

LUDWIG HEIGL

Landesplanung in Bayern

Rechtliche Grundlagen, Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Organisation

Mit der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms¹ und mit der Ausarbeitung von Regionalplänen für die 18 bayerischen Regionen tritt die Landesplanung in Bayern in ein entscheidendes Stadium. Der folgende Beitrag soll aus diesem Anlaß einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen, die Aufgabenstellung, die Arbeitsweise und die Organisation der Landesplanung in Bayern vermitteln. Dabei können in dem begrenzten Rahmen dieser Abhandlung nur die für die Praxis wichtigsten materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen angesprochen werden.

I. Entwicklung des bayerischen Landesplanungsrechts²

In Bayern, dessen Wirtschaftsstruktur bis zum Ende des 2. Weltkrieges weitgehend durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt war, gaben die reichsrechtlichen Regelungen des Landbedarfs der öffentlichen Hand im Jahre

1935 den Anstoß zu raumordnungspolitischen Maßnahmen. Nach dem Zusammenbruch des Reiches im Jahre 1945 stellten die Nachkriegsprobleme, insbesondere der Wiederaufbau der zerstörten Wohn- und Arbeitsstätten, die Aufnahme von fast 2 Millionen Heimatvertriebenen und Flüchtlingen sowie die Zerschneidung von traditionellen Wirtschaftsbeziehungen und Verkehrsverbindungen die Landesplanung in Bayern vor besonders schwierige Aufgaben.

Die Grundlage für die Tätigkeit der Landesplanungsbehörden bildete zunächst die Verordnung über die Organisation der Landesplanung in Bayern vom 23. Juni 1949 (GVBl S. 173). Darin wurden die Aufgaben der Landesplanung dem Staatsministerium für Wirtschaft (Landesplanungsstelle) und den Regierungen (Bezirksplanungsstellen) übertragen. Zur Gewährleistung der „gegenseitigen Abstimmung aller den Raum beeinflussenden Planungen der einzelnen Geschäftsbereiche (Fachplanungen)“ wurde ein interministerieller Ausschuß für Landesplanung gebildet. Die Verordnung über die Organisation der Landesplanung vom 6. Juni 1956 (BayBS IV S. 4) erweiterte diesen Ausschuß zu einem Beirat für Landesentwicklung, dem auch Mitglieder aus dem Kreise der Wirtschaft, der kommunalen Selbstverwaltung sowie der sozialen und kulturellen Einrichtungen angehörten.

1 Siehe dazu den vorstehenden Beitrag von Staatsminister Max Streibl.

2 Zur Entwicklung des Landesplanungsrechts allgemein siehe Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1958, und Hohberg, Das Recht der Landesplanung, 1966; zur Entwicklung in Bayern siehe Heigl/Hosch, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, 1973, Einleitung 1.

Mit dem Gesetz über die Landesplanung vom 21. Dezember 1957 (GVBl S. 323) gab sich Bayern als zweites Bundesland nach Nordrhein-Westfalen ein eigenes Landesplanungsgesetz, in dem neben den Koordinierungsaufgaben auch die Planungsaufgaben der Landesplanung geregelt waren³.

Nachdem der Bund aufgrund seiner Rahmenkompetenz (Art. 75 Nr. 4 GG) das Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965 (BGBl I S. 306) erlassen hatte, ergab sich für Bayern die Notwendigkeit, dieses Rahmengesetz des Bundes durch ein neues Landesplanungsgesetz auszufüllen. Darüber hinaus war eine Neugestaltung des bayerischen Landesplanungsrechts auch aufgrund der in der bisherigen Praxis gewonnenen Erfahrungen sowie im Hinblick auf den wachsenden Umfang der Aufgaben der Landesplanung erforderlich. Dieses Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 6. Februar 1970 (GVBl S. 9), dessen Inhalt im folgenden näher dargestellt wird, ist am 1. Februar 1970 in Kraft getreten⁴.

II. Die Grundsätze der Raumordnung

Das Bayerische Landesplanungsgesetz von 1970 unterscheidet sich sowohl von den früheren bayerischen Regelungen als auch von den Landesplanungsgesetzen der meisten anderen Bundesländer vor allem dadurch, daß es sich nicht auf Organisations- und Verfahrensvorschriften beschränkt, sondern eine Reihe von materiellen Grundsätzen der Raumordnung enthält. Der bayerische Gesetzgeber hat von der in § 2 Abs. 3 ROG enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht und die vom Bund in § 2 Abs. 1 ROG aufgestellten Grundsätze der Raumordnung durch einen eigenen Katalog von Raumordnungsgrundsätzen ausgeformt und ergänzt.

1. Inhalt der Raumordnungsgrundsätze

Die im Bayerischen Landesplanungsgesetz enthaltenen Raumordnungsgrundsätze sollen vor allem den Besonderheiten Bayerns, die sich aus seiner geographischen Lage im Bundesgebiet und im europäischen Raum, aus der Grenzlage gegenüber dem Osten sowie der wirtschaftlichen Struktur ergeben, Rechnung tragen (vgl. Art. 2 Nr. 1 BayLplG).

Zum Zwecke der schon im Bundesgesetz vorgesehenen Regionalplanung (§ 5 Abs. 3 ROG) ist das Staatsgebiet in Regionen einzuteilen, die nach den sozio-ökonomischen Gegebenheiten abzugrenzen sind. Nach Art. 2 Nr. 2 BayLplG darf das Gebiet einzelner Gemeinden nicht geteilt werden. Bei der Verordnung über die Einteilung des Staatsgebietes in Regionen, die am 1. April

1973 in Kraft getreten ist⁵, konnte auch eine Durchschneidung von Grenzen der aus der Gebietsreform hervorgegangenen neuen bayerischen Landkreise⁶ bis auf zwei Ausnahmen vermieden werden. Der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie einer ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstruktur im gesamten Staatsgebiet soll vor allem die Festlegung und Förderung eines Netzes von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung dienen (Art. 2 Nr. 3, 5 und 6 BayLplG). Im Einklang mit einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung werden die zentralen Orte in Bayern nach der Eigenart und Bedeutung der angestrebten Mittelpunkt Aufgaben in vier Gruppen (Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren) eingestuft, wobei dieses System um zwei Zwischenstufen (mögliche Oberzentren und Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums) sowie durch das Konzept der Siedlungsschwerpunkte in großen Verdichtungsräumen ergänzt wurde⁷. Die Festlegung der Kleinzentren obliegt der Regionalplanung.

Zur Strukturverbesserung entwicklungsbedürftiger Gebiete und zur Ordnung von Verdichtungsräumen sollen Entwicklungsachsen gefördert werden (Art. 2 Nr. 4 BayLplG). In Entwicklungsachsen sind zentrale Orte und andere Siedlungsschwerpunkte an einer leistungsfähigen Verkehrsader aneinandergereiht. In den Entwicklungsachsen können die Standortbedingungen durch eine Zusammenfassung der überörtlichen Infrastruktureinrichtungen, insbesondere der kostspieligen Bandinfrastruktur, verbessert werden.

Die Förderung von zentralen Orten und Entwicklungsachsen soll zugleich eine sinnvolle überörtliche Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten und die Erhaltung von Grünflächen und sonstigen Freiräumen in den dazwischenliegenden Gebieten bewirken (Art. 2 Nr. 6 und 14 BayLplG).

Ein weiterer Raumordnungsgrundsatz stellt die Bedeutung der Verkehrserschließung und Verkehrsbedienung für die Entwicklung des Landes heraus (Art. 2 Nr. 7 BayLplG). Insbesondere sollen zentrale Orte und Erholungsgebiete im Nahbereich von Verdichtungsräumen leicht erreichbar sein. Neben der Verkehrsinfrastruktur sind die Erfordernisse der Energieversorgung, der Versorgung mit Wasser und der Beseitigung von Abwässern und sonstigen Abfällen bei raumbedeutsamen Maßnahmen zu berücksichtigen (Art. 2 Nr. 8 BayLplG).

In Gebieten mit einseitiger Wirtschaftsstruktur sollen geeignete zusätzliche Erwerbszweige und Arbeitsplätze geschaffen und gefördert werden. Dasselbe gilt für länd-

³ Das Landesplanungsgesetz von 1957 ist bei Heigl/Hosch a.a.O. (Fußnote 2) im Anhang zu Art. 31 BayLplG abgedruckt.

⁴ Siehe dazu Engelhardt: Das neue Bayerische Landesplanungsgesetz, BayVBl 1970, S. 117 ff. und S. 165 ff.; Mayer/Engelhardt/Helbig, Landesplanungsrecht in Bayern, 1973.

⁵ Verordnung über den Teilabschnitt »Einteilung des Staatsgebietes in Regionen« des Landesentwicklungsprogramms vom 21. Dezember 1972 (GVBl S. 476).

⁶ Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27. Dezember 1971 (GVBl S. 495).

⁷ Verordnung über den Teilabschnitt »Bestimmung der zentralen Orte« des Landesentwicklungsprogramms vom 3. 8. 1973 (GVBl S. 452).

liche Gebiete und zurückgebliebene Räume (Art. 2 Nr. 9 BayLplG).

In Ergänzung zu § 2 Abs. 1 Nr. 5 ROG befaßt sich Art. 2 Nr. 10 BayLplG mit den Problemen der Land- und Forstwirtschaft, die sich in weiten Landesteilen in einem Umstrukturierungsprozeß befindet. Das Gesetz sieht vor, daß die natürlichen Ertragsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft erhalten und Strukturverbesserungsmaßnahmen besonders berücksichtigt werden sollen. Der land- und forstwirtschaftlich genutzte Boden soll auch künftig als Kulturlandschaft erhalten bleiben.

Die Erfordernisse des Umweltschutzes werden in den Raumordnungsgrundsätzen des BayLplG stark betont. So soll bei der Standortwahl für Anlagen, die Luftverunreinigung, Lärm, Erschütterung oder schädliche Strahlung verursachen oder die Gewässer beeinträchtigen, insbesondere auf Wohn-, Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiete sowie auf Wasserschutzgebiete Rücksicht genommen werden (Art. 2 Nr. 11 BayLplG).

Ein besonderer Raumordnungsgrundsatz ist dem Anliegen gewidmet, die Landschaft und das Gleichgewicht des Naturhaushalts möglichst zu erhalten (Art. 2 Nr. 12 BayLplG). Dem Auftrag des Art. 141 der Bayerischen Verfassung entsprechend sollen die Naturschönheiten ebenso wie die Kunstdenkmäler geschützt sowie der Zugang zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten der Allgemeinheit freigehalten und erforderlichenfalls eröffnet werden (Art. 2 Nr. 13 und 15 BayLplG)⁸.

2. Wirkung der Raumordnungsgrundsätze

Die Grundsätze der Raumordnung sind vom Gesetzgeber vorgegebene Leitvorstellungen für die räumliche Entwicklung, die von der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gegeneinander und untereinander abzuwägen sind (§ 2 Abs. 2 ROG; Art. 3 BayLplG).

Die abstrakt formulierten Grundsätze der Raumordnung müssen dabei sowohl für das jeweilige Vorhaben als auch für den Planungsraum, in dem ein Vorhaben verwirklicht werden soll, konkretisiert werden. Bei Vorhaben öffentlicher Planungsträger kann die Abwägung hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen zunächst durch den Planungsträger selbst erfolgen. So wird z. B. die Straßenbaubehörde bereits bei der vorbereitenden Planung einer Fernstraße neben den Erfordernissen des Verkehrs (Art. 2 Nr. 7 BayLplG) auch den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelastigungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG) berücksichtigen müssen. Die umfassende Abwägung der Grundsätze in räumlicher Hinsicht (insbesondere die Entwicklung eines Leitbildes für den betrof-

fenen Raum auf der Grundlage der Raumordnungsgrundsätze) muß jedoch der dafür zuständigen Landesplanungsbehörde vorbehalten bleiben (siehe § 16 Abs. 1 FStrG).

Die Raumordnungsgrundsätze haben zwar keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Privatpersonen, insbesondere nicht gegenüber den Grundeigentümern (§ 3 Abs. 3 ROG). Mittelbare Auswirkungen können sich für Private jedoch dadurch ergeben, daß gesetzliche Vorschriften vielfach in sog. Raumordnungsklauseln eine Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung bei den Entscheidungen der Verwaltung vorsehen.

III. Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung durch Programme und Pläne der Landesplanung

Das wichtigste Instrument zur Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze sind die Programme und Pläne der Landesplanung⁹. Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über die Arten und den Inhalt dieser Programme und Pläne gegeben werden.

1. Das Landesentwicklungsprogramm (Art. 13 BayLplG)

Das Landesentwicklungsprogramm wurde in diesem Heft bereits ausführlich dargestellt. Aus den dortigen Ausführungen ergibt sich, daß es ein Raumordnungsplan ist, der die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des gesamten Staatsgebietes festlegt. Er enthält deshalb insbesondere die Einteilung des Staatsgebiets in Regionen, die zentralörtliche Gliederung Bayerns, die Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung, Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen, ferner die Gebiete, in denen zur Erhaltung oder Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen besondere Maßnahmen erforderlich sind (zurückgebliebene Gebiete, Zonenrandgebiete, Verdichtungsräume). Diese Aussagen werden ergänzt durch landesplanerische Grundaussagen zu 14 Fachbereichen und durch regionale Ziele, die die Konkretisierung der allgemeinen Aussagen für die Bereiche einzelner Regionen enthalten. Damit ist ein landesplanerisches Grundkonzept für das Staatsgebiet vorgegeben, dem sich jedoch regelmäßig konkrete Regelungen für kleinere Teilräume oder einzelne Vorhaben nicht unmittelbar entnehmen lassen.

2. Die Regionalpläne (Art. 17 BayLplG)

Regionalpläne werden als Raumordnungspläne für den Bereich der Planungsregionen aufgestellt. Sie dienen der

⁸ Vgl. auch Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vom 27. Juli 1973 (GVBl S. 437, ber. S. 562).

⁹ Siehe dazu *Hosch/Höhnberg*, Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl 1974, S. 657 ff. und 691 ff.

weiteren Konkretisierung der Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes, die das Landesentwicklungsprogramm enthält. Das Landesplanungsgesetz schreibt in Art. 17 einen bestimmten Mindestinhalt für den Regionalplan vor.

2.1 Kleinzentren

Zunächst müssen im Regionalplan die zentralen Orte der untersten Stufe (Kleinzentren) festgelegt werden. Kleinzentren haben die Aufgabe, die Einrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs in sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht bereitzustellen. Diese Kleinzentren sind Bestandteil des zentralörtlichen Systems, das eines der wichtigsten planerischen Grundelemente eines Planungsraums ist¹⁰. Um eine vergleichbare Auswahl der Kleinzentren in allen Regionen sicherzustellen, sieht das Bayerische Landesplanungsgesetz in Art. 13 Abs. 2 Nr. 3 vor, daß im Landesentwicklungsprogramm Auswahlgrundsätze für die Kleinzentren festgelegt werden können. Diese Grundsätze sind als vorgezogener Teilabschnitt des Landesentwicklungsprogramms durch Verordnung vom 21. Mai 1974 (GVBl S. 229) erlassen worden. In dieser Verordnung sind zunächst Aussagen über den Verflechtungsbereich (Nahbereich) enthalten, den ein Kleinzentrum im Bereich der Grundversorgung bedient. Dieser Verflechtungsbereich ist vom regionalen Planungsverband als Arbeitsgrundlage zu ermitteln.

Dabei müssen die sozio-ökonomischen Beziehungen, insbesondere der privatwirtschaftlichen und der öffentlichen Versorgung der Bevölkerung, ermittelt werden. Wichtig ist vor allem die Größe des Nahbereichs. Die Verordnung fordert für die Auslastung der Grundversorgungseinrichtungen eine Mindestzahl von 5000 Einwohnern im Nahbereich. Von diesen Einwohnern sollen etwa 1000 im Versorgungs- und Siedlungskern der zentralen Orte ansässig sein. Die Verordnung regelt weitere Anforderungen, die an Gemeinden zu stellen sind, die als Kleinzentrum bestimmt werden sollen. Dabei wird wiederum der Begriff des Versorgungs- und Siedlungskernes verwendet, der die Siedlungseinheit einer Gemeinde bezeichnet, in der die Grundversorgungseinrichtungen konzentriert sind. Dieser Versorgungs- und Siedlungskern muß besondere Kriterien erfüllen; wobei es genügt, wenn zwei der in der Verordnung genannten vier Kriterien erfüllt sind. Verschärfte Bestimmungen gelten für solche Orte, die sich in zumutbarer Entfernung von Mittelzentren, möglichen Oberzentren oder Oberzentren befinden. Auf der anderen Seite gelten erleichterte Bestimmungen für sog. Planungsfälle. In Ausnahmefällen können auch zwei Gemeinden gemeinsam als Kleinzentrum bestimmt werden, wenn zwei Siedlungseinheiten mit vergleichbarer zentralörtlicher Bedeu-

tung bestehen, die als einheitlicher Versorgungs- und Siedlungskern zu betrachten sind oder als solcher entwickelt werden sollen und wenn ein entsprechender baulicher Zusammenhang gegeben oder zu erwarten ist.

2.2 Richtzahlen

Im Regionalplan müssen ferner Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung¹¹ und der Arbeitsplätze für Teilbereiche der Region oder einzelne Gemeinden bestimmt werden¹¹. Innerhalb der Region wird die Bestimmung von Richtzahlen regelmäßig nur für einzelne Teilbereiche in Betracht kommen. Richtzahlen für einzelne Gemeinden sollen nur ausnahmsweise dann bestimmt werden, wenn dort die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze aus landesplanerischen Gründen besonders nachhaltig beeinflusst werden muß. Damit kommt die Bestimmung von Richtzahlen nicht für alle Gemeinden in Betracht. In Gebieten, in denen die zu erwartende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung positiv zu beeinflussen ist, stehen die Richtzahlen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die zu ihrer Überschreitung führen könnten, nicht entgegen. Es würde den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, die auf eine besondere Entwicklung und Förderung dieser Räume ausgerichtet sind, zuwiderlaufen, wenn hier die Richtzahlen im Sinne einer Obergrenze angewandt würden. Das bedeutet, daß aus den Richtzahlen in diesen Gebieten keine Begrenzung der Siedlungstätigkeit abgeleitet werden kann.

In Gebieten mit bereits starker Bevölkerungsverdichtung soll mit Hilfe der Richtzahlen auf die Zuwanderung eingewirkt werden mit dem Ziel, eine geordnete Gesamtentwicklung dieser Räume und eine ausgewogene Verteilung der Bevölkerung im gesamten Staatsgebiet sicherzustellen. Das gilt insbesondere für Teilbereiche der Regionen mit großen Verdichtungsräumen. Auch im Alpen- und Voralpengebiet soll mit Hilfe der Richtzahlen auf die Zuwanderung eingewirkt werden mit dem Ziel, eine Beeinträchtigung der Freizeit- und Erholungsfunktionen zu vermeiden. Eine sachgerechte Anwendung der Richtzahlen in diesen Regionen muß davon ausgehen, daß aus den Richtzahlen noch nicht die benötigte Baufläche ermittelt werden kann. Die Richtzahlen stellen nur einen Teilaspekt für die Beurteilung der Bauleitpläne dar. Aus ihnen kann nur der Flächenbedarf für einen Zuwachs an Einwohnern oder Arbeitsplätzen abgeleitet werden. Dagegen wird von den Richtzahlen z. B. nicht der Ersatz-, Nachhol- und Auflockerungsbedarf erfaßt. Dieser Bedarf ist allein baurechtlich zu beurteilen.

Die organische Entwicklung der Gemeinden wird durch die Festsetzung von Richtzahlen nicht berührt. Durch die Richtzahlen wird vielmehr nur die Bevölke-

¹⁰ Siehe dazu im einzelnen *Heigl/Hosch* a.a.O. (Fußnote 2), Rdnrn. 5 ff. zu Art. 17 BayLplG.

¹¹ Siehe dazu im einzelnen *Heigl/Hosch* a.a.O. (Fußnote 2), Rdnrn. 12 ff. zu Art. 17 BayLplG.

rungs- und Arbeitsplatzentwicklung festgelegt, die durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anzustreben ist. Bei der Beurteilung der organischen Entwicklung können deshalb weder die Regionsrichtzahlen noch Richtzahlen für Teilbereiche der Region herangezogen werden.

2.3 Regionale Entwicklungsachsen

Der Regionalplan muß auch die regionalen Entwicklungsachsen festlegen, die neben den zentralen Orten ein weiteres wichtiges Grundelement der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung eines Planungsgebietes sind¹². Aufgabe der Entwicklungsachsen ist die Verbesserung der Standortbedingungen durch Zusammenfassung überörtlicher Infrastruktureinrichtungen. Damit sollen Entwicklungsachsen sowohl zur Förderung entwicklungsbedürftiger Gebiete als auch zur Ordnung von Verdichtungsräumen beitragen. Begriffsmerkmale von Entwicklungsachsen enthält Art. 2 Nr. 4 BayLplG, wonach in Entwicklungsachsen zentrale Orte und andere Siedlungsschwerpunkte an einer leistungsfähigen Verkehrsader aneinandergereiht sind. Im ländlichen Raum schafft die Zusammenfassung von überörtlichen Infrastruktureinrichtungen in Entwicklungsachsen zusammen mit der Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten vielfach erst die Voraussetzungen zur Errichtung und wirtschaftlichen Nutzung von Infrastruktureinrichtungen. Das wird besonders deutlich bei den verbrauchsbezogenen Energieversorgungseinrichtungen, wie etwa überregionalen Gasversorgungseinrichtungen. Der Ausbau von Entwicklungsachsen schafft damit im ländlichen Raum wichtige Voraussetzungen für die industrielle und gewerbliche Entwicklung oder verbessert sie wesentlich. Demgegenüber haben die Entwicklungsachsen in den Verdichtungsräumen Ordnungsfunktionen zu erfüllen. Hier wird durch eine Konzentration der Siedlungstätigkeit auf bestimmte Achsen zunächst der Ausbau eines leistungsfähigen Nahverkehrssystems ermöglicht. Vor allem aber sollen die Achsen einer ringförmigen Ausbreitung der bebauten Gebiete entgegenwirken und eine Siedlungsentwicklung in die Tiefe des Raumes ermöglichen.

2.4 Wirtschaftsstruktur und Ausbau der Gemeinden

Der Regionalplan muß auch Aussagen über die wirtschaftliche Struktur der Region enthalten¹³. Sie wird vor allem durch die Wertschöpfung in den drei Hauptwirtschaftsbereichen Land- und Forstwirtschaft, produzierendes Gewerbe und Dienstleistungssektor be-

stimmt. Wichtige Faktoren sind dabei Art und Zahl der Arbeitsplätze, Art, Zahl und Größenstruktur der Betriebe in den einzelnen Wirtschaftsbereichen, die Branchenstruktur im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor sowie die Ertragsverhältnisse in der Land- und Forstwirtschaft. Aufgrund der vorhandenen bzw. anzustrebenden Struktur der Region sind Aufgaben der einzelnen Gemeinden zu bestimmen. Dabei muß versucht werden, die Aufgaben der Gemeinde nach Haupt- und weiteren Aufgaben hinsichtlich Art und Umfang anzusprechen. In Frage kommen Aufgaben im Bereich der Wohnsiedlungstätigkeit, der Land- und Forstwirtschaft, des produzierenden Gewerbes, der Dienstleistungen und des Fremdenverkehrs, der Naherholung usw. Dabei sollte jedenfalls für die größeren Gemeinden versucht werden, die verschiedenen Aufgaben auch quantitativ zu bestimmen. Der Regionalplan muß dabei versuchen, Prioritäten zu setzen und Konfliktfälle zwar nicht zu lösen, aber doch Grundsätze zu ihrer Lösung zu geben.

2.5 Erschließung und Entwicklung der Region

Der Regionalplan bestimmt ferner die Erschließung und Entwicklung der Region durch Einrichtungen des Verkehrs und der Versorgung, der Bildung und der Erholung sowie der sonstigen überörtlichen Daseinsvorsorge. Er wird also Aussagen über den weiteren Ausbau bzw. die Neuerrichtung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, von Abfallbeseitigungsanlagen, von Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens usw. enthalten müssen. Da Träger dieser Einrichtungen regelmäßig die Gemeinden oder Landkreise sind, werden die im Regionalplan zu treffenden Entscheidungen über Standort, Größe und Ausstattung der Einrichtungen wesentlich von der Willensbildung dieser Gebietskörperschaften abhängig sein.

2.6 Erhaltung und Gestaltung der Landschaft

Von besonderer Bedeutung sind schließlich noch die Aussagen des Regionalplans zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft, die ebenfalls zum gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinhalt des Regionalplans gehören. Zu diesem Zweck werden nach Maßgabe des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und nach Maßgabe des Bayerischen Naturschutzgesetzes¹⁴ Landschaftsrahmenpläne als Teile der Regionalpläne ausgearbeitet und aufgestellt (Art. 3 BayNatSchG). Diese Verbindung der Pläne des Naturschutzes mit der Regionalplanung stellt in besonderem Maße sicher, daß Entwicklungsziele, die zu Belastungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes führen können, mit den Planungszielen, die dem Interesse von Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung dienen, abgestimmt werden. Da-

12 Siehe dazu Heigl/Hosch a.a.O. (Fußnote 2), Rdnrn. 16 ff. zu Art. 17 BayLplG.

13 Siehe dazu Heigl/Hosch a.a.O. (Fußnote 2), Rdnrn. 21 ff. zu Art. 17 BayLplG.

14 Vgl. Fußnote 8.

bei wird von einer umfassenden Definition des Begriffs „Landschaft“ auszugehen sein, der nicht nur im Sinne von freier Landschaft im Gegensatz zum besiedelten Raum gebraucht wird, sondern der einen bestimmten abgrenzbaren Teilraum der Erdoberfläche kennzeichnet und ihn mit allen belebten wie unbelebten Bestandteilen, einschließlich des Menschen, in seine Betrachtungen einbezieht. Neben der Sicherung von Ökosystemen und Landschaftsbildern werden der Schutz und die Pflege wertvoller Landschaftsteile sowie Aussagen zur Nutzung der Landschaft für Freizeit und Erholung im Mittelpunkt der Planung stehen. Daneben müssen alle landschaftsbeeinflussenden Vorhaben unter diesem Gesichtspunkt beurteilt werden.

3. Fachliche Programme und Pläne (Art. 15 BayLplG)

Die Grundsatzaussagen des Landesentwicklungsprogramms bedürfen aber nicht nur für kleinere räumliche Einheiten, sondern auch für spezifischere Fachbereiche einer weiteren Konkretisierung. Zu diesem Zweck sieht das Bayerische Landesplanungsgesetz die Aufstellung von fachlichen Programmen und Plänen für das ganze Staatsgebiet oder größere Teile desselben vor. Die Fachbereiche, für die solche Pläne ausgearbeitet werden können, sind im Landesentwicklungsprogramm zu bezeichnen (Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG). Allerdings hat auch der Gesetzgeber inzwischen in mehreren gesetzlichen Bestimmungen solche Regelungen getroffen. So sind Landschaftsrahmenpläne als fachliche Pläne möglich (Art. 3 BayNatSchG). Ferner ist zum Beispiel der Abfallbeseitigungsplan nach dem Bayerischen Abfallgesetz¹⁵ als fachlicher Plan im Sinne von Art. 15 BayLplG aufzustellen (Art. 1 Abs. 2 Bayer. Abfallgesetz). Ein weiteres Beispiel für einen fachlichen Plan ist die Landnutzungsplanung nach Art. 21 des Gesetzes zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft¹⁶ und nach Art. 6 des Waldgesetzes für Bayern¹⁷. Diese fachlichen Programme und Pläne enthalten für die Regionalplanung wesentliche Vorgaben und sind daher bei der Aufstellung von Regionalplänen nach Art. 17 Abs. 3 BayLplG zu beachten.

4. Einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung (Art. 26 BayLplG)

Bis zur Verbindlicherklärung von Regionalplänen besteht die Möglichkeit, sog. „einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ aus wichtigen Gründen durch die staatlichen Landesplanungsbehörden ausarbeiten und verbindlich festsetzen zu lassen (Art. 26 BayLplG). Damit hat der Gesetzgeber schon bei Inkrafttreten des Bayerischen Landesplanungsgesetzes im Februar 1970 die Möglichkeit geschaffen, vor Eintei-

lung des Staatsgebiets in Regionen und vor Konstituierung der regionalen Planungsverbände wichtige landesplanerische Belange durch verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu sichern. Seitdem die regionalen Planungsverbände sich jedoch konstituiert haben und durch Wahl ihrer Organe handlungsfähig geworden sind, verliert diese Möglichkeit an Bedeutung. Von ihr wurde bisher nur einmal im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung des Großflughafens München II Gebrauch gemacht.

5. Das Verfahren zur Aufstellung der Programme und Pläne der Landesplanung

5.1 Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms (Art. 14 BayLplG)

Da das Landesentwicklungsprogramm nahezu alle Fachbereiche der staatlichen Verwaltung berührt, wird es von der obersten Landesplanungsbehörde im Benehmen mit den anderen Staatsministerien ausgearbeitet. Dabei ist der Landesplanungsbeirat zu hören.

Vor der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms sind die kommunalen Spitzenverbände Bayerns und die Gebietskörperschaften, für die eine unmittelbare Anpassungspflicht begründet wird, in einem förmlichen Anhörungsverfahren zu beteiligen (siehe auch § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG). Als Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise einer Region treten dabei die regionalen Planungsverbände an die Stelle ihrer Mitglieder (Art. 6 Abs. 5 BayLplG). Insoweit wird die unmittelbare Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften durch die verbandsinterne Beteiligung nach Maßgabe von Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG ersetzt. Darüber hinaus ist das Programm auch mit den Behörden und Planungsträgern des Bundes und mit den benachbarten Bundesländern abzustimmen (§ 4 Abs. 4 und 5 ROG).

Da das Landesentwicklungsprogramm von der Staatsregierung als Rechtsverordnung beschlossen wird, sind die in ihm enthaltenen Ziele im Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen.

5.2 Aufstellung fachlicher Programme und Pläne (Art. 16 BayLplG)

Die Ausarbeitung und die rechtsverbindliche Aufstellung fachlicher Programme und Pläne obliegen den durch Gesetz oder durch das Landesentwicklungsprogramm für zuständig erklärten Behörden, in der Regel den zuständigen Fachministerien. Diese handeln im Einvernehmen mit den Landesplanungsbehörden der entsprechenden Verwaltungsstufe, welche wiederum den ihnen zugeordneten Planungsbeirat hören.

Die kommunalen Spitzenverbände oder die anpassungspflichtigen Gebietskörperschaften, an deren Stelle die regionalen Planungsverbände treten (Art. 6 Abs. 5 BayLplG), sind in einem förmlichen Anhörungsverfahren zu beteiligen.

15 Vom 25. Juni 1973 (GVBl S. 324).

16 Vom 8. August 1974 (GVBl S. 395).

17 Vom 22. Oktober 1974 (GVBl S. 551).

Da die in fachlichen Programmen und Plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung häufig in Kartenwerken in zeichnerischer Form dargestellt sein werden (siehe Art. 4 Abs. 1 BayLplG), ist ihre Veröffentlichung in einem amtlichen Verkündungsblatt technisch kaum möglich. Die Programme und Pläne werden daher zum Zwecke der Bekanntmachung bei den Kreisverwaltungsbehörden in ihrem räumlichen Geltungsbereich zur Einsicht für jedermann ausgelegt. Außerdem wird die Tatsache der Aufstellung unter Bezeichnung des räumlichen und fachlichen Geltungsbereichs sowie unter Hinweis auf die öffentliche Auslegung im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht.

5.3 Ausarbeitung und Verbindlicherklärung von Regionalplänen (Art. 18 BayLplG)¹⁸

Die Regionalpläne werden von den regionalen Planungsverbänden unter Beteiligung der regionalen Planungsbeiräte ausgearbeitet und beschlossen. Die regionalen Planungsverbände bedienen sich zur Ausarbeitung der bei den zuständigen höheren Landesplanungsbehörden eingerichteten Bezirksplanungsstellen, die dabei an die Beschlüsse der Verbandsorgane gebunden sind (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayLplG). Die Ausarbeitung erfolgt im Benehmen mit den öffentlichen Planungsträgern, deren Aufgaben berührt werden; das sind insbesondere die Fachbehörden des Bundes und des Freistaates Bayern.

Die betroffenen Bezirke sind in einem förmlichen Anhörungsverfahren zu beteiligen, da sie den regionalen Planungsverbänden nicht angehören.

Der von der Versammlung beschlossene Regionalplan wird auf Antrag des regionalen Planungsverbandes über die zuständige höhere Landesplanungsbehörde, die den Bezirksplanungsbeirat dazu hört, der obersten Landesplanungsbehörde zur Verbindlicherklärung vorgelegt. Die Verbindlicherklärung, die im Einvernehmen mit den anderen Staatsministerien erfolgt, darf nur versagt werden, wenn der Plan oder das Verfahren bei seinem Zustandekommen gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen oder wenn das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche einzelner es erfordern (Art. 18 Abs. 3 BayLplG i.V.m. Art. 95 Abs. 2 LKRÖ¹⁹).

Da bei den Regionalplänen ebenfalls die zeichnerische Darstellung von Zielen notwendig sein wird, gelten für die Bekanntmachung die Regelungen für fachliche Programme und Pläne entsprechend (siehe 5.2).

5.4 Aufstellung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung (Art. 26 BayLplG)

Einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden von der zuständigen höheren Landesplanungs-

behörde im Benehmen mit den öffentlichen Planungsträgern ausgearbeitet, deren Aufgaben berührt werden. Dabei ist der Bezirksplanungsbeirat zu hören.

Die anpassungspflichtigen Gebietskörperschaften werden über den regionalen Planungsverband, dem sie angehören, mittelbar an der Ausarbeitung beteiligt.

Die Aufstellung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung obliegt der obersten Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den anderen Staatsministerien. Für die Bekanntmachung der einzelnen Ziele gelten die Regelungen für fachliche Programme und Pläne entsprechend (siehe 5.2).

IV. Sicherung der Raumordnung

Neben der Aufstellung von Programmen und Plänen haben die Landesplanungsbehörden einen weiteren wichtigen Aufgabenbereich, den das Gesetz mit „Sicherung der Raumordnung“ beschreibt. Außer der allgemeinen Verpflichtung, fortwährend raumbedeutsame Tatbestände und Entwicklungen zu erfassen und zu verwerthen (Art. 21 BayLplG) und darauf hinzuwirken, daß die Erfordernisse der Raumordnung beachtet werden (Art. 22 BayLplG), dienen der Sicherung der Raumordnung vor allem die nachfolgend beschriebenen Instrumente.

1. Die Mitteilungs- und Auskunftspflicht (Art. 20 BayLplG)

Die Landesplanungsbehörden können ihre Aufgaben nur dann wirksam erfüllen, wenn sie von allen beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen rechtzeitig Kenntnis erhalten. Aus diesem Grunde sieht nicht nur das Bundesraumordnungsgesetz (§ 10), sondern auch das Bayerische Landesplanungsgesetz (Art. 20) eine umfassende Mitteilungs- und Auskunftspflicht vor. Ergänzend zu der im Bundesraumordnungsgesetz statuierten gegenseitigen Mitteilungs- und Auskunftspflicht des Bundes und der Länder werden im Landesplanungsgesetz alle staatlichen und kommunalen Stellen sowie Planungsträger zur Mitteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gegenüber den Landesplanungsbehörden verpflichtet. Für private Planungsträger besteht eine solche Auskunftspflicht nur insoweit, als die Landesplanungsbehörden von ihnen Auskünfte über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen verlangen können.

Diese Regelung soll die Landesplanungsbehörden in die Lage versetzen, ihre Planungsunterlagen (z. B. Raumordnungskataster) jeweils dem Umfang nach zu vervollständigen und auf dem neuesten Stand zu halten. Außerdem liefert die regelmäßige Mitteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen wertvolle Unterlagen für die periodische Unterrichtung des Landtags und des Senats (siehe dazu unten 4) und für die Erfolgskontrolle beim Vollzug der Programme und Pläne.

¹⁸ Siehe dazu die Kommentierung bei Heigl/Hosch a.a.O. (Fußnote 2) zu Art. 18 BayLplG.

¹⁹ Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKRÖ) i.d.F. vom 5. Dezember 1973 (GVBl S. 618).

2. Das Raumordnungsverfahren (Art. 23 BayLplG)

Die Durchführung von Raumordnungsverfahren stellt eine der wichtigsten Aufgaben der Regierungen als höheren Landesplanungsbehörden dar. Allein seit 1966 wurden ca. 5000 solcher Verfahren durchgeführt. Im Raumordnungsverfahren werden einzelne raumbedeutsame Vorhaben mit anderen Vorhaben und mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt²⁰. Die Landesplanungsbehörde muß versuchen, dabei Vorschläge zu erarbeiten, wie ein bestimmtes raumbedeutsames Vorhaben mit anderen Planungen und Maßnahmen in dem betroffenen Raum abgestimmt werden kann und wie ggf. widersprechende fachliche Gesichtspunkte mehrerer Planungsträger aufeinander abgestimmt werden können. Für diese Abstimmung sind in erster Linie bereits vorhandene verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung maßgebend. Soweit für den betroffenen Raum oder Fachbereich solche Ziele nicht bestehen, muß die Abstimmung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes erfolgen (§ 2 ROG und Art. 2 BayLplG). So ist etwa bei der Ansiedlung großer Industriebetriebe darauf Bedacht zu nehmen, daß z. B. einerseits Planungen der Verkehrsbehörden rechtzeitig auf die neuen Verkehrsbedürfnisse ausgerichtet und daß andererseits Konflikte mit Belangen des Umweltschutzes gelöst werden. Das Raumordnungsverfahren ist jedoch kein Verfahren zur Standortsuche. Es dient vielmehr lediglich dazu, die vom Projektträger unter fachtechnischen Gesichtspunkten ausgewählten Standorte aus der Sicht der Landesplanung zu beurteilen. Im Interesse einer optimalen Abstimmung ist der Kreis der Beteiligten entsprechend groß. Es werden sämtliche öffentliche Planungsträger beteiligt, die von dem Vorhaben berührt sind. Die Landesplanungsbehörden können aber auch private Planungsträger nach ihrem Ermessen beteiligen.

Nach Anhörung aller Beteiligten, ggf. nach Abhaltung eines Ortstermins, muß die Landesplanungsbehörde das Vorhaben abschließend beurteilen. Sie kann dabei zu dem Ergebnis kommen, daß das Vorhaben landesplanerischen Erfordernissen entspricht, nicht entspricht oder nur entspricht, wenn gewisse Bedingungen oder Auflagen eingehalten oder erfüllt werden. Diese abschließende Beurteilung ist kein Verwaltungsakt. Sie hat keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem einzelnen, sei es dem Projektträger oder anderen Beteiligten. Dagegen entfaltet sie Bindungswirkung innerhalb der Behörden des Freistaates Bayern. Diese Behörden sind gehalten, die landesplanerische Beurteilung überall dort

zu beachten, wo über Raumordnungsklauseln oder allgemeine Rechtsbegriffe wie „öffentliches Wohl“, „öffentliche Belange“ u. ä. auch Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung bei Erlass eines Verwaltungsaktes zu berücksichtigen sind. Dementsprechend kann die landesplanerische Beurteilung auch nicht andere Verwaltungsverfahren ersetzen oder ihnen vorgreifen. Das gleiche gilt für privatrechtliche Zustimmungen oder Vereinbarungen. Dieses Fehlen einer unmittelbaren Rechtswirkung ist auch für die entsprechenden Regelungen in anderen Bundesländern kennzeichnend²¹. Die fehlende Rechtsverbindlichkeit schwächt jedoch die Wirkung des Raumordnungsverfahrens nicht ab. Der Hauptnutzen des Raumordnungsverfahrens bleibt erhalten. Er besteht darin, daß ein breiter Kreis öffentlicher und sonstiger Planungsträger zu einem sehr frühen Zeitpunkt von Vorhaben anderer Planungsträger unterrichtet wird. Damit werden vielfach Fehlplanungen vermieden. Zugleich erfährt der Träger des im Einzelfall zu prüfenden Vorhabens, ob seinem Projekt Hindernisse entgegenstehen und wie sie ggf. auszuräumen sind. Er erspart sich dadurch u. U. erhebliche Kosten bei der Erstellung der detaillierten Projektunterlagen, wie sie für die nachfolgenden Fachplanungsverfahren notwendig sind. Außerdem wird dadurch meist eine wesentliche Beschleunigung der nachfolgenden Fachplanungsverfahren zu erzielen sein.

3. Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (Art. 24 BayLplG)

Zur Sicherung von in der Aufstellung begriffenen Programmen und Plänen steht den Landesplanungsbehörden das Mittel der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen zur Verfügung. Sobald die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet und der Inhalt hinreichend erkennbar ist, können die von den landesplanerischen Zielvorstellungen abweichenden Planungen der öffentlichen Hand für eine Dauer von zwei Jahren untersagt werden, wenn zu befürchten ist, daß durch zu untersagende Maßnahme die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird (§ 7 ROG). Zuständig für eine solche Untersagung ist in Bayern die oberste Landesplanungsbehörde, die nach Anhörung des betroffenen Planungsträgers im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien entscheidet (Art. 24 BayLplG). Eine Untersagung kann von Amts wegen oder auf Antrag eines öffentlichen Planungsträgers, dessen Aufgaben durch die zu untersagende Planung oder Maßnahme berührt werden, erfolgen. Unter gewissen Voraussetzungen hat der Träger der

²⁰ Siehe dazu Bekanntmachung über die Durchführung von Raumordnungsverfahren vom 24. November 1971 (Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen 1971 S. 17 ff.), ferner *Hosch*, Aktuelle Fragen des Raumordnungsverfahrens nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl 1974, S. 331 ff. sowie die Kommentierung bei *Heigl/Hosch*, a.a.O. (Fußnote 2) zu Art. 23 BayLplG.

²¹ Vgl. z. B. für Niedersachsen § 15 NROG (GVBl 1974 S. 40) in Verbindung mit dem Runderlaß des niedersächsischen Ministers des Innern vom 22. 9. 1966, MBl S. 942.

untersagten Planung einen Anspruch auf Aufwendungsersatz gegenüber dem Freistaat Bayern.

4. Der Raumordnungsbericht (Art. 19 BayLplG)

Die Bayerische Staatsregierung hat dem Landtag und dem Senat alle zwei Jahre über den Stand der Raumordnung zu berichten. Die gesetzgebenden Körperschaften und die interessierte Öffentlichkeit erhalten dadurch Gelegenheit zur Information über aktuelle Fragen der Raumordnung. Dem Parlament wird zugleich die Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung erleichtert. Bisher wurden zwei Raumordnungsberichte (1971 und 1973) vorgelegt. Die Raumordnungsberichte äußern sich zunächst zum Stand der Raumordnung in Bayern. Damit ist eine weitgehende Bestandsaufnahme im Geschäftsbereich der Landesplanungsbehörden sowie in den verschiedenen raumbedeutsamen Fachbereichen verbunden. Zugleich werden in einer landesplanerischen Würdigung besondere Probleme und Lösungsmöglichkeiten dazu aufgezeigt. Weiterer Inhalt der Raumordnungsberichte sind der Vollzug des Landesentwicklungsprogramms und Aussagen über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung. Hinsichtlich des Landesentwicklungsprogramms haben die bisher vorliegenden Berichte vor allem über die vorbereitenden Arbeiten und die bereits verabschiedeten Teilabschnitte berichtet. Außerdem hat sich der 2. Raumordnungsbericht noch besonders mit Fragen der Regionalplanung, der Gebietsreform, des Bildungswesens im Rahmen der Landesentwicklung und mit der Verfeinerung des Planungsinstrumentariums befaßt. Kommende Raumordnungsberichte werden stärker den Vollzug des Landesentwicklungsprogramms in den Vordergrund stellen.

5. Einwirkungspflicht (Art. 22 und 25 BayLplG)

Die Landesplanungsbehörden haben darauf hinzuwirken, daß die Erfordernisse der Raumordnung ganz allgemein und auch dort beachtet werden, wo die Voraussetzungen für ein hoheitliches Eingreifen nicht gegeben sind (Art. 22 BayLplG). Dies kann im Wege der formlosen Einwirkung z.B. durch Beratung privater Planungsträger oder durch Empfehlungen gegenüber anderen Behörden erfolgen. Darüber hinaus schreibt Art. 25 BayLplG vor, daß die öffentlichen Anteilseigner in den Organen der juristischen Personen, in denen sie vertreten sind, auf die Einhaltung der Erfordernisse der Raumordnung hinzuwirken haben.

6. Raumb Beobachtung (Art. 21 BayLplG)

Informationen über die Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen bilden das Fundament, auf dem Pläne und Programme der Landesplanung erstellt werden. Daher fordert das Landesplanungsgesetz (Art. 21 BayLplG), daß die Landesplanungsbehörden raumbedeut-

same Tatbestände und Entwicklungen fortwährend zu erfassen und zu verwerten haben. Der Begriff der raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen knüpft an § 3 Abs. 1 ROG an. Die Wechselbeziehungen zwischen den betreffenden Tatbeständen und Entwicklungen einerseits und den Entwicklungen von Räumen andererseits drückt sich vor allem auch in erfaßbaren Daten (Bestandsdaten) und Änderung solcher Daten über bestimmte Zeiträume hin (Entwicklungsdaten) aus. Bei der Erhebung von Daten wird weitgehend auf die amtliche Statistik zurückgegriffen. „Entwicklungsdaten“ in Form von Prognosen (Status-quo-Prognosen, Konditional-Prognosen, Zielprognosen) zu errechnen, ist aber eine der wichtigsten Planungsarbeiten der Landesplanungsbehörden. Dies ist jedoch ohne Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung kaum zu lösen. Dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen steht seit Herbst 1970 eine Datenbank mit einem ständig wachsenden Datenbestand und einer zunehmenden Zahl von Auswertungsprogrammen zur Verfügung. Zu den in der Datenbank des Ministeriums gespeicherten Planungsdaten haben Landtag und Senat seit Anfang 1973 einen direkten Zugriff. Das Recht des direkten Zugriffs von Landtag und Senat zu den Daten mit allgemeinem Informationsgehalt und planerischer Zielsetzung ist gesetzlich verankert²².

Die bestehende Datenbank wird im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojektes zu einem Informationssystem für Raumordnung und Landesplanung weiterentwickelt. Dabei gewinnt u. a. die neben den herkömmlichen Bestandskarten (Raumordnungskataster) ausgedruckte EDV-Karte immer mehr an Bedeutung.

V. Die Organisation der Landesplanung in Bayern

1. Landesplanungsbehörden

Die Landesplanung ist Aufgabe des Staates (Art. 1 Abs. 2 BayLplG) und wird demgemäß in erster Linie von staatlichen Behörden wahrgenommen. Im Gegensatz zum früheren Landesplanungsgesetz aus dem Jahre 1957, das nur zwei Behördenstufen kannte (Landesplanungsstelle und Bezirksplanungsstellen), sieht Art. 5 BayLplG für die Landesplanungsbehörden nunmehr einen dreistufigen Behördenaufbau vor. Oberste Landesplanungsbehörde ist das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen²³. Mit der Gründung

²² Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) vom 12. Oktober 1970 (GVBl S. 457), geändert durch Art. 292 Abs. 2 Nr. 13 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl I S. 469) und § 2 Gesetz vom 24. Juli 1974 (GVBl S. 354); vgl. ferner die Schrift »Planung und EDV«, herausgegeben von der Bayerischen Staatskanzlei und vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1973.

²³ Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen vom 19. Februar 1971 (GVBl S. 65); Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 22. Fe-

dieses Ministeriums durch Landtagsbeschluß vom 8. Dezember 1970 wurden zum ersten Mal in einem Land der Bundesrepublik Deutschland die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung mit den Aufgaben der Umweltgestaltung und des Umweltschutzes in einem Geschäftsbereich zusammengefaßt.

Höhere Landesplanungsbehörden sind die Regierungen und untere Landesplanungsbehörden die Kreisverwaltungsbehörden. Damit soll die Koordinierung auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung gewährleistet sein.

2. Regionale Planungsverbände

Die Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften an der Landesplanung vollzieht sich in erster Linie in den regionalen Planungsverbänden, die Träger der Regionalplanung sind (Art. 6 ff. BayLplG). Die Regionalpläne werden nach Maßgabe der Beschlüsse der regionalen Planungsverbände durch die bei den höheren Landesplanungsbehörden eingerichteten Bezirksplanungsstellen ausgearbeitet.

In den regionalen Planungsverbänden sind alle Gemeinden und Landkreise einer Region zusammengeschlossen. Die Mitgliedschaft aller kreisangehörigen Gemeinden stellt eine Besonderheit des bayerischen Landesplanungsrechts dar. Ihrer inneren Organisation nach sind die Planungsverbände den Zweckverbänden im Sinne des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit angelehnt²⁴. Hervorzuheben ist, daß die Verbände einen Planungsausschuß bestellen müssen, der die fortlaufende Verbindung zwischen dem regionalen Planungsverband und der ausarbeitenden Bezirksplanungsstelle herstellt. Er stellt eine repräsentative Vertretung der Landkreise sowie kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden einer Region dar. Demgegenüber sind in der Verbandsversammlung sämtliche Verbandsmitglieder durch einen Verbandsrat vertreten. In der Verbandsversammlung wird nach der Einwohnerzahl abgestimmt. Der Verbandsversammlung sind vor allem die Beschlüsse über den Regionalplan vorbehalten.

Den regionalen Planungsverbänden obliegt neben der Ausarbeitung der Regionalpläne auch die Vertretung der zu ihnen gehörenden kommunalen Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Landesplanung, z. B. die Mitwirkung bei der Aufstellung und Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms und der fachlichen Programme und Pläne (Art. 6 Abs. 5 BayLplG). Sie sind von den höheren Landesplanungsbehörden über alle wichtigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu unterrichten (Art. 20 Abs. 3 BayLplG).

bruar 1971 (GVBl S. 68); Bekanntmachung über den Übergang von Zuständigkeiten auf das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 15. März 1971 (Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 11 S. 4).

²⁴ Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) vom 12. Juli 1966 (GVBl S. 218, ber. S. 314), mit Änderungen.

3. Planungsbeiräte

Die Mitwirkung der Organisation des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens an der Landesplanung vollzieht sich in den Planungsbeiräten, die der obersten Landesplanungsbehörde (Landesplanungsbeirat), den höheren Landesplanungsbehörden (Bezirksplanungsbeiräte) und den regionalen Planungsverbänden (regionale Planungsbeiräte) zugeordnet sind (Art. 11 und 12 BayLplG)²⁵. Die Planungsbeiräte sollen diese Stellen durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen unterstützen. Darüber hinaus sind sie an der Ausarbeitung und Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu beteiligen und zu grundsätzlichen Fragen der Raumordnung zu hören. Damit erhält eine breite Öffentlichkeit schon in einem frühen Planungsstadium die Möglichkeit, Erfahrungen und Fachwissen in der Form von Wünschen und Anregungen in den Planungsprozeß einfließen zu lassen.

4. Zusammenarbeit mit anderen Behörden; grenzüberschreitende Planung (§ 8 ROG und Art. 27 BayLplG)

Viele Aufgaben der Raumordnung lassen sich nur in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (§ 8 ROG) und zwischen den einzelnen Ländern (Art. 27 BayLplG) lösen. Diese Zusammenarbeit erfolgt einmal in der Ministerkonferenz für Raumordnung²⁶, zum anderen mit den Nachbarländern Baden-Württemberg²⁷ und Hessen²⁸ sowie mit der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz²⁹. Die Formen der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern reichen von der formlosen Absprache über Verwaltungsabkommen bis zum Staatsvertrag.

²⁵ Verordnung über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirats und der Bezirksplanungsbeiräte vom 6. Juli 1970 (GVBl S. 281), geändert durch Verordnung vom 24. November 1970 (GVBl S. 541); Verordnung über die Zusammensetzung der regionalen Planungsbeiräte vom 20. Februar 1974 (GVBl S. 70).

²⁶ Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr über das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes vom 18. Juli 1967 (WVMBI S. 155).

²⁷ Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Ilter vom 31. März 1973 (GVBl S. 305).

²⁸ Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe zur Gemeinsamen grenzüberschreitenden Rahmenplanung des Landes Hessen und des Freistaates Bayern vom 24. Mai 1973, abgedruckt bei Heigl/Hosch a. a. O. A III Nr. 1.2.

²⁹ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der österreichischen Bundesregierung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 11. Dezember 1973; ferner Geschäftsordnung für die gemeinsame Raumplanungskommission der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland vom 28. August 1973. Beides abgedruckt bei Heigl/Hosch a. a. O. A III 2.1 und A III 2.2.