

Michael Mießner

Staat – Raum – Ordnung

Zur raumordnungspolitischen Regulation
regionaler Disparitäten

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

1. Einleitung

„[Es gibt] nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie eibnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat.“ (Köhler 2004)

Diese Aussage des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler löste einen Sturm öffentlicher Entrüstung aus. Denn die grundgesetzlich abgesicherte Leitvorstellung der ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ gilt als der räumliche Ausdruck des Sozialstaates (vgl. Blotevogel 2011a: 140, Haber et al. 2014: 9, Müller/Sträter 2008: 260, Rosenfeld 2010: 1). Dieses Prinzip wurde offensichtlich vom Bundespräsidenten mit seiner Aussage in Frage gestellt.

Die *radical geography* hat hingegen schon in den 1980er Jahren gezeigt, dass sich die Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung auch in der räumlichen Entwicklung ausdrücken (vgl. Harvey 2006, Smith 1984). Kapitalistische Akkumulation produziert räumliche Ungleichheiten beziehungsweise regionale Disparitäten. Gleichzeitig sind diese Ungleichheiten eine notwendige Grundlage kapitalistischer Entwicklung. Wirtschaftliches Wachstum, das eines der wichtigsten Pfeiler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung ist, findet immer an einem bestimmten Ort statt – und nicht an einem anderen. Der *radical geography* zufolge versucht der deutsche Staat zwei widersprüchliche Ziele zu erreichen: einerseits das wirtschaftliche Wachstum, welches seine Grundlage ist, zu bestärken und gleichzeitig den räumlichen Ausgleich zu befördern.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es mit der (Bundes-)Raumordnung einen besonderen Staatsapparat, der sich der Regulation der räumlichen Verhältnisse annimmt. Die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit lautet: *Wie wird die räumlich ungleiche Entwicklung durch den bundesdeutschen Staat mittels des Staatsapparates Raumordnung prozessiert?* Um diese übergeordnete Fragestellung beantworten zu können, gilt es vier Teilfragen nachzugehen. *Erstens*, welche Position hat der Staatsapparat Raumordnung im Aufbau des Staates und worin bestehen seine Aufgaben? Diese Frage ist deshalb relevant, weil nur ein starker handlungsfähiger Staatsapparat in der Lage ist, die räumlichen Entwicklungen tatsächlich zu beeinflussen. Dafür benötigt er ausreichende Ressourcen (oder

wenigstens das Zugriffsrecht auf Ressourcen) und Kompetenzen. *Zweitens* ist die Frage zu beantworten, was unter dem Begriff der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' zu verstehen ist und warum dieser 'leere Signifikant' eine so wichtige Position im raumordnungspolitischen Diskurs einnehmen konnte. Dieser Begriff gilt heute als „das wichtigste Ziel der Raumordnungspolitik“ (Einig 2015: 45) und trotzdem hat jüngst eine sehr kontroverse Diskussion über die Sinnhaftigkeit dieses Zieles eingesetzt (vgl. die Beiträge im Themenheft „Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand“ der 'Informationen zur Raumentwicklung': Böhme/Zillmer 2015, Brandt 2015, Einig 2015, Elbe/Müller 2015, Klingholz 2015, Scharmann 2015). Deshalb soll geklärt werden, wie der Begriff der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' zu einem solch wichtigen raumordnungspolitischen Konzept werden konnte und worauf dieses Ziel die Raumordnungspolitik festlegt. *Drittens* gilt es aufzuzeigen, wie die Raumordnungspolitik auf die zu den jeweiligen historischen Zeitpunkten stattfindende räumliche Entwicklung reagierte. Da gesellschaftliche Entwicklung un stet verläuft, ist auch die räumliche Entwicklung durch Veränderung gekennzeichnet. Dies lässt historisch neue Problemlagen der räumlichen Entwicklung erwarten. Deshalb wird erforscht, wie seitens der Raumordnungspolitik darauf reagiert werden soll. *Viertens* wird der Aushandlungsprozess untersucht, in dem diese raumordnungspolitischen Konzepte entstehen. Handlungsempfehlungen sind nie eine einfache Reaktion auf die jeweiligen gesellschaftlichen Problemlagen oder deren Abbild. Sie sind immer auch vor dem politischen und gesellschaftlichen Hintergrund zu sehen. Daher ist zu erwarten, dass die sich in der Raumordnungspolitik durchsetzenden Handlungsempfehlungen ein Kompromiss widerstreitender gesellschaftlicher und politischer Interessen sind. Dieser kompromisshafte Aushandlungsprozess soll näher untersucht werden.

Der Staatsapparat 'Raumordnung' und 'Raumordnungspolitik' –
zur Abgrenzung der Begriffe

Zunächst ist abzugrenzen, was unter 'Raumordnung' in dieser Arbeit verstanden wird. Im aktuellen Handwörterbuch der Raumordnung wird der Begriff wie folgt beschrieben:

„Raumordnung als staatliche oder regionale Aufgabe ist derjenige Teil der Raumplanung, in dem *überörtliche* und *fachübergreifende* Entwicklungsvorstellungen formuliert und durch Programme, Pläne, Handlungskonzepte und Maßnahmen umgesetzt werden.“ (Sinz 2005: 863; Herv. i. O.)

Im Lexikon der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wird diese Definition präzisiert:

„Der traditionelle Terminus Raumordnung beschreibt die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes. ‘Zusammenfassend’ besteht die Koordinierungsaufgabe der Raumordnung daraus, vielfältige Fachplanungen aufeinander abzustimmen. ‘Überörtlich’ bedeutet, dass die Raumordnung räumlich und sachlich über den Wirkungsbereich des einzelnen ‘Ortes’, also der einzelnen Gemeinden, hinausgeht. ‘Übergeordnet’ bezieht sich auf die umfassende Planungshoheit des Staates, die aus seiner Gebietshoheit folgt. [Darauf; M. M.] sind alle öffentlichen Planungsträger der Staatsgewalt und damit auch der raumordnerischen Planung des betreffenden Landes verpflichtet.“ (ARL 2016)

Durch die Raumordnung werden Leitbilder und normative Vorstellungen über die Ordnung des deutschen Staatsgebietes entwickelt, die – wenn möglich – als Orientierung für die verschiedenen raumwirksamen Politiken des Bundes, der Länder, Landkreise, regionalen Planungsgemeinschaften und Kommunen dienen sollen (vgl. Krumbein et al. 2008: 16). Raumordnung wird also auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabebenen betrieben. In dieser Arbeit wird der Begriff der Raumordnung für die Raumordnung des *Bundes* gewählt. Dabei ist die nationale Maßstabebene nicht eine unmittelbar vorgefundene, sondern bereits das Ergebnis vorheriger gesellschaftlicher Aushandlungen und Entwicklungen. Von der Bundesraumordnung ist die *Landesplanung* zu unterscheiden, die „wenn auch mit speziellen Instrumenten und spezieller Bindungswirkung, die Raumordnungskompetenz auf Länderebene umreißt“ (Goppel 2005: 561). Als Raumordnung wird also dasjenige Ressort des Bundes bezeichnet, das Leitbilder und normative Vorstellungen über die räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland entwirft und im Rahmen seiner Möglichkeiten auf ihre Umsetzung drängt. In dieser Arbeit wird Raumordnung in Anlehnung an die historisch-materialistische Staatstheorie als Staatsapparat bezeichnet. Der Staat ist „nicht einfach ein vollständiges Produkt“ (Poulantzas 2002: 42), sondern besteht aus – durchaus widersprüchlichen – „staatlichen Zweigen und Apparaten“ (ebd.: 165), die aber dennoch eine „*Gesamtheit*“ (ebd.: 83; Herv. i. O.) bilden.

Für gewöhnlich wird der Begriff der Raumordnungspolitik für „alle diejenigen Aktivitäten des Staates oder ihm nahe stehender Institutionen“ verwendet, „die darauf gerichtet sind, eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung von Räumen oder Regionen zu erreichen“ (Sinz 2005: 863). Wird der Begriff auf diese Weise verstanden, so betreiben „neben den für Raumordnung zuständigen Ressorts [...] auch viele andere Fachressorts, namentlich die Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrsministerien, sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie z.B. Regionalverbände, Raumordnungspolitik“ (ebd.). In Abgrenzung dazu wird in dieser Arbeit zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes nur diejenige Politik als Raumordnungspolitik bezeichnet, die vom für Raumordnung

zuständigen Ressort des Bundes betrieben wird. Dieses präzisere Verständnis von Raumordnungspolitik ermöglicht es, zwischen der Politik des Staatsapparates Raumordnung auf der einen und den vielen anderen raumrelevanten Politiken des Bundes und der Länder auf der anderen Seite zu unterscheiden. Der Staatsapparat Raumordnung entwickelt Leitvorstellungen und Konzepte zur Bewältigung räumlicher Probleme und dringt auf ihre Anwendung durch raumrelevante Politiken, wie bspw. die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), die jedoch im Kompetenzbereich eines anderen Staatsapparates liegen – zum Beispiel im Falle der GRW des Wirtschaftsministeriums.

Stand der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Diskussion

Im Folgenden wird der Stand der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Diskussion bezüglich der Forschungsfragen dargestellt. Es wird aufgezeigt, welche Aspekte wie in der wissenschaftlichen Diskussion bereits verankert sind. Weiterhin werden Forschungslücken und Forschungsdesiderate benannt.

Bezüglich der *übergeordneten Fragestellung* nach dem Umgang der Raumordnungspolitik mit der räumlich ungleichen Entwicklung kann festgehalten werden, dass der räumliche Ausgleich – neben der Förderung des Wirtschaftswachstums und der ‘Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen’ – als eines der wichtigsten raumordnungspolitischen Ziele gilt (vgl. Blotevogel 2011b: 183, Sinz 2005: 865). Laut jüngsten Forschungsergebnissen präge ein solches Ausgleichs- und Harmoniedenken die raumordnerische Diskussion seit der Weimarer Republik (vgl. Leendertz 2008):

„Den gedanklichen Rahmen dafür bildete die Idee der Volksgemeinschaft, unter deren Rubrum sich für zahlreiche Planer und Wissenschaftler die Möglichkeit bot, eine gesellschaftliche Neuordnung großen Stils umzusetzen.“ (ebd.: 394)

In der kritischen Aufarbeitung der Entwicklung der Raumordnung in Deutschland werden daher die inhaltlichen und personellen Kontinuitäten von der Weimarer Republik über die Zeit des Nationalsozialismus bis in die Bundesrepublik Deutschland betont (vgl. Becker 2006, Blotevogel 2011a, Deutsche Forschungsgemeinschaft 2006, Leendertz 2008, Mäding/Strubelt 2009). Diese Studien sind wichtig, um die entsprechenden und noch 2006 vom Präsidium der ARL konstatierten gravierenden „Lücken im Forschungs- und Wissensstand“ (Mäding 2009: 2) zu schließen. Gleichwohl erscheint die Kontinuität des raumplanerischen und raumordnerischen Ausgleichsanspruches so tendenziell als Ausdruck personeller Kontinuitäten und der Beständigkeit raumordnerischer Denkmuster.

Diese Analysen lassen außer Acht, dass es erklärtes Ziel der Raumordnungspolitik ist, die räumliche Entwicklung zu beeinflussen:

„Ziel [der Raumordnungspolitik; M. M.] ist es, eine den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens auf der Ebene von Ländern und Regionen zu erreichen.“ (Sinz 2005: 863)

Eine Raumordnungspolitik, die sich nicht mit der jeweils aktuellen räumlichen Situation auseinandersetzt und lediglich in ihren bisherigen Konzepten verharrte, würde schnell ihr eigenes Schicksal besiegeln (Mießner 2015a: 198f.) – schließlich würde sie auf diese Weise keinesfalls die erstrebenswerte räumliche Entwicklung oder Ordnung erreichen können. Historisch-materialistische Regionalwissenschaftler*innen betonen deshalb die Bedeutung der räumlichen Entwicklung für die staatliche Regional- und Raumpolitik (bspw. Brenner 2004: 14). In diesem Sinne untersuchte Brenner „the major role of state institutions, at various scales, in mediating and regulating [the] interplay“ zwischen „capital investment patterns and the evolution of territorial inequalities“ (ebd.). In seiner Analyse betont Brenner auch die überragende Bedeutung des Ausgleichszieles für die deutsche Regional- und Raumordnungspolitik, die er als Versuch interpretiert, das Wachstum über das gesamte Staatsgebiet möglichst gleichmäßig zu verteilen (ebd.: 115, ähnlich Heeg 2001). Dieses Ausgleichziel, das insbesondere in den 1950er bis 1970er Jahren vorgeherrscht habe, trete jedoch seit den 1980er Jahren aufgrund der zunehmenden regionalen Disparitäten zugunsten der Wachstumsorientierung in den Hintergrund (vgl. Brenner 2004).

In Bezug auf die *erste Teilfrage* dieser Arbeit, *nach der Bedeutung der Raumordnung im Aufbau des Staates* werden in der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Literatur die 1950er und 1960er Jahre für gewöhnlich als Phase der „Planungseuphorie“ (bspw. Fürst 2010: 52, Gnest 2008: 2, Hübler 1991: 32) beschrieben.¹ In dieser Zeit habe sich „der Bund relativ stark in der Raumplanung engagiert“ (Fürst 2010: 52). Die 1970er Jahre werden in der Literatur als „Ende der Planungseuphorie“ (Gnest 2008: 2) bezeichnet. Die mehr als fünfjährigen Verhandlungen um das Bundesraumordnungsprogramm (1969 bis 1975), dessen

1 Als Ausdruck dieser ‘Planungseuphorie’ gelten „die Auseinandersetzung mit den Ländern über die Kompetenz in der Raumordnung 1953/54“ im Rahmen des sogenannten Baurechtsgutachtens, „die Förderung des Wohnungsbaus, die Förderung der ländlichen Räume, erste Ansätze eines Zentrale-Orte-Konzepts auf Bundesebene 1958 im Rahmen der Bundes-Regionalpolitik, die Auseinandersetzung um das Bundesraumordnungsgesetz 1961–65“ und die „Forderung des Bundestages 1969, ein Bundesraumordnungsprogramm zu erstellen“ (Fürst 2010: 52).

Ergebnis als 'inhaltsleer' beschrieben wird, hätten schließlich dazu geführt, dass eine „Konsolidierungsphase“ einsetzte (Hübler 1991: 32f.). Diese sei „von der Einsicht“ dominiert gewesen, „daß die großräumige Struktur der Bundesrepublik im Verhältnis zu vergleichbaren Ländern als relativ günstig zu bewerten ist“ und aufgrund der „Verrechtlichung vieler Entscheidungsprozesse“, sowie der „Einengung des Handlungsspielraumes des Staates wegen des begrenzten Entwicklungspotentials (Wirtschaftswachstums)“ die Lösungen der Probleme „mit Mitteln der Raumordnung nur noch in Ausnahmefällen“ zugelassen würden (ebd.: 33). In den 1990er Jahren sei eine Neuorientierung des „raumordnerischen Selbstverständnisses“ (Blotevogel 2011b: 185) zu erkennen. Mit dem 'Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen' (1993) sei die „Entwicklungsaufgabe“ (ebd.) der Raumordnung stärker betont sowie eine „Stärkung der Eigeninitiative“, die Betonung endogener Potentiale und „die Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit“ (Gnest 2008: 19) akzentuiert worden. Im Rahmen dessen fand auch eine verstärkte Fokussierung auf die strategisch bedeutsamen Europäischen Metropolregionen statt (Blotevogel 2011b: 183). In den 2000er Jahren sei die Raumplanung aufgrund der eingangs erwähnten Infragestellung der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' durch den Bundespräsidenten, des – wegen der „Privatisierung öffentlicher Aufgabenträger“ – sinkenden Einflusses des Staates sowie durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 „unter Druck“ geraten (Gnest 2008: 24ff.). Aufgrund der Föderalismusreform sei es nun den Ländern möglich, im Bereich der Raumordnung „von der Gesetzgebung des Bundes abzuweichen“ (ebd.: 26) – befürchtet wird ein „Flickenteppich differenter Rechtslagen“ (Kirchhoff 2003: 6).

Auch historisch-materialistisch inspirierte Arbeiten betonen den Bedeutungsgewinn räumlicher Planung in den 1950er und 1960er Jahren (vgl. Brenner 1997a, Heeg 2001: 113ff., Krumbein et al. 2008: 15ff., Müller/Sträter 2008: 255f., Welch-Guerra 2012, Welch-Guerra 2015) im Rahmen der Herausbildung des *Spatial Keynesianism* in Deutschland (Brenner 2004: 114ff., Schipper 2013: 99ff.). Max Welch-Guerra (2015: 287, vgl. 2012: 41) kritisiert allerdings den Begriff der 'Planungseuphorie'. Es komme einem „Verzicht auf eine Erklärung gleich“, diese „für die Geschichte der räumlichen Planung so wesentliche Phase [...] mit der Bezeichnung eines Gemütszustandes“ zu umschreiben (Welch-Guerra 2015: 287). Die Aufwertung der räumlichen Planung sei vielmehr Teil einer „erstaunlich breit getragenen Offensive, um die gesamtgesellschaftliche Rationalität einer führenden kapitalistischen Wachstumsgesellschaft zu optimieren“ (Welch-Guerra 2012: 41). Neil Brenner (2004) gelten die darauf folgenden 1970er Jahre und die in dieser Zeit deutlich zu Tage tretende Krise des Fordismus als Beginn des

Überganges zum *Rescaled Competition State Regimes*. Im Zuge dessen seien maßstabssensible Politiken des deutschen Staates durchgeführt worden, die auf die Europäischen Metropolregionen als Zentren der weltwirtschaftlichen Integration ausgerichtet seien (ebd.: 257ff.). Gleichzeitig finde ein immer stärkeres *downscaling* staatlicher Verantwortung für die lokale und regionale Entwicklung statt (vgl. Brenner 1997a: 560ff., Heeg 2001: 129ff., Krumbein et al. 2008: 18ff.) – weshalb die Position der Raumordnung im Aufbau des Staates immer schwächer werde.

Die raumplanerische und regionalwissenschaftliche Diskussion eint die Einschätzung, dass räumliche Planung und Raumordnung in den 1950er und 1960er Jahren einen großen Bedeutungsgewinn verzeichnete und Raumordnung einen entsprechend hohen Stellenwert im Aufbau des Staates erhielt und anschließend die Position der Raumordnung stetig schwächer wurde. Zu klären bleibt, ob sich der Staatsapparat Raumordnung in diese Geschichtsschreibung einfügt und aufgrund welcher historisch spezifischen Situation dieser Apparat geschaffen wurde.

In Bezug auf die *zweite Teilfrage, was unter dem Begriff der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' zu verstehen ist und warum dieser eine so wichtige Position im raumordnungspolitischen Diskurs einnehmen konnte*, wird in der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Diskussion festgehalten, dass der Terminus seit Bestehen der Raumordnung eine wichtige Leitvorstellung der Raumordnungspolitik sei (vgl. Blotevogel 2011a, Brenner 2004, Ernst 1977, Kawka 2015, Leendertz 2008, Leendertz 2009, Müller/Sträter 2008, Schipper 2013, Väh 1980, Welch-Guerra 2012). Für Ariane Leendertz (2009: 210) liegt der Ursprung des Begriffes der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' im „Harmonie- und Ausgleichsdenken, das sich seit den raumplanerischen Anfängen in den zwanziger Jahren immer mehr verfestigt und sich danach unter dem Dach der Volksgemeinschaftsideologie Ende der dreißiger Jahre als konkrete raumordnungspolitische Leitvorstellung verdichtet und etabliert hat“. In Leendertz' Verständnis ist die 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' der Ausdruck der antiliberalen Tradition der Raumordnung, die sich weigere, die „Pluralität und Dynamik moderner Gesellschaften zu akzeptieren“ (Scheuplein 2009a: 84). Daran änderten für sie auch die Versuche führender Raumordner*innen der 1950er und 1960er Jahre, die 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' aus dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes abzuleiten, wenig (vgl. Leendertz 2008: 396ff.).

Werner Ernst (1977) und Heinrich Blotevogel (2011a: 140), die stellvertretend für viele andere Stimmen im raumordnerischen Diskurs stehen, verstehen die 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes. Dieses „verpflichtet den Staat, unter anderem dort, wo in wesentlichen Bereichen ungleiche Lebensbedingungen bestehen, diese zu beseitigen oder

wenigstens abzubauen, und verbietet jedenfalls solche räumlichen Ungleichheiten zu schaffen oder zu fördern“ (Ernst 1977: 15). Auch für historisch-materialistische Geograph*innen ging es mit der Idee der ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ darum, gleiche Lebensbedingungen im gesamten nationalstaatlichen Territorium herzustellen (vgl. Brenner 2004: 142, Schipper 2013: 103).

Wendelin Strubelt hat in seiner „Suche nach der Gleichwertigkeit in offiziellen Dokumenten der Raumordnung“ herausgearbeitet, dass „nach dem unmittelbaren Wiederaufbau der Nachkriegszeit eine ausgeglichene Raumstruktur als integrierendes Element eines zusammenhängenden Staatsgebietes (eines Nationalstaates) als öffentliche Aufgabe angenommen wurde“ (2004: 280f.). Zu Beginn sei diese Vorstellung „von den Unterschieden zwischen Stadt und Land sowie Abwanderungsproblematiken“ geprägt gewesen, später ging es um „die Gleichwertigkeit der Infrastruktur und Zugänglichkeit“ (ebd.: 281) und um die ‘individuelle Chancengleichheit’ (ebd.: 305). Ende der 1970er Jahre sei die ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ in die Ziele der Nachhaltigkeit eingebettet worden (ebd.: 281) und nach der Wiedervereinigung „die Frage nach der wirtschaftlichen Entwicklung“ erneut in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten (ebd.: 305). Dies deutet darauf hin, dass „die Ansichten darüber, welche raumprägenden Ziele, Normen und Politikstrategien in dieser Formel stecken“ divergieren und „es immer wieder zu fachlichen Debatten und öffentlichen Disputen“ über den Inhalt von ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ kommt (Müller/Sträter 2008: 260f.). Aktuell wird betont, dass „[g]leichwertig nicht gleich“ bedeute (Barlösius 2006: 16), dass eine „Neuinterpretation“ (Hahne 2005: 257) dieses Zieles notwendig sei oder gar dieses Konzept durch die Anerkennung der ‘Vielfalt’ ersetzt und gefordert, dass ‘gleichwertig’ aus dem Forderungskatalog der Raumordnungs- und Regionalpolitik gestrichen werden sollte (vgl. Klingholz 2015, Kuhn/Klingholz 2013).

In der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Literatur wird folglich hervorgehoben, dass der Begriff ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ im Sinne einer ausgeglichenen Raumstruktur zu interpretieren sei – einige Autor*innen betonen, dass der Ursprung dieses Denkens in der Volksgemeinschaftsideologie der 1930er Jahre liege. In jüngeren Publikationen wird darauf hingewiesen, dass der Begriff zu unterschiedlichen historischen Zeitpunkten unter dem Dach des räumlichen Ausgleiches unterschiedlich interpretiert wurde. Im Anschluss an diese letzte Diagnose ist zu klären, warum mit einem Begriff unterschiedliche Inhalte verbunden wurden. Außerdem wurde bisher nicht bestimmt, warum ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ sich zu einem so wichtigen Begriff im raumordnerischen Denken entwickeln konnte.

Bezüglich der *dritten Teilfrage, wie Raumordnungspolitik auf die zu den jeweiligen historischen Zeitpunkten stattfindende räumliche Entwicklung reagierte*, wird die Situation in der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Diskussion wie folgt eingeschätzt: In den 1950er und 1960er Jahren galt, wie bereits dargestellt, der räumliche Ausgleich als richtige raumordnungspolitische Strategie zur Bearbeitung der regionalen Entwicklung der Zeit. Für Ariane Leendertz blieb bis in die 1970er Jahre im raumplanerischen Denken die „Skepsis gegenüber einer pluralistischen Massen- und Großstadtgesellschaft virulent, in der sich die Gemeinschaft vermeintlich aufzulösen drohte“ (2008: 397). Leendertz diskutiert Pro und Contra einer räumlichen Ausgleichspolitik nicht „im Kontext des realen Ausmaßes räumlicher Disparitäten“ (Scheuplein 2009a: 84). Eine vorsichtige Abkehr vom Ausgleichsparadigma sei lediglich auf „Druck des wirtschaftlichen Strukturwandels“ seit Ende der 1960er Jahre und aufgrund des politischen Umschwungs durch die seit 1969 regierende sozialliberale Koalition erfolgt (Leendertz 2008: 398f.). Erst zu diesem Zeitpunkt „traten die großstadtfeindlichen und ballungskritischen Ressentiments, die das raumplanerische Denken über viele Jahrzehnte geprägt hatten, in den Hintergrund“ (ebd.). Da auf diese Weise die ordoliberalen Staatsinterventionen der 1950er und 1960er Jahre hauptsächlich als konservative interpretiert werden, legt sich Leendertz mit dieser Interpretationslinie „auf eine ultra-liberale Position fest, die jedwede staatliche Aktivität als Eingriff in bürgerliche Freiheitsrechte wertet“ (Scheuplein 2009a: 84).

Eine ähnliche Deutung der Entwicklungen wie Leendertz vertritt Hans Blotevogel. Auch er betont die „Kontinuität“ (Blotevogel 2011a: 115) raumplanerischer Denkmuster. Erst mit dem Wandel der „gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen“, als „die marktliberalen Bedenken gegenüber einer keynesianischen Steuerung in die Defensive“ gerieten, sei „öffentliche Planung nun zu einem Inbegriff von Modernität, Fortschritt und Reformwillen“ geworden (ebd.: 134f.). Gleichzeitig habe „der Gleichheits- und Emanzipationsgedanke eine besondere Aufwertung“ erlebt, weshalb „[d]er traditionelle Raumordnungsgedanke eines durch staatliche Interventionen herzustellenden Ausgleichs zwischen prosperierenden Ballungsgebieten und strukturschwachen ländlichen Notstandsgebieten“ in den 1960er Jahren „auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz“ gestoßen sei (ebd.: 135). Dieses Planungsverständnis sei aber aufgrund der „Ölkrise von 1973“, die „dadurch ausgelöste wirtschaftliche Rezession“ und damit einhergehenden sinkenden „Prognostizierbarkeit sozioökonomischer Entwicklungen“ ins Hintertreffen gekommen (ebd.: 160f.). Aus diesem Grund sei auch das „Modell des Wohlfahrtsstaates [...] in die Kritik geraten und mit ihm die Vorstellung, der Staat solle und könne [...] seinen Bürgern eine umfassende Daseinsvorsorge in allen

Teilen des Landes auf einem annähernd gleichen Niveau bereitstellen“ (ebd.: 161). Aus Blotevogels Sicht war das Ausgleichsziel seit den 1990er Jahren nicht mehr so zentral wie noch zuvor, hatte aber neben den Zielen der Unterstützung des Wirtschaftswachstums und der Ressourcensicherung weiter Bestand.

In all den vorgestellten Forschungen wird betont, dass der räumliche Ausgleich seit Bestehen der Raumordnung das wesentliche Ziel der Raumordnung sei. Es habe zwar Verschiebungen in der inhaltlichen Ausrichtung – von konservativer Großstadtkritik über keynesianische Steuerungsmodelle bis hin zu liberalen Ausgleichsbestrebungen – gegeben, das Ausgleichsziel sei aber immer die übergreifende Klammer gewesen. In diesem Sinne sei Raumordnungspolitik stets bestrebt, der räumlich ungleichen Entwicklung entgegenzuwirken.

Historisch-materialistisch inspirierte Geograph*innen und Regionalwissenschaftler*innen argumentieren, dass die fordistische „Raumordnungspolitik in den 60er und frühen 70er Jahren auf das Staatsterritorium als Ganzes ausgerichtet war, das als homogener geographischer Raum begriffen wurde“ (Brenner 1997a: 551). Es sollten die „sozio-ökonomischen Verhältnisse“ in den Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse im Vergleich zu den strukturstarken Regionen zurückblieben (ebd.: 551). Das Erstarren der Raumordnungspolitik stehe in engem Zusammenhang mit den „deutlichen Anzeichen einer ungleichen räumlichen Entwicklung“ (Heeg 2001: 121, vgl. Krumbein et al. 2008: 15ff.). Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden räumlichen Ungleichheiten sei es um die „Optimierung des nationalstaatlichen Territoriums als Produktionsraum fordistischer Großunternehmen“ (Heeg 2001: 121) gegangen. Die fordistische Raumordnungspolitik beruhe auf der Annahme, „daß das gesamte staatliche Territorium die geographische Größe darstelle, innerhalb der die räumliche Fixierung für den Kapitalismus gesichert werden müsse“ (Brenner 1997a: 552). Das vorrangige Ziel der Raumordnungspolitik sei es, „den Industrialisierungsprozess auf dem gesamten Staatsgebiet möglichst gleichmäßig voranzutreiben“ (ebd.: 551, vgl. Brenner 2004: 142, Schipper 2013: 102). Aus Sicht von Susanne Heeg bedeute dies „die Förderung eines national organisierten räumlichen Ausgleichs“ (2001: 125). Mit dem Übergang zur postfordistischen Gesellschaftsformation sei zwar immer deutlicher geworden, dass „ungleichmäßige, geographische Entwicklung [...] nicht mittels staatlicher Intervention abgeschafft, sondern nur mehr oder weniger erfolgreich staatlich verwaltet werden“ könne (Brenner 1997a: 557f). Dennoch habe „der Bund am Prinzip des räumlichen Ausgleichs festgehalten“ (ebd.). Auch diese Autor*innen betonen die besondere Stellung des räumlichen Ausgleichszieles für die Raumordnungspolitik. Der Ausgleichsanspruch sei aber seit der Krise

des Fordismus zunehmend zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen in den Hintergrund gedrängt worden.

Der räumliche Ausgleichsanspruch ist in diesem Sinne als Unterstützung des sich in den 1950er und 1960er Jahren vollziehenden Wachstums zu interpretieren. Der räumliche Ausgleich sei seit den 1970er Jahren nach und nach dem Wettbewerbsfähigkeitsziel untergeordnet worden. Zu klären ist einerseits, ob die Diagnose der großen Bedeutung des Ausgleichsanspruches für die 1950er und 1960er Jahre und des Bedeutungsverlustes dieses Zieles seit den 1970er Jahren zutrifft. Andererseits ist offen, wie es konkret zur Veränderung dieses raumordnungspolitischen Zieles kam. Dies soll im Rahmen der vierten Teilfrage untersucht werden.

Diese *vierte Teilfrage, wie der Aushandlungsprozess raumordnungspolitischer Konzepte verläuft*, ist bisher in der raumplanerischen und regionalwissenschaftlichen Literatur kaum behandelt worden. Neil Brenner betont zwar, dass der konkrete Aushandlungsprozess von den jeweiligen Kräfteverhältnissen und strategischen Koalitionen abhängt (2004: 82ff.), hat diesen jedoch nicht in seinen empirischen Analysen beforcht. Diese Diagnose trifft auch auf die Arbeit von Susanne Heeg zu, welche mit ihrer Forschung die „Regulation räumlicher Verhältnisse in der BRD“ und vor allem deren „Ausprägungen in Berlin-Brandenburg und Baden-Württemberg“ (2001: 308) untersuchte. Sie zeigt auf, welche Auswirkungen die Reskalierung staatlicher Politikverflechtung im Mehrebenensystem für die Regulation der räumlichen Verhältnisse in den Bundesländern hatte. Entsprechend dieser stärker *scale*-orientierten Forschung ging es ihr nicht darum, die politischen Aushandlungsprozesse, die zur Herausbildung von bestimmten Politiken führen, zu untersuchen.

Einzig die Dissertation von Werner Väth (1980) nimmt sich dieser Frage an. Darin untersucht Väth die Entstehung und den Aushandlungsprozess eines einzelnen Programmes, nämlich des Bundesraumordnungsprogrammes von 1969 bis 1975. An diese Forschung soll mit der vorliegenden Arbeit angeknüpft und die Analyse auf einer allgemeineren Ebene durchgeführt werden. Auf einer solchen allgemeineren Ebene wurde die politische Aushandlung und Durchsetzung der Bundesraumordnungspolitik bisher nicht untersucht. Diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 wird unter Bezug auf historisch-materialistische Theorien zunächst aufgezeigt, wie räumliche Entwicklung unter kapitalistischen Verhältnissen verläuft und wie der Staat zur Regulation dieser räumlichen Verhältnisse im Rahmen des *State Spatial Process* (Brenner 2004) beiträgt, sowie erläutert, wie

die vorgestellten historisch-materialistischen Theorien methodisch für die Untersuchungsfragestellung operationalisiert wurden. Gegenstand des dritten Kapitels ist die Herausbildung des Staatsapparates Raumordnung unter den Rahmenbedingungen des deutschen Fordismus, die in der Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes 1965 mündete.

Die konkrete empirische Untersuchung der Aushandlung raumordnungspolitischer Konzepte erfolgte anhand zweier Untersuchungszeiträume, die als Wendepunkte für einen „neuen Akkumulationstyp“ (Kannankulam 2008, vgl. Candeias 2009a, 2009b,) gelten: Dies sind die ‘Krise des Fordismus’ (Hirsch 2005: 124) und die aktuelle Krise des ‘neoliberalen Finanzmarktkapitalismus’ (Hirsch 2009: 182) nach 2008. Diese Untersuchungszeiträume wurden ausgewählt, weil in der Folge von wirtschaftlichen Krisenprozessen bisherige Steuerungsvorstellungen auf dem Prüfstand stehen und im Diskurs (kurzzeitig) verschiedene Alternativen artikulierbar sind. Es ist zu erwarten, dass hier der Ein- und Ausschluss unterschiedlichster Handlungsalternativen genau in den Blick genommen werden kann. Dazu wurden die Debatten in Bundestag und Bundesrat, den jeweils zuständigen Ausschüssen sowie die raumordnungspolitischen Publikationen, die durch den Staatsapparat Raumordnung veröffentlicht wurden, analysiert. In Kapitel 4 wird die empirische Untersuchung der Raumordnung(spolitik) im Zuge der Krise des Fordismus – und hier genauer in den Jahren 1973 bis 1978 – vorgestellt. Darin werden zunächst die Ergebnisse der Kontextanalyse dargestellt (Kapitel 4.1) und anschließend die Position des Staatsapparates Raumordnung während der fordistischen Krise untersucht (Kapitel 4.2). Im Anschluss wird aufgezeigt, wie der leere Signifikant ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’ seinen Weg in den raumordnungspolitischen Diskurs fand und welche Inhalte mit ihm verbunden waren (Kapitel 4.3). Abschließend wird die politische Aushandlung der raumordnungspolitischen Handlungsstrategien nachgezeichnet (Kapitel 4.4). In Kapitel 5 wird die Entwicklung der Raumordnung(spolitik) im Zuge der Herausbildung des *Rescaled Competition State Regimes* seit den 1980er Jahren erläutert. Diese Ausführungen sind für das Verständnis der im anschließenden Kapitel 6 erfolgenden Darstellung der zweiten empirischen Untersuchung notwendig: der Raumordnungspolitik von 2008 bis 2012. Dieses sechste Kapitel folgt der Gliederung des Kapitels 4.

Die Arbeit wird durch ein Fazit abgerundet (Kapitel 7), in dem pointiert dargestellt wird, wie in der Bundesrepublik Deutschland räumlich ungleiche Entwicklung mit Hilfe des Staatsapparates Raumordnung prozessiert wird.