

BERNHARD MÜLLER

Regionalplanung in Bayern

Koordination als planerische Argumentation und politischer Kompromiß

Kurzfassung

Die Koordination in der Regionalplanung wird in Bayern u.a. aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen, der Breite des Aufgabenfeldes der Regionalen Planungsverbände und des faktischen Einflusses der Kommunen bei der Erarbeitung der Regionalpläne und der Beurteilung von konkreten Einzelvorhaben (in Raumordnungsverfahren) nicht nur vom technisch-planerischen Ausgleich der unterschiedlichen Raumansprüche, sondern – mehr als in den meisten anderen Bundesländern – auch von politischen Kompromissen bestimmt. Die Erfahrungen der letzten vierzehn Jahre seit der Konstituierung der Regionalen Planungsverbände in Bayern belegen, daß die Regionalplanung im politischen Raum relativ selten als Instrument zur Lösung von regionalen Problemen wahrgenommen wurde und daß sie nur wenig Steuerungskraft entfalten konnte. Andererseits hat sich auch gezeigt, daß sie in vielen Fällen an Bedeutung als Forum politischer Auseinandersetzung gewonnen hat. Genau hier – so die Argumentation des vorliegenden Beitrags – könnte eine Chance für die Regionalplanung in der Zukunft liegen. Denn die bayerische Regionalplanung war überall dort relativ erfolgreich, wo Planer den Restriktionen des Planungsmodells folgten und weniger auf die Direktivwirkung des Regionalplans als auf den Dialog mit den Adressaten der Planung und innovative Anstöße für Problemlösungen setzten. Allerdings – so die abschließende Beurteilung – dürfen die Aussichten, eine prozeßorientierte, informatisch-persuasive Planung überall in Bayern zu etablieren, gegenwärtig in einer Zeit weitverbreiteter Planungsmüdigkeit und immer noch sinkender Konjunktur der Regionalplanung nicht überbewertet werden.

Bayern kann für sich beanspruchen, eines der kommunalfreundlichsten Regionalplanungsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland zu besitzen. Träger der Regionalplanung sind achtzehn Regionale Planungsverbände, die als Kommunalverbände alle Gemeinden und Landkreise einer Region umfassen. Die Regionalen Planungsverbände sind als Entscheidungsträger für die Aufstellung bzw. Fortschreibung von Regionalplänen verantwortlich und wirken darüber hinaus als Träger öffentlicher Belange an landesweiten Planungen (z.B. am Landesentwicklungsprogramm), an konkreten Einzelvorhaben (u.a. in Raumord-

nungsverfahren) und an der Bauleitplanung der Verbandsmitglieder (durch Stellungnahmen zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen) mit.

Regionalplanung ist in Bayern somit nicht als Einzelaufgabe zu verstehen, die sich in der Aufstellung von Regionalplänen erschöpft, sondern als ein komplexes Handlungsfeld, in dem die Interessen einzelner Akteure sowohl bei der Erarbeitung mittel- bis langfristiger Konzeptionen als auch in der Auseinandersetzung um konkrete Einzelprojekte aufeinandertreffen.

Aufgrund der Tatsache, daß sich die Regionalen Planungsverbände in ihrer Doppelfunktion als Entscheidungsgremien einerseits und als Foren politischer Auseinandersetzung andererseits gut dazu eignen, sowohl kommunale Einzelinteressen der Verbandsmitglieder geltend zu machen, als auch kommunale Gesamtinteressen gegenüber dem Staat bzw. gegenüber Fachstellen (öffentlichkeits-)wirksam zu vertreten, ist der Regionalplanung in Bayern in der Vergangenheit vergleichsweise viel Aufmerksamkeit entgegengebracht worden. Es darf dabei nicht überraschen, daß Koordination unter diesen Voraussetzungen nicht allein durch planerische Argumentation geleistet werden kann, sondern in hohem Maß vom politischen Kompromiß bestimmt wird.

Institutioneller Rahmen der bayerischen Regionalplanung

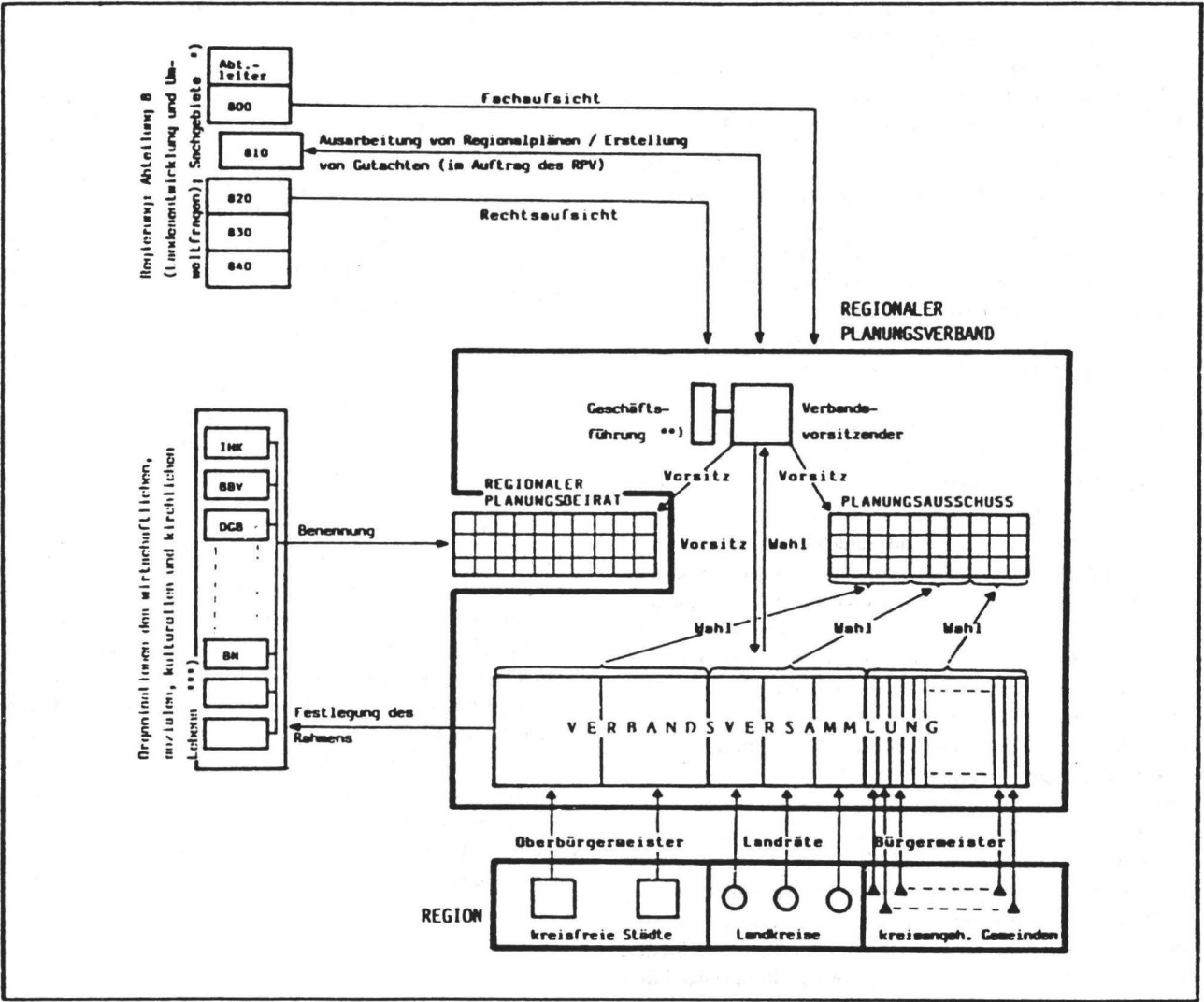
Der heutige Institutionenrahmen der bayerischen Regionalplanung wurde durch das Bayerische Landesplanungsgesetz (Bay-LplG) vom 6. Februar 1970 festgelegt und – abgesehen von wenigen Modifikationen – durch die Gesetzesnovelle vom 4. Januar 1982 bestätigt. Im Hinblick auf die Koordination in der Regionalplanung sind strukturell insbesondere drei Aspekte des bayerischen Planungsmodells (vgl. Abbildung 1) von Bedeutung:

– Das Planungsmodell zielt auf eine möglichst umfassende und intensive Einbindung aller für die Regionalentwicklung relevanten Stellen ab, weist den einzelnen Gruppen jedoch sehr unterschiedliche Einflußmöglichkeiten bei der Regionalplanung zu. Zentrale Entscheidungsträger bei der Aufstellung von Regionalplänen sind die Kommunen, die über die Regionalen Planungsverbände direkt an der Planung beteiligt sind.

Die Entscheidung über die Verbindlichkeitserklärung eines Regionalplans liegt allerdings bei der Staatsregierung, die über das zuständige Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU) auch für organisatorische und inhaltliche Rahmenvorgaben sowie für die kontinuierliche Beratung der Regionalen Planungsverbände verantwortlich zeichnet und somit neben den Kommunen erheblichen direkten Einfluß auf die Gestaltung und die Inhalte von Regionalplänen hat. Fachbehörden und Fachstellen werden während des Aufstellungsprozesses mehrfach beteiligt und sind aufgefordert, Fachbeiträge und Stellungnahmen zu Regionalplanteilbereichen abzugeben. Dabei haben sie die Möglichkeit, Regionalplaninhalte sowohl durch fachliche Argumentation als auch durch den Hinweis auf gesetzlich festgelegte Zuständigkeiten

vorzustrukturieren und (indirekt) zu beeinflussen. Darüber hinaus sind auch Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kirchlichen Lebens durch ihre Repräsentanz in den Regionalen Planungsbeiräten kontinuierlich an der Planung beteiligt. Als Organ der Regionalen Planungsverbände sollen sie die Interessen der Organisationen repräsentieren, deren Aufgaben durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen berührt werden, und die Planungsverbände durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen unterstützen. Ihr Einfluß auf die Planung ist faktisch sehr unterschiedlich und hängt in hohem Maße von dem Engagement ihrer Vertreter sowohl innerhalb als auch vor allem außerhalb von Sitzungen der für die Regionalplanung zuständigen Gremien ab.

Abbildung 1:
Organisationsstruktur der Regionalplanung in Bayern



* 800: Raumordnung und Landesplanung (Höhere Landesplanungsbehörde); 810: Regionalplanungsstelle; 820: Rechtsfragen der Landesentwicklung und der Umweltgestaltung sowie Umweltschutz; 830: Fachfragen der Umweltgestaltung; 840: Fachfragen des Umweltschutzes; (in der Regierung von Oberbayern abweichende Nummerierung und Aufgabenbeschreibung; z. B. Rechtsaufsicht durch 800)
** eigene Geschäftsstelle oder bei einer Gebietskörperschaft angesiedelt
*** z. B. Industrie- und Handelskammer, Bayerischer Bauernverband, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bund Naturschutz

- Verbandsintern sind im allgemeinen relativ kleine Entscheidungsgremien von Bedeutung, die weniger nach fachlichen als nach kommunalpolitisch bestimmten Kriterien besetzt werden. Die Verbandsversammlung, in der alle kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden einer Region durch je einen Verbandsrat — in der Regel ihren Spitzenrepräsentanten (Oberbürgermeister, Landrat, Bürgermeister) — vertreten sind, ist aufgrund ihrer Größe (bei 67 bis 194 Mitgliedern) ein relativ unflexibles Gremium. Das eigentliche Arbeits- und engere Entscheidungsgremium eines Regionalen Planungsverbandes ist daher der Planungsausschuß, der sich aus Vertretern der drei kommunalen Gruppen entsprechend ihrer Stimmanteile in der Verbandsversammlung (in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft) zusammensetzt; meist sind zur Vorbereitung von Regionalplanbeschlüssen auch Arbeitsausschüsse gebildet worden. Dabei ist von Bedeutung, daß dem Planungsausschuß bzw. Unterausschüssen eines Regionalen Planungsverbandes in der Regel alle Oberbürgermeister, Landräte und maßgeblichen Bürgermeister einer Region angehören. Nur wenige Regionen sind dem Vorschlag kommunaler Spitzenverbände von 1973 gefolgt, neben Kommunalpolitikern auch Planungsfachleute als Mitglieder von Planungsausschüssen zu benennen.
- Die politische Entscheidung und die technische Entscheidungsvorbereitung für Regionalplanbeschlüsse werden im bayerischen Planungsmodell von unterschiedlichen Stellen getragen. Während die politische Entscheidung über Regionalinhalte — wie im übrigen auch über Stellungnahmen etc. — bei den Regionalen Planungsverbänden liegt, gehört die technische Entscheidungsvorbereitung zu den Aufgaben der acht Regionalplanungsstellen, deren sich siebzehn bayerische Planungsverbände — für die Region Donau-Iller gilt eine Sonderregelung mit Baden-Württemberg — als „Planungsbüros“ bedienen. Die Regionalplanungsstellen haben einerseits die Aufgabe, gemäß den Beschlüssen und Aufträgen der Verbandsorgane den Regionalplan auszuarbeiten, Arbeitsunterlagen für die Verbandsorgane zu erstellen und Gutachten zur Vorbereitung von Stellungnahmen anzufertigen. In dieser Funktion sind sie ausschließlich gegenüber den Regionalen Planungsverbänden weisungsgebunden. Andererseits sind die Regionalplanungsstellen eng mit den Regierungen verbunden: dienstrechtlich sind sie nicht den Planungsverbänden, sondern den Regierungspräsidenten unterstellt; außerdem können sie auch von der Höheren Landesplanungsbehörde, die als Aufsichtsbehörde über Regionale Planungsverbände fungiert, fachlich zur Erstellung von Gutachten herangezogen werden.

Diese Regelung hat zwei für die Regionalplanung bedeutsame Konsequenzen: Erstens sind die Rollen des „Sachpromotors“ und des „Machtpromotors“ — entgegen der sonst im kommunalen Bereich in Bayern üblichen Regelung — im Fall der Regionalplanung nicht einer, sondern mehreren Stellen zugewiesen. Die Rolle des Sachpromotors fällt in erster Linie dem Leiter der Regionalplanungsstelle zu; bisweilen wird er in dieser Funktion regional vom Leiter der Geschäftsstelle unterstützt, deren Rolle im Koordinationsprozeß aufgrund ihrer organisatorischen Einbindung und ihrer (personellen) Ausstattung allerdings nur in wenigen Fällen zum Tragen kommen kann (vgl. Tabelle 1). Die Rolle des Machtpromotors liegt

hingegen in erster Linie bei dem Verbandsvorsitzenden, der — von der Verbandsversammlung aus ihrer Mitte gewählt — in der Regel der entscheidende (politische) Akteur eines Regionalen Planungsverbandes ist, da er u.a. den Vorsitz in allen Gremien führt, Sitzungen vorbereitet, Beschlüsse vollzieht, laufende Angelegenheiten erledigt und den Verband nach außen vertritt. Diese Rollenverteilung ist zwar naheliegend, jedoch nicht zwingend. Vielmehr ist zu beobachten, daß je nach Einsatzbereitschaft des Regionalplaners sowie seiner „Planungsphilosophie“ und seinem politischen Gespür, je nach Handlungsspielraum des Geschäftsführers und seinem Rollenverständnis und je nach regionalplanerischem Interesse und Engagement des Verbandsvorsitzenden sowie in Abhängigkeit von weiteren weitgehend institutionell bedingten Faktoren (z.B. Kontinuität im Verbandsvorsitz und in der Geschäftsführung) die einzelnen Rollen regional sehr unterschiedlich ausgefüllt werden.

Eine zweite Konsequenz der Trennung von politischer Entscheidung und technischer Entscheidungsvorbereitung im oben erwähnten Sinne ergibt sich aus der „Zwitterposition“ der Regionalplanungsstellen. Einerseits ist die organisatorische Einbindung der Regionalplanungsstellen bei den Regierungen unter Gesichtspunkten der Arbeitsrationalität von Vorteil: Die Regionalplanung hat einen direkten Zugriff auf die technischen Einrichtungen, ist in den internen Informationsfluß eingebunden und kann fachliche Probleme leicht auf dem „kleinen Dienstweg“ im direkten Kontakt mit den Fachstellen klären. Zudem ist die Position dazu geeignet, die „Neutralität“ der Regionalplanungsstellen zu unterstreichen. Gerade in dieser Hinsicht können sich andererseits aber auch Probleme ergeben, und zwar insbesondere dann, wenn sich für die übrigen an der Regionalplanung Beteiligten Zweifel an der Zuordnung der Regionalplanungsstellen ergeben. So werden die Planungsbüros der Verbände von Fachstellen bisweilen — als ein in die Regierungen hineinreichender „Arm“ der Kommunen — mit Skepsis betrachtet, wenn zum Beispiel nach außen vertretene „politische“ Stellungnahmen der Verbände fälschlicherweise mit den internen fachlichen Empfehlungen von Regionalplanungsstellen gleichgesetzt werden. Dabei ist zu beachten, daß Regionalplanungsstellen nicht direkt, sondern nur über die Regionalen Planungsverbände nach außen in Erscheinung treten. Regionalplanungsstellen können aufgrund ihrer Position aber auch bei den Kommunen leicht auf Vorbehalte stoßen und als Vertreter staatlicher Autorität beargwöhnt werden, so zum Beispiel insbesondere dann, wenn sich Regionalplaner in ihrem Rollenverständnis — zum Teil unbewußt — eher gegenüber ihrem Dienstherrn und der „Disziplin des Hauses“, d.h. der Regierung, als gegenüber ihren Auftraggebern — den Regionalen Planungsverbänden — verpflichtet fühlen.

Koordinationsprobleme

Die ersten verbindlichen Regionalpläne lagen in Bayern Mitte 1985 — fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten des BayLplG von 1970 und zwölf Jahre nach Konstituierung der Regionalen Planungsverbände — vor. Die erhebliche Verfahrensdauer — vom zustän-

Tabelle 1:
Übersicht über Geschäftsführung und Verbandsvorsitz der bayerischen Planungsregionen (ohne Donau-Iller)

Geschäftsführung	Verbandsvorsitz (1973 - 1984)	
	längerfristig / konstant	Wechsel im 2-3 Jahresrhythmus
hauptsächlich geführte Geschäftsstelle a)	Bayerischer Untermain (1) Landshut (13) * Würzburg (2) *	München (14) * Allgäu (16)
bei einer Gebietskörperschaft (konstant)	Main-Rhön (3) Oberfranken-West (4) Oberfranken-Ost (5) * Oberpfalz-Nord (6) Westmittelfranken (8) * Donau-Wald (12) Südostoberbayern (18)	Augsburg (9) * Ingolstadt (10) ** Regensburg (11) *
bei der Gebietskörperschaft die den Verbandsvorsitzenden stellt		Industrieregion Mittelfranken (7) Oberland (17)

a) Geschäftsführung:

Region 14: Geschäftsstelle bei anderem Zweckverband (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum)
Region 16: eigene Geschäftsstelle ohne eigenes Personal
Regionen 1 und 2: eigene Geschäftsstelle mit eigenem Personal
Regionen 1, 2 und 16: auch Heranziehung einer Verwaltung einer Gebietskörperschaft
Region 13: einzige Region mit einer echten eigenen Geschäftsstelle, die sämtliche Verwaltungsarbeiten erledigt

* Region mit Sitz der Regierung (Regionalplanungsstelle)
** Geschäftsführung früher wechselnd

Quelle: Müller, Fürst 1985, S. 43; nach Informationen der Regionen und des BStMLU.

digen Ministerium als notwendiger Preis für die Mitwirkung aller Kommunen an der Regionalplanung bezeichnet — ist auf Schwierigkeiten zurückzuführen, die bei der regionalplanerischen Koordination aufgetreten sind und im wesentlichen mit der Konsensfindung bezüglich regionalplanerischer Inhalte und Zielaussagen zusammenhängen.

Schwierig gestaltete sich die Konsensfindung im allgemeinen deshalb, weil die bayerische Regionalplanung inhaltlich breit angelegt war und zunächst auf einen möglichst detaillierten Bearbeitungsgrad abzielte. Fast alle Regionalpläne enthalten — unter weitgehender Übernahme einer Mustergliederung des BStMLU von 1975 und in Anlehnung an das Landesentwicklungsprogramm (LEP) von 1976 — Aussagen zu sechs überfachlichen und vierzehn fachlichen Zielbereichen: Allgemeine Ziele; Raumstruktur; Bevölkerung und Arbeitsplätze; Entwicklungsachsen von regionaler Bedeutung; Zentrale Orte — Kleinzentren; Regionalplanerische Aufgaben der Gemeinden; Natur und Landschaft (früher: Landschaftsrahmenplan); Siedlungswesen; Land- und Forstwirtschaft; Gewerbliche Wirtschaft; Arbeitsmarkt; Bildungs- und Erziehungswesen, kulturelle Angelegenheiten; Freizeit und Erholung; Verkehr und Nachrichtenwesen; Energieversorgung, Wasserwirtschaft; Technischer Umweltschutz; Verwaltung und Gerichtsbarkeit; Verteidigung, öffentliche Sicherheit

und Ordnung. Die umfassende und detaillierte Bearbeitung dieser Zielbereiche tangierte eine Vielzahl elementarer Interessenfelder von Fachstellen und/oder Kommunen, so daß „Konfliktsituationen“ vorprogrammiert waren. Faßt man Einzelbeobachtungen und -erfahrungen zusammen, so kann man im wesentlichen zwei Problemfelder bei der Koordination in der bayerischen Planungspraxis unterscheiden, nämlich erstens solche Probleme, die im Zusammenhang mit der interinstitutionellen Konsensfindung stehen, und zweitens solche, die mit der innerregionalen Entscheidungsfindung zusammenhängen.

Interinstitutionelle Konsensfindung

Die Konsensfindung zwischen den an der Regionalplanung beteiligten Institutionen wurde geprägt durch eine heterogene Interessenstruktur und ein teilweise nur langsames Abrücken von den jeweiligen Ausgangspositionen. Die Kommunen sahen sich zu Beginn der 70er Jahre — zum großen Teil gilt dies auch heute noch — durch das neue Planungsinstrument einerseits in ihren Handlungsspielräumen bedroht, begriffen den Regionalplan andererseits aber auch als ein Instrument, mit dem sie frühzeitig Informationen über fachplanerische Vorhaben erhalten konnten

und das ihnen die Möglichkeit bot, Forderungen gegenüber dem Land oder dem Bund Nachdruck zu verleihen. Dementsprechend hatten sie erhebliches Interesse daran, im Regionalplan die Förderungsbedürftigkeit ihrer Regionen zu dokumentieren, auf die ihrer Meinung nach zu große „Fremdbestimmung von außen“ hinzuweisen oder auf die staatliche Prioritätensetzung Einfluß zu nehmen. Weniger waren sie hingegen — von einigen Fällen in Verdichtungsräumen abgesehen — daran interessiert, innerregionale Verteilungsfragen aufzuwerfen oder übergreifende Planungskonzeptionen zu entwerfen, die zur Selbstbindung hätten werden können.

Die Fachplanungen — sie waren durch die Regionalplanung zum ersten Mal gezwungen, ihre mittel- bis langfristigen Planungen (sofern vorhanden) offenzulegen — waren zunächst ebenfalls kaum gewillt, sich in ihren Handlungsspielräumen durch die Regionalplanung binden zu lassen oder Modifikationen an den eigenen Konzepten vorzunehmen. Sie drängten daher meist auf die nachrichtliche Übernahme ihrer Fachbeiträge in die Regionalpläne, wobei sie im übrigen die „Wunschkataloge“ der Kommunen oft als willkommenes Argumentationsreservoir ansahen und — wenn möglich — in der Auseinandersetzung mit konkurrierenden Fachplanungen einsetzten.

Aufgrund der eher defensiven Haltung von Kommunen und Fachstellen fiel der Landesebene de facto die Rolle des Hauptpromotors der Regionalplanung in Bayern zu. Sie konnte diese Rolle jedoch Anfang der 70er Jahre aufgrund der institutionellen Neuorganisation — Schaffung des BStMLU und der für Raumordnung zuständigen Abteilung der Mittelinstanz — und anderer inhaltlicher Prioritäten — Ausarbeitung des LEP, durch das im übrigen erst die Grundlagen für die Regionalplanung geschaffen wurden — nur schwer ausfüllen. Die Landesregierung machte daher zunächst lediglich generelle Vorgaben für die Regionalplanung und stellte kaum präzise Anforderungen, die als konkrete Handlungsleitlinien hätten dienen können. Dies weckte bei den Regionalen Planungsverbänden zeitweise die Erwartung, die dadurch vermeintlich gewonnenen Handlungsspielräume effektiv im Sinne des „Gegenstromprinzips“ nutzen zu können, d.h. mehr Einfluß auf die Landes- und Fachpolitik gewinnen zu können. Als das BStMLU später nach und nach durch Hinweise und Empfehlungen korrigierend in die Planungen „eingriff“, nahm das Planungsinteresse der Kommunen jedoch erheblich ab.

Der Interessenausgleich zwischen den Kommunen, den Fachstellen und der Landesebene verlief je nach Verhandlungsgeschick und Überzeugungskraft der Regionalplaner und in Abhängigkeit von der Verhandlungsbereitschaft der übrigen Beteiligten in den einzelnen Regionen unterschiedlich. Inhaltlich ist als einheitlicher Trend festzustellen, daß Zielaussagen zu den Bereichen Natur und Landschaft, Gewerbliche Wirtschaft, Bildungs- und Erziehungswesen, kulturelle Angelegenheiten, Verkehr sowie Wasserwirtschaft — insbesondere zwischen Kommunen und Fachstellen — am heftigsten umstritten waren. Auseinandersetzungen über Zielformulierungen und räumliche Festlegungen zogen sich teilweise bis in die abschließenden Beratungen hin.

Dabei ist von Bedeutung, daß der Interessenausgleich nicht nur im Rahmen verwaltungsinterner Prozesse stattfand, sondern in Konfliktfällen auch politische Bedeutung erhielt. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn Regionale Planungsverbände auf der

einen Seite versuchten, den Regionalplan als Instrument zu benutzen, um elementare kommunalpolitische Interessen durchzusetzen, d.h. zum Beispiel zusätzliche Finanzquellen zu erschließen, weitere Infrastruktureinrichtungen zu erhalten oder auch unerwünschte fachliche Festlegungen zu verhindern, und das BStMLU auf der anderen Seite — auch im Interesse von Fachressorts — möglichen Kompetenzüberschreitungen der Regionalplanung entgegentrat. Dabei war als eine generelle Tendenz festzustellen, daß

- kommunalpolitisch brisante regionalplanerische Themen, die innerregionale „Verteilungssituationen“ heraufbeschwörten (z.B. bei der Festlegung von Kleinzentren oder bei der Landschaftsrahmenplanung), im kommunalpolitischen Raum häufig zu solidarisch nach außen vertretenen „gemeinsamen“ Interessen der Verbandsmitglieder umdefiniert wurden;
- restriktive regionalplanerische Zielaussagen (z.B. im Falle des Landschaftsschutzes) oft nur dann eine Chance hatten, in den Regionalplan aufgenommen zu werden, wenn sie im Interesse der überwiegenden Mehrheit der Verbandsmitglieder lagen bzw. zur Abwehr unerwünschter Einrichtungen eingesetzt werden konnten;
- die Regionalen Planungsverbände gegenüber dem BStMLU ein erhebliches Durchsetzungsvermögen entwickelten, die Landesebene mit der Verbindlichkeitserklärung der Regionalpläne, die das Einvernehmen aller Ministerien voraussetzt, und mit dem Ausweichen auf Formelkompromisse in Konfliktfällen aber auch über wirksame Mittel verfügte, um einzelne, von Fachressorts nicht akzeptierte Forderungen der Planungsverbände unwirksam werden zu lassen.

Innerregionale Entscheidungsfindung

Neben der interinstitutionellen Konsensfindung gehörten die innerregionale Entscheidungsfindung und die Bildung eines Regionsbewußtseins zu den Hauptproblemen für die Koordination in der bayerischen Regionalplanung. Die „Region“ verfügt in Bayern über keine starke Lobby im politischen Raum und auch kaum über Persönlichkeiten, welche die Regionsinteressen über die Interessen der eigenen Gebietskörperschaft stellen würden, wenn diese nicht miteinander vereinbar wären. Vor diesem Hintergrund hatte Koordination — im Verständnis der Regionalen Planungsverbände — vor allem die Aufgabe, eine möglichst vollständige lokale „Kontrolle“ regionaler Zielaussagen zu gewährleisten. Dementsprechend wurde die innerregionale Konsensfindung in allen Regionen sehr ernst genommen. Regionalplanentwürfe durchliefen daher meist mehrere vorgezogene Beteiligungsverfahren für Verbandsmitglieder, was den Planungsaufwand erheblich vergrößerte und was nur in Einzelfällen erfolgreich dazu beitrug, die Kommunen mit der Planung vertraut zu machen, ihre Bereitschaft zur Umsetzung (restriktiver) Zielaussagen zu erhöhen und der Planung insgesamt eine größere Kontinuität zu verleihen.

Trotz vielfältiger Ansätze, Regionalplanung für die Verbandsmitglieder durchschaubar zu machen, befaßte sich meist nur ein relativ kleiner Kreis der kommunalen Vertreter über längere Zeiträume hinweg permanent mit der Aufstellung der Regional-

pläne. Diese Vertreter fühlten sich — u.a. aus wohlverstandenen kommunalen Eigeninteressen (z.B. zur Erhaltung ihrer Koalitionsfähigkeit in für sie elementaren Fällen) — weniger dem relativ abstrakten Regionsinteresse als der Summe der konkreten Einzelinteressen der Verbandsmitglieder verpflichtet. So brach die „Solidargemeinschaft“ der Verbandsmitglieder, die weniger auf Regionsbewußtsein als auf kommunalen Eigeninteressen basierte, selbst in Verdichtungsräumen (mit üblicherweise relativ hohem Konfliktpotential) nur selten auf und auch nur dann, wenn elementare innerregionale Verteilungsfragen berührt wurden und informelle Verklärungen entweder nicht stattgefunden oder nicht zu Problemlösungen geführt hatten.

Das heißt aber: Regionalplanung wurde im politischen Raum als Instrument zur Lösung von regionalen Problemen kaum wahrgenommen. Und dort, wo sie — wie zum Beispiel in der Region München — in hohem Maße zum Austragen von Konflikten diente, war sie dem Regelungsbedarf institutionell und politisch nur schwer gewachsen. Der Regionale Planungsverband gewann in diesen Fällen zwar als Forum an Bedeutung, die Regionalplanung selbst konnte jedoch kaum Steuerungspotential entfalten.

Bedenkt man, daß Regionalplanung im allgemeinen ein interessenbesetztes Handlungsfeld ist, so wird die Problematik des Institutionenrahmens der bayerischen Regionalplanung deutlich: Die Regionalplaner befinden sich zwar im Zentrum des Handlungsfeldes, ihre Handlungs- und Entscheidungsspielräume sind jedoch stark eingeschränkt; institutionell steht ihre fachliche „Neutralität“ im starken Kontrast zur „Parteilichkeit“ der Entscheidungsgremien; und inhaltlich kontrastiert ihre Aufgabe, regionale Entwicklungskonzeptionen zu erarbeiten, mit den Bestrebungen der übrigen Akteure, lediglich Bestandsfeststellungen zuzulassen.

Regionalplanung: richtungsweisend oder aussageschwach?

Im Ergebnis haben die Auseinandersetzungen über umstrittene regionalplanerische Zielformulierungen je nach Problemlage, Problemperzeption der Beteiligten und „Planungsphilosophie“ der Regionalplaner häufig zur teilweisen inhaltlichen Aushöhlung von Regionalplänen geführt. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, im Detail zu analysieren, inwieweit man der Einschätzung von Kritikern — auch aus dem politischen Raum — zustimmen kann, welche die Regionalpläne als „kompilatorisch“ und „aussageschwach“ ansehen, und inwieweit jenen Stimmen zu folgen ist, welche die Pläne als „richtungsweisend“ und „Weichenstellung für eine ausgewogene regionale Entwicklung“ loben. Für die Meinung der Kritiker spricht, daß die Regionalpläne an Aussagekraft und Wert als umfassende und konkrete regionalpolitische Entwicklungsleitlinien verloren haben. Für die Einschätzung der Verfechter der Regionalpläne in ihrer heutigen Form spricht, daß die bayerischen Regionalpläne einen relativ hohen Realitätsgehalt besitzen und daß es möglicherweise unrealistisch ist, von der Regionalplanung unter den gegebenen Bedingungen mehr zu erwarten als grobmaschige Konzepte, deren Ausfüllung erst sukzessive — unter weitestgehender Wahrung der jeweiligen Handlungsspielräume aller Akteure — konkrete Formen annehmen kann. Unter diesem Blickwinkel kann man es als einen Erfolg der bayerischen Regionalplanung werten, daß sie mit den Regionalen Planungsverbänden regionale Foren ge-

schaffen hat, deren Voten (zum Beispiel von Fachstellen) zunehmend als „Stimmungsbarometer“ für oder gegen eine Planung angesehen werden.

Im übrigen belegen Beobachtungen aus bayerischen Planungsregionen (z.B. in Niederbayern), daß die Steuerungskraft der Regionalplanung nicht nur auf der inhaltlichen Aussagekraft und der formalen Direktivwirkung der Regionalpläne beruht, sondern in hohem Maße auch von den Regionalplanern selbst und ihrem Verhalten gegenüber den an der Regionalplanung Beteiligten beeinflusst werden kann. Regionalplaner waren gerade dort erfolgreich, wo sie — den Restriktionen des Planungsmodells folgend — einen inhaltlich aussageschwachen und interpretationsfähigen Regionalplan bewußt in Kauf nahmen, die Koordinationsphase jedoch dazu nutzten, sich bei konkreten Problemen als überparteiische Moderatoren und Vermittler ins Gespräch zu bringen und innovative Anstöße für Problemlösungen zu geben. Dieser prozeßbezogene, informatisch-persuasive Planungsansatz, der auf dem offenen und wechselseitigen Dialog mit allen Beteiligten, dem Gespür für die Argumente der von der Planung Betroffenen sowie einem hohen Engagement „vor Ort“ beruht, bietet erhebliche Vorteile im Hinblick auf die Konsensfindung — auf der Basis gegenseitigen Vertrauens und sukzessiver Lernprozesse — und auf das Vermeiden von Konflikten. Der Planungsansatz ist jedoch auch gebunden an ausreichende Handlungsspielräume der Regionalplaner (mit „Rückendeckung“ durch den jeweiligen Verbandsvorsitzenden) und an ihre Fähigkeit, diese entsprechend zu nutzen — Voraussetzungen, die regionsspezifisch erfüllt sein können, die das bayerische Planungsmodell allerdings nicht automatisch gewährleistet.

Perspektiven

Die bayerische Regionalplanung steht gegenwärtig an einem entscheidenden Punkt. Die erste Generation der Regionalpläne ist fertiggestellt; ihre Fortschreibung wird einen vergleichsweise geringen Aufwand erfordern. Damit stellt sich die Frage: Soll die bayerische Regionalplanung den bisherigen Weg fortsetzen oder sind aufgrund der bisherigen Erfahrungen inhaltliche oder organisatorische Korrekturen angebracht?

Es ist zu beobachten, daß eine relativ große Zahl von Kommunalpolitikern und Vertretern von Fachstellen wesentliche Veränderungen der Regionalplanung nicht für erforderlich hält. Dies muß jedoch nicht ein Spiegelbild allgemeiner Zufriedenheit mit der „Effizienz“ der Regionalplanung sein, sondern kann auch als ein Anzeichen dafür gedeutet werden, daß man derzeit keine Eingriffe in das bestehende (labile) Kräftegleichgewicht im Handlungsfeld Regionalplanung wünscht. Auch das BStMLU hält am bisherigen Modell der Regionalplanung und an ihrer inhaltlichen Orientierung weitgehend fest, hat jedoch bereits — ohne nennenswerten Widerstand zu erzeugen — Personal in den Regionalplanungsstellen abgebaut.

Demgegenüber haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, daß eine Regionalplanung, die sich primär darauf konzentriert, abstrakte Ordnungskonzeptionen zu erstellen, wenig Interesse bei ihren Adressaten hervorruft und kaum Steuerungspotential entfaltet. Somit kann sich auch die bayerische Regionalplanung der allgemeinen Kritik an der mangelnden Steuerungskraft räumli-

cher Planung nicht entziehen. Daher mehren sich seit wenigen Jahren die Stimmen, welche eine Umorientierung der bayerischen Regionalplanung — oder zumindest eine intensivere Wahrnehmung der bestehenden Aufgaben — für notwendig halten. Insbesondere im akademischen Raum wird eine Vielzahl von Konzeptionsansätzen für die Regionalplanung diskutiert, ohne daß es bisher jedoch gelungen wäre, die Einzelansätze zu tragfähigen Konzeptionen zu verdichten und der Praxis konkrete Handlungsleitlinien zu vermitteln.

Ökologische Orientierung?

Unter den verschiedenen Denkansätzen gewinnt die Forderung nach einer ökologischen Orientierung der Regionalplanung in jüngster Zeit immer stärker an Gewicht. Das Thema Umweltschutz beherrscht das öffentliche Interesse und bietet vielfältige Profilierungsmöglichkeiten. Dementsprechend ist es nicht verwunderlich, daß — Gesprächen und öffentlichen Verlautbarungen zufolge — einer ökologisch orientierten Planung sowohl von kommunalpolitischer Seite als auch von seiten der verschiedenen Fachplanungen ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Auch die bayerische Staatsregierung betont die Notwendigkeit des Zusammenspiels von Raumordnung und Umweltschutz und hat — in einem konkreten Ansatz — das Raumordnungsverfahren in Richtung auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung erweitert. Zudem deuten viele der vorliegenden Gutachten der Regionalplanungsstellen, z.B. zu Folgenutzungen im Bereich des Braunkohleabbaus, zum Landschaftsverbrauch, zu Zweitwohnsitzen, zum Problemfeld „Industrie und Umwelt“ mit der Ausweisung potentieller Industrie Flächen, zur Abfallbeseitigung und zu Siedlungsleitbildern für unterschiedliche Raumkategorien, auf eine steigende Bedeutung ökologischer Fragen für die Regionalplanung hin.

Es darf dabei — insbesondere vor dem Hintergrund des bayerischen Institutionenrahmens — allerdings nicht übersehen werden, daß

- weder Kommunen noch Fachstellen das allgemeine Interesse für ökologische Fragen mit konkreten Handlungsfeldvorstellungen für die Regionalplanung verbinden;
- eine ökologisch orientierte Planung auf regionaler Ebene in höherem Maße als die „traditionelle“ Regionalplanung von der Kooperationsbereitschaft nicht nur der regionalen, sondern vor allem auch der außerregionalen Akteure (auf Landes- und Bundesebene sowie im Privatsektor) abhängig ist;
- Umweltprobleme, die sich häufig als regionsinterne Verteilungsprobleme darstellen, auf der Regionsebene aufgrund mangelnder Konfliktbereitschaft der Kommunen und mangelnder Konfliktregelungsmechanismen wahrscheinlich nur unzureichend gelöst werden können;
- im übrigen Raumordnungsverfahren von den Höheren Landesplanungsbehörden und nicht von den Regionalen Planungsverbänden durchgeführt werden, was die Aufmerksamkeit der Beteiligten auf die staatlichen Aufsichtsbehörden und nicht auf die Regionalplanung lenkt;
- der Umweltschutz, dem inzwischen Verfassungsrang zukommt, im politisch-administrativen System Bayerns — teilweise sogar zu Lasten der personellen Kapazität der Regionalplanungsstellen — gegenwärtig eine institutionelle Aufwertung erfährt.

Wenn die Chancen für eine ökologische Orientierung der Regionalplanung in Bayern somit auch nicht überbewertet werden dürfen, so ist dennoch nicht ausgeschlossen, daß die Regionalplanung in Zukunft in stärkerem Maße ökologische Fragen aufgreifen kann. Dabei ist auch zu beachten, daß inhaltliche Planungsansätze möglicherweise ins Leere laufen, wenn sie nicht von institutionellen Vorkehrungen begleitet werden, die der Regionalplanung zu größerem Durchsetzungsvermögen gegenüber ihren Adressaten verhelfen.

Prozeßorientierte Planung?

Erfahrungen und neuere Entwicklungstendenzen in bayerischen Planungsregionen stützen die These, daß die Regionalplanung allein durch eine formale Stärkung ihrer Direktivwirkung kaum an Steuerungskraft und Durchsetzungsvermögen gewinnen wird, denn alle Betroffenen würden (z.B. bei der Fortschreibung der Regionalpläne) zur Wahrung ihrer Interessen in höherem Maße als bisher auf formale Kompromisse hinarbeiten, die weniger zu befriedigenden Problemlösungen als zum Vertagen von Lösungsansätzen führen würden. Insofern ist auch fraglich, ob der vom BStMLU derzeit propagierte Weg über die Verwaltungsgerichte allein zur nachhaltigen Stärkung der Regionalplanung führen wird.

Demgegenüber ist — gestützt auf Erfolge aus der bayerischen Planungspraxis — zu fragen, welche Chancen ein problem- und prozeßorientierter Handlungsansatz zur Stärkung der Regionalplanung bietet, der sich nicht nur auf die Planungsphase beschränkt, sondern auch darauf ausgerichtet ist, abstrakte Planungskompromisse problem- und projektbezogen umzusetzen. Die Weiterentwicklung der Regionalplanung in Richtung auf eine prozeßorientierte Planung käme prinzipiell dem Handlungsansatz sowohl von Fachstellen als auch von Kommunalpolitikern entgegen:

- Fachstellen der Mittelinstanz sind in erster Linie projekt- und vollzugsorientiert; sie nehmen einer querschnittsorientierten und konzeptionellen Planung gegenüber eine eher reservierte Haltung ein, zumal wenn sie von einer solchen Planung einerseits wenig konkreten Nutzen erwarten, andererseits aber in ihr die Gefahr einer „Gegenfachplanung“ sehen. Es ist zu erwarten, daß sie einer prozeßorientierten Planung gegenüber offener sind, zumal sich durch sie — auf konkrete Planungsobjekte bezogen — leichter gegenseitiges Verständnis für partnerschaftliche Problemlösungen erzeugen läßt.
- Kommunalpolitiker sind weniger an langfristigen Weichenstellungen im Rahmen übergreifender Planungskonzepte und an „abstrakter“ Koordination interessiert als an Problemlösungen in konkreten — die jeweilige Gebietskörperschaft betreffenden — Einzelfällen. Solche Lösungen sind der politischen Klientel leichter zu vermitteln und lassen sich besser in

politisches Kapital umsetzen. Eine prozeßorientierte Planung korrespondiert daher mit der kurz- bis mittelfristigen Fixierung von Kommunalpolitikern auf politische Mandate und Wahlzyklen eher als eine langfristig orientierte Ordnungsplanung.

Das Konzept einer prozeßorientierten Planung ist jedoch nicht unproblematisch. Erstens unterliegt es der Gefahr, daß sich die Regionalplanung zu sehr auf die Lösung konkreter Einzelprobleme beschränkt und sich zu wenig mit der Erarbeitung problemübergreifender Konzepte beschäftigt. Zweitens ist zu erwarten, daß sich die Regionalplanung auf Themenfelder spezialisiert, sie sich damit regional zwar ein „Markenzeichen“ verschafft, sich dadurch aber auch fachlich einschränkt. Drittens ist zu beachten, daß Regionalplanungsstellen, denen in einem prozeßorientierten Planungskonzept als Moderatoren eine Schlüsselrolle zufällt, unter den gegenwärtigen Bedingungen von ihrer potentiellen Klientel (Fachstellen, Kommunen) kaum wahrgenommen werden. Und viertens ist kaum zu erwarten, daß Regionalplaner — auf sich selbst gestellt — den „circulus vitiosus“ der Regionalplanung durchbrechen können: Aufgrund des geringen oder als gering eingeschätzten Durchsetzungsvermögens erlahmt die Bereitschaft der Planer, brisante Themen aufzugreifen und sich aktiv und innovativ bei der Suche nach Lösungen von regionalen Problemen zu engagieren. Dies kann zur Diskrepanz zwischen planerischer Leistungsfähigkeit und planerischer Leistung, d.h. insgesamt zu einem suboptimalen Output der Regionalplanungsstellen führen, was schließlich die Aufmerksamkeit der Adressaten für die Regionalplanung sowie ihre Erwartungen an regionalplanerische Problemlösungen schmälert und das Durchsetzungsvermögen der Regionalplanung weiter beeinträchtigt. Planer werden weiter demotiviert, und der Kreis schließt sich. Darüber hinaus ist zu beachten, daß ein prozeßbezogener Planungsansatz in erster Linie solche Planer erfordert, die sowohl fachlich innovativ sind als auch die Fähigkeit besitzen, politische Prozesse zu antizipieren, und dies bei der Regionalplanung als strategisches Mittel einsetzen — Planer also, die über Eigenschaften und Fähigkeiten verfügen, die im bayerischen Planungsmodell nicht systematisch gefördert werden.

Angesichts der Tatsache, daß die Konjunktur der Raumplanungsthematik allgemein rückläufig ist, darf man gegenwärtig keine grundlegende Neuerung in der bayerischen Regionalplanung erwarten. Daher werden sich wohl auch die Rahmenbedingungen für eine prozeßorientierte Planung in Bayern nicht wesentlich verändern. Es könnten allerdings Schritte in die Richtung erfolgen,

— den Geschäftsstellen der Regionalen Planungsverbände stärker als bisher die Rolle eines regionalen Promotors der Planung bzw. eines „Regionalbetreuers“ zu übertragen — verbunden mit einer institutionellen Aufwertung und personellen Stärkung — und

— die Regionalplanungsstellen zum „think tank“ von Regionen weiterzuentwickeln — verbunden mit ausreichenden Handlungsspielräumen, die über die engen Kompetenzgrenzen der Regionalplanung hinausreichen.

Der gegenwärtige Trend, die Regionalplanung personell zu schwächen und regionale Entwicklungsgutachten von privaten Planungsbüros erstellen zu lassen, trägt hingegen kaum dazu bei, der Stimme der Regionalplanung in absehbarer Zeit mehr Gewicht zu verschaffen.

Literaturverzeichnis

- Dick, A. (1978): Landesplanung in Bayern. In: Der Landkreis 10, 1978, S. 443–446.
- Fürst, D. (1981): Mehr Macht der Regionalplanung? In: Der Bürger im Staat 3, 1981.
- Fürst, D. und Hartke, S. (1983): Regionalplanung in Verdichtungsräumen — das Beispiel Raum München. In: Struktur 3, 1983, S. 76–83.
- Goppel, K. (1982): Das Raumordnungsverfahren als moderne Form des Verwaltungshandelns. In: BayVBl 23, 1982.
- Leffler, C. (1984): Planungsdidaktik in der praktischen Regionalplanung am Beispiel Niederbayern. In: Planungsdidaktik und Planungsmarketing. Beiträge zur besseren Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung. Sitzung der LAG Bayern am 16./17. Februar 1984 in Oberstdorf. — Hannover.
- Müller, B. (1986): Steuerung des Kies- und Sandabbaus durch die Regionalplanung? Fallbeispiel Bayern. In: Landschaft und Stadt 1, 1986, S. 1–10.
- Müller, B. (1986): Regionalplanung in Bayern: Ende oder Neubeginn? Zum Stellenwert der Institutionalisierung räumlicher Planung. In: Geographische Rundschau 9, 1986.
- Müller, B. und Fürst, D. (1985): Regionalplanung in Bayern. Koordinationsprozesse und Problemverarbeitung in einem komplexen Handlungsfeld. Beiträge zu räumlichen Planung, Heft 13. — Hannover.
- ORH — Bayerischer Oberster Rechnungshof (1984): Effizienz der planenden Verwaltung. Ergebnisbericht der Untersuchung. — München.

Weitere Quellen

- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 6. 2. 1970, geändert durch Gesetze vom 31. 7. 1970, vom 19. 2. 1971 und vom 24. 7. 1974.
- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. 1. 1982 (GVBl. S. 2), geändert durch das Gesetz vom 3. 8. 1982 (GVBl. S. 500).
- Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen über die Ausarbeitung und Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen vom 25. 8. 1975.
- Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 10. 3. 1976, geändert am 9. 3. 1982.
- Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 3. 5. 1984.