

Klee, Andreas

**Book Part**

## Zum Bedeutungsverlust der Landesplanung

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Klee, Andreas (2022) : Zum Bedeutungsverlust der Landesplanung, In: Miosga, Manfred Dudek, Simon Klee, Andreas (Ed.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern, ISBN 978-3-88838-439-4, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 59-75, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4394046>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/251805>

**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-sa/4.0/>

*Klee, Andreas:*

## **Zum Bedeutungsverlust der Landesplanung**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394046>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):  
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.  
Hannover, 59 - 75.= Arbeitsberichte der ARL 35.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

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 erstarkte 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 (Prieps 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 wettbewerbsmäßig 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 Handlungsrouninen 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 Handlungsrouninen 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.*