einzelnen Elementen kompensieren zu können. Zudem gilt es, Ressourcen, die in Krisensituationen wirksam werden können, gezielt zu stärken. Auch muss die Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeit regionaler Systeme und Strukturen verbessert werden. Dabei geht es nicht nur um die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands („bounce-back“-Resilienz). Vielmehr müssen Lernprozesse aktiv dazu genutzt werden, um (Raum-)Strukturen, Zuständigkeiten und (Planungs-) Prozesse zu verbessern und auf die Zukunft auszurichten (ARL 2021b: 4).

Strategien, die auf dem Prinzip der „reflexiven Resilienz“ basieren, betonen die Transformationsfähigkeit von sozialen und räumlichen Systemen, mit dem Ziel, Krisenlagen offensiv zu antizipieren und die Verletzlichkeiten durch systemische Veränderungsprozesse von vornherein zu reduzieren. Reflexive Resilienzstrategien setzen darauf, durch systemische Transformationsprozesse darauf hinzuwirken, dass Krisen erst gar nicht eintreten, bzw. wenn sie unvermeidbar sind, in ihren Wirkungen deutlich reduziert werden, weil die Verletzlichkeit a priori reduziert wird. Auf die aktuellen multiplen Krisen bezogen bedeutet dies, integrale Strategien zu entwickeln, die in ihren einzelnen Maßnahmen dazu beitragen, die Erderwärmung einzugrenzen (rasche vollständige Dekarbonisierung) und die Biodiversität zu regenerieren (Flächen für naturnahe Ökosysteme zurückgeben). Zugleich ist die notwendige Anpassung an die unvermeidbare Erwärmung so vorzunehmen, dass sie gleichzeitig zur Bindung von CO<sub>2</sub> beiträgt (z. B. Ausbau von Agroforstsystemen zur Steigerung der Rückhaltefähigkeit der Landschaft und CO<sub>2</sub>-Speicherung in Biomasse, ökologische Landbewirtschaftung und Humusaufbau) und die notwendige Versorgung der Gesellschaft sicherstellt und zudem zu neuen Kooperationsformen (Erzeuger-Verbraucher-Partnerschaften, neue Unternehmensformen regionaler Kreislaufwirtschaften) beiträgt, die soziales Kapital bilden und dadurch Teilhabe, soziale Integration und solidarische Unterstützungsnetzwerke ermöglichen (vgl. Hafner/Hehn/Miosga 2019).

## 5 Transformative Landesentwicklung als politische und gesamtgesellschaftliche Herausforderung

Vor dem Hintergrund der multiplen Krisenszenarien und der Notwendigkeit zu einer komplexen „Großen Transformation“ erscheint es dienlich, den Ansatz der räumlichen Gerechtigkeit mit dem strategischen Konzept der „reflexiven Resilienz“ zu ergänzen und weiter zu konkretisieren.

Der Landes- und Regionalplanung kommt dabei die zentrale Aufgabe der inhaltlichen Abstimmung und fachlichen Koordination zwischen Staat und Kommunen und bei der Koordination der Fachplanungen zu. Räumliche Gerechtigkeit und reflexive Resilienz erfordern die Aufwertung und Stärkung der Landesentwicklung im Freistaat und eine Renaissance der Kopplung von räumlicher Planung und ressortbezogener Finanzierung.

Die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass eine solide Wissensbasis, ein handlungsfähiger Staat, anpassungs- und leistungsfähige sowie zugängliche Systeme der Daseinsvorsorge wesentliche Faktoren sind, um die Krisenfolgen zu begrenzen. Resiliente Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erfordern redundante und flexible Strukturen, Krisenvorsorge braucht strategische Vorbereitung und kluge Vorsorge. Gemeinsam mit der Wissenschaft ist es der Politik und den Regierungen gelungen, die tatsächliche Bedrohungslage transparent zu machen und bei den Bürgerinnen und Bürgern das Verständnis für die tiefgreifenden Maßnahmen zu wecken. Die Herstellung resilienter Raumstrukturen und die Bereitstellung der erforderlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden nicht von Märkten und allein unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gewährleistet. Vielmehr ist ein entschlossenes und beherrschtes staatliches Handeln erforderlich, um bedrohliche Situationen abzuwenden und Vorsorge zu betreiben.

Dies erfordert eine enge Kooperation mit der Wissenschaft und ein verändertes Staatsverständnis, in dem der Staat und die Politik wieder stärker die aktive Rolle der vorsorgenden Gestaltung übernehmen.

Die aktuelle Krise macht deutlich, dass es im Gesundheitswesen einer funktionierenden regionalisierten Versorgungsstruktur bedarf, um die Daseinsvorsorge in der Fläche zu gewährleisten, eine Versorgungssicherheit der Bevölkerung zu erreichen und eine gerechte Gesundheitsversorgung – auch in peripheren ländlichen Regionen – zu gewährleisten. Dazu ist eine (De-)Zentralisierung von Einrichtungen und die konsequente Umsetzung ressourcenfreisetzender Trends, z.B. die Telemedizin und Weiterverfolgung einer schnittstellenorientierten Digitalisierung im gesamten Gesundheitssystem, erforderlich (ARL 2021b: 6). Dies macht eine Koordination von räumlicher Planung und Investitionsplanung deutlich.

Ein verändertes Staatsverständnis, eine Reform des Staatsaufbaus, die Umsetzung des Leitbilds der räumlichen Gerechtigkeit durch die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes mittels verstärkter Investitionen in die fundamentalen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gestaltung der Transformation zur Nachhaltigkeit erfordern mutige politische Entscheidungen nicht nur in der Landesentwicklung. In den letzten

Monaten hat die COVID-19-Pandemie die Verletzlichkeit der Gesellschaft und die Notwendigkeit einer resilienten Entwicklung unerwartet heftig in den Fokus gerückt. Dadurch wird nicht nur der Aspekt der „systemrelevanten Infrastrukturen“, ihre räumliche Planung und ihre Zugänglichkeit neu zu bewerten sein. Vielmehr deutet die Corona-Krise auf die Herausforderungen der ökologischen, politischen und gesellschaftlichen Krise im Zusammenhang mit der menschengemachten globalen Erwärmung hin. Um existenziellen Schaden abzuwenden, sind „nie dagewesene Handlungen“ erforderlich. Die Corona-Pandemie zeigt, dass tiefgreifende und einschneidende Maßnahmen dann von einer breiten Mehrheit akzeptiert werden, wenn sie im Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik transparent kommuniziert und nachvollziehbar begründet werden. Dadurch werden neue Ansprüche an die Raumnutzung entstehen, Konflikte auftreten und intensive gesellschaftliche Aushandlungsprozesse ausgelöst.

## 6 Die Raumordnung als Motor der Transformation

### 6.1 Vom offenen Appell...

Die Landesentwicklung hat das Potenzial, in diesem gesellschaftlichen Transformationsprozess eine wesentliche Rolle zu spielen. Sie kann die inhaltliche, instrumentelle und organisatorische Plattform für die transformative Entwicklung des Landes darstellen, wenn sie dafür in ausreichendem Maße ertüchtigt wird.

In einem offenen Appell<sup>8</sup> haben daher im Sommer 2020 mehr als 30 Vertreterinnen und Vertreter bedeutender gesellschaftlicher Institutionen darauf hingewiesen, dass ein transformatives Handeln in der Entwicklung des Landes erforderlich ist, um auch künftig existenzielle Risiken abzuwehren. Notwendig wäre (in Anlehnung an WBGU 2011) eine neue Form der Kooperation und der Vereinbarung zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen im Freistaat in Form eines neuen Gesellschaftsvertrags für eine transformative Entwicklung in Bayern: „Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik sollten auf allen politischen Ebenen zusammenkommen und nach den geeigneten Lösungen suchen. Dazu brauchen wir neue Formen der Partizipation und des Aushandelns unter der Führung und Moderation der demokratisch legitimierten Politik – einen neuen ‚Runden Tisch für eine transformative Entwicklung des Landes‘ nach dem Vorbild der Umsetzung des Artenschutzvolksbegehrens“.<sup>9</sup>

Damit haben Kammern, Akademien, Umweltverbände, Jugendorganisationen und Kirchenverbände und viele andere mehr ein konkretes Angebot zur Mitwirkung an dem als erforderlich erachteten gesellschaftlichen Transformationsprozess unterbreitet – wohl wissend, dass zahlreiche Mechanismen, Anreiz- und Belohnungssysteme der Politik (Denken in kurzen Wahlperioden, Ringen um die alltägliche Aufmerksamkeit in den Medien, Vermeiden unpopulärer und unangenehmer Botschaften, die Zustimmungswerte gefährden könnten) oft strategischem Handeln und der Gestaltung struktureller Veränderungen entgegenwirken.

8 [https://www.arl-net.de/de/system/files/2020-06-25\\_Offener%20Brief%20der%20Initiative%20f%C3%BCr%20ein%20zukunftsfestes%20Bayern.pdf](https://www.arl-net.de/de/system/files/2020-06-25_Offener%20Brief%20der%20Initiative%20f%C3%BCr%20ein%20zukunftsfestes%20Bayern.pdf) (14.01.2022).

9 [https://www.arl-net.de/de/system/files/2020-06-25\\_Offener%20Brief%20der%20Initiative%20f%C3%BCr%20ein%20zukunftsfestes%20Bayern.pdf](https://www.arl-net.de/de/system/files/2020-06-25_Offener%20Brief%20der%20Initiative%20f%C3%BCr%20ein%20zukunftsfestes%20Bayern.pdf) (14.01.2022).

Dieses Angebot zur aktiven Mitwirkung an den „Herkulesanstrengungen“ der Nachhaltigkeitstransformation (WBGU 2016: 24) ist bis heute jedoch nicht aufgegriffen worden.

## 6.2 ...zum Sechs-Punkte-Plan

Im Rahmen des Bündnisses werden nun weitere Vorstöße für eine transformative Landesentwicklung vorbereitet. In einem Sechs-Punkte-Plan wird eine gestaltende Rolle der Landesentwicklungspolitik für eine Transformationsstrategie in Bayern eingefordert.

Einer transformativen Landesentwicklungspolitik wird dabei die Rolle zgedacht

- > ein noch deutlicheres Problembewusstsein für die Klima-, Ressourcen- und Biodiversitätskrise zu schaffen und die Herausforderungen auf Basis aktueller wissenschaftlicher Analysen klar zu benennen und zur Grundlage der Strategieentwicklung zu machen (im Sinne der Aufforderung der Klimabewegung: „Tell the truth“);
- > die institutionellen Voraussetzungen für die Erarbeitung einer integrierten Strategie für eine zukunftsfeste Entwicklung des Landes zu schaffen und die umfassende Koordination aller Ressortpolitiken und Handlungsebenen (Städte und Gemeinden, Landkreise, Planungsregionen, (Regierungs-) Bezirke, Land) zu gewährleisten;
- > die Entwicklung einer Zukunftsvision zu koordinieren und räumliche Zukunftsbilder zu entwerfen, die aufzeigen, wie ein Leben in einem zukunftsfesten Bayern aussehen kann, unter Einhaltung der Rahmenbedingungen, die die Vermeidung und Bekämpfung der genannten Krisen erforderlich machen: dekarbonisiert, klimaneutral, in vielfältigen und artenreichen Kulturlandschaften, in weitgehend regionalen Stoff- und Wirtschaftskreislaufökonomien, in Gesundheit und in sozialer Sicherheit;
- > die Entwicklung ambitionierter sektoraler Transformationsstrategien mit anzustoßen (Energiewende, Landnutzungswende, Mobilitätswende, Bau- und Wohnwende) und räumlich integrativ zu koordinieren;
- > durch die umfassende Einbindung der Öffentlichkeit Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen;
- > auf dieser Basis das Landesentwicklungsprogramm grundlegend zu novellieren und nicht nur fortzuschreiben und die Landesentwicklung und Regionalplanung organisatorisch und personell zu ertüchtigen, diesen Prozess anzustoßen, zu organisieren und zu begleiten.

Es muss dringend die Umsetzungs- und Ambitionsücke in der Transformation zur Nachhaltigkeit geschlossen werden, um nicht zukünftig vor allem von Krisen und ihren Folgen getrieben zu werden – ganz im Sinne des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016a): Biotopverbund Nordwest – Der Beitrag der Raumordnung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 106.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016b): Großschutzgebiete, Biodiversität und räumliche Planung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 107.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021a): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021b): SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung? Hannover. = Positionspapier aus der ARL 118.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Lesefassung – Stand 2018. München.
- BayStMUV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2021): Klima-Report Bayern 2021. Klimawandel, Auswirkungen, Anpassungs- und Forschungsaktivitäten. München.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Deutscher Wetterdienst (2021): Klimastatusbericht 2020. Offenbach.
- Hafner, S.; Hehn, N.; Miosga, M. (2019): Resilienz und Landentwicklung. Pfadwechsel: Vitalität und Anpassungsfähigkeit in ländlichen Kommunen stärken. Kurzfassung. Studie im Auftrag der Ländlichen Entwicklung Bayern. München.
- Höhne, N.; Emmrich, J.; Fekete, H.; Kuramochi, T. (2019): 1,5°C: Was Deutschland tun muss. Studie des NewClimate Institute. Berlin.
- Höhne, N.; Kuramochi, T.; Sterl, S.; Röschel, L. (2016): Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland? Kurzstudie von NewClimate Institute im Auftrag von Greenpeace. Köln.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2019): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty). Genf.
- Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie\\_raeuuml\\_Gerechtigkeit.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuuml_Gerechtigkeit.pdf) (13.01.2022).
- Kuhnhenh, K.; Costa, L.; Mahnke, E.; Schneider, L.; Lange, S. (2020): A Societal Transformation Scenario for Staying Below 1.5°C. Berlin. = Heinrich-Böll-Stiftung, Publication Series Economic + Social Issues 23.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (2020): Jetzt die Weichen für ein Jahrzehnt der Nachhaltigkeit stellen! Stellungnahme des RNE zum Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021. Berlin. [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/10/20201029\\_RNE\\_Stellungnahme\\_zur\\_Weiterentwicklung\\_der\\_Deutschen\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_inkl\\_Anlage.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/10/20201029_RNE_Stellungnahme_zur_Weiterentwicklung_der_Deutschen_Nachhaltigkeitsstrategie_inkl_Anlage.pdf) (22.01.2022).
- Rudolph, F.; Koska, T.; Schneider, C. (2016): Verkehrswende für Deutschland. Der Weg zu CO<sub>2</sub>-freier Mobilität bis 2035. Studie des Wuppertal-Instituts im Auftrag von Greenpeace e.V. Wuppertal.
- Schellnhuber, H.-J. (2020): Vorwort. In: Spratt, D.; Dunlop, I. (Hrsg.): Was sich darunter verbirgt. Die Unterbewertung des existenziellen Klimarisikos. Aachen, 2–3.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Berlin: SRU. Berlin.
- Steffen, W.; Rockström, J.; Richardson, K.; Lenton, T. M.; Folke, C.; Liverman, D.; Summerhayes, C. P.; Barnosky, A. D.; Cornell, S. E.; Crucifix, M.; Donges, J. F.; Fetzer, I.; Lade, S. J.; Scheffer, M.; Winkelmann, R.; Schellnhuber, H.-J. (2018): Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 115, 33, 8252–8259.
- <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten. Berlin.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2019): Unsere gemeinsame digitale Zukunft. Berlin.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Hauptgutachten. Berlin.

---

## **Autor**

*Manfred Miosga, Studium der Geographie an der TU München, Diplom 1993. Promotion 1998 an der TU München. Seit 2008 Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth. Mitglied der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen von 2014 bis 2018. Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V. seit 2019.*

## KURZFASSUNG / ABSTRACT

### **Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern**

Vor dem Hintergrund einer seit rund 20 Jahren zu beobachtenden Erosion staatlicher Steuerungskraft, die auch die Raumordnung als übergeordnete, koordinierende und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung betrifft, werden in diesem Band Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern entwickelt. Der Band fasst die Ergebnisse der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zusammen. Als neuen normativen Bezugspunkt für eine Renaissance der Landes- und Regionalplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat Bayern wird das Leitbild der räumlichen Gerechtigkeit herangezogen. Die Beiträge des Bandes widmen sich zunächst der Analyse der Landesentwicklungspolitik einschließlich der Programme und Pläne sowie der Regionalen Planungsverbände. Danach wird die Steuerungskraft des Zentrale-Orte-Konzepts hinterfragt, es wird die Notwendigkeit einer Neuabgrenzung der regionalen Planungsräume aufgezeigt. Unter Rückgriff auf den noch recht jungen Ansatz der sogenannten Fundamentalökonomie wird ein alternativer Blick auf den Zusammenhang von regionaler Wirtschaftskraft und öffentlichen Leistungen eröffnet. Schließlich werden Impulse für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern aufgezeigt.

### **Schlüsselwörter**

Raumordnung – Landesplanung – Bayern – Perspektivenentwicklung – Raumanalyse – räumliche Gerechtigkeit

### **New perspectives for sustainable spatial planning in Bavaria**

For the last 20 years it has been possible to observe an erosion of state governance that has also affected spatial planning in its superordinate, coordinating and synthesising role. Against this background, this volume develops perspectives for sustainable spatial planning in Bavaria. The volume summarises the findings of the working group of the same name from the Bavarian Regional Working Group of the ARL – Academy for Territorial Development in the Leibniz Association. The guiding principle of spatial justice is used as a new normative reference point for a renaissance of federal state and regional planning to create equivalent living conditions in the Free State of Bavaria. The first papers in the volume are dedicated to an analysis of federal state development policy, including the programmes, plans and regional planning associations. Subsequently, the effectiveness of the central place concept is questioned and the necessity of a new delimitation for regional planning areas is demonstrated. Through recourse to the still relatively new approach of fundamental economics, an alternative view of the connection between regional economic strength and public services emerges. Finally, impulses for a reorientation of spatial planning in Bavaria are illustrated.

### **Keywords**

Spatial planning – federal state planning – Bavaria – development of perspectives – spatial analysis – spatial justice





Vor dem Hintergrund einer seit rund 20 Jahren zu beobachtenden Erosion staatlicher Steuerungskraft, die auch die Raumordnung als übergeordnete, koordinierende und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung betrifft, werden in diesem Band Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern entwickelt. Der Band fasst die Ergebnisse der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zusammen. Als neuen normativen Bezugspunkt für eine Renaissance der Landes- und Regionalplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat Bayern wird das Leitbild der räumlichen Gerechtigkeit herangezogen. Die Beiträge des Bandes widmen sich zunächst der Analyse der Landesentwicklungspolitik einschließlich der Programme und Pläne sowie der Regionalen Planungsverbände. Danach wird die Steuerungskraft des Zentrale-Orte-Konzepts hinterfragt, es wird die Notwendigkeit einer Neuabgrenzung der regionalen Planungsräume aufgezeigt. Unter Rückgriff auf den noch recht jungen Ansatz der sogenannten Fundamentalökonomie wird ein alternativer Blick auf den Zusammenhang von regionaler Wirtschaftskraft und öffentlichen Leistungen eröffnet. Schließlich werden Impulse für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern aufgezeigt.



ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft · arl@arl-net.de · www.arl-net.de  
ISBN 978-3-88838-439-4 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-440-0 (Print-Version)

