

Goppel, Konrad

**Book Part**

## Landesplanung, Landesentwicklung

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Goppel, Konrad (2018) : Landesplanung, Landesentwicklung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1307-1322,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55991224>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225783>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Konrad Goppel

## **Landesplanung, Landesentwicklung**

S. 1307 bis 1322

URN: urn:nbn:de:0156-55991224



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Landesplanung, Landesentwicklung

## Gliederung

- 1 Begriff
- 2 Entwicklung
- 3 Instrumentarium
- 4 Inhaltliche Ausrichtung

Literatur

Landesplanung meint ebenso wie Landesentwicklung die raumbezogene, fachübergreifende, überörtliche Koordinationskompetenz eines bestimmten Verwaltungsbereichs auf Landesebene. Nach dem aktuellen Selbstverständnis betrifft die Aufgabenstellung der Landesplanung den seit jeher wahrgenommenen Aufgabenbereich der klassischen Instrumente sowie einen neuen, prozesshaft entstandenen Aufgabenbereich der sogenannten weichen Instrumente. Die klassischen Instrumente betreffen Raumordnungspläne auf Landesebene sowie, auf der Ebene sogenannter Planungsregionen, die Regionalpläne.

## 1 Begriff

---

Der Begriff *Landesplanung* findet zum Teil deckungsgleich, zum Teil voneinander abgesetzt mit den Begriffen *Raumordnung* und *Landesentwicklung* Anwendung. Geht man von einem logisch-systematischen Selbstverständnis einer wissenschaftlich-fachlichen Disziplin aus, muss unterstellt werden, dass unterschiedlichen in einem System verwendeten Begriffen auch verschiedene Bedeutungen innewohnen. Der Unterschied besteht allerdings allein darin, dass *Raumordnung* den Überbegriff darstellt und *Landesplanung* ebenso wie *Landesentwicklung*, wenn auch mit speziellen Instrumenten und spezieller Bindungswirkung, die Raumordnungskompetenz auf Länderebene umreißt. Beide Begriffe haben damit auch keine verschiedenen fachlichen Inhalte dergestalt, dass in einem Fall das Ordnen, im anderen das Planen im Vordergrund stünde. Landesplanung bedeutet so im Gegensatz zur örtlich begrenzten Bauleitplanung sowie zur fachlich sektoralen Fachplanung die raumbezogene, fachübergreifende, überörtliche Koordinierungskompetenz eines bestimmten Verwaltungsbereichs auf Landesebene zur Ordnung und Entwicklung des gesamten Staatsgebietes oder seiner Teilräume. Diese Definition trifft auch auf den Begriff *Landesentwicklung* zu, wobei lediglich sprachlich der Entwicklungsaspekt stärker hervorgehoben ist, was jedoch den Ordnungsaspekt keineswegs ausschließt. Auch *Raumordnung* ist nicht anders zu definieren, nur dass hier die Beschränkung auf das jeweilige Land nicht gegeben ist, der Begriff sich folglich für Bund und Land gleichermaßen anwenden lässt. Werden beide Begriffe als *Raumordnung und Landesplanung* im Verbund gebraucht, ist dies als sprachliche Verstärkung zu verstehen.

## 2 Entwicklung

---

Im Sinne ihrer heutigen Definition, wie oben angegeben, beginnt die Entwicklung von Landesplanung streng genommen erst nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Länder der Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1950er Jahre begannen, mit dem Erlass von Landesplanungsgesetzen (1950 Nordrhein-Westfalen, 1957 Bayern) die gesetzlichen Grundlagen für eine überfachliche, koordinierende Planung auf Landesebene zu schaffen. Vor diesem Zeitpunkt teilt die Landesplanung ihre Wurzeln mit der Raumordnung schlechthin (*▷ Geschichte der Raumplanung*).

Nach dem Ersten Weltkrieg war die Fortentwicklung raumordnerisch-landesplanerischer Ansätze insbesondere durch Ballungs- und Verstädterungsprobleme in den Industriegebieten gefordert, die nicht nur durch eigenes unorganisches Wachstum, sondern vor allem auch durch starke Zuwanderung aus den als Kriegsfolge verlorenen Gebieten erheblich belastet waren. Wiederum waren es dabei vor allem städteplanerische Ordnungsbemühungen, getragen u. a. von der 1922 gegründeten „Freien Deutschen Akademie des Städtebaus“. Das überörtliche, speziell raumordnerisch-landesplanerische Vorgehen wurde insbesondere über teilräumliche Ansätze gefördert. So stellte die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk 1920 den Anfang einer Kette von Gründungen regionaler Planungsverbände dar. Entsprechend dem Vorbild des Ruhrgebiets wurden sie vor allem zur Steuerung industrieller, großstädtischer Verdichtungen gebildet, waren jedoch in zunehmendem Maß auch in ländlichen Räumen mit wirtschaftlichen Schwerpunkten anzutreffen.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war aufgrund der Erfahrungen mit dem Dritten Reich von starker Abneigung gegenüber jeglicher staatlicher Planung geprägt, die durch die absolute Priorität von Wiederaufbau und wirtschaftlichem Aufschwung zusätzlich verstärkt wurde. Erst die negativen Erfahrungen unkontrollierter Ballungen in den Verdichtungsräumen bei gleichzeitiger Entleerung und damit verbundenem strukturellem Abfall des ländlichen Raumes (▷ *Ländliche Räume*) ließen die Notwendigkeit planerischen Vorgehens allmählich wieder bewusst werden. Angestoßen von der „Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland“, begannen die Länder ab 1950 von ihrer Kompetenz Gebrauch zu machen, instrumentell und materiell in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet eine Landesplanung zu installieren. Rechtliche Grundlage dafür sind die jeweiligen Landesplanungsgesetze, die im Rahmen des 1965 ergangenen Raumordnungsgesetzes des Bundes (▷ *Raumordnungsrecht*) erlassen wurden.

Mit einer umfassenden, grundlegenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) 1998 gelang es, die Position der Landesplanung als Politikbereich zu verfestigen, ihre Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen und ihre inhaltliche Ausgestaltung in den Ländern stärker zu vereinheitlichen. Maßgeblich hierfür waren u. a. die Verdeutlichung ihrer Aufgabenstellung, die bundeseinheitliche Definition ihrer Instrumente unter dem Begriff der Erfordernisse der Raumordnung sowie die Verfestigung von deren Bindungswirkungen in einem ersten, unmittelbar geltendes Recht setzenden Abschnitt sowie die Stärkung ihrer regionalen Verantwortung. Die Länder hatten sich dem neuen bundesrechtlichen Rahmen weitgehend angepasst, was bei aller Wahrung landesrechtlicher Selbständigkeit zu einem erfreulich höheren Maß an Einheitlichkeit in der Ausgestaltung der jeweiligen Landesplanung und damit auch zu einer bundesweit höheren Durchsetzungsfähigkeit geführt hat. Mit der Novellierung des ROG 2004 wurde insbesondere die EG-Richtlinie über die Überprüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Programme und Pläne (SUP-Richtlinie) für den Bereich der Raumordnung in nationales Recht umgesetzt. Die Einführung dieser für die Raumordnung durchaus umstrittenen sog. Strategischen Umweltprüfung (SUP) hatte zur Folge, dass seitdem neben der Überprüfung von Einzelvorhaben auf ihre Umweltverträglichkeit (Projektumweltprüfung) auch Programme und Pläne der Raumordnung auf ihre Umweltverträglichkeit zu überprüfen sind (▷ *Umweltprüfung*).

Als Folge der Föderalismusreform (▷ *Föderalismus*) wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz aufgehoben und die Raumordnung zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 Grundgesetz (GG) gemacht (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*). Der Bund hat von dieser ihm neu eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht und mit dem ROG 2009 ein neues Gesetz verabschiedet, das im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung gemeinsam von Bund und Ländern ausgearbeitet wurde. Hierbei wurde das Ziel verfolgt, die bewährten Rahmenregelungen möglichst weitgehend in bundesrechtliche Vollregelungen zu überführen und den Ländern den erforderlichen Spielraum für ergänzendes Landesrecht zu belassen.

### 3 Instrumentarium

---

Nach aktuellem Selbstverständnis betrifft die Aufgabenstellung der Landesplanung zwei Bereiche: den von ihr seit jeher wahrgenommenen der klassischen Instrumente sowie einen neuen ab den 1980er Jahren prozesshaft entstandenen, den der sogenannten weichen Instrumente (auch: ▷ *Informelle Planung*). Was zunächst die *klassischen Instrumente* angeht, untergliedern sie sich, entsprechend dem bundes- und landesrechtlich verankerten Auftrag zur übergeordneten, überörtlichen und überfachlichen Koordination, ebenfalls wiederum in zwei Aufgabenfelder: Das erste Aufgabenfeld betrifft die Erarbeitung konzeptioneller Programme (Raumordnungspläne), das zweite Aufgabenfeld die landesplanerische Entscheidung über den konkreten raumbedeutsamen Einzelfall. Die Landesplanung sämtlicher Länder sieht demnach entsprechend den verpflichtenden Vorgaben des Bundesrechts landesweite Konzepte vor, deren Aufgabe es ist, Planungen und Vorhaben sämtlicher Fachressorts, soweit sie für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes relevant sein können, aufeinander abzustimmen und mit den landesweiten konzeptionellen Vorgaben der Landesplanung selbst zu vernetzen. Wesentliches und entscheidendes Merkmal dieser landesplanerischen Konzepte ist es, dass im Gegensatz zur Bundesraumordnung ihre Festlegungen sich nicht im lediglich Planerischen erschöpfen, sondern als sog. Landesplanerische Ziele (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) sämtliche öffentlichen Stellen zur Beachtung zwingen; eine solche Beachtungspflicht gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch für Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (§ 4 Abs. 1 S. 2 ROG). Die in § 4 ROG verankerte „Beachtungspflicht“ veranlasst nicht dazu, von sich aus tätig zu werden, verpflichtet jedoch, im Fall des Tätigwerdens das landesplanerische Ziel einzuhalten. Soweit landesplanerische Ziele die ▷ *Bauleitplanung* zum Adressaten haben, ist ihre Bindungswirkung durch § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches ausgeweitet zur sog. „Anpassungspflicht“, d. h. die Bauleitplanung ist mit dem jeweiligen landesplanerischen Ziel in Einklang zu bringen (▷ *Instrumente der Raumplanung*), was im Gegensatz zur bloßen Beachtungspflicht ein Tätigwerden der kommunalen Gebietskörperschaft erfordern kann.

Mit dem ROG 1998 hatte der Bundesgesetzgeber erstmalig die Möglichkeit eröffnet, auch Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen aufzustellen. Für ein Aufgreifen dieser Möglichkeit kann eine damit verbundene klarere Absichtung oft kaum mehr unterscheidbarer, unscharfer Zielaussagen, die dann zu Grundsätzen würden, gegenüber klar bestimmten und damit umsetzungsfähigen Zielfestlegungen sprechen. Umgekehrt mag freilich auch die Gefahr einer „Flucht“ aus den verbindlichen Zielen in die nur mit der Berücksichtigungspflicht ausgestatteten Grundsätze (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG) zur Zurückhaltung mahnen. Die landesweiten Konzepte der Landesplanung finden wir in den einzelnen Ländern unterschiedlich bezeichnet wie auch formalrechtlich ausgestaltet. So gibt es

- in Baden-Württemberg einen Landesentwicklungsplan (durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt),
- in Bayern ein Landesentwicklungsprogramm (von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen),
- in Berlin/Brandenburg gemeinsame Landesentwicklungspläne mit Grundsätzen und Zielen (als Rechtsverordnung von den Regierungen in Berlin und Brandenburg mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen),

- in Hessen einen Landesentwicklungsplan mit Grundsätzen und Zielen für die großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen (durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgestellt),
- in Mecklenburg-Vorpommern ein Landesraumordnungsprogramm (von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassen),
- in Niedersachsen ein Landes-Raumordnungsprogramm mit Teil I, Grundsätze und Ziele zur allgemeinen Entwicklung (als Gesetz beschlossen), und Teil II, weitere Ziele (von der Landesregierung als Verordnung beschlossen, nachdem der Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme hatte),
- in Nordrhein-Westfalen einen Landesentwicklungsplan mit Grundsätzen und Zielen (als RVO mit Zustimmung des Landtags),
- in Rheinland-Pfalz ein Landesentwicklungsprogramm (durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt, zuvor Benehmen mit dem Innenausschuss des Landtags),
- im Saarland einen Landesentwicklungsplan (von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassen),
- in Sachsen einen Landesentwicklungsplan (von der Staatsregierung als Rechtsverordnung beschlossen),
- in Sachsen-Anhalt einen Landesentwicklungsplan (von der Landesregierung durch Verordnung beschlossen),
- in Schleswig-Holstein einen Landesraumordnungsplan (von der Landesplanungsbehörde im Benehmen mit den fachlich beteiligten Landesministerinnen/Landesministern festgestellt),
- in Thüringen ein Landesentwicklungsprogramm (von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassen).

Ebenfalls in sämtlichen Ländern – bis auf die Stadtstaaten und das Saarland – werden die landesweiten Konzepte der Landesplanung räumlich und fachlich konkretisiert durch die Einrichtung einer *Regionalplanung*. Regionalplanung ist konzeptionelle Landesplanung, bezogen nicht mehr auf das gesamte Land, sondern auf überschaubare, sozioökonomisch verflochtene Teilräume. Nach den bundesrechtlichen Vorgaben (§ 8 Abs. 1 ROG) liegt diese Konkretisierung der Landesplanung durch die Regionalplanung nicht im Belieben des einzelnen Landes, sondern ist für die Länder verpflichtend. Nur die Stadtstaaten und das Saarland sind von dieser Verpflichtung ausgenommen.

Nach der Vorgabe des Bundesrechts könnte auch die Landesplanung auf Regionalebene (unter kommunaler Beteiligung) durch den Staat selbst erstellt werden, wie dies in Schleswig-Holstein der Fall ist. Die anderen Länder haben jedoch von der ebenfalls gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Regionalplanung in unterschiedlichem Umfang auf kommunale Gebietskörperschaften einer Planungsregion zu übertragen. In weitestgehender Weise ist dies in Bayern geschehen, wo sämtliche kommunale Gebietskörperschaften einer Planungsregion den regionalen Planungsverband bilden und damit über den Regionalplan zu befinden haben. Die Festlegungen des Regionalplans entfalten als Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung die gleiche Bindungswirkung wie die Ziele und Grundsätze der landesweiten Programme und Pläne.

## Landesplanung, Landesentwicklung

Das effizienteste Instrument der Landesplanung, mit dem sie unmittelbar auf die Tagespolitik Einfluss zu nehmen vermag, ist das *Raumordnungsverfahren*. In ihm werden überörtlich raumbedeutsame Einzelvorhaben auf ihre Raumverträglichkeit überprüft. Wesentlicher Maßstab dabei und damit Bindeglied zum konzeptionellen Bereich des landesplanerischen Instrumentariums sind die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Das Raumordnungsverfahren war zunächst ausschließlich landesrechtlich verankert. Erst über die Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung in nationales Recht wurde 1989 auch dieses Instrument der Landesplanung rahmenrechtlich geregelt. Das geltende ROG verpflichtet die Länder (vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 ROG) unmittelbar zur Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung, die bundes einheitlich als „Raumordnungsverfahren“ bezeichnet wird. Ausgenommen sind die Stadtstaaten (vgl. § 15 Abs. 6 S. 1 ROG). Das Raumordnungsverfahren stellt nicht nur ein Instrument dar, das den Anforderungen an ein zeitgemäßes Verwaltungsverfahren zur staatlichen Beurteilung von raumbedeutsamen privaten und öffentlichen Einzelvorhaben in besonderer Weise entspricht, sondern ist vor allem auch ein Instrument, das in hohem Maß dem Auftrag der Landesplanung zur koordinierenden Ordnung unterschiedlicher, insbesondere sich widersprechender Ansprüche an den Raum gerecht wird. Dies zeigt sich insbesondere in dem frühen Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens vor dem förmlichen Genehmigungsverfahren, der die beratende Einflussnahme der Landesplanung vor planerischer oder politischer Verfestigung des Vorhabens im Sinn einer helfenden Planung ermöglicht; es zeigt sich in der Entscheidungsfindung auf der Grundlage eines breit angelegten Anhörungsverfahrens in Form einer Urteilsfindung, die dem jeglichen landesplanerischen Votum immanenten Abwägungsgebot gemäß ist; ebenso zeigt es sich in der nur im Raumordnungsverfahren gegebenen Möglichkeit, Alternativen zu prüfen und damit die Objektivität des Urteils zu erhöhen und bestätigt sich schließlich in der Rechtsnatur der abschließenden Entscheidung, die bewusst nicht als Verwaltungsakt im Sinne der klassischen Eingriffsverwaltung ausgeformt ist, sondern entsprechend der planungs- und konsensorientierten Natur der Landesplanung als gutachterliches, nur begrenzt verbindliches Votum. Die Landesplanung in den einzelnen Ländern hat sich das Instrument *Raumordnungsverfahren* in unterschiedlicher Weise zu eigen gemacht und das Verfahren auch in unterschiedlich strikter Weise gehandhabt. Abgesehen von Nordrhein-Westfalen hatten jedoch bis zur bindenden bundesweiten Einführung über das ROG schon alle Flächenländer, geregelt über die jeweiligen Landesplanungsgesetze und entsprechende Durchführungsbekanntmachungen, das Raumordnungsverfahren als landesplanerisches Steuerungsinstrument für überörtlich-raumbedeutsame Vorhaben erfolgreich eingesetzt. Das ROG 2009 trifft in den §§ 15 ff. für das Raumordnungsverfahren eine Vollregelung mit Beibehaltung ergänzender landesgesetzlicher Vorschriften (Art. 28 Abs. 3 ROG). Das Gesetz beinhaltet nun eine gesetzliche Klarstellung, dass als Maßstab der Raumverträglichkeitsprüfung sämtliche raumrelevanten Belange heranzuziehen sind und die Erfordernisse der Raumordnung, an denen die landesplanerische Überprüfung einer Planung oder Maßnahme „insbesondere“ Maß nehmen muss, nicht den ausschließlichen Prüfungsmaßstab bestimmen.

Aufgenommen wurden weiterhin Regelungen für ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren. Bei diesem kann die Landesplanungsbehörde auf eine gesonderte Beteiligung (einzelner) öffentlicher Stellen verzichten und stattdessen für die Prüfung der Raumverträglichkeit auf Stellungnahmen zurückgreifen, die bereits in anderen Verfahren abgegeben wurden. Hier greift der Bundesgesetzgeber eine im bayerischen Landesrecht bereits im Jahr 2004 eingeführte Regelung auf, die einen Beitrag zur Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Landesplanung leisten soll. Freilich kann nur im Einzelfall durch eine teilweise zeitliche Verschränkung der

verschiedenen Verfahren der Zulassungsprozess für ein Vorhaben beschleunigt werden. Der mit dem vereinfachten Raumordnungsverfahren (ROV) gewonnenen geringfügigen Beschleunigung und Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes steht häufig der Verlust der mit der Durchführung eines vorgeschalteten Raumordnungsverfahrens verbundenen Vorteile (frühzeitige Abstimmung eines Projektes, Konfliktbereinigung etc.) entgegen.

Die im Grundgesetz eingeräumte landesgesetzliche Abweichungsmöglichkeit von den bundesrechtlichen Regelungen hat dazu geführt, dass (bisher nur in Bayern) der Anwendungsbereich des ROV nicht durch einen bundesweit einheitlichen Katalog (Raumordnungsverordnung) bestimmt wird, sondern mithilfe einer Generalklausel (Vorhaben von „erheblich überörtlicher Raumbedeutung“). Dabei erscheint die Einführung des höchst unbestimmten Rechtsbegriffs „erheblich“ mit seiner weitgehend beliebigen Interpretationsmöglichkeit einer objektiven Handhabung des Raumordnungsverfahrens keineswegs zuträglich.

So wichtig und unverzichtbar dieses Instrument für eine gedeihliche, zukunftsgerichtete Entwicklung auch ist und so sehr auch immer wiederkehrende Bemühungen, es als entwicklungs- und wirtschaftshemmend abzustempeln, als vordergründig und kurzfristig zurückgewiesen werden müssen, so nachdrücklich ist auch festzustellen, dass das Raumordnungsverfahren seiner Natur nach auf die gezwungenermaßen eklektische Beurteilung des konkreten Einzelfalls beschränkt ist und die für die sinnvolle Entwicklung eines Landes auf die Dauer notwendige konzeptionelle Gesamtschau nicht erbringen kann. Es sind daher verbindliche landesweite Entwicklungs- und Regionalpläne nicht nur als wesentliche Entscheidungsgrundlage für das einzelne Raumordnungsverfahren, sondern vor allem als landes- und regionalbezogene Gesamtschau zwingend erforderlich (auch:  $\triangleright$  *Raumplanung*). Neben den beiden Hauptaufgaben der Landesplanung, der Erstellung von Programmen und Plänen und der landesplanerischen Überprüfung von raumbedeutsamen Einzelvorhaben, darf im Bereich der klassischen Aufgabenstellung die Beteiligung der Landesplanungsbehörden an zahlreichen raumrelevanten staatlichen Planungen und Abstimmungsprozessen innerhalb der Verwaltung und gegenüber den Kommunen nicht vergessen werden ( $\triangleright$  *Beteiligung*). Hier wird die Landesplanung auf den verschiedenen Organisationsebenen in vielfältiger Weise tätig und stellt ihre Kenntnisse von der Struktur und Entwicklung des Raumes zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der obersten Landesplanungsbehörden liegt dabei neben ihren organisationsrechtlich bedingten Aufgaben (z. B. Aufsicht über die nachgeordneten Behörden) auf dem Gebiet der Koordinierung von aktuell notwendigen Konzeptionen, die kurzfristig erforderlich werden können. Dies betrifft die routinemäßige Beteiligung an raumbedeutsamen Fachplänen, unbeschadet des Grades ihrer Verbindlichkeit, wie Verkehrswegeausbauplänen, Krankenhausbedarfsplänen u. Ä. Aber auch Einzelthemen, wie z. B. seinerzeit der von der Bundesregierung beschlossene Truppenabbau, werfen für die Länder die Frage von sinnvollen bzw. unter landesstrukturellen Gesichtspunkten wünschenswerten Schwerpunktbildungen für diese Maßnahmen auf und können durch die Landesplanung einen wichtigen Beitrag zur Entscheidungsfindung erfahren. Die Bewältigung des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs ( $\triangleright$  *Demografischer Wandel*) und die damit verbundenen raumstrukturellen Fragen sind ebenfalls ein Problem, dessen sich wegen der landesweiten Bedeutung die obersten Landesplanungsbehörden annehmen. Ein wichtiger Beitrag der obersten Landesplanungsbehörden im Rahmen staatlicher Entscheidungen ist die Hilfestellung durch Daten zur Struktur und Entwicklung der verschiedenen Fachbereiche – z. B. der Arbeitsplatzentwicklung, der Bevölkerung, der Wirtschaftskraft –, die durch EDV aufbereitet sind und sofort zur Verfügung stehen (auch:  $\triangleright$  *Raumbeobachtung*). Auch auf

## Landesplanung, Landesentwicklung

der mittleren Verwaltungsebene (z. B. Regierungspräsidien, Bezirksregierungen) werden durch die Landesplanung Aufgaben wahrgenommen, die sich aus ihrer Querschnittsfunktion ergeben, so z. B. die Führung des Raumordnungskatasters, das ein umfassendes Planungs- und Bestandskartenwerk aller bekannten und beabsichtigten Planungen darstellt. Das Raumordnungskataster ist eine wichtige Informationsgrundlage für alle Fachplanungsbereiche.

Durch die Beteiligung der Landesplanungsbehörden als Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung tragen sie zur Umsetzung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, insbesondere der Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in die örtliche Bauleitplanung bei. Die Landesplanungsbehörden stehen darüber hinaus den Gemeinden bereits im Vorfeld ihrer Bauleitplanung beratend zur Seite. Aus der Aufgabenstellung der Landesplanung als überörtlicher Planungsebene ergibt sich, dass ein Tätigwerden auf der untersten Verwaltungsebene nicht im Vordergrund steht. So haben die unteren Landesplanungsbehörden im Wesentlichen nur Sicherungsaufgaben. Demgegenüber nehmen die Träger der Regionalplanung, wie z. B. die regionalen Planungsverbände, neben ihrer eigenen Planungsarbeit Aufgaben wahr, die eine breite Palette von Beteiligungen und Mitwirkungen an Fachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), höherstufigen Planungen und an der Bauleitplanung umfassen. So werden sie z. B. in Bayern an der Erstellung staatlicher Planungsziele sowohl bei Gesamtplanungen als auch bei Fachplanungen beteiligt, aber auch bei verwaltungsinternen Fachkonzepten, wie z. B. dem Schulentwicklungsplan und dem Kindergartenbedarfsplan. Die Regionalplanung kann auch herangezogen werden, wenn es um die Erstellung von Nahverkehrskonzepten geht. Die Regionen sind überdies häufig Motor für raumbezogene Aktivitäten. Dies kann etwa, wie nach der Grenzöffnung nach Osten, die Erarbeitung von grenzüberschreitenden gemeinsamen Konzepten mit Nachbarstaaten betreffen (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*) oder generell die Hilfestellung für die Wirtschaft bei der Standortsuche. Im Gegensatz zu diesen Aufgabenfeldern entspricht die Einrichtung von sog. „Verwaltungsregionen“, wie sie in den Regionen Stuttgart, Hannover und Frankfurt gehandhabt bzw. angestrebt werden, nicht dem wohlverstandenen Selbstverständnis der Regionalplanung. Mögen diese auch durch ihre größere Handlungs- und vor allem Politiknähe durchaus Zustimmung im Raum finden, so tritt vor den Notwendigkeiten des Verwaltungsgeschäfts, wie etwa Verantwortung für den Verkehrsverbund oder Ähnliches, das Engagement für die zwingend notwendige, wenn auch zum Teil sprödere Aufgabe der Erstellung eines Regionalplans vielfach in den Hintergrund. Gerade diese Aufgabe ist es jedoch, deren Notwendigkeit als Ergänzung und Konkretisierung der landesweiten Planung nicht bestritten sein darf. Hinzu kommt eine durchgängige Politisierung dieser Verwaltungsregionen, mit unmittelbar gewählten, von den politischen Parteien getragenen Regionalparlamenten, die das inzwischen gewachsene, sehr begrüßenswerte Regionalbewusstsein – das sich ausschließlich auf raumbezogene Strukturen, etwa die unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften stützt – zu unterlaufen vermag. Schließlich mahnen die tendenziell mit den Verwaltungsregionen verbundenen Bestrebungen nach einer zentralen Übernahme der kommunalen Planungshoheit zu erhöhter Vorsicht gegenüber diesen Ansätzen (vgl. hierzu auch: ▷ *Kooperation, interkommunale und regionale; ▷ Stadt-Umland-Beziehungen*).

Die Tätigkeit der Landesplanungsbehörden erstreckt sich demnach auf eine Fülle interner und externer, *informeller und informativer Aktivitäten* zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich festgelegten Koordinierungsaufgabe, die weit über die o. g. Hauptaufgaben hinausgehen. Dabei ist es wesentlich, dass gerade im informellen Bereich die Fachkompetenz der Landesplanung selbstbewusst zum Tragen kommt und keine Beschränkung auf jene Tätigkeitsfelder erfolgt, auf denen

Bindungswirkungen entfaltet werden können. Was nun die *neueren weichen Instrumente* der Landesplanung angeht, verdanken sie ihre Entstehung durchweg nicht der Planungswissenschaft etwa in der Weise, dass sie im Theoretischen strukturiert und anschließend von der Planungspraxis umgesetzt und verwirklicht worden wären, sondern sie sind aus den Notwendigkeiten und Zwängen der Praxis entwickelt und zum Einsatz gebracht worden. Erst im Nachhinein erfolgte, überwiegend in Monographien, ihre wissenschaftliche Durchdringung und systematische Einordnung. Dies schließt jedoch nicht aus, dass bei erstmaligem Einsatz und praktischer Fortentwicklung planungswissenschaftliche Theorien sehr wohl Pate standen und in Selbstverständnis wie auch Handhabung der weichen Instrumente einfließen. Dies gilt etwa für den Ansatz der sog. „endogenen Entwicklung“, das Prinzip der „Planung von unten“ oder „bottom up“, die Überlegungen zum „kreativen Milieu“ oder zu „Vernetzung und Kooperation“ (auch: ▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*). Auslöser für die neuen Tätigkeitsfelder der landesplanerischen Praxis waren zunächst die seit Anfang der 1980er Jahre massiv sich ändernden Rahmenbedingungen – wie europäische Einigung und damit verbundener innereuropäischer Wettbewerb, Wiedervereinigung, Grenzöffnung nach Osten, aber auch ▷ *Globalisierung* und als Reaktion darauf gestiegenes Regionalbewusstsein –, die für eine querschnittsbezogene Disziplin wie die Landesplanung besondere Herausforderungen bedeuten mussten. Hinzu kam, dass, nicht zuletzt im Licht dieser neuen Rahmenbedingungen, die Grenzen der klassischen Instrumente zunehmend deutlich wurden. Dies betrifft besonders die Regionalplanung, die orts- und problemnächste Ebene unter den klassischen Instrumenten der Landesplanung. Dabei handelt es sich überwiegend um Grenzen, die nicht etwa in zurechenbarem Versagen des Instruments oder seiner Akteure zu finden sind, sondern notwendig und systemimmanent dem Charakter der Regionalplanung als verbindlichem Normenwerk mit daraus resultierenden formalen Zwängen eines Gesetzgebungsverfahrens sowie dem großräumigen Zuschnitt der Planungsregionen, jedenfalls in den Flächenstaaten, geschuldet werden. Vor diesem Hintergrund sind, mit besonderer Gewichtung, etwa in Bayern, und zunächst durchwegs experimentellem Charakter, die sog. Teilraumgutachten oder „Teilräumlichen Entwicklungskonzepte“, das Regionalmarketing, das Regionalmanagement, „Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte“, operative Ansätze zur „Förderung kreativer Milieus“ oder „Fitnessprogramme für die Innenstädte“ von der Landesplanung eingeführt und verwirklicht worden. Was Definition und Selbstverständnis der weichen Instrumente betrifft, ist allen zunächst der zentrale „Handlungsansatz“ gemeinsam. Während sich Raumordnung und Landesplanung im Rahmen ihrer klassischen Instrumente bisher ausschließlich dem Konzeptionellen verpflichtet sahen und die Verwirklichung ihrer konzeptionellen Festlegungen zwar kritisch begleiteten, aber dennoch der Fachplanung und den Kommunen überließen, die sie ja zu dieser Verwirklichung auch zu verpflichten vermögen (vgl. § 4 ROG; § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB)), machten sie sich nunmehr mit den „weichen“ Instrumenten das Verwirklichen und Handeln selber zu eigen. Von der Fachplanung durchaus nicht ohne Argwohn begleitet, stellen damit die weichen Instrumente einen Paradigmenwechsel im Selbstverständnis von Raumordnung und Landesplanung dar. Des Weiteren verbindet die weichen Instrumente das planerische Prinzip der „Planung von unten“. So ist grundsätzlich ein beliebiges weiches Instrument durch die Landesplanung nur dann aufzugreifen, wenn der Anstoß aus dem Raum und dessen erklärter Wille zum Einsatz dieses Instruments offenkundig sind. Die Frage, ob die damit notwendigerweise verbundene Abhängigkeit der Landesplanung von den Teilräumen des Landes, was die Bereitschaft zum Aufgreifen eines weichen Instrumentes oder dessen zielstrebige Durchführung und Umsetzung angeht, den Charakter als Instrument zu relativieren vermag, muss im vorliegenden Zusammenhang dahingestellt bleiben. Sie erscheint

## Landesplanung, Landesentwicklung

jedoch durchaus diskussionswürdig, wenn man dem Begriff des Instruments etwas auf das gesamte Land bezogen Systematisches, in seinem Erfolg Kalkulierbares zumisst. Mit dem Ansatz der „Planung von unten“ korrespondiert bei sämtlichen weichen Instrumenten ein höchstmögliches Maß an Einbindung des jeweiligen Raumes in die einzelnen Erarbeitungsschritte. Nachdem die Erarbeitung üblicherweise durch private Büros bzw. durch von Landesplanung und Teilraum beauftragte Akteure erfolgt, ist zumindest eine intensive Beteiligung des Raumes zwingend geboten. Dabei muss jeder einzelne Schritt und jede geplante Aktion mit den verantwortlichen Akteuren des Raumes abgesprochen sein. Im Laufe der Zeit hat sich über die Beteiligung hinaus die unmittelbare Mitwirkung der im Raum Verantwortlichen als sinnvoll und notwendig erwiesen. Sie erfolgt üblicherweise, wie dies etwa auch bei den Aktivitäten der „Ländlichen Entwicklung“ seit Jahren praktiziert wird, in moderierten Workshops, die den Einsatz eines weichen Instrumentes begleiten und in denen die kommunalen Mandatsträger gemeinsam mit Gutachtern bzw. dem Manager etwa über Stärken und Schwächen, das Leitbild oder über Umsetzungsprojekte befinden.

Ebenfalls für sämtliche weichen Instrumente zu erörtern ist die Frage, inwieweit sie einer normativen Verankerung in den Rechtsgrundlagen von Raumordnung und Landesplanung bedürfen bzw. sich hierfür anbieten. Ein Zwang hierzu besteht keinesfalls, im Gegenteil ist es sogar bei den hoheitlichen Ansätzen des öffentlichen Rechts von jeher gute Übung, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit Instrumente zum Einsatz zu bringen, ohne dass sie noch gesetzlich verankert wären, um so zunächst ihre Bewährung in der Praxis zu ermöglichen, bevor sie vom Gesetzgeber dauerhaft verfestigt werden. Dies dürfte umso mehr für die weichen Instrumente gelten. So erfahren diese zwar eine gewisse pauschale Erwähnung in § 13 ROG, werden jedoch im Landesplanungsrecht der Länder kaum oder allenfalls mit großer Zurückhaltung verankert. Grund hierfür ist das Bemühen der Landesplanung, diesen Instrumenten größtmöglichen Freiraum und weitestgehende Flexibilität zu bewahren, was durch eine gründliche gesetzliche Verankerung unterlaufen werden könnte. Aus dieser Überlegung heraus versteht sich etwa auch die bayerische Handhabung, für ausreichende Finanzmittel im Bereich der weichen Instrumente bewusst keine Förderprogramme aufzulegen, sondern sie in entsprechende regionale Initiativen mit den allgemeinen Haushaltsmitteln der Landesplanung einzubinden, da Förderprogramme mit ihren notwendigerweise starren Richtlinien den Freiraum für kreative, experimentelle Ansätze beengen könnten. Das Verhältnis der weichen zu den klassischen Instrumenten bedarf deshalb der Erörterung, weil in Wissenschaft und Praxis immer wieder Erwägungen angestellt werden, systematisch oder jedenfalls de facto die klassischen Instrumente durch die weichen zu ersetzen. Dabei liegt die Motivation der Wissenschaft eher in dem Umstand begründet, dass die weichen Instrumente nach innerem Selbstverständnis und theoretischem Ansatz modernen planungstheoretischen Prinzipien, wie „bottom up“ oder „endogener Entwicklung“, in besonderer Weise entsprechen, während die praktizierende Planung eher am aktuellen Verständnis des partnerschaftlichen, dienstleistenden Staates im Gegensatz zum hoheitlichen Staat Maß nimmt. Zum Teil erliegt die Politik freilich auch der vordergründigen Versuchung, Applaus und Zustimmung zu den plakativeren, publikumswirksamen weichen Instrumenten gegen die eher spröden klassischen einzutauschen, die durchaus Standfestigkeit, Geradlinigkeit und gegebenenfalls auch den Mut zum Nein-Sagen von den für sie Verantwortlichen erfordern.

Umso mehr gilt es festzuhalten, dass die weichen Instrumente bei aller ihnen eigenen Modernität und Dynamik im Sinn des Entwicklungsauftrags der Landesentwicklung die klassischen Instrumente keinesfalls zu ersetzen, sondern nur zu ergänzen vermögen. Nur ein in seinen räumlichen

Strukturen geordnetes Staatswesen, dem es über verbindliche planerische Vorgaben gelungen ist, die konkurrierenden gesellschaftlichen und fachlichen Ansprüche an den Raum landesweit und in seinen Teilräumen zu einer abgestimmten Einheit zusammenzuführen, die sowohl Grenzen setzt als auch landesweit ausgewogene Entwicklungsspielräume eröffnet, bietet eine erfolgversprechende Grundlage für den Einsatz der weichen Instrumente. So hat auch die Wohlfahrt des Raumes nicht anders als etwa Umwelt und Sicherheit Anspruch auf den hoheitlichen Staat. Dies gilt für dessen Ordnung gleichermaßen wie für seine Entwicklung, die im Sinn der Verpflichtung zu wertgleichen Lebensbedingungen ebenfalls nicht ausschließlich beliebigem Anstoß von unten überlassen bleiben kann.

Im Gegensatz zu den klassischen Instrumenten lassen Selbstverständnis und Zielsetzung der weichen Instrumente eine abschließende, katalogartige Eingrenzung nicht zu. Sie sind vielmehr nach Art und Umfang einer prozesshaften Fortentwicklung unterworfen. Derzeit lassen sich folgende weiche Instrumente abgrenzen:

- a) Das *Teilraumgutachten* (früher auch „Inselgutachten“) wurde erstmals in der bayerischen Landesplanungspraxis systematisch zum Einsatz gebracht und besteht aus einem integrierten Gesamtkonzept für einen Teilraum, der spezifische Probleme aufweist, die sich wegen ihrer Besonderheit oder ihrer Detailliertheit der Behandlung durch die Regionalplanung entziehen (vgl. auch: ▷ *Regionalentwicklung*). Es hat sich in seinen Ergebnissen, dem grundsätzlichen Selbstverständnis der weichen Instrumente entsprechend, über die Jahre hinweg zunehmend von der reinen Konzeption zum Projektbezug gewandelt und wird, wie alle weichen Instrumente, von der Landesplanung nur nach konkretem Anstoß von unten aufgegriffen und an ein privates Gutachterteam vergeben.
- b) Das *Regionalmarketing* (▷ *Stadt- und Regionalmarketing*) bedeutet die querschnittsbezogene Vermarktung der Qualitäten eines Teilraumes. Dabei verfolgt es die zweifache Zielsetzung, den Raum nach außen attraktiv zu machen sowie nach innen dessen Selbstverständnis und Selbstbewusstsein zu fördern. Mit seiner Zielsetzung nach innen enthält das Regionalmarketing den bisher einzigen instrumentell verankerten Ansatz zur Förderung kreativer Milieus (▷ *Milieu*) bzw. regionaler Mentalität. Auch das Regionalmarketing bedarf des Anstoßes von unten und wird z. B. in Bayern an private Auftragnehmer vergeben. Entsprechend der Zielsetzung des Regionalmarketings teilt sich üblicherweise der Auftrag in die Erstellung einer Strukturanalyse zur Erfassung der Qualitäten des Raumes, in eine Imageanalyse zur Erfassung der Bewertung dieser Qualitäten durch die gesellschaftlichen Gruppen innerhalb und außerhalb des Raumes und in die Erstellung einer darauf aufbauenden professionellen Marketingstrategie.
- c) Das ▷ *Regionalmanagement* verkörpert am konsequentesten den mit den weichen Instrumenten generell eingeführten Handlungsbezug der Landesplanung. Es enthält sowohl eine funktionale als auch eine institutionelle Komponente. Funktional betrifft es ein durchgängig neues Selbstverständnis der Landesplanung, das in sämtlichen ihrer weichen Instrumente zum Tragen kommt und in einem neuen, besonders ausgeprägten regionalorientierten Handlungsbezug besteht. Regionalmanagement im engeren Sinn betrifft die institutionelle Komponente. Hier ist die Schaffung einer gemeinsam von Regional- und Landesplanung getragenen Institution gemeint, deren Aufgabe es ist, in der Region konkrete raumwirksame Vorhaben umzusetzen. Diese Vorhaben werden in der Regel sektoraler Natur sein und erfahren ihren

## Landesplanung, Landesentwicklung

Querschnittsbezug, aus dem sich wiederum die Legitimation der Landesplanung ableitet, aus der Einbindung in ein Leitbild bzw. Strategiekonzept, das die Handlungsgrundlage des Regionalmanagers bzw. der entsprechenden Managementinstitution darstellt.

- d) Die *Grenzüberschreitenden Entwicklungskonzepte*, will man sie als eigenen instrumentellen Ansatz betrachten, entsprechen in ihrer Grundstruktur den Teilraumgutachten bzw. Regionalen Entwicklungskonzepten und heben sich von diesen allenfalls durch besondere Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie durch einen ebenfalls der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschuldeten besonders ausgeprägten Projektbezug ab.
- e) Die Notwendigkeit *Kreativer Milieus* für die räumliche Entwicklung sowie die diesen Milieus zugrunde liegenden Mechanismen haben in jüngerer Zeit in gewissem Umfang die Beachtung der Literatur gefunden, jedoch hat sich die praktizierende Landesplanung über den einschlägigen Teilaspekt des Regionalmarketings hinaus dieses Thema bisher kaum zu eigen gemacht. Grundsätzlich wird man die Schaffung und Förderung Kreativer Milieus als durchlaufendes Prinzip bei allen wichtigen Instrumenten zu verstehen haben. In Bayern wurde über einzelne Pilotprojekte begonnen, dieses für die Zukunft überaus bedeutsame Anliegen durch einen eigenen instrumentellen Ansatz zum Tragen zu bringen, so in einem Landkreis mit dem Versuch, auf Wirtschaftsunternehmen bezogenen Sachverstand von Consultern auf räumliche Mentalitäten zu übertragen, sowie in einem weiteren Projekt, das sich grenzüberschreitend um gute Nachbarschaft mit den Tschechen bemüht und dabei u. a. mentale Aktionsfelder, wie etwa grenzüberschreitende interkulturelle Kompetenz, in Angriff nimmt.

In ihrer Prozesshaftigkeit sind die weichen Instrumente zur ständigen Fortentwicklung und Offenheit gegenüber Neuem herausgefordert. Dies gilt sowohl für das Vorgehen als auch für die Inhalte und bedeutet eine zentrale Verpflichtung für die regionalen und staatlichen Akteure gleichermaßen. So stellt sich etwa aktuell die Frage einer Einbindung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung als noch konsequentere Verfolgung des Bottom-up-Ansatzes sowie einer nachdrücklicheren Bindung von kommunalpolitischem Engagement an den Bürgerwillen. Ebenso lässt sich andenken, ob nicht etwa beim Regionalmanagement als Voraussetzung für die finanzielle Beteiligung der Landesplanung und unbeschadet des Bottom-up-Ansatzes bestimmte aktuelle entwicklungsrelevante Themenfelder, wie etwa die Befassung mit dem demografischen Wandel oder der teilräumlichen regenerativen Energiegewinnung, vorgegeben werden sollten.

## 4 Inhaltliche Ausrichtung

---

Die Frage nach der inhaltlichen Ausrichtung der Landesplanung betrifft sämtliche ihrer Instrumente, naturgemäß aber in besonderem Umfang jene des konzeptionellen Bereichs (> *Konzepte der Raumordnung*).

Dabei ist die inhaltliche Ausrichtung nichts Unumstößliches, sondern hat sich den jeweils herrschenden Rahmenbedingungen und strukturellen Gegebenheiten anzupassen. Ebenfalls systemgemäß besteht die inhaltliche Ausrichtung aus einer Summe einzelner, untereinander vernetzter fachlicher und überfachlicher Zielsetzungen, die einerseits den jeweiligen fachlichen Erfordernissen gerecht zu werden versuchen, andererseits diese Erfordernisse mit Ordnungs- und Entwicklungsbedürfnissen des Raumes in Einklang bringen müssen.

Beispiele für fachliche Inhalte landesplanerischer Ziele sind beliebig. Voraussetzung für die Aufnahme in ein landesplanerisches Programm ist lediglich die überörtliche Raumbedeutsamkeit des fachlichen Anliegens sowie seine Ausformung als planerische Rechtsnorm. Beispiele für überfachliche, d. h. spezifisch landesplanerische Inhalte von Zielen sind etwa die Festlegung von  $\triangleright$  *Gebietskategorien*, von Zentralen Orten ( $\triangleright$  *Zentraler Ort*) oder von Entwicklungsachsen ( $\triangleright$  *Achse*). Unbeschadet der in Zielen verankerten Einzelbelange bestehen jedoch übergreifende Rahmenziele, sozusagen die Grundphilosophie des landesplanerischen Konzepts, denen sich über den multilateralen Vernetzungsvorgang hinaus die landesplanerischen Einzelziele unterzuordnen haben. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, welche Grundphilosophie sich die Landesplanung zu eigen macht, da damit die generelle Ausrichtung über die einzelnen überfachlichen wie fachlichen Ziele festgelegt ist. Die beiden wesentlichsten, einander widerstreitenden Grundphilosophien sind die sog. „wertgleichen Lebensbedingungen“ und die sog. „funktionalräumliche Gliederung“. Die wertgleichen Lebensbedingungen betreffen das landesplanerische Bemühen, in allen Teilen des Landes Lebensbedingungen zu schaffen bzw. zu erhalten, die sich bezogen auf Gegebenheiten des Teilraumes in ihrem Wert entsprechen. Wertgleich heißt damit nicht gleich, was weder machbar noch sinnvoll wäre. Inhaltlich betreffen die Lebensbedingungen alle Lebensbereiche, somit die gesamte Infrastruktur wie auch die wirtschaftliche Entwicklung. Faktisch kommt die Politik der wertgleichen Lebensbedingungen in erster Linie dem ländlichen Raum zugute, da er im Regelfall strukturellen Nachholbedarf gegenüber den Verdichtungsräumen aufweist. Grundsätzlich kann jedoch bei abfallenden Strukturen in den Verdichtungsräumen auch hier Handlungsbedarf im Sinn wertgleicher Lebensbedingungen gegeben sein. Im Gegensatz zu den wertgleichen Lebensbedingungen weist die funktionalräumliche Gliederung den einzelnen Teilräumen des Landes unterschiedliche Funktionen zu, wobei sie, sich stark an ökonomischen Belangen orientierend, für die Verdichtungsräume die Entwicklungsfunktion vorsieht, während den ländlichen Räumen überwiegend Ausgleichsfunktionen verbleiben, wie etwa ökologische, Fremdenverkehrs- und agrarische Funktionen. Der – wenn auch nur vermeintliche – Vorzug dieser Philosophie besteht in einem jedenfalls kurzfristig effizienteren Mitteleinsatz, da die Wirtschaft wegen der dort gegebenen Führungsvorteile ohnehin zu den Ballungszentren tendiert und damit, zumindest vordergründig betrachtet, mit weniger öffentlichen Mitteln, vor allem mit geringerem Einsatz für die Infrastruktur, schnellere und spektakuläre Ergebnisse erzielt werden können.

Demgegenüber ist die Strategie der wertgleichen Lebensbedingungen wegen der großen Entfernungen zu den Verdichtungsräumen, des hohen streckenbedingten Aufwandes für das Netz von Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sowie der naturgemäß geringeren Auslastung als Leitziel für den ländlichen Raum wesentlich teurer, vor allem aber – was ihre politische Akzeptanz zunächst erheblich mindert – sind Erfolge nur mittel- oder langfristig erreichbar. Aus den erwähnten Gründen war die funktionalräumliche Gliederung weltweit jeweils das gern ergriffene Mittel der Wahl in sämtlichen sogenannten Entwicklungsländern, wo schneller und billiger in wenigen Ballungszentren investiert wurde. Die Landesplanungen der deutschen Länder haben sich demgegenüber, anfangs gegen den Widerstand des Bundes, die Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen zu eigen gemacht. Dies geschah vorrangig angesichts der alarmierenden Abwanderung aus den ländlichen Räumen in die Verdichtungsräume zu Beginn der 1970er Jahre und der damit verbundenen Probleme für den ländlichen Raum wie für die Verdichtungsräume gleichermaßen. Aber auch langfristige rechnerische Erwägungen sprachen dagegen, da ein Leerlaufen und damit verbundener Niedergang des ländlichen Raumes weit höhere Kosten verursacht hätten, als dies bei sofortigem vorbeugendem Eingreifen der Fall war. Vor allem aber war man sich

## Landesplanung, Landesentwicklung

darin einig, dass aus sozialstaatlichen Gründen die Chancengleichheit aller Teile eines Landes gewährleistet sein müsse und ein Land nur dann eine gedeihliche, beständige Entwicklung nehmen könne, wenn diese aus allen seinen Räumen erwachse. Wie in der landesplanerischen Geschichte der alten Länder ist der große Theorienstreit zwischen wertgleichen Lebensbedingungen und funktionalräumlicher Gliederung zumindest de facto wieder entbrannt, als es darum ging, die Planungsinhalte der Landesplanung in den neuen Ländern festzulegen. Nach anfänglichen Kontroversen ist man sich jedoch nunmehr dahingehend einig, dass auch hier die wertgleichen Lebensbedingungen angestrebt werden müssen, aus denselben Gründen, die auch bei den alten Ländern maßgeblich waren. Die landesplanerische Verankerung der wertgleichen Lebensbedingungen schließt natürlich nicht aus, bei Verwirklichung dieser Philosophie in allen Teilräumen der neuen Länder entsprechend den finanziellen Möglichkeiten zeitliche Prioritäten zu setzen, die aber dann dem ländlichen Raum in gleicher Weise zugutekämen und keinesfalls auf räumliche Schwerpunkte in den Verdichtungsräumen beschränkt sein dürften. Abgeleitet von den wertgleichen Lebensbedingungen sind als weitere übergeordnete Leitziele der Landesplanung das sog. „Erschließungsprinzip“ sowie das „Vorhalteprinzip“ zu erwähnen. Das Erschließungsprinzip bedeutet die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen im ländlichen Raum, wie z. B. Autobahnen oder Universitäten, nicht um damit einen bereits bestehenden Bedarf zu decken, sondern um in Erwartung eines erst zu weckenden Bedarfs die Basis für weitere wirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen zu legen und damit dem ländlichen Raum eine zusätzliche Chance einzuräumen. Das Vorhalteprinzip wiederum bedeutet die Erhaltung von bestimmten, insbesondere die Grundversorgung abdeckenden Einrichtungen, wie etwa Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, auch wenn die landesweit für notwendig erachtete Auslastung nicht mehr gewährleistet ist. Es wird somit auf Kosten der Allgemeinheit zum Ausgleich sonstiger Nachteile ein zusätzlicher Vorteil im Vergleich zu stärker strukturierten Räumen gewährt. Neue Bedeutung hat das Vorhalteprinzip im Hinblick auf die aktuellen Bevölkerungsprognosen erfahren, die bei Eintritt des für die Länder der Bundesrepublik in unterschiedlichem Umfang prognostizierten Bevölkerungsrückgangs eine fachplanungsbezogene Ausfüllung dieses Prinzips in den Raumordnungsplänen der Länder erforderlich machen können. Als Standorte, an denen die entsprechenden Versorgungseinrichtungen vorzuhalten sind, wird dabei den Zentralen Orten eine tragende Rolle zuwachsen.

Als Thema der Landesplanung hat die *Nachhaltigkeit* besondere Bedeutung gewonnen. Wie keine andere staatliche Aufgabenstellung sind zweifellos Raumordnung und Landesplanung zur Beförderung der nachhaltig räumlichen Entwicklung berufen.

In Anlehnung an die Konferenz von Rio de Janeiro bedeutet Nachhaltigkeit im recht verstandenen Sinn nicht lediglich eine ökologieverträgliche Entwicklung, sondern ist neben der Ökologie sowohl der Ökonomie als auch dem Sozialen/Kulturellen verpflichtet. Nachhaltigkeit bedeutet demnach querschnittsbezogenes, nicht sektorales Planen und Handeln. Dieser Querschnittsbezug jedoch ist im Rahmen staatlicher Aufgabenstellung allein Raumordnung und Landesplanung zuzusprechen. Raumordnung und Landesplanung haben diese Verpflichtung im Verhältnis zur Ökologie zu spät wahrgenommen. Demgemäß wurden die Raumordnungspläne der Länder erst mit zeitlicher Verzögerung dem Paradigma der Nachhaltigkeit unterworfen. Dabei bestand allerdings die entscheidende Herausforderung darin, das Modewort *Nachhaltigkeit* nicht nur als planerisches Etikett zu benutzen, sondern bei Festlegung jedes einzelnen Zieles an der Trias von Rio Maß zu nehmen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Mit der fachgerechten Verankerung der Nachhaltigkeit in den Raumordnungsplänen besteht die Möglichkeit, die

Nachhaltigkeit in verbindlichen Normenwerken zu verankern und damit alle öffentlichen Stellen und unter entsprechender Voraussetzung auch Private auf ihre Beachtung zu verpflichten. Im geltenden ROG (vgl. § 1 Abs. 2) findet man die Nachhaltigkeit als Leitvorstellung der Raumordnung verankert und abschließend in ihrem Querschnittsansatz aus Ökologie, Ökonomie und Sozialem legaldefiniert. Das ROG setzt sich damit bewusst von einem einseitig ökologiedominierten Ansatz ab. Entgegen der missverständlichen Abhandlung in § 1 Abs. 2 ROG a. F. bleibt dabei das zentrale raumordnerisch/landesplanerische Leitprinzip die wertgleichen Lebensbedingungen, an die wie bei allen Zielen und Prinzipien der Raumordnung der weltweite, in seinen Anforderungen nicht allein die Raumordnung betreffende Maßstab der Nachhaltigkeit anzulegen ist (vgl. hierzu auch: *▷ Leitbilder der Raumentwicklung*). Neue landesplanerische Inhalte sind nunmehr als Reaktion auf den europäischen Binnenmarkt und den damit verbundenen Wettbewerb europäischer Teilräume sowie die Situation nach Öffnung der Grenzen nach Osten gefordert. So werden in besonderer Weise neben dem ländlichen Raum auch die Verdichtungsräume in ihrer Wettbewerbsfähigkeit nach außen etwa durch Zusammenarbeit und Vernetzung zu stärken sein. Zugleich bieten sich landesplanerische Ziele zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit an, über die aktuellen Problemen im Innern gegengesteuert wird, wie etwa der ungezügelten *▷ Suburbanisierung*, dem Wohnungsmangel, der Disparität von Wohnen und Gewerbe, der Beanspruchung notwendiger Freiflächen usw. Allerdings bleibt als nachdrücklicher Appell an die Länder festzuhalten, dass von den planerischen Möglichkeiten, die ihnen über die landesweiten und regionalen Raumordnungspläne eröffnet sind, auch Gebrauch gemacht werden muss. Sollten sich die wenig ermutigenden Ansätze in mehreren Ländern fortsetzen, diese Pläne unter dem Alibi von Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung zunehmend auszudünnen und zu weitgehend inhaltslosen Worthülsen werden zu lassen, könnte das Thema neue Aktualität gewinnen, ob unter diesen Umständen nicht doch einer Europäischen Raumentwicklungskompetenz als dem dann kleineren Übel der Vorzug zu geben wäre.

## Weiterführende Literatur

---

- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 3-31. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.
- Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 94-114.
- Höhnberg, U. (1998): Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 222-237.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: BauR – baurecht 40 (2), 180-191.
- Numberger, U.; Kraus, M. (2014): Raumordnung und Landesplanung in Bayern – Kommentar. München.

## Landesplanung, Landesentwicklung

Spannowsky, W. (2003): Steuerungspotentiale der Raumordnung. In: Schaffer, F.; Spannowsky, W.; Troeger-Weiß, G. (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Augsburg, 3-25. = Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 15.

Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz – Kommentar. München.

Troeger-Weiß, G. (1998): Regionalmanagement – ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. Augsburg.

Bearbeitungsstand: 05/2017