

Bayerische Landesentwicklung im Lichte von Finanzkrise und austeritätspolitischem Föderalismus: Bestandsaufnahme und Herausforderungen

Dudek, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dudek, S. (2022). Bayerische Landesentwicklung im Lichte von Finanzkrise und austeritätspolitischem Föderalismus: Bestandsaufnahme und Herausforderungen. In M. Miosga, S. Dudek, & A. Klee (Hrsg.), *Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern* (S. 46-58). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394034>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Dudek, Simon:

**Bayerische Landesentwicklung im Lichte von Finanzkrise
und austeritätspolitischem Föderalismus –
Bestandsaufnahme und Herausforderungen**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394034>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 46 - 58.= Arbeitsberichte der ARL 35.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Simon Dudek

BAYERISCHE LANDESENTWICKLUNG IM LICHT VON FINANZKRISE UND AUSTERITÄTSPOLITISCHEM FÖDERALISMUS – BESTANDSAUFNAHME UND HERAUSFORDERUNGEN

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Austerität als staatliche Reaktion auf die Eurokrise
- 3 Austeritätspolitischer Föderalismus in der bayerischen Raumordnung
 - 3.1 Kommunalisierung – Aufgabendelegation in der Landesentwicklung
 - 3.2 Wettbewerb – Eine verschärfte Konkurrenz zwischen Bayerns Kommunen
 - 3.3 Responsibilisierung – Ein neues Verhältnis von Freistaat und Gemeinden
- 4 Schlussbetrachtung – Konsequenzen der Sparpolitik für die Landesentwicklung

Literatur

Kurzfassung

Im Dezember 2009 gab die Bayerische Staatsregierung das Ziel einer grundlegenden Neugestaltung der Landesentwicklung im Freistaat nach den Prinzipien der Liberalisierung, Deregulierung und Kommunalisierung aus. Diese Entscheidung fällt zusammen mit dem Aufkommen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der daran anschließenden Eurokrise, in deren Zuge sparpolitische Ziele an Bedeutung gewannen. Ausgehend von der Beschreibung eines austeritätspolitischen Föderalismus durch den Geographen Jamie Peck analysiert dieser Beitrag die raumordnungspolitischen Reformen in Bayern zwischen 2008 und 2018. Hierzu stützt er sich auf die Merkmale der Kommunalisierung, des Wettbewerbs und der Responsibilisierung von Städten und Gemeinden und prüft, ob diese Logiken auch im Freistaat nachzuvollziehen sind. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Konsequenzen des austeritätspolitischen Föderalismus für die strukturschwachen Kommunen Bayerns.

Schlüsselwörter

Austerität – austeritätspolitischer Föderalismus – Kommunalisierung – Wettbewerb – Responsibilisierung

Bavarian state development in the light of the financial crisis and austere federalism: stocktaking and challenges

Abstract

In December 2009, the Bavarian State Government issued a fundamental reorganisation of state development in Bavaria according to the principles of liberalisation, deregulation and municipalisation. This decision coincides with the emergence of the

global financial and economic crisis and the subsequent euro crisis, in the wake of which austerity policy objectives gained importance. Based on the description of an austere federalism by geographer Jamie Peck, this paper analyses the spatial planning reforms in Bavaria between 2008 and 2018. Based on the characteristics of municipalisation, competition and responsabilisation of cities and municipalities the paper examines whether these logics can also be observed in Bavaria. The article concludes with a discussion of the consequences of austere federalism for structurally weak municipalities in Bavaria.

Keywords

Austerity – austere federalism – municipalization – competition – responsabilisation

1 Einleitung

Historisch stellt sich die bayerische Landesentwicklung als Paradox dar: Ende der 1970er Jahre, als die Chicago School of Economics an Einfluss gewann und sich neoliberale Politikansätze weltweit etablierten, formalisierte die Bayerische Staatsregierung mit dem ersten Landesentwicklungsprogramm ihre Planungsbemühungen. 30 Jahre später, als im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise allenthalben die Krise des neoliberalen Denkens verkündet wurde, beschloss der Ministerrat der Bayerischen Staatsregierung, die Landesentwicklung nach den Prinzipien der Deregulierung, Liberalisierung und, soweit möglich, Kommunalisierung neu auszurichten (Bayerische Staatsregierung 2009). Die Folge war ein Bedeutungsverlust der Landesplanung durch das Wegbrechen koordinativer Kompetenzen.

Der vorliegende Beitrag nimmt diese Beobachtung zum Anlass, anhand einer staats-theoretischen Analyse nach den Ursachen für diese Verschiebung zu fragen. Er orientiert sich dabei an den Arbeiten Neil Brenners (Brenner 1997; Brenner 2004) zum State Spatial Process. Darin führt Brenner eine Periodisierung raumordnungspolitischer Leitideen in Anlehnung an die Regulationstheorie (Boyer 1990; Aglietta 2000; für die Raumplanung: Danielzyk 1998) und die darauf basierende materialistische Staatstheorie (Jessop 1990; Jessop 2002) ein. Demnach ist der Fordismus geprägt durch einen räumlichen Keynesianismus, der auf die territoriale Gleichverteilung staatlicher Leistungen und den Abbau regionaler Disparitäten ausgerichtet ist. Mit dem Übergang in den Postfordismus zeichnet sich ein neues räumliches Ordnungsprinzip ab, das sich durch die gezielte Stärkung von Metropolen und eine forcierte Wachstumsorientierung definiert.

Durch das Eintreten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und die daran anschließende Eurokrise erkennen staats-theoretische Ansätze eine sich neuformierende Ausprägung von Staatlichkeit (Streck 2013; Jessop 2016). Diese definiert sich durch eine forcierte sparpolitische Ausrichtung staatlichen Handelns sowie strengere Disziplinierungsmechanismen (Haffert 2016: 10) und wird in Konsequenz als Austeritätsstaat bezeichnet. Eine entsprechende raumordnungspolitische Leitidee wurde daraus noch nicht abgeleitet. Der Beitrag schlägt hierfür das Konzept des austeritätspolitischen

Föderalismus (austere federalism) nach Peck (2012, 2016) und Petzold (2018) vor und diskutiert dessen Relevanz für das Verständnis der bayerischen Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018.

Im folgenden Kapitel wird zunächst der Begriff der Austerität eingeführt, wobei die damit einhergehenden staatstheoretischen Verschiebungen im Mittelpunkt stehen. Das Konzept des austeritätspolitischen Föderalismus wird darauf aufbauend als raumordnungspolitische Konsequenz dargestellt und anhand der Merkmale der Kommunalisierung, des Wettbewerbs und der Responsibilisierung näher erläutert. Im dritten Kapitel wird anhand der raumordnungspolitischen Reformen des jeweils für Landesentwicklung zuständigen Wirtschafts- (2008–2013) bzw. Finanzministeriums (2013–2018) untersucht, inwiefern diese Diagnose auf die Restrukturierung der bayerischen Raumordnungspolitik im Anschluss an die Krisenjahre zutrifft. Vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse diskutiert das abschließende vierte Kapitel als Schlussbetrachtung die Konsequenzen dieser Verschiebungen für die Kommunen in Bayern.

2 Austerität als staatliche Reaktion auf die Eurokrise

Austerität bezeichnet eine Politik des Schuldenabbaus und des Ausgleichs von Staatshaushalten mit dem Ziel, Volkswirtschaften wettbewerbsfähig zu gestalten (Blyth 2013: 24). Im deutschsprachigen Raum wird der Begriff erst seit der Eurokrise breiter rezipiert. In dieser wurde die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) als Strategie zur Krisenbewältigung verfolgt. Die rechtliche Durchsetzung dieses sparpolitischen Primats vollzog sich dabei auf verschiedenen Maßstabsebenen anhand der Durchsetzung sogenannter Schuldenbremsen. So verpflichtete die EU mit den Maastricht-Kriterien und darauf aufbauend seit 2012 mit dem Fiskalvertrag ihre Mitgliedstaaten zur Installation sogenannter Schuldenbremsen. In der Bundesrepublik Deutschland kam es dementsprechend am 1. August 2009 zu einer Verfassungsänderung, mit der ein Verbot der Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Im Freistaat Bayern wurde die Schuldenbremse – zusammen mit dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – durch einen Volksentscheid am 15. September 2013 in die Bayerische Verfassung aufgenommen.

Zur historischen Kontextualisierung dieses aktuellen sparpolitischen Staatsverständnisses verwendet der ehemalige Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Wolfgang Streeck den Terminus der „gekauften Zeit“ (Streeck 2013). Als gekaufte Zeit wird darin der politische Umgang mit dem Ende des stetigen, hohen Wirtschaftswachstums im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg bezeichnet – in seinen Worten die „monetäre Erzeugung von Wachstums- und Wohlstandsillusionen“ (Streeck 2013: 117). Streeck unterscheidet dabei vier Stufen staatlicher Reaktion: Auf eine Phase der Inflation in den 1970er Jahren folgte eine Phase der Staatsverschuldung bis etwa Mitte der 1990er, die mit dem Roll-out des Neoliberalismus in eine Phase der Privatverschuldung überging (vgl. hierzu auch Crouch 2009). Mit der letzten Phase setzte die Politik der Haushaltskonsolidierung und des Abbaus der Staatsverschuldung ein.

Analog zu den Entwicklungsperioden zeichnet Streeck das Bild des Übergangs vom Steuer- zum Schuldenstaat, also zu einem „Staat, der einen großen und womöglich steigenden Teil seiner Ausgaben durch Kreditaufnahme statt durch Steuern bestreitet und in Folge einen Schuldenberg auftürmt, für dessen Finanzierung er einen immer größeren Anteil seiner Einnahmen aufwenden muss“ (Streeck 2013: 151). Für die Jahre nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise diagnostiziert er einen erneuten Wandel vom Schulden- zum Konsolidierungsstaat – laut Streeck eine Konsequenz der Krise, nach der sich die Gläubiger der Staaten nicht mehr auf die Einhaltung der Zahlungsverpflichtungen durch die Staaten verlassen wollen.

Das bedeutendste Merkmal des Konsolidierungsstaats ist die Austeritätspolitik, anhand der er durch Finanzierungsvorbehalte die Gestaltungsspielräume von Demokratien empfindlich reduziert. So schränkt er sowohl deren Responsivität – das heißt ihr Vermögen, situativ und flexibel auf akute Problemlagen zu reagieren – ein, als auch deren längerfristig wirksame Handlungsmacht zur Gestaltung der Zukunft (Döpking 2018: 10). Insofern lässt sich die Politik des Konsolidierungsstaats als Durchsetzung austeritätspolitischer Elemente auf allen Maßstabsebenen begreifen: „Governments almost everywhere have embarked, or are embarking on, programmes of major cuts and reductions in public spending on a scale not seen for decades. At both central and local government levels, support for public services, investment in public infrastructures and expenditure on welfare have all been targeted for major cuts and retrenchment“ (Kitson/Martin/Tyler 2011: 292–293). Sparpolitische Einschnitte sind somit insbesondere in der Sozial- und Strukturpolitik festzustellen.

Was bedeuten diese Entwicklungen für die Raumordnung? Die räumlichen Konsequenzen der Priorisierung des Schuldenabbaus beschreiben Peck (2012, 2016) und im deutschsprachigen Raum Petzold (2018) als austeritätspolitischen Föderalismus. Darunter verstehen sie die Verlagerung der Kosten neoliberaler Regierungsformen auf niedrigere Maßstabsebenen. Demnach laden die höheren Maßstabsebenen die sozialen und ökologischen Folgekosten der Deregulierungen und Liberalisierungen auf die Städte und Gemeinden ab, fordern aber zugleich haushaltspolitische Disziplin von diesen ein.

Petzold beschreibt den austeritätspolitischen Föderalismus dabei als aufeinanderfolgende Roll-back- und Roll-out-Phasen. Während in einem ersten Schritt „redistributive Verfahren problematisiert und teils abgebaut“ werden, bringt ein zweiter Schritt „einen Wettbewerb der Städte, Regionen und Nationalstaaten um private und öffentliche Investitionen, Konsument*innen und Steuerzahler*innen“ mit sich (Petzold 2018: 73). Aus diesen Entwicklungsschritten lassen sich drei Tendenzen des austeritätspolitischen Föderalismus ableiten, die der weiteren Analyse zugrunde liegen: zum einen ein Lokalismus (Peck 2012: 651), oder besser, eine Kommunalisierung, die die Zuteilung der zusätzlichen Aufgaben an die lokale Ebene bezeichnet, zum zweiten die Etablierung einer Wettbewerbsstruktur zwischen den Städten und Gemeinden mit dem Ziel, dadurch Wachstumsanreize zu setzen, und zum dritten die Responsibilisierung von Kommunen als Konsequenz der beiden erstgenannten Entwicklungen, die zu einem Ansteigen der Disparitäten zwischen den Kommunen führt.

Mit dem Begriff der *Kommunalisierung* lässt sich die skalare Konsequenz des austeritätspolitischen Föderalismus bezeichnen. Demnach kommt es zu einer negativen Form der föderalen Redistribution, die fiskalische Anpassungslasten von höheren Maßstabsebenen auf niedrigere weitergibt (Petzold 2018: 71). Mit anderen Worten: Den Kommunen werden neue Aufgaben zugeschrieben, ohne dafür Kompensationszahlungen zu erhalten. Stattdessen werden ihnen neue Freiheiten zur eigenständigen Entwicklung gewährt.

Peck (2012: 631) bezeichnet diese Verschiebung als Risikoverlagerung. Dabei problematisiert er, dass mit dieser Verlagerung mehr Unsicherheiten und Risiken externer Effekte auf die kommunale Ebene abgewälzt werden. Die Fähigkeit, die daraus entstehenden Kosten zu tragen, sind zwischen den Kommunen jedoch ungleich verteilt. So ergibt sich eine neue Spreizung zwischen den Städten und Gemeinden: Auf der einen Seite stehen Kommunen, für die sich aus der Kommunalisierung neue Entwicklungspotenziale ergeben und die diese Verschiebung entsprechend positiv bewerten. Auf der anderen Seite stehen Kommunen, die diese neuen Aufgaben nicht erfüllen können und damit ins Hintertreffen geraten. Die Folge ist entsprechend ein Anstieg der Disparitäten zwischen jenen Kommunen, die diesen Aufgaben gewachsen sind und jenen, die diese nicht bewältigen können.

Unter der Leitidee des *Wettbewerbs* in der Raumordnung wird eine zunehmende Konkurrenz zwischen den Kommunen um Steuereinnahmen als Konsequenz des beschriebenen Kommunalisierungsprozesses gefasst. Schnittmengen mit dem austeritätspolitischen Föderalismus sieht Petzold (2018: 64) mit dem nationalen Wettbewerbsstaat, wie ihn Hirsch (1995) zuerst beschreibt. Hirsch bezeichnet damit die politische Reaktion auf den internationalen Wettbewerbsdruck im Postfordismus. Demnach konkurrieren nicht nur die privaten Unternehmen untereinander um Marktanteile, sondern auch administrative Einheiten auf verschiedenen Maßstabsebenen miteinander um Unternehmensansiedlungen, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Staatliche Akteure sind somit zunehmend gezwungen, unternehmerisch zu handeln und möglichst günstige Standortbedingungen für Erfolg in diesem Wettbewerb zu schaffen.

Für die kommunale Ebene lässt sich dies auf die lokalen Standortfaktoren und dabei insbesondere auf die lokalen Steuerhebesätze beziehen. Mit Peck (2016: 241) kann diese Entwicklung als „Finanzierungswettkampf“ verstanden werden, also das verstärkte „Eindringen einer Konkurrenzlogik in die Finanzierung staatlicher und quasi-staatlicher Allokationssysteme“. Das damit einhergehende, neue Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und den Gemeinden wird mit dem Begriff der *Responsibilisierung* folgend näher beschrieben.

Mit dem Begriff der *Responsibilisierung* wird die Disziplinierung durch Eigenverantwortlichkeit der Kommunen bezeichnet, die sich für haushaltsstarke und haushaltschwache Kommunen je unterschiedlich gestaltet und als Regierungstechnik des „governing through responsibility“ (Rosol 2013: 141) auffassen lässt. Die Responsibilisierung erfolgt in erster Linie durch die beschriebene Wettbewerbsstruktur, in der die Städte und Gemeinden durch eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik ihrer Aufgabe

als Landesentwickler nachkommen. Jedoch bestehen Unterschiede in den Gestaltungsmöglichkeiten für einkommensstarke und einkommensschwache Kommunen. Während prosperierende Kommunen dieser Verantwortung im Wettbewerb nachkommen, besteht die Responsibilisierung für Städte und Gemeinden mit prekärer Haushaltslage im Schuldenabbau anhand konditionalisierter Hilfsprogramme. Diese Kommunen kommen ihrer Verantwortung nach, indem sie – um Hilfsleistungen zu erhalten – durch strenge Sparprogramme ihren Haushalt konsolidieren.

Für den austeritätspolitischen Förderalismus stellt Peck (2016: 633) dabei die Entwicklung von einer ausgleichenden Regionalpolitik, wie sie im räumlichen Keynesianismus verfolgt wurde, hin zu Hilfsleistungen heraus. Damit beschreibt er die Folgen der Abwälzung von Verantwortlichkeiten für Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung auf die kommunale Ebene und problematisiert, dass diese gezwungen sind, mittels Projekt- und Förderanträgen an immer neuen und weiteren marktorientierten, konditionalisierten und auf Kosteneinsparung ausgerichteten Initiativen teilzunehmen.

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass das Konzept des austeritätspolitischen Förderalismus wie auch die ausgeführten Merkmale weder kritik- noch widerspruchsfrei sind. Gerade Pecks Arbeiten entstammen dem nordamerikanischen Kontext, der wenig Überschneidungen mit der mitteleuropäischen Planungshistorie aufweist. In der anschließenden Analyse soll es daher vielmehr darum gehen, ähnliche Logiken in den raumordnungspolitischen Reformen in Bayern seit 2009 herauszustellen.

3 Austeritätspolitischer Förderalismus in der bayerischen Raumordnung

Zwei politische Absichtserklärungen prägten die bayerische Raumordnungspolitik zwischen den Jahren 2008 und 2018 und bilden somit den Rahmen der Analyse: In der Einleitung wurde bereits die Zielsetzung der Bayerischen Staatsregierung in der 16. Legislaturperiode eingeführt, eine Reform der Landes- und Regionalplanung unter den Gesichtspunkten der Deregulierung, Liberalisierung und – soweit möglich – Kommunalisierung zu überprüfen. Eine zweite Absichtserklärung stellt die Regierungserklärung des zuständigen Ministers für Landesentwicklung Markus Söder in der daran anschließenden 17. Wahlperiode dar, in der er die politischen Ziele der folgenden Jahre skizzierte. Mit Blick auf die Städte und Gemeinden im Freistaat gab er dabei die politische Botschaft „Aktivieren statt Alimentieren“ aus (Bayerischer Landtag 2014: 2133). Die Wirkmächtigkeit dieser politischen Willensbekundungen wird im Folgenden anhand der drei Merkmale der Kommunalisierung, des interkommunalen Wettbewerbs und der Responsibilisierung der Kommunen nachgezeichnet. Die jeweiligen Abschnitte stellen hierfür die entsprechenden Reforminitiativen in der bayerischen Raumordnungspolitik dar.

3.1 Kommunalisierung – Aufgabendelegation in der Landesentwicklung

Die Umsetzung des 2009 beschlossenen Reformprojekts in der Landesentwicklung erfolgte, wie der zu dieser Zeit zuständige Staatsminister Martin Zeil es bezeichnete, anhand von zwei Säulen: der Reform des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (Bay LPlG) 2012 und des Landesentwicklungsprogramms (LEP) von 2013 (Bayerischer Landtag 2012: 9490). Das Landesplanungsgesetz ersetzte dabei im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung das Raumordnungsgesetz auf Bundesebene und betrifft die institutionelle Ausgestaltung der Raumordnung im Freistaat. Das Landesentwicklungsprogramm enthält inhaltliche Festlegungen zur Ausgestaltung der Raumordnung.

Im neuen Landesplanungsgesetz lassen sich die Kommunalisierungstendenzen zum einen anhand der geschwächten Wirkmächtigkeit der Landesplanung durch das sogenannte Doppelsicherungsverbot erkennen. Mit diesem Begriff wird der Verlust des ressortübergreifenden, koordinativen Charakters des Landesentwicklungsprogramms in Fragen der räumlichen Entwicklung bezeichnet. Demnach sind raumbedeutsame Festlegungen fachlicher Art in Raumordnungsplänen nur dann möglich, wenn dadurch Anforderungen der Fachplanung unberührt bleiben. Fortan obliegt es den einzelnen Fachressorts, raumordnungspolitisch relevante Entscheidungen zu treffen. Damit einher ging für die Landesplanung die Beschränkung der fachlichen Inhalte des Landesentwicklungsprogramms auf Festlegungen in landesweit raumbedeutsamen Fachbereichen.

Zum anderen erfuhren die bayerischen Kommunen analog mehr Kompetenzen. Ihnen eröffneten sich durch die Lockerung des Anbindegebots in den Landesentwicklungsprogrammen von 2013 und 2018 neue Möglichkeiten zur Gewerbeansiedlung. So ist es nun möglich, die Ansiedlung von Gewerbe ohne Anbindung an Siedlungsgebiete zuzulassen, sofern sie als interkommunale Gewerbegebiete angelegt sind oder sich entlang von Autobahnen oder Schienenstrecken befinden.

Diskursiv begleitet wird die Bedeutungsverlagerung auf die kommunale Ebene, indem die Staatsregierung die Kompetenz der Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker ob ihrer Lebensnähe betont, der gegenüber die als zu starr empfundenen, staatlichen Planungsabsichten nur hinderlich wären. Exemplarisch hierfür steht die Bezeichnung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern als „Landesentwickler vor Ort“ (Bayerischer Landtag 2017: 10297) durch den damaligen Staatsminister Markus Söder. Bezieht man diese Logik auf die Lockerung des Anbindegebots, so wissen kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger als Akteurinnen und Akteure vor Ort mehr über lokale Gegebenheiten und die Bedeutung der un bebauten Umwelt und können so das Für und Wider der Flächenversiegelung besser abwägen.

Bezogen auf den Rahmen des austeritätspolitischen Föderalismus lassen sich diese Kommunalisierungstendenzen als Aufgabendelegation in der Raumordnung interpretieren: Die Entwicklung des Freistaats resultiert folglich aus der Entwicklung der einzelnen Kommunen. So erzeugen Gemeinden ökonomisches Wachstum, indem sie auf

dem Gemeindegebiet Arbeitsplätze und ein positives Geschäftsumfeld schaffen. Analog baut der Freistaat übergeordnete, koordinative Strukturen der Landesplanung ab, die in ihrer regulativen Funktion als Hindernis für das Wachstumspotenzial der Kommunen aufgefasst werden.

Diese Kompetenzverlagerung geht jedoch nicht einher mit Transferleistungen an die neuen Träger der Landesentwicklung. Zur Erfüllung dieser Aufgaben nimmt der Freistaat vielmehr die Kommunen in die Verantwortung, indem sie durch die genannten Deregulierungen beim Anbindegebot die Bauleitplanung freier gestalten können.

Der Rückbau koordinativer Kompetenzen in der Raumordnung zog weiterhin eine Konkurrenz zwischen den Städten und Gemeinden Bayerns nach sich, wie im nachfolgenden Kapitel weiter beleuchtet wird.

3.2 Wettbewerb – Eine verschärfte Konkurrenz zwischen Bayerns Kommunen

Durch die beschriebene Deregulierung der Landesplanung gewannen die Kommunen im Freistaat an Bedeutung für die Landesentwicklung. Von ihnen sollen nun die positiven Impulse für das Wachstum in Bayern ausgehen. Darunter fällt in erster Linie die Ansiedlung von Gewerbe und der damit verbundene Zuzug von Einwohnerinnen und Einwohnern. Zur Bewältigung dieser Aufgabe verfügen die Gemeinden über eine beschränkte Zahl an Handlungsmöglichkeiten.

Eine Option besteht in der Ausweisung neuer Gewerbegebiete, um weitere Gewerbeansiedlungen zu ermöglichen. Der Wettbewerbslogik folgend werden an dieser Stelle also jene Kommunen belohnt, die bereitwillig die Versiegelung naturräumlicher Flächen vornehmen. Eine zweite Möglichkeit ist die Steigerung der eigenen Attraktivität durch die Senkung kommunaler Abgaben und Steuerhebesätze. Die Kommunen gehen davon aus, dass Unternehmen sich bei der Standortwahl maßgeblich an der Abgabenhöhe orientieren. Chancengerechtigkeit ist in diesem Steuerwettbewerb nur bedingt gegeben, da Städte und Gemeinden, die bereits höhere Realsteuereinnahmen verzeichnen, über einen Toleranz- und Ermessensspielraum bei der Festsetzung von Abgaben und Steuersätzen verfügen, den andere Kommunen nicht haben.

Eine dritte Handlungsoption ist die Schaffung positiver Anreize für eine Gewerbeansiedlung, also einer attraktiven Kulisse für Unternehmensansiedlungen durch die Kommune. Solche positiven Anreize sind beispielsweise auf das Unternehmen angepasste Infrastrukturausbauten (z.B. beim Straßenbau oder der Breitbandversorgung) oder weiche Standortvorteile im Bereich der Gesundheitsversorgung und des Freizeitwerts. Die Herstellung einer solchen lebenswerten Umgebung ist wiederum mit dem Zentrale-Orte-System verbunden: Da die Zuschreibung von Versorgungseinrichtungen an die entsprechende zentralörtliche Stufe gebunden ist, konkurrieren die Kommunen untereinander um Hochstufungen innerhalb des Zentrale-Orte-Systems. In den Landesentwicklungsprogrammen 2013 und 2018 kam es dabei zu massiven Verschiebungen im Zentrale-Orte-System des Freistaats:

- > Es fand eine große Zahl an Hochstufungen statt. Am markantesten lässt sich dies am Anstieg der Zahl der Mittelzentren 2013 und der Oberzentren 2018 erkennen, die sich jeweils um fast die Hälfte erhöhte.
- > Es kam zu einer Streichung von zentralörtlichen Stufen unterhalb der Zentralitätsstufe Oberzentrum (mögliches Mittelzentrum, mögliches Oberzentrum) bei analoger Neueinführung von Zentralitätsstufen oberhalb der Oberzentren (Regionalzentrum, Metropole).
- > Generell hat sich die Zahl der Gemeinden mit zentralörtlichem Charakter durch die Festlegungen in den Landesentwicklungsprogrammen der Jahre 2013 und 2018 von 208 auf 259 deutlich erhöht (vgl. Dudek 2021).

Insbesondere bei höheren Zentralitätsstufen lässt sich eine Verschiebung vom normativen Planungsinstrument, das vorrangig eine ausgleichende Versorgung der Landesteile zum Ziel hat, hin zu einem Anreizsystem für Städte und Gemeinden um eine – mit Prestige verbundene – Hochstufung innerhalb des Zentrale-Orte-Systems beobachten. Daraus entsteht eine verschärfte Konkurrenzsituation zwischen den Städten und Gemeinden. Kommunen können sich demnach „aus eigener Kraft“ attraktiv positionieren und erfahren so einen Vorteil im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbesiedlungen und Zuzug von Bewohnerinnen und Bewohnern.

An die Seite des kooperativen Föderalismus in der bayerischen Raumordnung tritt somit ein wettbewerblicher Föderalismus (Karl 2012: 254). Der Bedeutungsgewinn der Wettbewerbsfähigkeit in der Raumentwicklung lässt sich dabei am besten an den Leitbildern zur Raumentwicklung der Ministerkonferenz für Raumordnung erkennen: Tauchte die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Leitbildern von 2006 noch als Handlungsempfehlung im Rahmen des Leitbilds „Wachstum und Innovation“ auf, stieg die Forderung im Beschluss der Ministerkonferenz von 2016 zum eigenständigen Leitbild auf (MRKO 2006; MKRO 2016). Brenner (2004) zeigt, dass die Emergenz des Wettbewerbsgedankens in der Raumentwicklung eine transnational feststellbare Erscheinung ist. Kritiker der Wettbewerbsorientierung (vgl. Boland 2014) verweisen indes darauf, dass sich die Handlungsspielräume der Kommunen je nach Erfolg erweitern oder verringern, was – konkret auf Bayern bezogen – die Gefahr birgt, dass die Disparitäten zwischen den Kommunen des Freistaats ansteigen, was dem Ziel der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen Bayerns (Art. 5 Abs. 1 BayLPfG)¹ zuwiderläuft.

3.3 Responsibilisierung – Ein neues Verhältnis von Freistaat und Gemeinden

Responsibilisierung beschreibt die disziplinierende Wirkung des Freistaats gegenüber den Kommunen mittels Verantwortungsdelegation und leitet sich gleichsam aus den beiden zuvor eingeführten Merkmalen ab. So ist der Kern des Aktivierungsprozesses

¹ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPfG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

der Kommunalisierung und des Wettbewerbs ein Bedeutungsgewinn kommunalen Wirtschaftens allgemein und der kommunalen Einnahmen im Speziellen. Eine solche Aktivierungspolitik führt bei den Gewinnern des Wettbewerbs zu einer stärkeren kommunalen Handlungsfähigkeit, die sich mittels weiterer Gewerbeansiedlungen und Zuwanderung und der daraus folgenden Attraktivitätssteigerung selbst verstärkt.

Derselbe Effekt – nur mit anderem Vorzeichen – lässt sich indes auf der Seite der Verlierer feststellen, also bei jenen Kommunen, die nicht nur ein unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen, sondern ihre Einnahmen dauerhaft nicht steigern können.

Kommen Kommunen ihrer Aufgabe als maßgebliche Akteure der Landesentwicklung nicht ausreichend nach, bietet ihnen der Staat Hilfsleistungen in Form von Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen an. Bedarfszuweisungen decken dabei außergewöhnliche, durch die Kommune nicht zu verantwortende Belastungen ab, während Stabilisierungshilfen an dauerhaft haushaltsschwache und verschuldete Kommunen gerichtet sind. Die finanzielle Unterstützung durch den Freistaat ist dabei an Bedingungen geknüpft. So formuliert das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat einen Katalog von zehn Punkten, welcher die „Anforderungen an das zu erstellende Haushaltskonsolidierungskonzept“, mit dem Kommunen sich um Stabilisierungshilfen bewerben können, konkretisiert.²

Zur Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der „dauernden Leistungsfähigkeit“ hat sich die Kommune demnach auf „unabweisbare Ausgaben“ zu beschränken, also „grundsätzlich nur unumgängliche, notwendige Investitionen im Pflichtaufgaben- bzw. rentierlichen Bereich“ vorzunehmen. Entsprechend sind Investitionen im freiwilligen Bereich kommunaler Aufgaben einer „kritischen Prüfung zu unterziehen und in vertretbarer Weise auf das vor Ort unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren“. So sind beispielsweise bei kommunalen Einrichtungen wie etwa „Hallen- oder Freizeitschwimmbäder[n], Veranstaltungseinrichtungen oder kulturelle[n] Einrichtungen“, die auf Dauer defizitär geführt werden, „geeignete Maßnahmen zu ergreifen“. Aus der Perspektive des Wirtschaftsstandorts ist das jedoch problematisch, da eben diese freiwilligen Leistungen der Städte und Gemeinden ausschlaggebend sind für eine attraktive Positionierung im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Einwohnerinnen und Einwohner.

Neben den freiwilligen, kommunalen Aufgaben sind indes auch die kommunalen Pflichtaufgaben betroffen. Investitionen sind in diesem Bereich nur dann zu tätigen, wenn sie unumgänglich sind; gleichzeitig sind Maßnahmen zur Kostenreduzierung, wie beispielsweise die Senkung der Personalausgaben, auszuschöpfen. Demnach sollen Kommunen verstärkt zu Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren übergehen. Dies gilt ebenso für den Zuschussbedarf kostenrechnender Einrichtungen und kommunale Beteiligungen. Neben der Reduzierung von Ausgaben verpflichtet sich die Kommune mit ihrem Konsolidierungskonzept darüber hinaus, verstärkt kommunale Einnahmemöglichkeiten zu forcieren. Hierunter fällt die Erhebung von kostendecken-

2 [https://www.stmfh.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/bedarfszuweisungen/Anforderungen_an_das_Haushaltskonsolidierungskonzept_\(10-Punkte-Katalog,_Städte_und_Gemeinden\).pdf](https://www.stmfh.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/bedarfszuweisungen/Anforderungen_an_das_Haushaltskonsolidierungskonzept_(10-Punkte-Katalog,_Städte_und_Gemeinden).pdf) (10.01.2022).

den Gebühren bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie für kostenrechnende Einrichtungen – angefangen bei der Parkuhr bis hin zum Museum. Neben erhöhten Gebühren ist die Kommune auch verpflichtet, die Hebesätze der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) auf zumindest den jeweiligen Landesdurchschnitt zu erhöhen.

Die Responsibilisierung der Kommunen stellt somit die Konsequenz der Kommunalisierung und des Wettbewerbs dar. Während ein Teil der Städte und Gemeinden von diesem neuen Verhältnis zum Freistaat profitiert, finden sich auch Kommunen, die aufgrund ihrer Haushaltslage nicht kompetitiv sind. Dem Prinzip des „governing through responsibility“ (Rosol 2013: 141) folgend, muss die Kommune ihre Verantwortlichkeit anhand ihres Konsolidierungswillens zeigen. Dies geschieht anhand der Konditionen, die eine Gemeinde erfüllen muss, um Stabilisierungshilfen zu erhalten. Das Primat der Haushaltskonsolidierung zum Erhalt von Stabilisierungshilfen, das zu einem Attraktivitätsverlust der Kommune für externes Kapital führt, lässt dabei erkennen, dass die Leitidee der Responsibilisierung die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsstruktur gegenüber dem Ziel einer positiven kommunalen Entwicklung priorisiert.

4 Schlussbetrachtung – Konsequenzen der Sparpolitik für die Landesentwicklung

Ziel des Beitrags war es, die Entwicklungen in der bayerischen Raumordnung unter dem Eindruck sparpolitischer Tendenzen im Anschluss an die Eurokrise zu analysieren. Als maßgebliche Entwicklungen in der bayerischen Raumordnung im Anschluss an die Krisenjahre wurde in den vorhergehenden Kapiteln zuerst die Verlagerung von Aufgaben der Landesentwicklung von der Landesebene hin zur kommunalen Ebene erläutert. So gewannen die Städte und Gemeinden Bayerns an Kompetenzen und Eigenverantwortlichkeit in ihrer Entwicklung, wohingegen die zugrunde liegenden Deregulierungsmaßnahmen zu Lasten der übergeordneten, koordinativen Landesplanung gingen. Zweitens kam es zu einem Erstarren des interkommunalen Wettbewerbs. Ursächlich hierfür waren, neben dem teilweisen Wegbrechen einer auf Ausgleich abzielenden Planungsstruktur, die neu gewonnenen Kompetenzen der Kommunen in ihrer Finanzierung. Drittens folgte eine Responsibilisierung von Kommunen im Freistaat. Damit werden Prozesse der Delegation von Zuständigkeiten beschrieben – im vorliegenden Fall die neue Rolle der Kommunen im Rahmen der bayerischen Landesentwicklung einerseits und zugleich im forcierten interkommunalen Wettbewerb andererseits.

Alle drei sind dabei Ausdruck veränderter administrativer und finanzieller Beziehungen zwischen den Maßstabebenen, wie sie den austeritätspolitischen Föderalismus kennzeichnen. Dieser definiert sich über ausgabenseitige Kürzungen und die Delegation von Aufgaben an nachgeordnete administrative Ebenen mit den Zielen des Wirtschaftswachstums und des Schuldenabbaus.

Die Folgen dieser verstärkten sparpolitischen Ausrichtung zeigen sich in der Raumordnung am deutlichsten auf der kommunalen Ebene. Hier führen die neu gewonnenen Kompetenzen und Freiheiten bei vielen Kommunen zu einer positiven Entwicklung der Realsteuereinnahmen. Der interkommunale Wettbewerb bietet für diese Städte und Gemeinden Potenzial zur eigenständigen Entwicklung und zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben. Vor allem bei Kommunen, die im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbe und Bevölkerung unterlegen sind, führen die genannten Reformen der Deregulierung und des staatlichen Rückzugs jedoch dazu, dass ihre Entwicklungschancen deutlich geringer ausfallen.

Besonders die Responsibilisierung haushaltsschwacher Kommunen, wie sie im Rahmen der Stabilisierungshilfen erfolgt, führt dazu, dass Städte und Gemeinden im Zuge der Haushaltskonsolidierung Schritte vornehmen müssen, die der Attraktivität des Standorts schaden. Das steht im Widerspruch zur vorherrschenden Wachstumslogik in der bayerischen Landesentwicklung. Diesen Kommunen muss die bayerische Raumordnungspolitik – auch im Hinblick auf das Ziel einer regionalen Konvergenz zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – eine darüberhin-ausgehende Perspektive bieten.

Literatur

- Aglietta, M. (2000): Ein neues Akkumulationsregime: Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg.
- Bayerische Staatsregierung (2009): Protokoll der Ministerratssitzung vom 2. Dezember 2019. München.
- Bayerischer Landtag (2012): Plenarprotokoll der 103. Sitzung des Bayerischen Landtags am 14.06.2012. In: Bayerischer Landtag: 16. Wahlperiode, 9455–9547.
- Bayerischer Landtag (2014): Plenarprotokoll der 30. Sitzung des Bayerischen Landtags am 27.11.2014. In: Bayerischer Landtag: 17. Wahlperiode, 2121–2161.
- Bayerischer Landtag (2017): Plenarprotokoll der 115. Sitzung des Bayerischen Landtags am 9.11.2017. In: Bayerischer Landtag: 17. Wahlperiode, 10249–10366.
- Blyth, M. (2013): Austerity: The history of a dangerous idea. Oxford.
- Boland, P. (2014): The relationship between spatial planning and economic competitiveness: The 'path to economic nirvana' or a 'dangerous obsession'? In: Environment and Planning A 46 4, 770–787. <https://doi.org/10.1068/a4687>
- Boyer, R. (1990): The regulation school: a critical introduction. New York.
- Brenner, N. (1997): Die Restrukturierung staatlichen Raums. Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960-1990. In: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 27, 4, 545–565. <https://doi.org/10.32387/prokla.v27i109.863>
- Brenner, N. (2004): New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. New York. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>
- Crouch, C. (2009): Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime. In: The British Journal of Politics and International Relations 11, 3, 382–399. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00377.x>
- Danielzyk, R. (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung. Ein konzeptioneller Beitrag. Oldenburg. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 17.
- Döpking, L. (2018): Fiskalregime – eine andere Geschichte des modernen Staates. In: Mittelweg 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung 27, 1, 3–28.
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster.
- Haffert, L. (2016): Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte. Berlin.

- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin.
- Jessop, B. (1990): State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. Cambridge.
- Jessop, B. (2002): Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. In: Antipode 34, 3, 452–472.
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Jessop, B. (2016): Neoliberalismen, kritische politische Ökonomie und neoliberale Staaten. In: Biebricher, T. (Hrsg.): Der Staat des Neoliberalismus. Baden-Baden, 121–152. = Staatsverständnisse 92.
<https://doi.org/10.5771/9783845276045-121>
- Karl, H. (2012): Regionale Wirtschaftspolitik. In: Bröcker, J.; Fritsch, M. (Hrsg.): Ökonomische Geographie. München, 241–300.
- Kitson, M.; Martin, R.; Tyler, P. (2011): The Geographies of Austerity. In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 4, 3, 289–302.
<https://doi.org/10.1093/cjres/rsr030>
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Peck, J. (2012): Austerity Urbanism. American cities under extreme economy. In: City 16, 6, 626–655.
<https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>
- Peck, J. (2016): Pushing Austerity: Staatsversagen, bankrotte Kommunen und die Krisen des fiskalischen Föderalismus in den Vereinigten Staaten. In: Biebricher, T. (Hrsg.): Der Staat des Neoliberalismus. Baden-Baden, 237–262. = Staatsverständnisse 92.
<https://doi.org/10.5771/9783845276045-237>
- Petzold, T. (2018): Austerity forever?! Die Normalisierung der Austerität in der BRD. Münster.
- Rosol, M. (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt: Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: Geographische Zeitschrift 101, 3/4, 132–147.
- Streeck, W. (2013): Gekaufte Zeit: die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin.

Autor

Simon Dudek (*1987) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.