

Weick, Theophil

**Book Part**

## Planung wiederentdecken: Raumordnung 2.0

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Weick, Theophil (2022) : Planung wiederentdecken: Raumordnung 2.0, 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. 151-162, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4394093>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/251810>

**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/>



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Weick, Theophil:*

## **Planung wiederentdecken: Raumordnung 2.0**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394093>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):  
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.  
Hannover, 151 - 162.= Arbeitsberichte der ARL 35.

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



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

Theophil Weick

## PLANUNG WIEDERENTDECKEN: RAUMORDNUNG 2.0

### Gliederung

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

### Kurzfassung

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

### Schlüsselwörter

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

### Rediscovering Planning: Spatial Planning 2.0

#### Abstract

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

## Keywords

Coordination – integration – strategic planning – ends-means problem

## 1 Regulierung der Raumbeanspruchung ...

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

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

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

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

## 2 ... als Aufgabe der Raumordnung

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

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

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

### 3 ... über Koordination der Raumannsprüche

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 Neuorientierung der Raumordnung in Bayern

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

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

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

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

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

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

### **Verankerung von Kooperationspflichten**

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

### **Verknüpfung mit Finanzierungsinstrumenten**

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

### **Öffentlichkeitsbeteiligung und experimentelle Interventionen**

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

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

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

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

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

### **Stadtregionale Kooperation**

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

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

## **6 Anwendungsmaxime**

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

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

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

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

---

## Literatur

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

---

**Autor**

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