

## Leitbilder und Aufgaben der bayerischen Landesentwicklung im Wandel der Zeit

Odewald, Christiane

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Odewald, C. (2022). Leitbilder und Aufgaben der bayerischen Landesentwicklung im Wandel der Zeit. In M. Miosga, S. Dudek, & A. Klee (Hrsg.), *Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern* (S. 29-45). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394024>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Odewald, Christiane:*

## **Leitbilder und Aufgaben der bayerischen Landesentwicklung im Wandel der Zeit**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394024>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):  
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.  
Hannover, 29 - 45.= Arbeitsberichte der ARL 35.

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



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

Christiane Odewald

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

### Gliederung

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

### Kurzfassung

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

### Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Leitbilder – Aufgaben – Verwaltungsreform – Planungsprozesse – Strukturen

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

### Abstract

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

### Keywords

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

## 1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### **Landesplanung:**

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

### **Regionalpläne:**

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

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

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

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

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

### **Regionale Planungsverbände:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **Bayerisches Landesplanungsgesetz 2012**

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

### **Landesentwicklungsprogramm 2013**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

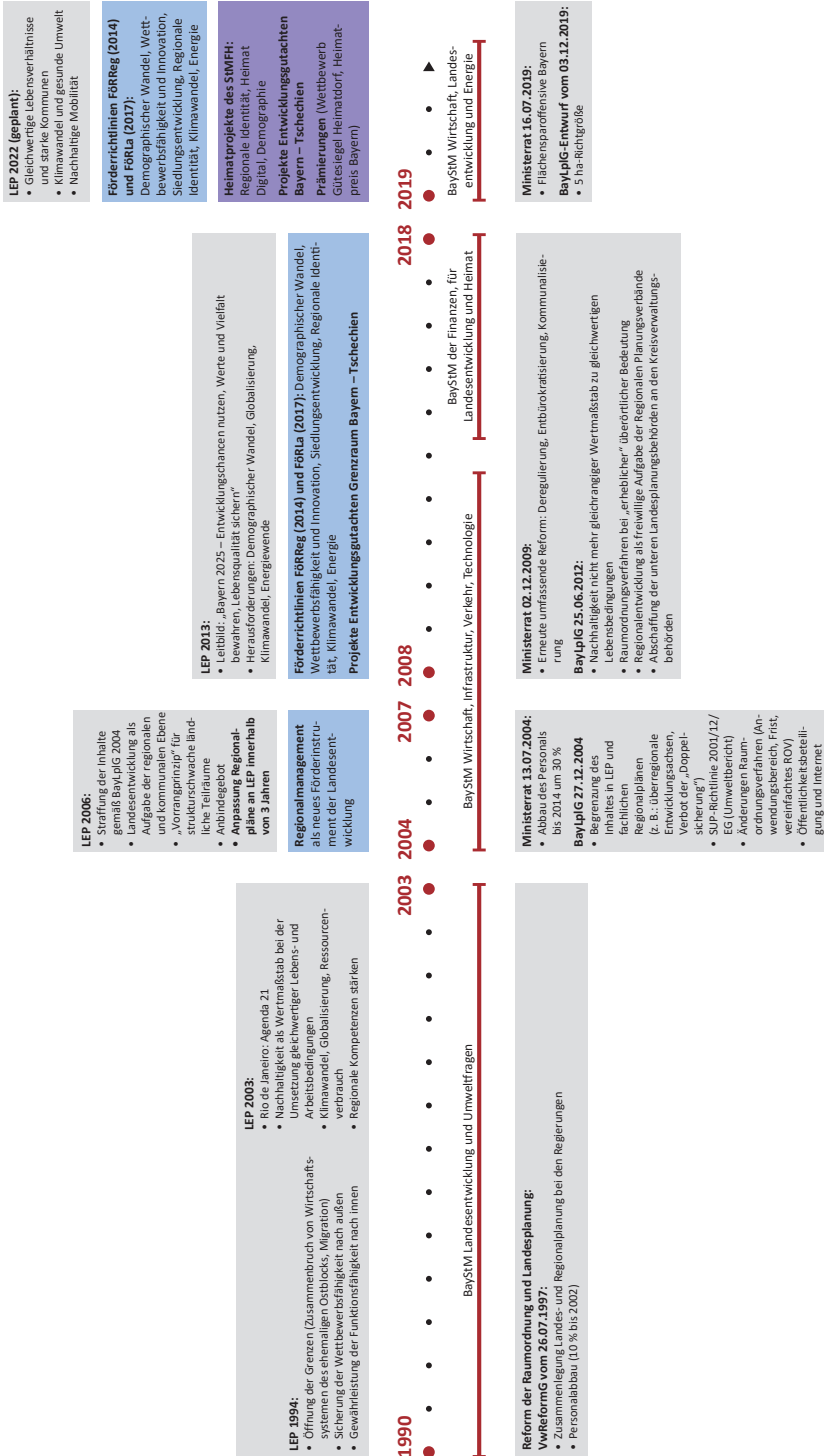


Abb. 1: Die Bayerische Landesentwicklung im Wandel 1990–2020 / Zusammenstellung: C. Odewald, Grafik: A. Kaiser



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

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

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

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

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

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

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

---

## Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 62.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012): Zugspitz-Thesen: Klimawandel, Energiewende und Raumordnung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 90.

Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission (2003): Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit. München.

Bayerischer Landtag (1996): Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung über weitere Maßnahmen zur Verwaltungsreform in Bayern (Verwaltungsreformgesetz – VwReformG). Drucksache 13/5120. München.

Bayerischer Landtag (2018): Schriftliche Anfrage. Vorrangprinzip – Konkrete Auswirkungen auf den Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Drucksache 17/23544. München.

BayStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2020): Richtlinie zur Förderung von Heimatprojekten mit Schwerpunkt Digitalisierung insbesondere zur Stärkung regionaler Identität in Bayern (Heimat-Digital-Regional-Förderrichtlinie – HDRFÖR). München.

BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

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

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003b): Daten + Fakten + Ziele – Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.

BayStMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020): Richtlinie zur Förderung Regionaler Initiativen im Freistaat Bayern für Zukunftsprojekte der Landesentwicklung (Förderrichtlinie Landesentwicklung – FÖRLa). München.

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

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

---

**Autorin**

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