ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Paesler, Reinhard

Book Part

Abgrenzung von Handlungsräumen für Raumordnung und Raumplanung

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Paesler, Reinhard (2022) : Abgrenzung von Handlungsräumen für Raumordnung und Raumplanung, 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. 124-137, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4394074

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/251808

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/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Paesler, Reinhard:

Abgrenzung von Handlungsräumen für Raumordnung und Raumplanung

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394074

In:
Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 124 - 137.= Arbeitsberichte der ARL 35.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944

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

Reinhard Paesler

ABGRENZUNG VON HANDLUNGSRÄUMEN FÜR RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG

Gliederung

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

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

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

The Delimitation of Areas for Planning Purposes

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

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

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

1 Zur Notwendigkeit aktueller Raumabgrenzungen für Zwecke der Planung

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

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

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

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

2 Abgrenzung bayerischer Planungsräume

2.1. Planungsregionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Räume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH)

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

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

2.3 Ländliche Räume

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

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

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

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

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

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

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

3 Zusammenfassende Überlegungen

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

Autor

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