

Raumordnung und Kulturlandschaft aus institutioneller Perspektive

Klaus Einig

Eingegangen: 11. März 2009 / Angenommen: 12. Oktober 2009 / Online publiziert: 9. Januar 2010
© Springer-Verlag 2010

Zusammenfassung Mit der Verabschiedung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ist die Gestaltung der Kulturlandschaftsentwicklung zu einem zentralen Gegenstand der Raumordnung geworden. Aufgabe der Landes- und Regionalplanung ist aber nicht die direkte Regulierung der Flächennutzung. Ihr Koordinationsmechanismus ist vielmehr die Meta-Regulierung, d. h. die Regulierung anderer Regulierungsprozesse. Eine Strategie der Meta-Regulierung hat nicht das Ziel der Kontrolle individueller Flächennutzungsentscheidungen, sondern die Steuerung von Planungsprozessen anderer öffentlicher Planungsorganisationen. Landes- und Regionalplanung setzen verbindliche Regeln für öffentliche Stellen und in Grenzen auch für private Vorhabenträger, führen ein Monitoring durch und überwachen die Regeleinhaltung im Vollzug. Neben der hierarchischen Regulierung wird die regionale Zusammenarbeit aber immer wichtiger. Kooperative Formen der Zusammenarbeit in Netzwerken haben für die Kulturlandschaftsentwicklung an Bedeutung gewonnen, weil keine einzelne Planungsorganisation auf lokaler oder regionaler Ebene mehr in der Lage ist, komplexe Landschaftsentwicklungsprozesse zu beeinflussen.

Schlüsselwörter Kulturlandschaftsentwicklung · Raumordnung · Regionalplanung · Institutionelles Design · Netzwerk governance

Spatial Planning and Cultural Landscapes from an Institutional Point of View

Abstract With the adoption of the guiding principles and policy strategies of spatial development in Germany the development of cultural landscapes has become a central task of spatial planning. State and regional planning are not concerned with direct land-use regulation. Their coordination mechanism is meta-regulation, the regulation of other regulation processes. A meta-regulatory strategy aims not to control individual land-use decisions but the planning processes of other public planning organisations. State and regional plans set rules for organisations and project developers, monitor them and seek to bring about compliance with those rules. But there is a shift toward policy making and implementation through networks. Regional collaboration in policy networks have grown in importance, in part because no single planning organisation on the local or regional level is usually capable of regulating complex landscape development processes.

Keywords Cultural landscape development · State planning · Regional planning · Institutional design · Network governance

1 Einleitung

Die heutige Kulturlandschaft ist das Gemeinschaftsprodukt vieler Handlungen zahlreicher Akteure. In Kulturlandschaften „schlagen sich die Ergebnisse von Arbeit, Verkehr, Wohnen, Freizeit, Tourismus, Konsum, Landschaftsplanung und Naturschutz nieder, doch ist sie in ihrer realen Gesamtheit von niemandem gewollt“ (Sieferle 1997: 220). In ihrer

K. Einig (✉)
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn, Deutschland
E-Mail: klaus.einig@bbr.bund.de

Totalität ist die Kulturlandschaft das Ergebnis menschlichen Handelns. Auch wenn die kulturlandschaftliche Genese keinem übergeordneten Plan folgt, unterliegen die dezentralen Handlungen, die für die kontinuierliche Produktion und Reproduktion groß- und kleinräumiger Flächennutzungsmuster verantwortlich sind, einer Koordination durch Institutionen. Ein besonders wirksames institutionelles Regelsystem stellt die räumliche Planung dar. Gesellschaftliche Selbstorganisationsprozesse sind daher eng mit Regeln geplanter Ordnungen verflochten. In Deutschland lässt sich die Entwicklung von Kulturlandschaften ohne Bezug auf den Steuerungseinfluss des arbeitsteilig organisierten Mehrebenensystems der Raumplanung nicht erklären. In diesem Beitrag soll die faktische Rolle der Landes- und Regionalplanung für die Kulturlandschafts-genese diskutiert werden. Anlass für die Untersuchung der Prägestkraft dieser abstraktesten Planungsform des deutschen Raumplanungssystems sind aktuelle Wünsche, die Regionalplanung zukünftig zielorientierter zur Gestaltung von Kulturlandschaften einzusetzen.

Die Entwicklung der Kulturlandschaft als Aufgabe der Raumordnung ist neu entdeckt worden (Arge Future Landscape 2005; Gailing/Kühn/Vetter 2008). In ihren „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ stellt die Ministerkonferenz für Raumordnung fest, dass der „Auftrag der Raumordnung zur planerischen Gestaltung von Kulturlandschaften“ mehr umfasst „als nur die Konservierung historisch bedeutsamer Räume“ (MKRO 2006: 24). Über diesen eng verstandenen Erhaltungsauftrag soll die Raumordnung deutlich hinaus gehen (Pütz/Schröder 2006: 14; Kilper/Gailing 2007: 16) und „eine zentrale Steuerungs- und Koordinationsfunktion bei der Entwicklung von Kulturlandschaften“ übernehmen (Beirat für Raumordnung 2007: 2).

Wie die Raumordnungsplanung diesem neuen Entwicklungs- und Gestaltungsanspruch gerecht werden kann und welches landschaftliche Gestaltungspotenzial sie in der Praxis zu realisieren vermag, ist entscheidend von ihrer Steuerungskapazität abhängig. Diese wiederum hängt von ihrem Vermögen ab, Regeln für das Verhalten von Akteuren zu definieren, die entweder direkt die Bodennutzung beeinflussen – wie Land-, Forstwirte oder Bauträger – oder selbst Planungen durchführen und Vorhaben vorbereiten bzw. zulassen, wie Gemeinden, Fachplanungsträger oder Genehmigungsbehörden. Formelle, d. h. rechtlich verbindliche Regeln werden im Rahmen der Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen geschaffen. Informelle Regeln können aus der regionalen Zusammenarbeit von Akteuren hervorgehen, die die Raumordnung durch direktes Netzwerkmanagement koordiniert oder bei der die Raumordnung als ein Akteur neben anderen beteiligt ist. Die Frage nach der Regulierungskapazität der Raumordnung ist somit nicht allein durch Erörterung der Möglichkeiten und

rechtlichen Schranken des institutionellen Designs durch Raumordnungspläne zu beantworten, sondern muss auch die Verfahren kooperativer Regelsetzung in Netzwerkstrukturen thematisieren.

2 Bedeutung institutioneller Regeln für Flächennutzungsaktivitäten

Spontan entstandene ebenso wie geplante Ordnungen bauen auf Regelmäßigkeiten des Verhaltens auf, denn Akteure richten ihr Verhalten an Regeln aus (Crawford/Ostrom 1995: 595; Eggertsson 1996: 7). Indem Regeln auf das Verhalten von Akteuren einwirken, beeinflussen sie den Wandel von Kulturlandschaften (Apolinarski/Gailing/Röhring 2004). Auch die Raumordnung leistet als regelsetzende Instanz einen Beitrag zum gesellschaftlichen Bestand sozial wirksamer Regeln und fördert damit Veränderungen der Kulturlandschaft.

Regeln gelten allgemein als Institutionen (Ostrom 2005: 16; Hodgson 2006). Institutionen sind „die Spielregeln einer Gesellschaft“ (North 1992: 3). Sie legen fest „what individuals must, must not, may, can, and cannot do“ (Commons 1968: 138). Regeln bestimmen für Akteure aber nicht nur Erlaubnisse oder Verbote, sondern auch Pflichten und Freiheiten. Alle Handlungen, die durch Regeln Akteuren weder geboten noch verboten sind, konstituieren deren Freiheitsraum, während alle Regeln, die Handlungen gebieten bzw. verbieten, ihren Pflichtenraum bestimmen (Alexy 1996: 236). Regeln definieren somit sehr unterschiedliche Beziehungsrelationen zwischen Akteuren in Bezug auf bestimmte Aktivitäten und Gegenstände. Ein zentraler Typ institutioneller Regeln sind Rechte (Bromley 1989: 739). Rechte werden als dreistellige Relationen zwischen einem Rechtsträger, einem oder mehreren Adressaten und einem Gegenstand des Rechts verstanden (Alexy 1995: 235; Rainbolt 2006; Stepanians 2007). Dabei kann ein Recht eine negative Handlung (Unterlassung) oder eine positive Handlung (Tun) des Adressaten zum Gegenstand haben (Alexy 1996: 173).

Eine zentrale Rolle für den Wandel der Landschaft spielen Property-Rights, so genannte Eigentums- oder Verfügungsrechte, die sich direkt auf die Nutzung des Grund und Bodens beziehen (Webster/Lai 2003; Needham 2006). Von ihrer Definition und Ausgestaltung hängt es weitgehend ab, wie Flächen genutzt werden und in Folge sich Kulturlandschaften wandeln (Rodewald/Knoepfel/Gerber et al. 2003: 6). Der Property-Rights-Ansatz basiert auf der Annahme, dass Eigentum nicht allein im Besitz physischer Eigenschaften eines Guts besteht (Demsetz 1967: 347; Alchian/Demsetz 1973: 17). Durch Eigentumsrechte wird dem Rechtsträger für eine Aktivität der Flächennutzung gegenüber anderen Akteuren ein Anspruch auf einen Nut-

zenstrom zuerkannt (Bromley 1989). Gleichzeitig wird den anderen Akteuren eine Pflicht auferlegt, die Ausübung des Eigentumsrechts des Rechtsträgers nicht zu stören (Cole/Grossman 2002: 322). Ein Verfügungsrecht konstituiert für seinen Träger den Anspruch gegen einen, viele oder alle, dass diese etwas unterlassen (negativ) oder etwas aktiv tun (positiv) (Narveson 2002: 227 f.). Eigentum besteht somit nicht allein im Besitz physischer Eigenschaften eines Guts, sondern vor allem in der Macht, aus der Verwendung einer Ressource einen Nutzen ziehen zu können (Bromley 1991: 15) und das Verhalten anderer Akteure – soweit es sich auf die Nutzung der Ressource bezieht – zu beeinflussen (Ostrom/Schlager 1996). Eigentum besteht deshalb auch nicht nur aus einem einzigen Verfügungsrecht, sondern wird vielmehr von einem Bündel unterschiedlicher Rechte gebildet, die auch nicht alle in der Hand eines Akteurs versammelt sein müssen, sondern auf unterschiedliche Akteure aufgeteilt sein können (Richter 1990: 574 f.; Ostrom 2009: 27 ff.). Dieses Begriffsverständnis des Property-Rights-Ansatzes ist mit dem Eigentumsbegriff der Rechtswissenschaft nicht völlig identisch (Eggertsson 1996: 7; Cole/Grossman 2002). In Bezug auf den Rechtsbündelcharakter des Eigentums stimmen aber beide überein. Für das Verständnis des kulturlandschaftlichen Wandels ist entscheidend, wer Halter welcher Rechte ist und zu welchen Aktivitäten der Flächen-nutzung diese Rechte legitimieren. Über die Zuteilung und Ausgestaltung von Rechten bestimmen Institutionen. Durch Regeln wird spezifiziert, welche Akteure welche Verfügungsrechte halten und welche Freiheiten und Pflichten für sie und andere damit einhergehen.

Die Institutionen, die über Art und Intensität der Flächen-nutzung bestimmen, werden arbeitsteilig von sehr unterschiedlichen Akteuren geschaffen. Zwischen den Regeln bestehen oft Zusammenhänge. „Welche Befugnisse einem Eigentümer in einem bestimmten Zeitpunkt konkret zustehen, ergibt sich aus der Zusammenschau aller in diesem Zeitpunkt geltenden, die Eigentümerstellung regelnden Vorschriften“¹. Verfügungsrechte müssen somit im Kontext aufeinander bezogener Regeln untersucht werden (Ostrom/Gardner/Walker 1994: 46). Interdependente Regelsysteme werden als Regime bezeichnet (Bromley 1991: 2 ff.). Die untereinander in Beziehung stehenden Regeln, die für die Entwicklung von Kulturlandschaften relevant sind, bilden ein landschaftsbezogenes Ressourcenregime bzw. ein Landschaftsregime (Rodewald/Knoepfel 2005; Knoepfel/Nahrath/Varone 2007; Knoepfel/Gerber 2008). Ein institutionelles Ressourcenregime wird definiert „als die Kombination von Eigentumsrechten (d. h. formelle Eigentumstitel sowie zugeschriebene Verfügungs- und Nutzungsrechte) und von öffentlichen Nutzungs- und Schutzpolitiken [...]“,

die auf Güter und Dienstleistungen einer natürlichen Ressource bezogen sind“ (Kissling-Näf/Varone 2000: 239). Um ein Landschaftsregime zu verstehen, ist es nötig, einerseits die Regeln der eigentumsrechtlichen Grundordnung zu analysieren, die die Verfügungsrechte der Grundeigentümer und anderer Landschaftsnutzer ausformen. Andererseits sind die Regeln landschaftsbezogener Schutz- oder Nutzungspolitiken zu untersuchen, die Grundeigentümern, anderen Landschaftsnutzern, aber auch öffentlichen Körperschaften und sonstigen Planungsträgern bestimmte landschaftsbezogene Nutzungs- und Planungsrechte sowie Schutzpflichten und Nutzungsbeschränkungen auferlegen (Rodewald 2004). Die überörtliche Raumplanung entspricht nach diesem Verständnis einer öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitik. In Raumordnungsplänen wird ein gesamträumliches Leitbild entworfen, das durch Setzung von Regeln zur Entwicklung der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur in eine raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit überführt wird, um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Planungs- und Vorhabenträger zu beschränken und zu fördern sowie untereinander abzustimmen (Erbguth/Schoeneberg 1992: 23; Spannowsky 1997: 765; Hendler 2005: 877).

In Raumordnungsplänen werden somit formelle Regeln gesetzt, die gegenüber klar definierten Adressaten eine Geltung aufweisen. Raumordnungspläne stellen daher eine spezifische Form institutionellen Designs dar (Innes 1995: 140; Alexander 2005). Für die Kulturlandschaftsentwicklung relevante Regeln erzeugt die Raumordnung aber nicht nur in ihren verbindlichen Raumordnungsplänen, sondern zunehmend im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit. Der Gesetzgeber hat deshalb bei der grundlegenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 2008 die Aufgabennormierung der Raumordnung in § 1 Abs. 1 ROG um die raumordnerische Zusammenarbeit ergänzt. In diesem Sinne sind die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes Aufgaben der Raumordnung, die sie mit Hilfe von Raumordnungsplänen, Abstimmungsmaßnahmen und raumordnerischer Zusammenarbeit erfüllen kann. Im Unterschied zu den formellen Regeln der Raumordnungspläne haben die Regeln, die aus der regionalen Zusammenarbeit hervorgehen, meistens einen informellen Charakter. Sie weisen dann keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit auf. Auch informelle Regeln können allerdings Verhalten beeinflussen (Hodgson 2006: 13). Während die formalen Regeln durch das Rechtssystem auf der Grundlage von Normen der Landesplanungsgesetze, des Bundesraumordnungsgesetzes sowie der Raumordnungsklauseln der Fachgesetze durchgesetzt und bei Verstößen sanktioniert werden, basiert die Wirksamkeit informeller Regeln primär auf der Beachtung durch die Akteure selbst (vgl. Scharpf 2000: 77). Als negative Sanktion steht bei der Verletzung informeller Regeln meistens kein staatlicher Zwang zur Verfügung, sondern

¹ BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, NJW 82, S. 745 (749).

allenfalls Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Ächtung und Entzug von Kooperation.

Formelle wie informelle Regeln beeinflussen das Verhalten von Akteuren auf unterschiedliche Art und Weise. Traditionell wird insbesondere der Beschränkungscharakter von institutionellen Regeln betont (Kubon-Gilke 1997: 24). Als Beschränkungen verstanden, umfassen Institutionen „sowohl das, was dem einzelnen zu tun untersagt ist, als gelegentlich auch die Voraussetzungen, unter denen gewisse Personen bestimmte Tätigkeiten vornehmen dürfen“ (North 1992: 4). Neben der Beschränkungsfunktion zeichnet viele Institutionen aber auch eine positive Anreizwirkung aus (Hodgson 1998: 184). Institutionen können überredend, motivierend und anregend wirken und Akteure zur Durchführung der gewünschten Zielhandlungen explizit anhalten.

3 Institutionelles Design durch Raumordnungspläne

Raumordnungspläne definieren formelle Regeln nicht in erster Linie für die direkten Flächennutzer. Ihre primären Adressaten sind vielmehr andere öffentliche Stellen, die selbst in eigenen Planungs- und Vorhabenentscheidungen über rechtlich verbindliche Regeln bestimmen, an denen sich wiederum die eigentlichen Flächennutzer zu orientieren haben. Die Zusammenhänge zwischen der Regelsetzung in Raumordnungsplänen und der formellen Steuerung der Flächennutzung durch regulierende Planarten – wie Bauleit- und Fachplänen – sind komplex.

Zwischen den Planungsrechten der Gemeinden und denen der Raumordnung besteht ein wesentlicher Unterschied. Sind die Gemeinden rechtlich dazu legitimiert, durch ihre Pläne verbindliche Regeln für Subjekte des Privatrechts zu formulieren und dadurch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung der Nutzung des privaten Grundeigentums vorzunehmen, legitimieren die Planungsrechte der Raumordnung vorrangig zu einer Regulierung anderer öffentlicher Stellen und sind nur mittelbar zu einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums ermächtigt. Eine überörtliche Lenkung der Bodennutzung kann die Raumordnung somit nur indirekt verfolgen. Die verbindlichen Regeln in Raumordnungsplänen tangieren Verfügungsrechte deshalb in erster Linie auf Seiten anderer öffentlicher Stellen (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 32). Sie beschränken die Planungsrechte von Gemeinden und Fachplanungsträgern, können aber auch für diese Akteure neue subjektive Rechte schaffen (Kremm 1993; Schulte 1998: 301; Waechter 2007: 525). Raumordnung ist deshalb vorrangig eine „Regulierung innerhalb des Staates“ (Ernst/Hoppe 1978: 40; Wahl 1996: 11) und das Recht der Raumordnung konzeptionell primär Staatsinnenrecht (Anders/Jankowski 2003: 81).

Das Ausmaß der rechtlichen Bindungswirkung in Bauleitplan- und Planfeststellungsverfahren, in sonstigen

raumbezogenen Fachplanungen und vorhabenbezogenen Genehmigungsverfahren ist abhängig von der Rechtsnormqualität der einzelnen Regeln eines Raumordnungsplans. Raumordnungsrechtlich verbindlich wirken nur die institutionellen Regeln, die eindeutig Kriterien der Erfordernisse der Raumordnung erfüllen, wie sie § 3 ROG definiert (Kment 2002; Heemeyer 2006):

- Regeln in Raumordnungsplänen, die Zielen der Raumordnung entsprechen, lösen bei ihren Adressaten eine strikte Beachtungspflicht aus, die nicht durch Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden kann.
- Regeln, die Grundsätze der Raumordnung repräsentieren, sind Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie begründen eine Berücksichtigungspflicht und können daher – im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung – durch eine gerechte Abwägung überwunden werden.

Der Vollzug dieser Beachtens- und Berücksichtigungspflichten wird ergänzend zu den Vorschriften des Raumordnungsrechts von Bund und Ländern durch Raumordnungsklauseln im Bauplanungsrecht und in Fachplanungsgesetzen gesichert.

Zwar sind Raumordnungspläne durch Ausdehnung der Bindungswirkung für raumbedeutsame Projekte von einer Rahmenplanung für niederstufige Planung zu einer Planung mit direkter Wirkung auf Einzelvorhaben geworden (Bartlsperger 2003; Waechter 2007: 522), auf Seiten der Flächen nutzenden Akteure begründen ihre verbindlichen Festlegungen die Nutzungsmöglichkeiten von Standorten und Gebieten aber nicht unmittelbar (Ziekow 2002: 6). Sie beeinflussen subjektive Rechte von Grundeigentümern und anderen direkten Flächennutzern erst, nachdem sie in Bauleit- und Fachplänen weiter konkretisiert wurden (Schulte 1996: 40; Spannowsky 1997: 765) oder nachdem sie in Entscheidungen von Genehmigungsbehörden über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Vorhaben eingeflossen sind (Hendler 2001; Kment 2002; Heemeyer 2006: 120). Nur kommunale Bauleitpläne und bestimmte sektorale Fachplanungen enthalten verbindliche Festlegungen, die die Art und Intensität der Bodennutzung verbindlich für Subjekte des Privatrechts als Inhalts- und Schrankenbestimmung spezifizieren. Hierzu können sie sich auf einen bodenrechtlichen Kompetenztitel berufen (Söfker 1995).

Einen vergleichbaren Kompetenztitel besitzt die Raumordnung nicht. Nach Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG ist die Raumordnung nur zu einer überörtlichen und überfachlichen Planung der Raumentwicklung legitimiert, die zu einer zusammenfassenden und abstimmenden Koordination raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ermächtigt und deshalb vorrangig öffentliche Stellen bindet. Sie darf nicht unmittelbar die Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln (Grotefels/Heemeyer 2005; Heemeyer

2006: 63). Diese kompetenzrechtlichen Schranken limitieren die Beeinflussung von Art und Intensität land- bzw. forstwirtschaftlicher Nutzungen durch verbindliche Regeln in Raumordnungsplänen erheblich. Aus diesem Grunde kann beispielsweise der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen für die energetische Verwertung auch nicht durch die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten gesteuert werden (SRU 2007: 65). Gegenüber Land- und Forstwirten entfalten Raumordnungsgebiete keine unmittelbaren Bindungswirkungen. Da landwirtschaftliche Flächennutzungen in der Regel keiner Genehmigung bedürfen, gibt es auch keine Zulassungsverfahren, über die Beachtens-, Berücksichtigungs- oder Anpassungspflichten für verbindliche Regelungen der Raumordnung verankert werden könnten. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung flächenbezogener landwirtschaftlicher Produktion erfolgt vielmehr durch Regelungen des Naturschutzrechts, Vorgaben von Trinkwasserordnungen, die Bodenschutzgesetze oder abfall- und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen (Stemmler 1991).

Da sich die verbindlichen Regeln von Landes- und Regionalplänen vorrangig an öffentliche Stellen richten, wirkt die Raumordnung primär als eine „Planung der Planung“ (Einig 2003: 481). Dieser Regulierungsmodus wird auch als Meta-Regulierung bezeichnet (Einig 2008: 25).

Bei der Meta-Regulierung werden Regulierungsprozesse selbst zum Objekt der Regulierung (Jordana/Levi-Faur 2003: 6; Morgan 2003: 490). Meta-Regulierung ist häufig Ausdruck von Regulierung innerhalb des Staates. Im Falle der Raumordnung wird von Meta-Regulierung gesprochen, weil die Raumordnung durch Pläne eine Form regulierender Steuerung darstellt (Fürst 2001: 265), deren verbindliche Regeln in erster Linie an öffentliche Stellen adressiert sind, die selbst Regulierungskompetenzen wahrnehmen, indem sie Bauleitpläne aufstellen (Gemeinden), vorhabenbezogene Pläne feststellen (Fachplanung) oder Entscheidungen über die Zulassung raumbedeutsamer Planungen treffen (Genehmigungsbehörden). Die Meta-Regulierung ist der primäre Koordinationsmechanismus der Raumordnung, um auf die konkrete Flächennutzung Einfluss auszuüben, ohne sich direkt an die eigentlichen Flächennutzer wenden zu müssen. Zwei Koordinationsrichtungen der Raumordnung sind zu unterscheiden (Runkel 2001: 23). Im Rahmen der Aufstellung eines Raumordnungsplans gilt es, raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen untereinander abzustimmen. Im Planvollzug wird die Übereinstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen und Planungen mit den im Raumordnungsplan festgesetzten Erfordernissen der Raumordnung geprüft. Diejenigen Vorhaben, die diesen widersprechen, werden abgelehnt. Meta-Regulierung durch Raumordnung versucht, Gegenläufigkeiten von Planungen und ihre wechselseitige Beeinträchtigung zu minimieren und eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen anderen

Planungen und Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung zu erreichen (Hoppe 1987).

In einem Raumordnungsplan ist die angestrebte Ordnung somit nur als Vorentwurf enthalten, der im weiteren Gang der Planverwirklichung weiter konkretisiert werden muss. Der Steuerungserfolg der verbindlichen Regeln eines Raumordnungsplans hängt deshalb davon ab, ob und wie öffentliche Planungsträger die Vorgaben in ihren eigenen Planungen und Vorhaben konkretisieren, wie die Genehmigungsbehörden in ihren Vorhabenzulassungen und Plangenehmigungen entscheiden und wie im Nachgang direkt die Fläche nutzende Akteure Projekte und Nutzungen durchführen (Fürst/Scholles 2008: 87). Die vollständige Umsetzungskette von der Formulierung verbindlicher Regeln bis zur konkreten Flächennutzung kann die räumliche Planung nicht kontrollieren. Da sowohl die planenden öffentlichen Stellen bei der Auslegung der verbindlichen Regeln der Raumordnungspläne Spielräume genießen als auch die direkt Boden in Anspruch nehmenden Akteure nicht zu einer Berücksichtigung der Regeln eines Raumordnungsplans verpflichtet sind, steht das raumordnerische Regelsystem gewissermaßen unter „Korrekturvorbehalt“ (Kirchhof 1996: Rn. 110). Die Gestaltungskraft der räumlichen Planung für die Entwicklung der Kulturlandschaft ist somit relativ. Wegen ihres Meta-Regulierungscharakters steuert sie die Flächennutzung im Wesentlichen mittelbar. Raumordnungspläne definieren zukünftig zu erreichende Ziele und verknüpfen diese mit Instrumenten, um Rechtsfolgen für die Adressaten der Ziele zu setzen, ohne allerdings die Art und Weise der Zielverwirklichung detailliert vorzuschreiben (Erbguth 1981: 581; Battis 1999: 17 f.). Raumordnungspläne sind Zweckprogramme (Hoppe/Grotefels 1995: § 5 Rn. 6; Kment 2002: 40), die Gestaltungsräume für ihre Vollzugsadressaten offen lassen. Anschlusshandlungen der Planadressaten werden nicht präzise determiniert. Es werden aber Schranken für die Spielräume der Konkretisierung der Ziele gesetzt (Wahl 1978: 36). Raumordnung ist daher eher Kontextsteuerung als Maßnahmenplanung (Fürst 2001: 258). Dies soll an einem Beispiel illustriert werden.

Die Förderung der Ausstattung von Landschaften mit Hecken und Flurgehölzen hat sich der Regionalplan des Regionalen Planungsverbandes Westsachsen zum Ziel gesetzt (in Kraft seit dem 25.07.2008). Im Text definiert ein Grundsatz der Raumordnung (G 4.1.2), dass strukturarme Ackerfluren durch ein Netz von Gehölzstrukturen gegliedert werden sollen. Um dieses landschaftliche Entwicklungsziel räumlich weiter zu konkretisieren, werden – flankierend in einer Karte – „Gebiete zur deutlichen Anreicherung mit Hecken und Flurgehölzen“ zeichnerisch in Teilräumen mit landschaftlichen Defiziten ausgewiesen und im Text ein Ziel der Raumordnung (Z 4.1.3) formuliert, wonach diese Gebiete vorrangig durch Hecken zu strukturieren sind.

Allerdings lässt der Plan den Adressatenkreis – wer Hecken pflanzen soll – weitgehend unbestimmt. Der Regionalplan geht davon aus, dass im Rahmen möglicher Fachplanungen (Flurneuordnungsverfahren, agrarstrukturelle Entwicklungsplanung) sowie im Kontext naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen Heckenpflanzungen erfolgen werden. Ob dies im erforderlichen Umfang geschieht, kann der Träger der Regionalplanung selbst nicht beeinflussen. Die vom Plan erlassenen Regeln sind nur dann steuerungswirksam, wenn sie durch Überzeugung Akteure zum gewünschten Heckenpflanzen motivieren oder wenn verbindliche Beachtens- und Berücksichtigungspflichten Maßnahmenträger zu einer Regelbefolgung zwingen. Beides ist eher unwahrscheinlich. Das positivplanerische Raumordnungsgebiet wirkt deshalb nur wie eine Angebotsplanung. Es hat einen ermöglichenden Charakter, ist aber nicht im gleichen Maße verpflichtend. Denn ein Raumordnungsplan ist kein Maßnahmenprogramm, das konkrete Vorhaben bzw. Maßnahmen benennt, die durchzuführen sind (Fürst/Scholtes 2008: 87).

Die Koordinationsleistung der Raumordnung ist insbesondere in der Phase der Planumsetzung gefordert, wenn konkrete Planungen und Maßnahmen daraufhin zu prüfen sind, ob sie den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung entsprechen (Fürst 1991: 56). In der Vollzugsphase wird Raumordnung zum Kontrolleur (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 32). Bevor eine Genehmigungsbehörde eine Zulassungsentscheidung über ein zu genehmigendes Vorhaben trifft, überprüfen Raumordnungsbehörden die Übereinstimmung der raumbedeutsamen Planungen mit den in ihrem Raumordnungsplan festgelegten Erfordernissen der Raumordnung. In Stellungnahmen wird dem Träger der begutachteten Planung und der zuständigen Genehmigungsbehörde mitgeteilt, ob das geprüfte Vorhaben den Zielen und Grundsätzen entspricht oder ob Konflikte bestehen. Können die vorliegenden Konflikte durch Änderungen der betreffenden Planung ‚geheilt‘ werden, wird eine Überarbeitung der Planung gefordert und es werden entsprechende Auflagen formuliert. Sind die Konflikte aber zu gravierend, muss die Raumordnungsbehörde in einer negativen Stellungnahme das Vorhaben ablehnen.

4 Regelsetzung in der regionalen Zusammenarbeit

Die Gestaltung von Kulturlandschaften auf dem Wege der Zusammenarbeit hat sich neben dem traditionellen Ansatz planbasierter Regulierung zum zweiten Standbein der Raumordnung entwickelt. Informelle, auf Freiwilligkeit basierende Instrumente und Verfahren haben seit den 1990er Jahren in der Raumordnungspraxis immer mehr an Bedeutung gewonnen (Adam/Wiechmann 1999; Fürst 1999; Fürst/Peithmann 1999: 378; Diller 2002; Knieling/

Fürst/Danielzyk 2003; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003; Fürst/Löb/Rudolph et al. 2003; Knieling 2006). Die kooperative regionale Zusammenarbeit nimmt zu, „weil es immer mehr Probleme gibt, die sich von einzelnen Akteuren allein und im herkömmlichen Institutionengefüge nicht oder nur suboptimal lösen lassen“ (Müller 1999: 597). So sehen auch die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ einen erheblichen Bedarf für eine Kulturlandschaftsgestaltung durch Kooperation und Partnerschaften (MKRO 2006: 25). Die Zusammenarbeit in Netzwerken und das Netzwerkmanagement gelten als vorrangige Aufgabe der Regionalplanung (Kühn/Danielzyk 2006: 292; Arge Future Landscape 2006: 19).

Im Unterschied zur formellen Regulierung, bei der die Raumordnung verbindliche Regeln in ihren Plänen festlegt, die ihre Adressaten zu befolgen haben und binden, basieren kooperative Entwicklungsstrategien der Kulturlandschaft eher auf Ko-Regulierung, d. h. auf der gemeinsamen Setzung von Entwicklungs- und Vorhabenzielen und der kooperativen Verankerung von Regeln, die das zieladäquate Verhalten der Kooperationspartner inhaltlich strukturieren und absichern sollen. Regionale Zusammenarbeit ist sehr häufig an Projekten orientiert. Dies verdeutlichen vor allem regionale Entwicklungskonzepte, die mittlerweile in fast allen Ländern Einzug gehalten haben. Regionale Entwicklungskonzepte stellen Vorhaben- und Maßnahmenprogramme dar. Dadurch ergänzen sie die klassischen Rahmenpläne der Raumordnung, deren schwache Umsetzungsrelevanz häufig kritisiert wird (Danielzyk/Eickhoff 2006: 39).

Wenn Ko-Regulierung in Netzwerkstrukturen eingebettet ist, wird häufig auch von Netzwerk-governance gesprochen. Gemeint ist damit das Management von Netzwerken, das auch von der Raumordnung immer häufiger erwartet wird (Rudolph 2003: 73 ff.). Die Netzwerkforschung unterscheidet zwei Formen der Netzwerk-governance (Junki 2006; Provan/Kenis 2007):

- Netzwerke, die durch eine Organisation koordiniert und gesteuert werden,
- Netzwerke, in denen alle beteiligten Organisationen interagieren, ohne dass eine Organisation zentrale Managementaufgaben für den Gesamtprozess übernimmt.

Beide Typen der Netzwerk-governance haben in der Raumordnungspraxis mittlerweile eine Bedeutung. Allerdings übernimmt die Regionalplanung nur selten eine führende Rolle als Moderator oder Netzwerkmanager. Ob die Regionalplanung ausreichende Ressourcen und Kapazitäten aufweist, um komplexe Prozesse der Kulturlandschaftsentwicklung durch Zusammenarbeit in Netzwerken zu steuern, ist daher fraglich. Die Regionalplanung ist in der Regel ein Akteur unter vielen (Kühn/Gawron/Vetter 2007: 39). Für ein Engagement der Regionalplanung im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten im Bereich

der Kulturlandschaftsentwicklung gibt es erst sehr wenige Beispiele (Kühn/Gawron/Vetter 2007: 41). Das Gleiche gilt auch für die Übernahme von Moderatorenfunktionen durch die Raumordnung (Wiechmann 1998: 253 f.; Knieling/Fürst/Danielzyk 2003: 180 ff.). Träger der Raumordnung greifen somit noch zu selten Ansätze der Netzwerk Governance auf, um ihren kulturlandschaftlichen Gestaltungsauftrag durch regionale Zusammenarbeit auszufüllen. Gründe sind finanzielle und personelle Restriktionen, aber auch eingeschränkte Qualifikationen vieler Regionalplaner als Moderatoren oder Netzwerkmanager. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die Regionalplanung aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten nicht viele Bündnisse mit den Flächennutzern in einer Region eingehen kann. Allenfalls in sehr kleinen Ausschnitten einer Region kann sich die Raumordnung in Netzwerken zusammen mit Land- und Forstwirten aktiv der kleinräumigen Landschaftsentwicklung widmen. Fast vergleichbar schwierig verläuft die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Raumordnung in Planungsregionen. Zwar ist hier die Anzahl der Kooperationspartner deutlich kleiner, dafür hemmen vielfach Verteilungskonflikte und Wettbewerbskonkurrenz die Motivation der Gemeinden, gemeinsam mit der Regionalplanung neue Formen der Kulturlandschaftsentwicklung in Netzwerken zu erproben. Noch eher selten gelingt es im Rahmen regionaler Zusammenarbeit, einen Leitbilddiskurs mit einer konkreten Projektorientierung zusammen zu bringen.

Ein sehr interessantes Beispiel ist die „Regionale 2010“, die in der Region Köln/Bonn als netzwerkartig organisierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften und weiterer öffentlicher wie privater Akteure durchgeführt wird (vgl. www.regionale2010.de). Sehr überzeugend ist es gelungen, gemeinsame Spielregeln der Kooperation durch Leitbildprozesse, konkrete landschaftliche Konzeptentwicklung und Vereinbarung von Qualitätsstandards für Projekte zu definieren, bevor die eigentlich im Vordergrund stehenden Einzelprojekte ausgewählt und durchgeführt wurden.

Die „Regionalen“ sind ein Strukturprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, das im Turnus von zwei Jahren jeweils einer ausgewählten Region besondere Möglichkeiten der Regionalentwicklung bietet. Die Kulturlandschaftsentwicklung kann als Dreh- und Angelpunkt der „Regionalen“ in der Region Köln/Bonn bezeichnet werden. Der Entwicklung eines großräumigen Kulturlandschaftsnetzwerks mittels örtlich angesiedelter Projekte kommt eine herausragende Bedeutung zu. Wesentliche Ziele der kulturlandschaftlichen Projekte sind die stärkere Vernetzung und der Ausbau bereits bestehender Grünbereiche und die Sicherung und Aufwertung der Landschaft. Zentrales Instrument der „Regionale 2010“ ist ein Masterplan „grün“, der für alle großräumigen Landschaftseinheiten der Region Entwicklungsleitbilder formuliert und räumlich differenzierte Grundsätze als Orientierungsmaßstäbe für die Qualifi-

zierung der Einzelprojekte vorgibt (Regionale 2010 Agentur 2007). Auf seiner Basis fand die Projektauswahl statt, deren Basiskriterium die „regionale Bedeutsamkeit“ war.

Die „Regionale 2010“ ist allerdings auch ein Beispiel dafür, dass die Regionalplanung im Prozess der regionalen Zusammenarbeit nur noch ein Akteur neben vielen ist. Das eigentliche Netzwerkmanagement der „Regionale 2010“ wird von einer Agentur mit eigenem Personal wahrgenommen.

5 Schluss

Traditionell nimmt die Raumordnung alle raumrelevanten Belange in den Blick und entwickelt aus dieser Gesamtschau ein planerisches Konzept für die zukünftige Entwicklung der Kulturlandschaft. In ihren Plänen überführt sie diese planerische Konzeption in ein verbindliches Ziel- und Grundsatzkonzept. Der Meta-Regulierung verpflichtet, folgen Raumordnungspläne einer Angebotsphilosophie. Sie geben den Rahmen vor, den andere öffentliche Stellen und in Grenzen auch Private bei ihren eigenen Planungen beachten bzw. berücksichtigen müssen. Die Durchführung von Vorhaben und Maßnahmen kann grundsätzlich nicht erzwungen werden. Die Raumordnung kann nur die regelgerechte Verortung von Vorhaben im Raum steuern. Kulturlandschaftsgestaltend wirkt die Raumordnung auch durch Zusammenarbeit in Netzwerken. „Das hat mehr mit Werben, Überreden, Überzeugen, Anreizen zu tun, als mit Gebieten und Verbieten“ (Fürst 2006: 177). Obwohl die kooperative Entwicklung von Kulturlandschaften häufig in der Literatur als Gestaltungspfad empfohlen wird, gibt es in der Raumordnung noch verhältnismäßig wenige Beispiele für entsprechende Governance-Praktiken. Gelingt es, Akteure, die durch formelle Regeln des Raumordnungsplans gar nicht gebunden werden könnten, auf dem Wege der regionalen Zusammenarbeit auf Ziele bestimmter Kulturlandschaftsentwicklung zu verpflichten und zur Durchführung von Vorhaben bzw. Aktivitäten der Flächennutzung freiwillig zu motivieren, hat die Raumordnung ihre Steuerungskapazität erheblich ausgebaut. Aber nicht immer lassen sich Akteure von konkreten Zielen der Kulturlandschaftsentwicklung und der Notwendigkeit bestimmter Verhaltensanpassungen argumentativ überzeugen. Gerade bei konfliktbehafteten Themen der Kulturlandschaftsentwicklung begegnen sich Akteure nicht pauschal kooperativ (Durner 2005). Oft kann ein regionaler Konsens allein mit persuasiven Instrumenten nicht erzielt werden. Im Vergleich zu den regulativen Instrumenten des Regionalplans weisen die persuasiven Instrumente, mit denen die Netzwerk Governance vorrangig auskommen muss, den geringsten rechtlichen Gehalt und zugleich auch die geringste Steuerungsintensität auf (Voigt 1983: 24). Sie führen daher nicht schon zum Handlungs-

erfolg, wenn ihr kommunikativer Erfolg gesichert ist. Um gleichzeitig einen instrumentellen Erfolg – ein Handeln im Sinne der Ziele – zu sichern, muss zusätzlich eine zweite Bedingung erfüllt sein. Die Adressaten müssen die Handlungen durchführen bzw. auf bestimmte Entwicklungen verzichten, auf die man sich im Rahmen der Kooperation geeinigt hat (Einig 1998: 46). Dies vermögen kommunikative Instrumente aber nur selten abzusichern. Ist man sich der Stärken und Schwächen formeller wie informeller Instrumente bewusst, lassen sich in Instrumentenverbünden komplementäre Instrumente kombinieren. So können Steuerungsdefizite isoliert angewendeter Instrumente kompensiert und komparative Vorteile erschlossen werden.

Literatur

- Adam, B.; Wiechmann, T. (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda-Prozessen. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 661–673.
- Alchian, A.; Demsetz, H. (1973): The property rights paradigm. In: Journal of Economic History 33, 16–27.
- Alexander, E. R. (2005): Institutional transformation and planning: from institutional theory to institutional design. In: Planning Theory 4, 3, 209–223.
- Alexy, R. (1995): Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main.
- Alexy, R. (1996): Theorie der Grundrechte. Frankfurt am Main.
- Anders, D. R.; Jankowski, K. (2003): Konzentrationszonen als Ziele der Raumordnung – Detailabwägung kontra Globalabwägung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 14, 2, 81–89.
- Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. Erkner. Online unter: <http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft.pdf>. Zugriff am 10.08.2009.
- Arge Future Landscape (2005): Future Landscapes. Perspektiven der Kulturlandschaft. Bonn. Online unter: http://deposit.d-nb.de/ep/netpub/75/77/67/985677775/_data_stat/gil11413wo.pdf. Zugriff am 10.08.2009.
- Arge Future Landscape (2006): Future Landscapes – Prozessorientierte Strategien der Raumordnung für die Kulturlandschaftsgestaltung. Diskussionspapier zum Expertengespräch am 24. und 25. April 2006 in Bad Muskau. Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.
- Bartlsperger, R. (2003): Raumplanung zum Außenbereich. Die raumplanerische Steuerung von Außenbereichsvorhaben. Berlin.
- Battis, U. (1999): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart u. a.
- Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlung des Beirats für Raumordnung zur Weiterentwicklung des Leitbildes „Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung“, verabschiedet auf der 2. Sitzung am 20. September 2007. Online unter: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1042064/Empfehlungen-zur-Weiterentwicklung-des-Leitbildes-Kulturlandschaften-als-Auftrag-der-Raumordnung.pdf. Zugriff am 03.08.2009.
- Bromley, D. W. (1989): Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy. New York, Oxford.
- Bromley, D. W. (1991): Environment and economy: property rights and public policy. Oxford.
- Cole, D. H.; Grossman, P. Z. (2002): The meaning of property rights: Law versus economics? In: Land Economics 78, 3, 317–330.
- Commons, J. R. (1968): Legal foundations of capitalism. Madison.
- Crawford, S. E.; Ostrom, E. (1995): A Grammar of Institutions. In: American Political Science Review 89, 3, 582–600.
- Danielczyk, R.; Eickhoff, E. (2006): Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des „kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrages“. In: Matthiesen, U.; Danielczyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Hannover, 33–42. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228.
- Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights. In: American Economic Review 57, 2, 347–359.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Berlin.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Eggertsson, T. (1996): A Note on the Economics of Institutions. In: Alston, L. J.; Eggertsson, T.; North, D. C. (Hrsg.): Empirical Studies in Institutional Change. Cambridge, New York, Melbourne, 6–24.
- Einig, K. (1998): Handlungskoordination durch siedlungspolitische Umweltziele. In: Bergmann, A.; Einig, K.; Hutter, G.; Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, 37–63.
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 479–503.
- Einig, K. (2008): Regulierung öffentlicher Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17–40.
- Erbguth, W. (1981): Zur Rechtsnatur von Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 96, 12, 557–564.
- Erbguth, W.; Schoeneberg, J. (1992): Raumordnung und Landesplanungsrecht. Köln u. a.
- Ernst, W.; Hoppe, W. (1978): Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht. Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis. München.
- Fürst, D. (1991): Koordination in der Raumplanung. In: Ellwein, T.; Hesse, J. J.; Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 5. Baden-Baden, 53–75.
- Fürst, D. (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 609–615.
- Fürst, D. (2001): Steuerung durch räumliche Planung? In: Burth, H.-P.; Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 247–275. = Schriften zur Rechtspolitik, Bd. 12.
- Fürst, D. (2006): Der Beitrag der Regionalplanung zur nachhaltigen Entwicklung. Eine steuerungstheoretische Perspektive. In: Walkenhaus, W.; Machura, S.; Nahamowitz, P.; Treutner, E. (Hrsg.): Staat im Wandel. Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag. Stuttgart, 177–196.
- Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden.
- Fürst, D.; Peithmann, O. (1999): „Schlanker Regionalplan“ – ein neuer Weg? In: Raumforschung und Raumordnung 57, 5/6, 377–385.
- Fürst, D.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen.
- Fürst, D.; Scholles, F. (2008): System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 70–99.

- Gailing, L.; Kühn, M.; Vetter, A. (2008): Kulturlandschaftsgestaltung und Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung 5, 261–270.
- Grotefels, S.; Heemeyer, C. (2005): Verfassungsgrundlagen der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1201–1206.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Berlin.
- Hendler, R. (2001): Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (Hrsg.): Raumordnungspläne unter neuen Anforderungen von Umweltschutz und Eigentumsgarantie. Hannover, 39–53. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 278.
- Hendler, R. (2005): Raumordnungsrecht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 877–884.
- Hodgson, G. M. (1998): The Approach of Institutional Economics. In: Journal of Economic Literature XXXVI, 166–192.
- Hodgson, G. M. (2006): What are institutions? In: Journal of Economic Issues XL, 1, 1–25.
- Hoppe, W. (1987): Übersicht über das Instrumentarium der Raumordnung und Landesplanung. In: Hoppe, W.; Schoeneberg, J. (1987): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen. Köln u. a., 53–114.
- Hoppe, W.; Grotefels, S. (1995): Öffentliches Baurecht. München.
- Innes, J. E. (1995): Planning is institutional design. In: Journal of Planning Education and Research 14, 2, 140–143.
- Jordana, J.; Levi-Faur, D. (2003): The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: Jordana, J.; Levi-Faur, D. (Hrsg.): The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Northampton, 1–28.
- Junki, K. (2006): Networks, Network Governance, and Networked Networks. In: International Review of Public Administration 11, 1, 19–34.
- Kilper, H.; Gailing, L. (2007): Die Entwicklung und Gestaltung von Kulturlandschaften. Good governance als komplementäres Verfahren der Landesplanung. In: MIR aktuell. Vierteljahresschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Nr. 1. Online unter: http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2749/MIR_AKTUELL_2007-1_Teil_1.pdf. Zugriff am 03.08.2009.
- Kirchhof, P. (1996): § 59 Mittel staatlichen Handelns. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Das Handeln des Staates. Heidelberg, 121–210.
- Kissling-Näf, I.; Varone, F. (2000): Institutionelle Ressourcenregime als innovativer Steuerungsansatz. In: Kissling-Näf, I.; Varone, F. (Hrsg.): Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden. Chur, Zürich, 227–252.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Münster. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 202.
- Knieling, J. (2006): Kooperation in der Regionalplanung: Theoretische Anforderungen, regionale Praxis und Perspektiven. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2, Praxis der Stadt- und Regionalplanung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 72–89.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund.
- Knoepfel, P.; Gerber, J.-D. (2008): Institutionelle Landschaftsregime – Lösungsansatz für Landschaftskonflikte. Zürich.
- Knoepfel, P.; Nahrath, S.; Varone, F. (2007): Institutional Regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability. In: Knoepfel, P. (Hrsg.): Environmental Policy Analyses. Berlin, 455–506.
- Kremm, B. (1993): Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Grundlage subjektiver Rechte von Gemeinden. Mainz.
- Kubon-Gilke, G. (1997): Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Instrumente. Marburg.
- Kühn, M.; Danielzyk, R. (2006): Der Stellenwert der Kulturlandschaft in der Regional- und Landesplanung – Fazit, Ausblick und Handlungsempfehlungen. In: Matthiesen, U.; Danielzyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Hannover, 288–296. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228.
- Kühn, M.; Gawron, T.; Vetter, A. (2007): Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung von Kulturlandschaften. Planungs- und rechtswissenschaftliches Gutachten. Bonn. = BBR-Online-Publikationen, Nr. 19/2007. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/DL_ON192007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON192007.pdf. Zugriff am 10.08.2009.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Morgan, B. (2003): The economization of politics: Meta-regulation as a form of nonjudicial legality. In: Social & Legal Studies 12, 4, 489–523.
- Müller, B. (1999): Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 597–608.
- Narveson, J. (2002): Respecting persons in theory and practice. Oxford.
- Needham, B. (2006): Planning, Law and Economics. London.
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- Ostrom, E. (2005): Understanding Institutional Diversity. Princeton, Oxford.
- Ostrom, E. (2009): Design principles of robust property rights institutions: What have we learned? In: Ingram, G. K.; Hong, Y.-H. (Hrsg.): Property rights and land policies. Cambridge, Massachusetts, 25–51.
- Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. (1994): Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor.
- Ostrom, E.; Schlager, E. (1996): The Formation of Property Rights. In: Hanna, S.; Folke, C.; Mäler, K.-G.; Jansson, Å. (Hrsg.): Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment. Washington, Covelo, 127–156.
- Provan, K. G.; Kenis, P. (2007): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory 18, 229–252.
- Pütz, G.; Schröder, T. (2006): Inwertsetzung von Kulturlandschaften in den neuen Bundesländern. Abschlussbericht eines Aufbau-Ost-Vorhabens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Rainbolt, G. W. (2006): Rights theory. In: Philosophy Compass 1, 1, 11–21.
- Regionale 2010 Agentur (2007): Zukunft gemeinsam gestalten – Das Kulturlandschaftsnetzwerk der Region Köln/Bonn. „Masterplan : grün“ Version 2.0. Köln. Online unter: http://www.regionale2010.de/fileadmin/user_shares/2010_bildwelten/Downloads/gruen/masterplan_gruen_2.0/Masterplan_gruen_2.0.pdf. Zugriff am 10.08.2009.
- Richter, R. (1990): Sichtweise und Fragestellung der Neuen Institutionenökonomik. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 110, 4, 571–591.

- Rodewald, R. (2004): Veränderungen des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Der Fall Val Mora/Müstair (GR). Lausanne. = Working Paper de l'IDHEAP, Nr. 11/2004.
- Rodewald, R.; Knoepfel, P. (Hrsg.) (2005): Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Zürich.
- Rodewald, R.; Knoepfel, P.; Gerber, J.-D.; Gonzalez, I.; Mauch, C. (2003): Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. Lausanne. = Working Paper de l'IDHEAP, No. 7a/2003. Online unter: [http://idheap.ch/idheap.nsf/view/54E179383D124BC1C1256D52005BEF92/\\$File/wp%207a-2003%20RR.pdf](http://idheap.ch/idheap.nsf/view/54E179383D124BC1C1256D52005BEF92/$File/wp%207a-2003%20RR.pdf). Zugriff am 10.08.2009.
- Rudolph, A. (2003): Netzwerke als Steuerungsrahmen. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, 73–94.
- Runkel, P. (2001): Aufgaben und Leitvorstellung der Raumordnung, K § 1. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin, 1–49.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2007): Klimaschutz durch Biomasse. Sondergutachten. Berlin.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schulte, H. (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung. München.
- Schulte, H. (1998): Neuauffassung des Raumordnungsgesetzes und Bodenschätzegewinnung. In: Informationen zur Raumentwicklung 4/5, 301–308.
- Sieferle, R. P. (1997): Rückblick auf die Natur. Eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt. München.
- Söfker, W. (1995): Bodenrecht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 125–130.
- Spannowsky, W. (1997): Gewichtsverschiebungen im Verhältnis zwischen der örtlichen Bauleitplanung und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung. In: Die Öffentliche Verwaltung 18, 757–768.
- Stemmler, J. (1991): Landwirtschaft und Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen. Verfassungsrechtliche Grundlagen, naturschutzrechtliche Bestimmungen und flankierende Instrumente. Dortmund.
- Stepanians, M. S. (2007): Individuelle Rechte. Paderborn.
- Voigt, R. (1983): Regulatives Recht im Wohlfahrtsstaat. In: Voigt, R. (Hrsg.): Abschied vom Recht? Frankfurt am Main, 19–49.
- Waechter, K. (2007): Kontingentierung durch Planung – Gleichheit in der Planung. Konkurrentenklagen im Standortwettbewerb des großflächigen Einzelhandels. In: Deutsches Verwaltungsblatt 122, 9, 521–580.
- Wahl, R. (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. 1. Band. Das Planungssystem der Landesplanung – Grundlagen und Grundlinien. Berlin.
- Wahl, R. (1996): Zielbeachtungspflicht und Zulassungsentscheidung – 1. Statement. In: Hoppe, W.; Kauch, P. (Hrsg.): Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Kolloquium des Zentralinstituts für Raumplanung am 13. März 1996 in Münster. Münster, 11–34. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 172.
- Webster, C. J.; Lai, L. W. C. (2003): Property rights, planning and markets: Managing spontaneous cities. Cheltenham.
- Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.
- Ziekow, J. (2002): Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung: Zukunftsperspektiven. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in der Raumordnung. Münster, 1–27. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 208.