

1 Einleitung

Das Thema Raumordnung ist wieder en vogue. Hatte die raumbezogene Forschung im Anschluss an den Fall des Eisernen Vorhangs und das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1992) ihren Fokus auf das Phänomen der Globalisierung (Sassen 1991, Gereffi 1994, Bhagwati 2004) gelegt, setzte mit der Globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ein verstärktes Interesse für Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und sozialen – und damit auch zwingend räumlichen – Ungleichheit auf nationaler und subnationaler Maßstabsebene ein (Harvey 2012, Stiglitz 2012, Nachtwey 2016).

Raumordnungspolitisch ist der Diskurs über räumliche Ungleichheiten im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland durch den Verfassungsterminus der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dominiert, der implizit dem Staat die Aufgabe der Mäßigung räumlicher Disparitäten zuschreibt. Gleichwertigen Lebensverhältnissen als raumordnungspolitischem Ziel nähert sich der Staat, indem er planend den Ungleichheiten entgegenwirkt, die sich aus der freien Allokation von Waren und Dienstleistungen im Raum unmittelbar und mittelbar ergeben.

1.1 Gleichwertigkeit, Disparitäten, Planung – das Feld der Raumordnung

Gleichwertigkeit als staatliches Ziel der Raumordnung, Disparitäten als deren übergeordnete Problemstellung und Planung als Medium raumordnungspolitischer Intervention sind entsprechend auch die maßgeblichen Begriffe, die das Feld der Raumordnung abstecken, in dem sich auch die vorliegende Arbeit zur Raumordnungspolitik im Freistaat Bayern bewegt. Ziel dieser Arbeit ist es dabei, der Vielzahl an Reformen und Initiativen, politischen Wortmeldungen und Verwerfungen, öffentlichen Debatten und strukturellen Anpassungen in diesem Politikfeld einem erklärenden Rahmen zuzuführen. Zunächst werden hierzu die genannten Begriffe der Gleichwertigkeit, der Disparitäten und der Planung eingeführt und näher dargestellt.

Der Begriff Gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dabei ebenso gern zitiert wie undefiniert. Nach einem Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts zum

Altenpflegegesetz ist „das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse [...] erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt [...], wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfG 2002: 106, 62). Die Rechtsprechung bietet somit eine Minimaldefinition dazu, ab wann der Grundsatz verletzt sei. Aktive Raumordnungspolitik geht in ihren Zielen darüber hinaus und strebt offensiv eine regionale Konvergenz an – so zumindest der Anspruch. Mießner (2017) zeigt indes anhand einer historisch-materialistischen Politikanalyse (HMPA) des bundesrepublikanischen Raumordnungsdiskurses, dass Gleichwertige Lebensverhältnisse als leerer Signifikant, also als Terminus ohne konkrete strukturelle Entsprechung fungiert, hinter dem sich unterschiedliche, parteipolitische Positionen versammeln. Gleichwertige Lebensverhältnisse wirken in der politischen Debatte somit als wohlfeiler Begriff, den man als Regierungspartei als verwirklicht oder zumindest als politisches Ziel bezeichnen konnte und als Oppositionspartei einforderte und anmahnte. Doch auch im engeren wissenschaftlichen Diskurs besteht abseits definitorischer Ambivalenz die Gewissheit, dass „Gleichwertig nicht gleich bedeutet“ (Barlösius 2006) – teils, so scheint es, um nicht der totalitären Rhetorik verdächtig zu werden, teils aber auch, um sozioökonomische Disparitäten mit der Lebensqualität oder preisgünstigen Mietpreisen aufzuwiegen. Diese begriffliche Verirrung ist auch wegen der diskursiven Funktion wertgleicher Lebensverhältnisse als leerer Signifikant möglich. Zugleich macht es den Grundsatz interessant für diskursanalytische Methoden zur Erforschung divergierender Rahmungen des Begriffes.

Die politische Debatte der vergangenen Jahre führte – sowohl auf Bundesebene als auch im Bundesland Bayern (siehe Kapitel 6.6) – zur Einrichtung von Kommissionen, die konkrete Handlungsoptionen aus dem abstrakten Verfassungsgrundsatz ableiten sollten. Auf Bundesebene wurde die Kommission für Gleichwertige Lebensverhältnisse am 18. Juli 2018 von der Bundesregierung eingesetzt. Diese hatte den Auftrag, Strategien zum Umgang mit den bestehenden regionalen Disparitäten im Bundesgebiet zu entwickeln. Als Arbeitsschwerpunkte legte die Kommission dabei die Bereiche Kommunale Altschulden, Wirtschaft und Innovation, Raumordnung und Statistik, Technische Infrastruktur, Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit sowie Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft fest (Bundesregierung 2018). In der Kommission wird dabei eine räumliche Unterscheidung von Verdichtungs- und ländlichen Räumen gemacht, die jeweils spezifische Perspektiven auf den Grundsatz Gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie er in Artikel 72 GG festgelegt ist, haben. Disparitäten und Gleichwertig-

keit werden dann oftmals leichtfertig als verräumlichte Phänomene von Stadt („überhitzter Mietmarkt“) und Land („ökonomische Abkopplung“, „kulturelle Einöde“) diskutiert: Die Bevölkerung in Ballungsräumen leide demnach unter einem Wohnungsmangel und einer daraus resultierenden Mietkostenexplosion bei bestehenden Wohnungen, ländliche Räume fürchten Schrumpfungsentwicklungen demographischer (Abwanderung vor allem junger Menschen und damit einhergehende Überalterung) und ökonomischer (Abkopplung und zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit von Leistungszentren) Art.

In der vorliegenden Arbeit wird zur Analyse von Disparitäten der Begriff der Peripherisierung als sozialwissenschaftlicher Begriff – und somit in Abgrenzung zu einer essentialistischen Auffassung von Zentrum und Peripherie – verwendet. Anhand einer historisch-hermeneutischen Annäherung an den Begriff der Peripherie zeigt sich dabei, dass dieser sich der paradigmatischen Wissensstruktur der Humangeographie (vgl. Weichhart 2008) folgend in eine länderkundliche, eine raumwissenschaftliche und eine – im weiteren Sinne – sozialwissenschaftliche Phase einteilen lässt. Mit Belinas (2008: 530) Feststellung, dass die Humangeographie dort, wo sie sich nicht als Sozialwissenschaft versteht, Ideologieproduzent ist, können Zentrum und Peripherie nur als sozialwissenschaftliche Konzepte für eine Analyse relevant sein, da sie nur so vor verkürzten Kausalitätsauffassungen oder gar geodeterministischen Abstraktionen gefeit sind.

Vorliegende Arbeit folgt an dieser Stelle dem historisch-geographischen Materialismus, der Raum als das Produkt einer „von antagonistischen Widersprüchen und Konflikten bestimmten kapitalistischen Gesellschaft“ auffasst (Belina & Michel 2011: 18). Peripherisierung ist entsprechend die Folge ungleicher ökonomischer Entwicklungen zwischen den Regionen. So reüssieren manche Regionen wirtschaftlich, weisen etwa eine hohe Beschäftigtenquote auf und tragen maßgeblich zum Bruttoinlandsprodukt bei, während andere Regionen von hoher Arbeitslosigkeit und mangelnden Produktionsinvestitionen betroffen sind. Die Ursache dieser Disparitäten erkennt der uneven development-Ansatz in „den Widersprüchen und Funktionsbedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung“ (Wissen & Naumann 2008: 379). Uneven-development-Ansätze teilen die Auffassung, dass nicht von einer Desintegration die Rede sein kann; vielmehr ist die Dialektik zwischen räumlicher Angleichung und Differenzierung der Kern kapitalistischer Produktionsweise. Ansätze in dieser Tradition brechen entsprechend auch mit der neoklassischen Grundannahme, wonach „die zentrale ökonomische Aktivität, der Tausch, das Ziel eine effiziente Ressourcenallokation und der natürliche Zustand des Systems das Gleichgewicht“ sei (Wissen & Naumann 2008: 392). So zeigen Storper & Walker (1989: 36, zitiert nach ebd. 392), „dass die zentrale Aktivität

in der Produktion, das Ziel in der Erwirtschaftung von Profit und der 'natürliche Zustand' in der ungleichen Entwicklung“ liegt. Disparitäten resultieren also auch aus der ungleichen Tötigung von Investitionen: „Uneven development emerges when capital is invested in the built environments of certain areas, e.g., traffic systems or factories, while investment in other areas remains absent“ (Fischer-Tharir & Naumann 2013: 15). Uneven development wird definiert als „systematic process of economic and social development that is uneven in space and time, and endemic to capitalism“ (Johnston et al. 1994: 648). Die Mobilität des Kapitals stellt entsprechend auch die Lösung kapitalistischer Krisen dar, die Harvey (u.a. 2001) in der Überakkumulation innerhalb einer Region erkennt. Die Antwort besteht in der Verlagerung der Investitionstätigkeit in eine andere Region dar. Harvey fasst die Funktionsweise des spatial fix pointiert zusammen: „In terms of regional development it could be broken down to one sentence: ‘this year’s boom town becomes next year’s depressed region’“ (Harvey 2000: 69).

In der breiten öffentlichen Debatte wie auch im sozialwissenschaftlichen Fachdiskurs werden genau diese „depressed regions“ herangezogen, wenn es gilt, populistische Wahlerfolge zu diskutieren. Eine fundierte Analyse der vergangenen Wahlen betrachtet demnach die räumliche Verteilung der Stimmgewinne vor dem Hintergrund einer „Geographie der Abstiegs-gesellschaft“ (Belina 2017), die sich eben nicht an einer simplen Unterscheidung von Stadt und Land festmachen lässt, wie ein landschaftskundliches Verständnis von Peripherie es nahelegen würde.

In seinem Essay „La France périphérique“ führt der französische Geograph Christoph Guilluy den Peripheriebegriff in diese Debatte ein. Nach Guilluy geht durch Frankreich ein Bruch zwischen den globalisierten Metropolen auf der einen Seite und dem 'peripheren Frankreich' auf der anderen Seite, das geprägt ist von „wirtschaftlicher und sozialer Fragilität“, dem hohen Anteil geringqualifizierter Arbeitsstellen und entsprechend in der „jüngsten Phase der wirtschaftlichen Rezession am stärksten betroffen“ war (Guilluy 2015: 111). Nach Guilluy ist es eben dieses periphere Frankreich, das dem Rechtspopulismus in die Arme läuft. Folgt man Guilluy, so ist das staatliche Ziel, Gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, nicht nur im Sinne des Sozialstaatsgrundsatzes geboten, sondern elementar für die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft.

Staatliches Handeln in Reaktion auf räumliche Disparitäten bewegt sich zwischen zwei Polen: Den einen Pol stellt das auf räumlichen Ausgleich ökonomischer Bedingungen bedachte Handeln dar; die maßgeblichen Interessen an einem wirtschaftlich homogenen Territorium können dabei vielschichtig sein. In erster Linie trägt eine innere Kohärenz zur Befriedung innerhalb der

jeweiligen Grenzen bei. Einseitige Wanderungsbewegungen können dadurch verhindert und einem Auseinanderdriften entgegengewirkt werden. Peripheren Separationsbestrebungen wird so der Boden entzogen. Ebenso finden sich aus staatlicher Perspektive indes auch Argumente dafür, bestehende Disparitäten nicht zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zu machen. Es kann aber festgehalten werden, dass ökonomische Ungleichheiten in kapitalistischen Zusammenhängen als Ressource aufgefasst werden: Gefälle bei den Lohnkosten oder Grundpreisen lassen die Peripherie für Produktionsverlagerungen und Unternehmensneugründungen zunächst attraktiv erscheinen. Für eine industriell geprägte Volkswirtschaft haben diese Verschiebungen eine ausgleichende Funktion, die jedoch im finanzdominierten Akkumulationsregime und bei steigender Bedeutung wissensbasierter Wirtschaftsbranchen zunehmend brüchig wird.

Die Planung als dritte genannte Komponente wird an dieser Stelle aufgrund der weitgehenden Kompetenzen in der Raumordnung auf der administrativen Ebene des Bundeslands eingeführt. So ist die Raumordnung maßgeblich Aufgabe der Länder und auf Bundesebene nur schwach ausgeprägt. Das 1965 erlassene Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) dient dabei lediglich als Rahmengesetz für die Legislative der Länder. Insbesondere fehlt es dem Bund an Planungsinstrumenten, sodass mit Turowski (2005: 867) festgehalten werden kann, dass der Bund die Grundsätze der Raumordnung, die Länder jedoch die Ziele der Raumordnung zum Gegenstand ihres politischen Wirkens haben. Wenn nun also nachfolgend die Landesplanung im Freistaat Bayern Gegenstand der Analyse ist, gilt es diese zunächst in ihrem Wesen und ihren Kompetenzen zu erfassen und abzugrenzen. Dabei ist die Landesplanung insbesondere von den Begriffen der Raumordnung und der Raumentwicklung zu unterscheiden. Als Raumordnung wird die „Entwicklung von räumlichen Leitvorstellungen und der Einsatz von Instrumenten zu ihrer Umsetzung“ bezeichnet (Sinz 2005: 863). Ist wiederum von Raumordnungspolitik die Rede, so ist damit staatliches Handeln gemeint, das beabsichtigt „eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung von Räumen oder Regionen zu erreichen“ (ebd.). Raumentwicklung wiederum beschäftigt sich mit den Ursachen ungleicher räumlicher Entwicklung und dem Umgang damit (Stiller 2005: 850). Für den Begriff der Landesplanung bietet sich die Annäherung über den Planungsbegriff an. Demnach kann unter Planung „ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum“ (Fürst & Ritter 2005: 765) verstanden werden. Dies zeigt sich auch in der Raum- und Regionalplanung. Raumplanung hat „das gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung der Gesellschaft, der Wirtschaft und der natürlichen, gebauten und sozialen Umwelt in einem Gebiet“

(Turowski 2005: 894) zum Gegenstand, während Regionalplanung mit kleinräumiger Akzentuierung als konkreteste, teilraumbezogene Handlungsebene der Raumordnung zu verstehen ist.

Deutlich wird somit bereits an dieser Stelle, dass die Raumplanung eine hohe Politikverflechtung (vgl. Scharpf 1999) aufweist. Abbildung 1 zeigt die Gliederung der Raumplanung im deutschen Mehrebenensystem. Folgt man dem entsprechenden Lemma im Handwörterbuch der Raumordnung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, so ist das distinktive Merkmal der Landesplanung eben ihre Kompetenz auf Ebene der Bundesländer. Sie ist definiert als „raumbezogene, fachübergreifende, überörtliche Koordinierungskompetenz eines bestimmten Verwaltungsbereichs auf Landesebene zur Ordnung und Entwicklung des gesamten Staatsgebiets oder seiner Teilräume“ (Goppel 2005: 561). An Relevanz gewinnt die Ebene der Landesplanung im Zuge der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998, in der es gelang „die Position der Landesplanung als Politikbereich zu verfestigen, ihre Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen und ihre inhaltliche Ausgestaltung in den Ländern stärker zu vereinheitlichen“ (Goppel 2005: 562). Hinzu kommt, dass die Raumordnung zwar seit der Föderalismusreform von 2009 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist, die Bundesländer jedoch abweichende Regelungen treffen können (Art. 74 (1), 31 GG). Beide politischen Reformen trugen somit zu einem Bedeutungsgewinn der Landesplanung im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland bei.

Abbildung 1: Gliederung der Raumplanung im deutschen Mehrebenensystem

Staatsaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente		Materielle Inhalte
Bund	Raumordnung	Raumordnungsgesetz (ROG)	—		Grundsätze der Raumordnung
Länder	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	zusammenfassende, übergeordnete Pläne	→ Raumordnungsplan	Ziele der Raumordnung
	Regionalplanung			→ Räumliche und sachliche Teilpläne	
		→ Regionalplan	→ Regionaler Flächennutzungsplan		
Gemeinden	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	→ Flächennutzungsplan	Darstellung der Art der Bodennutzung
				→ Bebauungsplan	Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung

Quelle: Turowski (2005): 896

1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands und -zeitraums

Sowohl in der öffentlichen Debatte als auch dem der Arbeit zu Grunde liegenden Diskursfragment werden die Begriffe der Landesplanung und Landesentwicklung mehrdeutig verwendet. Dafür lassen sich inhaltliche, historische wie auch ideologische Gründe finden. Inhaltlich verliert der Planungsbegriff mit der Hinwendung zu endogenen Prozessen und der Bottom-Up-Idee an Bedeutung. Geradezu der Idee von Planung entgegenstehend, wird Raumordnung nun auf den entsprechenden räumlichen und zeitlichen Kontext spezifisch angepasst und nicht von Experten, sondern von Betroffenen selbst erarbeitet. Historisch lässt sich dabei eine semantische Verschiebung von der Landesplanung zur Landesentwicklung feststellen. Ideologisch werden darüber hinaus politische Präferenzen erkennbar, wonach Mitte-Links-Parteien den Begriff der Planung positiv mit dem Wohlfahrtsstaat assoziieren, Mitte-Rechts-Parteien diesen eher mit überbordender Bürokratie und staatlichen Allmachtsphantasien assoziieren. Um begriffliche Neutralität bemüht, wird in vorliegender Arbeit die Raumordnung bzw. Raumordnungspolitik im Freistaat Gegenstand der Analyse sein. Diese fungiert als Überbegriff für Landesplanung und -entwicklung (Goppel 2005: 561) und ermöglicht somit eine Analyse abseits der Fallstricke politischer Rhetorik.

Raumordnung vollzieht sich in Bayern auf zwei Maßstabsebenen: Auf Landesebene anhand des Landesentwicklungsprogramms (LEP) und auf der Ebene der Planungsregionen anhand der Regionalpläne; folglich wird zwischen Landes- und Regionalplanung unterschieden. An dieser Stelle macht die Arbeit die Einschränkung, dass die Raumordnungspolitik der Landesebene Gegenstand der Analyse ist. Zwar wird hierzu auch die regionale Ebene immer wieder thematisiert – jedoch lediglich um Kompetenzbeschneidungen, -erweiterungen, und -verlagerungen von Seiten der Landesebene aufzuzeigen. Weiterhin wird in der Raumordnung zwischen „harten“, formellen und „weichen“, informellen Instrumenten ebendieser unterschieden. Zu harten Instrumenten zählen etwa die Raumordnungspläne und LEP¹, zu weichen Instrumenten zählen Teilraumgutachten, Regionalmarketing und -management sowie grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte (vgl. Goppel 2005: 569). Beide Instrumente werden im Rahmen der Arbeit beachtet, dem institutionellen Fokus entsprechend allerdings die weichen zumeist als abhängige Variable, die harten als unabhängige Variable eines Wandels in der Raumordnungspolitik.

1 So zumindest der bayerische Titel für das landesweite Raumordnungskonzept. Zur föderalen Varianz siehe Goppel 2005: 563f.

Welche Entwicklung die bayerische Raumordnung einschlug, wird die Forschungsarbeit anhand des Untersuchungszeitraums 2008 bis 2018 nachvollzogen. Für diese Abgrenzung sprechen insbesondere drei Gründe: Erstens fällt der Zeitraum mit zwei Legislaturperioden des Bayerischen Landtags – und in Konsequenz zwei Amtsperioden der Landesregierung zusammen. Der 16. Bayerische Landtag (2008–2013) umfasste die Fraktionen der CSU, FDP, SPD, Freien Wählern und Bündnis 90/Die Grünen, die Regierung bildeten die Christsoziale und Freidemokraten unter Ministerpräsident Horst Seehofer, die Landesentwicklung war im Wirtschaftsministerium (Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie) von Dr. Martin Zeil (FDP) angesiedelt. Der 17. Bayerische Landtag (2013–2018) umfasste die Fraktionen von CSU, SPD, Freien Wählern und Bündnis 90/Die Grünen, die Regierung stellte die CSU unter den Ministerpräsidenten Horst Seehofer (bis 2018) und Dr. Markus Söder, die Landesentwicklung war im Finanzministerium (Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat) von Dr. Markus Söder (bis 2018) und Albert Füracker. Der Untersuchungszeitraum ermöglicht somit einen klaren Zuschnitt anhand der Legislaturperioden und wird zugleich den Veränderungen im ministeriellen Ressortzuschnitt gerecht, da die Landesentwicklung zunächst vom Umwelt- zum Wirtschaftsministerium und anschließend vom Wirtschafts- in das Finanzministerium wechselte.

Zweitens wird der Beginn der Globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Sommer 2007 datiert, aus der sich ab ca. 2010 die (Staats-)Schuldenkrise in der Eurozone (sog. Eurokrise) entwickelte. Diese multiple Krise hatte auch sozialräumliche Folgen für den Freistaat Bayern, wofür zwei Beobachtungen beispielhaft stehen: Auf der einen Seite zeigt die laufende Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2011), dass Konjunkturprogramme, die zum Ziele der Kompensation kriseninduzierter Wachstumsschwäche installiert wurden (z.B. Abwrackprämie, Verlängerung des Kurzarbeitergeldes), vor allem strukturstarke Regionen stärkten und somit zu einem Anstieg räumlicher Disparitäten beitrugen. Auf der anderen Seite verschärfte sich aufgrund der gestiegenen kommunalen Einbindung in den Finanzmarktkapitalismus (vgl. Petzold 2014) die Unterfinanzierung von Städten. So führte die Finanz- und Wirtschaftskrise in Städten zugleich zu sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialtransferkosten. Hinzu kommen inzwischen auch Kosten zur Rekommunalisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Beispielsweise entschied sich die Stadt München 2016 für den Kauf von 1.186 Wohnungen. Diese hatte die BayernLB erst 2013 veräußert, um die im Zuge ihrer Rettung während der Bankenkrise entstandenen Schulden an den Freistaat zurückzuzahlen. Der

so gewählte Untersuchungszeitraum umfasst somit einerseits die Auswirkungen der Globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, daran anschließende und daraus resultierende Krisen (Eurokrise; Staatsschuldenkrisen) und die gewählten haushaltspolitischen Konsequenzen daraus (Schuldenbremsen, Sparpolitik).

Drittens spricht eine raumordnungspolitisch relevante Wegmarke für den Untersuchungszeitraum, nämlich die Absichtsbekundung der bayerischen Staatsregierung, tiefgreifende politische Reformen in der Landesplanung vorzunehmen. Im Dezember 2009 gab die Bayerische Staatsregierung das Ziel aus, das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 'weißen Blatt Papier weg' neugestalten zu wollen (Miosga 2012: 7). Dieses wurde zuerst am 25. Juni 2012 in Bayern erlassen und ersetzt als Vollgesetz weitestgehend das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG). Das BayLPlG wich zwar nicht maßgeblich von der bis dato gültigen Fassung von 2004 ab, nahm manche Reformschritte sogar noch zurück (vgl. Miosga 2012), kann jedoch als Indiz für ein gesteigertes Interesse in die Landesplanung verstanden werden. Dieser schlug sich in den kommenden Jahren zunächst insbesondere in der polity-Dimension des Politischen nieder. So kann der 15. September 2013 als dritte Wegmarke jüngerer Landesplanung in Bayern aufgefasst werden. Am Tag der Landtagswahl in Bayern waren die Bürger*innen des Freistaats aufgerufen, auch an einer Reihe von Volksentscheiden mitzuwirken – darunter jenem zur Aufnahme der Ergänzung „Er [der Freistaat Bayern] fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land“ in den Artikel 3 der Bayerischen Verfassung (BV). Erst im Jahr zuvor war der Grundsatz der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen in Artikel 5 des BayLplG aufgenommen und fand sich nun zum 1. Januar 2014 im Rang eines Verfassungsgrundsatzes wieder. Nach der Landtagswahl 2013 wurde das Heimatministerium neu gegründet und dem bestehenden Finanzministerium hinzugefügt. Das Politikfeld der Raumordnung ging dementsprechend aus dem Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie in das des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat über. Die gestiegene politische Aufmerksamkeit für Fragen der Landesplanung lässt auf einen Bedeutungsgewinn des Politikfelds schließen. Und tatsächlich ging aus dem Heimatministerium eine Reihe von Innovationen in der policy-Dimension des Politischen hervor, die vom Ministerium mit dem Titel „Heimatstrategie“ belegt wurden. Diese Strategie umfasst fünf Arbeitsschwerpunkte des Heimatministeriums: kommunaler Finanzausgleich, Landesentwicklungsplan, Breitbandausbau, Nordbayerninitiative und Behördenverlagerung, wobei der Landesentwicklungsplan im Rahmen dieser Arbeit aufgrund seiner koordinati-

ven Funktion in der Landesplanung als primus inter pares dieser fünf – als Säulen bezeichneten – Schwerpunkte des Heimatplans aufgefasst wird.

1.3 Forschungsstand und -frage

Es überrascht angesichts dieser weitreichenden Entwicklungen, dass bestehende Forschungsarbeiten zur Landesplanung in Bayern zumeist als Politikberatung oder Ressortforschung eher pragmatischen Charakter haben. Dazu zählen Forschungsarbeiten der Landesarbeitsgemeinschaft der ARL in Bayern (Ante 2005; ARL 2008) wie auch Studien politischer Stiftungen – insbesondere zum landesplanerischen Grundsatz der Gleichwertigen Lebensverhältnisse (Franke et al. 2011; Miosga 2012, 2015; Dudek & Kallert 2017). Weitere Arbeiten thematisieren die Geschichte der Landesplanung in Bayern (Hofmann 2004), die Europäisierung der Planungslandschaft (Schildbach 2003), die steigende Bedeutung des Klimawandels (Schulz 2013; Kufeld 2013) und neue Planungskulturen in der bayerischen Landesplanung (Bühler 2002; Kraus 2006). Mit der Reform des BayLPIG von 2004 setzt sich Manssen (2006) aus verwaltungsrechtlicher Perspektive auseinander. Weber (2005) untersucht Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern. Die politische Auseinandersetzung um das Zentrale-Orte-System in Bayern haben Leitz (2001) und Schoenberg & Bartholomae (2014) zum Thema. Darüber hinaus erscheinen in der Schriftenreihe zur Raumordnung und Landesplanung Arbeiten, die sich explizit mit der bayerischen Raumordnungspolitik auseinandersetzen; als jüngere Beiträge zu nennen sind Briegel (2017) zum Anbindungsziel im LEP, Futterknecht (2010) zur Bewertung von Teilraumgutachten und Merz (2006) zur Rolle Europäischer Metropolregionen in der bayerischen Landesentwicklung.

Aus dem dargelegten Forschungsstand ergibt sich ein Desiderat in der Analyse von Restrukturierungsprozessen staatlichen Raums². Die Arbeit folgt dabei der These, dass im Untersuchungszeitraum ein Strukturwandel in der Raumordnungspolitik des Freistaats Bayern feststellbar ist, der sich im Zuge eines breiteren Wandels von Staatlichkeit im Anschluss an die Globale Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Begleit- und Folgeerscheinungen ereignete. Konzepti- onell unterstützt wird diese Annahme durch das von Neil Brenner vorgeschlagene strategisch-relationale Verständnis staatlichen Raums. Demnach lässt sich der, von Vertreter*innen der materialistischen Staatstheorie festgestellte Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum postnationalen workfare-Regime,

2 Im Sinne von „State Space“ (Brenner 1997a; Jessop et al. 2008).

auch in der Raumordnung nachvollziehen – nach Brenner (2004) als Übergang vom *Spatial Keynesianism* zum *Rescaled Competition State Regime*. Im Anschluss an die Krisenjahre 2007/08 erkennen Staatstheoretiker*innen (u.a. Bruff 2014, Jessop 2016a, Peck & Theodore 2019) nun das Aufkommen einer neuen Form von Staatlichkeit, deren maßgebliches Charakteristikum eine strenge Sparpolitik ist. Die Dissertation sucht somit eine Antwort auf die Forschungsfrage, ob im Untersuchungszeitraum eine austeritäre Restrukturierung in der Raumordnungspolitik des Freistaats Bayern feststellbar ist. Als Austerität werden dabei die Priorisierung eines ausgeglichenen Staatshaushalts und der Verringerung von Staatsschulden sowie die daraus resultierenden Konsequenzen für das politische Handeln des Staates aufgefasst.

Die Koinzidenz dieser drei genannten Ereignisse verdeutlicht, weshalb eine Analyse der bayerischen Raumordnungspolitik auch über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinaus interessant ist. Durch die weitreichenden Reformschritte im Anschluss an – und unmittelbarer Bezugnahme auf – die Globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die Staatsschuldenkrise in Europa verdeutlicht die Arbeit als Fallstudie, welche raumordnungspolitischen Konsequenzen mit der austeritären Restrukturierung von Staatlichkeit einhergehen können. Durch den Fokus auf die Landesebene als rechtlichen Rahmen ergänzt die Forschungsarbeit Debattenbeiträge von Mießner (2017), der den Raumordnungsdiskurs in der Bundesrepublik auf nationalstaatlicher Ebene untersucht, Peck (u.a. 2014), der die lokalen Auswirkungen austeritärer Politiken in den Blick nimmt und Petzold (2018), der die „Geographien der Austerität“ als Konsequenz der Verrechtlichung der Haushaltsführung analysiert. Das Fallbeispiel Bayern ist dabei insbesondere für jene Länder interessant, die von der Staatsschuldenkrise weniger hart getroffen wurden. Neben den offensichtlichen, tiefgreifenden Einschnitten in die Staatshaushalte südeuropäischer Staaten entwickelte sich auch in den nordeuropäischen Staaten eine verschärfte Form von Sparsamkeit als Krisenbewältigungsstrategie.