

Miosga, Manfred:

Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394013>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 3 - 28.= Arbeitsberichte der ARL 35.

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



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

Manfred Miosga

HERAUSFORDERUNGEN UND ANSÄTZE FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE RAUMORDNUNG IN BAYERN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Herausforderungen für die Raumentwicklung in Bayern
 - 2.1 Schlanke Pläne und dürftige Datengrundlagen
 - 2.2 Einschätzungen zu aktuellen Herausforderungen für die Raumordnung in Bayern
 - 2.3 Zunehmende Gestaltungsanforderungen an die Raumordnung
 - 3 Räumliche Gerechtigkeit als Leitmotiv
 - 4 Nach Jahrzehnten vielfältiger Reformen – geschwächte Raumordnung vor großen Herausforderungen
 - 4.1 Bayerische Landesentwicklungspolitik: Vorbild aus vergangenen Tagen
 - 4.2 Regelungsverzicht und Verlust an Gestaltungsfähigkeit im schlanken Staat
 - 4.3 Regionalplanung mit eingeschränkter Steuerungskapazität
 - 4.4 Überkommene Raumabgrenzungen
 - 4.5 Zentrale-Orte-Konzept: aufgeweicht bis zur Unglaubwürdigkeit
 - 4.6 Abwälzung der staatlichen Planungsverantwortung auf die Kommunen
 - 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Die Raumordnung in Bayern ist seit einigen Jahrzehnten Gegenstand wiederholter Reformprozesse. Diese folgen der Logik der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung. Der Staat zieht sich einerseits kontinuierlich aus seiner planerischen Verantwortung zurück und überträgt diese den Kommunen. Andererseits bleiben spürbare Entwicklungsunterschiede zwischen den Teilräumen bestehen. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen legen hingegen eine Neuorientierung der Raumordnung nahe, die wieder mehr Wirkungskraft und Gestaltungsfähigkeit aufweisen kann. Die Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL analysiert die Ergebnisse der Reformschritte als einen massiven Bedeutungsverlust und entwickelt neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung. Dieser Beitrag zeigt den Auftrag der Arbeitsgruppe auf, kritisiert die Ergebnisse des Rückbaus der letzten Jahrzehnte, stellt neue Herausforderungen dar und empfiehlt das Leitbild der räumlichen Gerechtigkeit als neuen normativen Bezugspunkt für eine kraftvolle Renaissance der Landes- und Regionalplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat Bayern.

Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Leitbilder – Aufgaben – Verwaltungsreform – Planungsprozesse – Strukturen

Challenges and approaches for future-proof spatial planning in Bavaria

Abstract

Spatial planning in Bavaria has repeatedly undergone processes of reform in recent decades. These reforms followed the logic of deregulation, de-bureaucratisation and municipalisation. The state has continuously withdrawn from its planning responsibilities, transferring them to the municipalities. Nonetheless, noticeable differences in development between sub-areas remain. However, current and future challenges call for a reorientation of spatial planning, which could lead to improved effectiveness and creative capacity. Analyses by the focus group “New Perspectives for Future-Proof Spatial Planning in Bavaria” of the ARL Bavarian Working Group suggest that the reforms have resulted in a massive loss of significance and develop new perspectives for future-proof spatial planning. This article presents the mission of the working group, criticises the results of the downgrading of spatial planning in recent decades, and presents new challenges. The guiding principle of spatial justice is recommended as a new normative reference point for a powerful renaissance of federal-state and regional planning to create equivalent living conditions in the state of Bavaria.

Keywords

Regional development – guiding principles – tasks – administrative reform – planning processes – structures

1 Einleitung

Unter dem Eindruck durchaus widersprüchlicher Prozesse und Debatten in Bezug auf die Raumordnungspolitik in Bayern hat die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL Ende 2017 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit neuen Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern befassen soll.

Der Freistaat Bayern hat als erstes Bundesland von den neuen Möglichkeiten der Föderalismusreform Gebrauch gemacht und 2009 per Beschluss des Ministerrates nicht nur die Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes als Vollgesetz, sondern auch eine Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) beschlossen. Als Leitmaßstab wurde eine weitere Entbürokratisierung, Deregulierung und – soweit möglich – Kommunalisierung gesetzt. Damit hat die Bayerische Staatsregierung die Fortsetzung und Vertiefung eines über Jahrzehnte andauernden Prozesses eingeleitet, der im Ergebnis die Bedeutung der Raumordnung in Bayern weiter reduzieren und zugunsten eines staatlichen Planungsverzichtes und einer Übertragung von Verantwortung auf die Kommunen zurückdrängen soll. Das neue Landesplanungsgesetz wurde 2012 beschlossen¹ und im Jahre 2013 wurde die Gesamtfort-

¹ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W).

schreibung des Landesentwicklungsprogramms vorgelegt (BayStMFLH 2013). Eine weitere Fortschreibung wurde bereits kurze Zeit danach auf den Weg gebracht, da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zum Landesentwicklungsprogramm bereits ein erheblicher Fortschreibungsbedarf festgestellt wurde. Auch das fortgeschriebene und 2018 in Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm (BayStMFLH 2018) soll nun laut Beschluss des Bayerischen Ministerrats vom 17. Dezember 2019 wenige Jahre später erneut angepasst werden.

Diese Reformaktivitäten der bayerischen Landesplanung wurden von der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL in den letzten Jahren kontinuierlich, kritisch und konstruktiv begleitet. In verschiedenen Anhörungen des Bayerischen Landtags haben Mitglieder der Landesarbeitsgemeinschaft konkrete Anregungen und Vorschläge eingebracht und produktiv mitgewirkt.² In zwei Fachtagungen der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern (Juli 2016 in Augsburg und Dezember 2016 in Nürnberg) wurde die aus fachlicher Sicht verbesserungswürdige Situation der Landes- und Regionalplanung in Bayern erörtert sowie über die Herausforderungen und möglichen Strategien für eine zukunftsfähige Raumordnung im Freistaat diskutiert.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL hat auch im Zusammenwirken mit anderen Fachverbänden im Rahmen der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ (vormals „Das bessere LEP“) gemeinsame Stellungnahmen erarbeitet und übergreifend abgestimmt. Dabei ist ein bemerkenswerter Konsens der planerischen Fachverbände wie ARL, Bayerische Akademie Ländlicher Raum, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) sowie der Architektenkammer und der Bauingenieurstkammer entstanden, dem sich auch andere Verbände und Mitglieder des Landesplanungsbeirats und darüber hinaus angeschlossen haben (Umweltverbände, kirchliche Einrichtungen, Heimatverbände).³ Ebenso bemerkenswert ist, dass die Staatsregierung diesen fachlich begründeten Stellungnahmen in der Vergangenheit kaum Gehör geschenkt hat und ihre Linie des weitgehenden und zunehmenden Verzichts auf staatliche Planung unbeirrt fortgesetzt hat.

Darüber hinaus haben in den letzten Jahren auch plebiszitäre Initiativen Themen der Landesentwicklung mit teilweise großen Mobilisierungserfolgen aufgegriffen. Zu nennen sind hier die Volksbegehren, die sich mit dem anhaltend hohen Flächenverbrauch („Betonflut stoppen“) und dem Erhalt der Biodiversität am Beispiel des Insektensterbens („Rettet die Bienen“) auseinandergesetzt haben.⁴ Im Jahr 2013 wurde gemein-

2 Vgl. u. a. Jacoby, C. (2013): Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 5. Februar 2013. In: Bayerischer Landtag (Hrsg.): Anhörung zum Thema: „Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) (Drucksache 16/15555)“, München, Anlage 20, 1–8; Jacoby, C. (2017): Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Staatsregierung zur Veränderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) (Drucksache 17/16280) vom 28.03.2017. In: Bayerischer Landtag (Hrsg.): Anhörung vom 27. April 2017, München, Anlage 13, 178–209.

3 Eine Übersicht über die gemeinsamen Stellungnahmen findet sich unter: <https://www.besseres-lep-bayern.de/materialien> (04.01.2022).

4 <https://volksbegehren-artenvielfalt.de/> (04.01.2022); <http://betonflut-eindaemmen.de/> (04.01.2022).

sam mit den Landtagswahlen eine Volksabstimmung durchgeführt, um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Staatsziel in die Bayerische Verfassung aufzunehmen. Dieser Verfassungsänderung ist neben parlamentarischen Initiativen aus den Reihen der Opposition ein ebenfalls kontroverser Diskurs in der interessierten Öffentlichkeit vorausgegangen, der sich an einem Bericht des von der Staatsregierung eingesetzten „Zukunftsrates“ in den Jahren 2010/2011 entzündet hatte (Zukunftsrat 2010). In diesem Bericht wird gefordert, den Freistaat Bayern konsequent als ein Unternehmen zu führen und insbesondere das „Kerngeschäft“ – also die wirtschaftlich erfolgreichen Kernregionen – zu stärken. Die angrenzenden suburbanen Räume sollten demnach besser an die Kernzentren angebunden werden, damit deren Erreichbarkeit verbessert und weitere Pendlerdistanzen machbar werden. Den umliegenden (peripheren) ländlichen Regionen käme dann eine ökologische Ausgleichsfunktion zu sowie die Aufgabe, Nahrungsmittel bereitzustellen und attraktive Erholungsräume anzubieten.

Diese Vorschläge laufen nicht nur zentralen Axiomen der Raumordnung zuwider (Ausgleichsorientierung, ausgewogene räumliche Entwicklung, Vorhalteprinzip von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, Vorrangprinzip der Stärkung ländlicher und strukturschwacher Räume, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse), sie haben zudem Ängste in den ländlichen Regionen ausgelöst, zunehmend abgehängt zu werden. Schließlich prägt die Erfahrung des Rückzugs der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche (Streckenstilllegungen bei der Bahn und Schließung von Bahnhöfen, Schließung und Zusammenlegung von Schulstandorten, funktionale Ausdünnung der Ortskerne bei privaten Dienstleistungsangeboten z.B. durch die Schließung von Bankfilialen und Einzelhandelsbetrieben) die Wahrnehmung in den peripheren ländlichen Regionen. Für Aufregung sorgte der Vorschlag, Teile Niederbayerns und Oberfrankens sollten sich grenzüberschreitend orientieren und Impulse für die Regionalentwicklung aus Kooperationen mit Tschechien oder Oberösterreich suchen, was als Empfehlung bewertet wurde, diese Regionen quasi aufzugeben (vgl. kritisch Miosga 2011). Die öffentlich vorgetragene Empörung aus Kommunen und Verbänden sorgte für eine erneute Diskussion der Stärkung des ländlichen Raumes auch bei der CSU, einschlägige Strategiepaper der Staatsregierung – wie den Aktionsplan demografischer Wandel unter dem Titel „Aufbruch Bayern“ (Bayerische Staatsregierung 2011) oder der Heimatstrategie (BayStMFLH 2014) – und für eine Offenheit zur Aufnahme eines neuen Staatszieles in der Verfassung.

Nach der Verfassungsänderung wurde auf Antrag der Opposition vom Bayerischen Landtag eine Enquete-Kommission eingerichtet, die von 2014 an 34-mal getagt, einen umfangreichen Fragenkatalog bearbeitet und Anfang 2018 ihren umfassenden Abschlussbericht vorgelegt hat (Bayerischer Landtag 2018). Ebenso wie die Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ hat auch die Enquete-Kommission, der neben 13 Parlamentarierinnen und Parlamentariern der im Landtag vertretenen Fraktionen auch acht Expertinnen und Experten aus der Fachverwaltung, aus Kammern und der Wissenschaft angehört haben, in ihrem Abschlussbericht betont, dass neben leistungsfähigen und finanziell angemessen ausgestatteten Kommunen insbesondere eine wirksame und koordinationsfähige Landes- und Regionalplanung eine wesentliche Rolle für die Umsetzung des neuen Staatszieles spielen müssten (Bayerischer Landtag 2018: 66, 77–78, 91).

In diesem stark widersprüchlichen Umfeld – anhaltender Rückzug aus der Planung durch den Gestaltungsverzicht des Staates und Responsibilisierung der Kommunen einerseits versus Forderungen nach einer wirksameren Planung der Landesentwicklung, effektiver Koordination der Fachplanungen und Ressortpolitiken andererseits – hat sich die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL entschieden, „nicht länger in einer defensiven Position zu verharren und lediglich auf weitere Entwicklungen einer erodierenden Landesplanung zu reagieren, sondern mit einer gebotenen ganzheitlich-umfassenden, strategischen und durchaus auch visionären Betrachtung über neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern nachzudenken, die sich an den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen orientiert“.⁵

Drei Arbeitsphasen mit den folgenden Forschungsfragen wurden dabei formuliert:

Erstens sollten in einer *Orientierungsphase* aktuelle und neue Herausforderungen für die Raumentwicklung und Raumordnung identifiziert und raumrelevante Leitbilder zur Raumentwicklung und raumrelevanter sektoraler Strategien und Programme auf Ebene der EU, des Bundes und des Landes Bayern (nachhaltige Entwicklung, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen, Flächensparen, demographischer und sozioökonomischer Wandel, Energiewende, Klimaschutz und -anpassung, Mobilitätsentwicklung, Biodiversität, Globalisierung und Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft etc.) mit Fokus auf die Raumentwicklung in Bayern hin ausgewertet werden. Die jeweiligen Reformen in der bayerischen Landesplanung seit 2006 sollten analysiert und insbesondere der von Akademien und Verbänden vorgebrachten Grundsatzkritik (Deregulierung, Kommunalisierung, Doppelsicherungsverbot, Fragmentierung des raumordnerischen Steuerungsanspruchs etc.) Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sollten die Berichte der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ berücksichtigt, eine Analyse der aktuellen raumstrukturellen Situation in Bayern vorgenommen und eine Verständigung über zentrale künftige Herausforderungen und Aufgaben für die Landes- und Regionalplanung erreicht werden.

In der *Strategiephase* sollten Strategien der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) zur Koordination und Steuerung der Raumentwicklung analysiert und weiterentwickelt werden, insbesondere hinsichtlich der Planungsorganisation und Governance-Strukturen, der Raumkategorien und Regionsabgrenzungen, des formellen und informellen Planungsinstrumentariums sowie der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

5 Aus dem der Bildung der Arbeitsgruppe vorausgegangenem Call for Membership vom November 2017.

In der Phase der *Visionen* sollten – auch mit Blick auf europäische Nachbarstaaten – zum Teil grundlegend neue bzw. andersartige Ansätze der überörtlichen Koordination und Steuerung der Raumentwicklung zur Bewältigung der neuen Herausforderungen diskutiert und entwickelt werden.

Der Call for Membership brachte vielfältige Kompetenzen in der Arbeitsgruppe zusammen. Erfahrene Praktikerinnen und Praktiker unterschiedlicher Altersgruppen aus der Landes- und Regionalplanung in Bayern haben in der Arbeitsgruppe ebenso mitgewirkt wie jüngere und etablierte Wissenschaftler, die vielfältige Forschungsperspektiven einbringen konnten. Erfahrungswissen und Forschungsergebnisse aus der aktuellen Praxis wurden ebenso eingespeist wie analytische Perspektiven aus der kritisch-reflexiven Distanz zurückliegender einschlägiger praktischer und wissenschaftlicher Berufsleben. Dadurch ist es gelungen, aktuelle Zugänge mit dem längeren historischen Blick auf die Erfahrungen der Jahrzehnte seit der Etablierung der Landes- und Regionalplanung in Bayern zu verbinden.

Die Arbeitsgruppe hat insgesamt in 13 Sitzungen getagt, wobei die letzten vier Sitzungen ab März 2020 pandemiebedingt nur online stattfinden konnten. Im Frühjahr 2021 hat die Arbeitsgruppe ihre inhaltlichen Arbeiten abgeschlossen. Im Sinne des Arbeitsauftrags wurde in der Orientierungsphase zunächst eine Einschätzung der aktuellen Situation der Raumordnung in Bayern vorgenommen. Neben einer Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Bayern hat sich die Arbeitsgruppe inhaltliche Impulse Dritter eingeholt und diskutiert, so etwa in gemeinsamen Sitzungen mit der Geschäftsführung der Europäischen Metropolregion Nürnberg und den Mitgliedern des Bündnisses „Wege zu einem besseren LEP“.

Dabei zeigte sich, dass eine intensivere Auseinandersetzung mit der „Reform“geschichte der bayerischen Landes- und Regionalplanung vonnöten ist, da das Wissen über die Stellung, die Instrumente, den Einfluss und die Bedeutung, die die Landesentwicklung in Bayern in den Jahrzehnten nach ihrer Etablierung hatte, verloren zu gehen drohte. Damit verschiebt sich die Referenzfolie für die Einschätzung der heutigen Situation im Sinne einer „shifting-baseline“ in eine Richtung, die viele Reformvorschläge, die an dem anknüpfen, was früher möglich war, vor dem Hintergrund des heutigen neoliberal dominierten Staatsverständnisses als abwegig erscheinen lassen.

Aus diesem Grund hat sich die Arbeitsgruppe entschlossen, diese Reformgeschichte und ihre Wirkung in zentralen Beiträgen zu dokumentieren und kritisch zu reflektieren (vgl. die Beiträge Odewald, Dudek, Klee und Klein in diesem Band). Diese Analysen stellen eine wesentliche dokumentarische Leistung dar und bilden den Bezugspunkt für die Entwicklung von aktuellen Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Raumordnung in Bayern.

In kreativen Workshop-Formaten haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe im Anschluss an die Orientierungsphase Herausforderungen, Chancen und Risiken zusammengetragen und Lösungsideen für eine Reform entwickelt. Die Herausforderungen werden im Folgenden skizzenhaft wiedergegeben (vgl. Kapitel 2). Dabei wird – in An-

lehnung an die Enquete-Kommission – deutlich, dass es einer neuen ethisch-normativen Fundierung einer Landesentwicklungspolitik bedarf, wenn diese wieder stärker gestaltend eingreifen soll. Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, das seitens der Kommission zur Grundlage ihres Berichts gemacht worden ist, bietet dafür eine gute Basis (vgl. Kapitel 3) und wurde seitens der Arbeitsgruppe als normativer Bezugsrahmen übernommen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wurden die Lösungsideen vertieft diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass aufgrund der gesellschaftlichen Herausforderungen und der Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte wieder ein grundlegender Perspektivenwechsel erforderlich wird.⁶ Reinhard Paesler stellt in seinem Beitrag (in diesem Band) heraus, dass die Raumabgrenzungen trotz erheblicher dynamischer räumlicher Strukturveränderungen nach wie vor unverändert sind und einer grundlegenden Überarbeitung und Modernisierung bedürfen. Sebastian Büchs ergänzt (in diesem Band) die Lösungsideen durch Vorschläge zur Stärkung der Regionalplanung und der Regionalen Planungsverbände, um die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit in der Vermittlerposition zwischen Kommunen und Staatsregierung zu stärken.

Ebenso müssen die gesellschaftlichen Leistungen der staatlichen Daseinsvorsorge nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie neu bewertet werden. Hans-Martin Zademach und Simon Dudek führen dazu das Konzept der Fundamentalökonomie ein und heben die ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung sorgsam räumlich geplanter Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Stärkung der räumlichen Gerechtigkeit hervor.

Zentrale Orte übernehmen konzeptionell nach wie vor eine wesentliche Rolle zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit. Dazu muss allerdings einerseits das raumordnerische Konzept der Zentralen Orte sinnvoll ausgestaltet und glaubwürdig in der Lage sein, einen Beitrag zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit zu leisten. Andererseits muss die staatliche Förderpolitik auch dazu beitragen, dass Zentrale Orte in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben erfüllen und entsprechend leistungs- und tragfähige Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote bereithalten zu können. Ralf Klein arbeitet in seinem Beitrag (in diesem Band) auf, dass eine politisch opportunistische inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten höherer Hierarchiestufen kontraproduktiv ist und zurückgenommen werden müsste. Zudem muss die Raumordnungspolitik wieder eine koordinative Rolle staatlicher Regulierungs-, Investitions- und Fördertätigkeit übernehmen, um die Herausforderungen aufzugreifen und gestalten zu können. Theophil Weick stellt diese Wiedergewinnung der Koordinationsfähigkeit der Raumordnung daher ins Zentrum seiner theoretisch-konzeptionellen Überlegungen (in diesem Band).

6 Eine wesentliche Herausforderung liegt in der anhaltend hohen Flächenneuinanspruchnahme in Bayern. Da die ARL dazu erst kürzlich ein Positionspapier veröffentlicht hat (ARL 2018), wurde dieser Aspekt in der Arbeitsgruppe zwar diskutiert und in die Arbeit einbezogen, aber nicht eigens weiter vertieft.

Die Arbeitsgruppe hat in ihrer weiteren Arbeit aus den vorhandenen Beiträgen und Überlegungen ein Policy-Paper zusammengestellt und im Rahmen einer Fachtagung der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern im Frühjahr 2020 vorgestellt. Die Anregungen aus der Diskussion wurden aufgegriffen und die Forderungen in einem Positionspapier veröffentlicht (ARL 2020). Die zunehmende Zuspitzung der Klimakrise, der anhaltend hohe Flächenverbrauch und die Corona-Pandemie haben schließlich die Arbeitsgruppe und zahlreiche ihrer Mitglieder dazu bewegt, in den letzten Monaten gemeinsam mit anderen Bündnispartnern Appelle und Vorschläge an die Staatsregierung zu richten, auf diese drängenden Herausforderungen mutig und adäquat zu reagieren. Die Inhalte dieser Appelle fließen in eine Überarbeitung und Weiterentwicklung des Positionspapiers ein und werden im Abschlusskapitel in diesem Band vorgestellt.

Im Folgenden werden nun wesentliche Arbeitsergebnisse und Diskussionsstände zu den Herausforderungen und Grundlagen für eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern vorgestellt.

2 Herausforderungen für die Raumentwicklung in Bayern

Zu Beginn einer jeden Visions-, Strategie- und Konzeptentwicklung stehen sinnvollerweise immer eine kritische Bewertung der Ausgangslage, eine Einschätzung, welche Herausforderungen zukünftig zu erwarten sind und, darauf aufbauend, eine Analyse der Risiken und der Potenziale für die weitere Entwicklung (z. B. im Rahmen einer SWOT-Analyse – einer Stärken-, Schwächen-, Chancen- und Risiken-Betrachtung). Dazu werden vor allem verlässliche Informationsgrundlagen benötigt, auf deren Basis solche Analysen vorgenommen werden können.

2.1 Schlanke Pläne und dürftige Datengrundlagen

Die Beschäftigung mit der Raumordnung und Raumentwicklung in Bayern steht jedoch vor der besonderen Herausforderung, dass es seit Jahren keine regelmäßigen, umfassenden, detaillierten und verlässlichen wissenschaftlichen Analysen zur Raumentwicklung in Bayern mehr gibt, so wie sie beispielsweise vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf Bundesebene erstellt⁷ oder im Rahmen der Raumordnungsberichte des Bundes mit wechselnden Themenschwerpunkten diskutiert werden.⁸ Dies liegt zum einen daran, dass sich die universitäre Forschungslandschaft, die sich mit Fragen der Raumentwicklung in Bayern beschäftigt, zunehmend ausgedünnt hat (z. B. durch eine Umorientierung bei Neubesetzungen weg von der klassischen Raumordnung oder ländlichen Entwicklung hin zu anderen Themenschwerpunkten und zunehmend internationalen Forschungsfeldern oder auch durch die Ver-

7 Vgl. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/raumentwicklung/_node.html (04.02.2022).

8 Die Raumordnungsberichte des Bundes legen thematische Schwerpunkte für ihre Analysen entsprechend den von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossenen Leitbildern der Raumordnung, zuletzt zum Thema „Wettbewerbsfähigkeit“ im Juni 2021 (BBSR 2021).

ringerung der Anzahl einschlägiger Lehrstühle und Professuren z. B. in der Geographie, Stadt- oder Regionalplanung). Zum anderen ist dies aber auch die Folge der Reform der Raumordnung selbst.

So behandelt der Raumordnungsbericht, der gemäß Bayerischem Landesplanungsgesetz (Art. 32 BayLplG)⁹ dem Parlament und damit der Öffentlichkeit alle fünf Jahre jeweils zur Mitte der Wahlperiode vorgelegt werden muss, nur Themen, die sich als wesentliche raumbedeutsame Entwicklungen auf die Regelungsbereiche der Raumordnung beziehen (vgl. Bayerische Staatsregierung 2019). Da Themenfelder und Regelungsbereiche jedoch in den letzten Reformen kontinuierlich reduziert wurden und auch Gebietskategorien bis zur Unschärfe erweitert worden sind (so z. B. der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“, der mittlerweile mehr als 40% der Landesfläche umfasst; vgl. Koch 2014), sind die Analysen der Raumordnungsberichte zunehmend eingeschränkter und die Aussagekraft begrenzter geworden. Die Planungsregionen als räumliche Analyseebene sind dabei zu grob gefasst, um einen differenzierten Blick auf raumstrukturelle Prozesse und Herausforderungen zu erhalten.

Mit der Gründung des Bayerischen Heimatministeriums als Teil des Finanzministeriums, dem seit 2013 bis zur Regierungsneubildung nach den Wahlen von 2018 auch die Landesentwicklung zugeordnet war, wurde zudem eine neue Kategorie von Planung und Berichterstattung ins Leben gerufen: die sogenannten Heimatstrategien und Heimatberichte. In der Heimatstrategie werden einzelne struktur- und raumwirksame Politikfelder herausgegriffen, medienwirksam und herausgehoben präsentiert. Einige der Themen beziehen sich unmittelbar auf das Landesentwicklungsprogramm. So wurden in der ersten Heimatstrategie weitere Deregulierungen und Aufweichungen angekündigt, andere Themen betreffen strukturwirksame Sektoralpolitiken wie Breitbandausbau oder Behördenverlagerungen (BayStMFLH 2014). Bei den klangvollen Teilelementen wie der „Nordbayern-Initiative“ oder der „Südbayern-Offensive“ werden zahlreiche geplante staatliche Förder- und Investitionsprojekte übergreifend zusammengestellt. Zudem werden ohnehin laufende Aktivitäten wie die routinemäßige Neuverhandlung des kommunalen Finanzausgleichs aufgeführt. Der Heimatbericht soll hingegen Gradmesser der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung des ländlichen Raums sein und eine aktuelle Datenbasis über den ländlichen Raum liefern. Der Heimatbericht wird jährlich erstellt und der Öffentlichkeit vorgestellt und hat damit einen wesentlich höheren Aktualitätsgrad als der Raumordnungsbericht (vgl. BayStMFH 2020).

Offensichtlich stellen Heimatstrategie und Heimatbericht „politische Papiere“ dar, mit denen die Staatsregierung Aktivitäten zur Stärkung des ländlichen Raums, der Modernisierung und der Wettbewerbsfähigkeit des Freistaats insgesamt präsentieren möchte.¹⁰ Sie dienen gegenüber der Öffentlichkeit als Handlungsnachweis, zur Ankündigung von Maßnahmen und sollen natürlich möglichst vor allem Wirkungen und Erfolge prä-

⁹ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) 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.

¹⁰ Die Aussage, es handle sich um „politische Papiere“, wurde vom damaligen Staatssekretär im Heimatministerium selbst gegenüber der Enquete-Kommission bei einem Besuch der Kommission in der Außenstelle des Ministeriums am 12. März 2015 in Nürnberg getätigt.

sentieren. Allerdings liefern sie gegenüber den Raumordnungsberichten über die kürzere Fristigkeit hinaus keine wesentlichen zusätzlichen Informationen hinsichtlich der raumstrukturellen Situation und Entwicklungsdynamiken. Vielmehr sind sie fachlich in der Kritik, weil sie durch die Darstellung mancher statistischer Daten eher Probleme verschleiern als offenlegen. Beispielsweise werden Wachstumsraten von demographischen und ökonomischen Indikatoren präsentiert, die eine Angleichung der ländlichen Räume darlegen sollen, wobei das entsprechende Niveau gemessen in absoluten Zahlen aufgrund der stark unterschiedlichen Bezugsbasis sich teilweise sogar weiter auseinanderbewegt hat (vgl. kritisch Sträter 2016).

Folglich ist es aufgrund der derzeit offiziell bzw. amtlich aufbereiteten Daten schwer, sich einen objektivierbaren Überblick über das Ausmaß und die Entwicklung räumlicher Disparitäten zu verschaffen. Zudem fehlt es an einem entwickelten Zielsystem, auf dessen Basis eine Bewertung der Daten vorgenommen und eine Aussage über die Bedeutung von ungleichen bzw. nicht gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen gemacht werden könnte. Dieses Problem wurde auch im Rahmen der Enquete-Kommission angesprochen. Daher wurde dort ein grundlegend neues Prinzip der raumbezogenen wissenschaftlichen Analysen und Berichterstattung vorgeschlagen. Kern dieses Analyse- und Berichterstattungskonzepts ist die Entwicklung eines ethisch-normativen Bezugsrahmens, wie Gleichwertigkeit verstanden und begründet werden kann. Dazu wurde das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit formuliert und verfassungsrechtlich und gerechtigkeitsphilosophisch begründet. Die vier konstitutiven Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit wurden als Bezugspunkt genommen, um jeweils mit einem Set an Indikatoren die Verhältnisse erfassbar zu machen. Dabei hat die Kommission darauf geachtet, dass bei der Auswahl und Benennung der Indikatoren sowie die zugrundeliegende Subjektperspektive und die Vulnerabilität einzelner Gruppen ausreichend Berücksichtigung finden (Bayerischer Landtag 2018: 27–43).

Im Rahmen der Enquete-Kommission wurde mit den begrenzten Mitteln eines zuarbeitenden Gutachtens zudem ein erster Versuch gestartet, eine Darstellung der Indikatoren vorzunehmen und damit eine Basis für eine Diskussion zum Ausmaß räumlicher Gerechtigkeit in Bayern zu schaffen. Dieser Versuch konnte in mehrfacher Hinsicht nur sehr eingeschränkt gelingen. Das liegt sowohl an der Datenverfügbarkeit als auch an der Frage der Aufbereitung und Darstellung der Daten. Schließlich stecken insbesondere hinter der Frage der Aufbereitung der Daten jeweils Entscheidungen, die die Aussagefähigkeit beeinflussen. Deshalb hat die Kommission dies als weiteren Forschungsbedarf gekennzeichnet und ebenso empfohlen, dem Parlament jeweils zu Beginn der Legislaturperiode einen differenzierten und ausführlichen Bericht zur Einschätzung der räumlichen Gerechtigkeit in Bayern vorzulegen, damit auf dieser Basis dann Regierungspolitik zur Verwirklichung des Staatsziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen betrieben werden kann (Bayerischer Landtag 2018: 73). Bisher wurde diese Empfehlung jedoch nicht von den Regierungsparteien aufgegriffen.

Für die Arbeit der Arbeitsgruppe hat dieser Umstand die Konsequenz, dass anstelle einer tieferen datenbasierten Analyse räumlicher Disparitäten eine Einschätzung der aktuellen Verhältnisse auf der Basis vorhandener Arbeiten und Informationen (Hei-

matberichte, Raumordnungsberichte, Bericht der Enquete-Kommission, eigene Studien der Mitglieder der Arbeitsgruppe und anderer Institute, verfügbare Literatur) vorgenommen wurde und nur zu bedeutenden Fragestellungen eigene Untersuchungen angestellt werden konnten.

2.2 Einschätzungen zu aktuellen Herausforderungen für die Raumordnung in Bayern

Im Rahmen mehrerer Sitzungen und Workshops der Arbeitsgruppe wurde auf dieser Basis eine Art Stärken-Schwächen-Analyse vorgenommen, wobei insbesondere die Herausforderungen herausgearbeitet wurden, die für die bayerische Landes- und Regionalplanung in raumstruktureller Perspektive, im Hinblick auf ein sich wandelndes dynamisches Umfeld und in institutioneller Hinsicht gesehen werden, und zur Grundlage der vertiefenden Betrachtungen gemacht wurden. Nach der Einschätzung der Mitglieder der Arbeitsgruppe nehmen die Handlungserfordernisse in den letzten Jahren deutlich zu.

Die demographische Entwicklung bleibt eine zentrale Herausforderung. Sie schlägt sich einerseits in den peripheren ländlichen Regionen in einer stark überdurchschnittlichen Alterung der Bevölkerung nieder und mündet in einer schrumpfenden Bevölkerung, die mittlerweile auch durch einen positiven Wanderungssaldo kaum ausgeglichen werden kann (vgl. BayLStat 2020). Andererseits verteilt sich das positive Wanderungssaldo in Bayern räumlich seit Jahrzehnten sehr unterschiedlich. Insbesondere die anhaltend hohen Zuwanderungen in die Metropolen lösen dort neue Ansprüche und Konflikte in Bezug auf die Raumnutzung aus. Die Überlastung von Infrastrukturen und überhitzte Immobilienmärkte sind die Folgen.

In den nordöstlichen Randregionen haben Jahrzehnte des ökonomischen Strukturwandels und der Abwanderung junger Bevölkerungsgruppen in die Großstädte den demographischen Wandel zu einer anhaltenden Herausforderung gemacht. In diese Regionen überlagern sich mehrere Problemlagen. So führt der demographische und der ökonomische Strukturwandel in zahlreichen Kommunen zu zusätzlichen Investitionsbedarfen bei gleichzeitig schrumpfenden Einnahmen und damit zu einer dauerhaft angespannten Haushaltslage sowie anhaltend hohen Verschuldung. Zahlreiche Kommunen stehen unter Haushaltsaufsicht und reagieren durch Sparprogramme und Personalabbau, während eigentlich zusätzliche Handlungsprogramme und Aktivitäten erforderlich wären, um die Leistungen der Daseinsvorsorge zu stabilisieren und wieder attraktivere Rahmenbedingungen für Investorinnen/Investoren und „aktive“ Bevölkerungsgruppen bieten zu können.

In diesen Räumen überlagern sich diese Probleme zu hochproblematischen Mehrfachbenachteiligungen, die zu Abwärtsspiralen führen können. Abwanderungen, Alterung und Vereinzelung, Rückzug von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche, Tragfähigkeitsprobleme von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungsangeboten führen insbesondere in den Randlagen zu verödeten Ortskernen, Funktionsverlusten und Leerständen, teilweise werden Immobilienmärkte dysfunktional. Insgesamt ist die kommunale Leistungsfähigkeit (Personal- und Finanzausstattung) in

Bayern sehr ungleich verteilt und erschwert die Übernahme der Verantwortung für Teile der Raumentwicklung. Zudem verschärft der Rückzug der Planung den Wettbewerb unter den Kommunen.

In einigen ländlichen Räumen bestehen zunehmende Defizite in der Daseinsvorsorge (Alltagsversorgung, Gesundheitswesen, öffentliche Mobilitätsangebote) und in der Ausstattung mit wichtigen technischen Basisinfrastrukturen (Breitbandversorgung). Insbesondere der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und die Ausdünnung des Standortnetzes führen zu Unterversorgungen selbst in wachsenden Regionen Südbayerns (vgl. Michaeli/Ehrhardt/Miosga et al. 2020). Den boomenden Metropolen mit überlasteten Infrastrukturen, angespannten Immobilienmärkten und Defiziten im Wohnungsangebot stehen schrumpfende Regionen mit Leerstandsproblemen und ausgedünnten Ortskernen gegenüber. Aber auch im Wachstum der Metropolen herrscht grob gesagt ein Süd-Nord-Gefälle zuungunsten der nordbayerischen Großstädte, die in der Entwicklung ihrer Wirtschaftsleistung und Produktivität hinter den südbayerischen Wachstumsraum zurückfallen.

Die zunehmende Dezentralisierung ökonomischer Aktivitäten führt zu wachsenden neuen Flächennutzungsansprüchen auch außerhalb der Metropolen bzw. gezielt in den Zwischenräumen. Zulieferer, Logistikbetriebe und Güterverteilzentren suchen zentrale Großstandorte zwischen den Produktions- und Konsumzentren, um diese von dort besser bedienen zu können. Insbesondere an autobahnnahen Standorten entstehen großflächige Gewerbegebiete, die den Eindruck und Erlebnischarakter der Kulturlandschaft verändern. Die Flächenneuanspruchnahme ist in der Folge auf einem anhaltend hohen Niveau und verfehlt deutlich die Zielvorgaben des sparsamen Umgangs mit Fläche. Insbesondere in nicht-zentralen Orten und in Gemeinden in schrumpfenden bzw. stagnierenden Regionen ist sie überdurchschnittlich groß und führt zu ineffizienten Mustern der Flächennutzung (disperse Siedlungsstrukturen, Donut-Effekt, dysfunktionale Immobilienmärkte). Die Flächenneuanspruchnahme für Wohnen war dabei über Jahre hinweg überdurchschnittlich groß und hat insbesondere in nicht-zentralen Orten in ländlichen Räumen stattgefunden (Miosga 2019a). Die Folge ist eine wachsende Zahl von Pendlerinnen und Pendlern, die im Durchschnitt steigende Distanzen zurücklegen.

In ökologischer Hinsicht sind Veränderungen der Landnutzung problematisch. Höfesterben, Zusammenlegungen, Aussiedlungen und eine zunehmend industrialisierte Landwirtschaft führen ebenfalls zu einer Veränderung der Kulturlandschaft und ihres Erlebnisgehalts. Die Gewässerbelastung ist großflächig auf einem zu hohen Niveau, die Artenvielfalt nimmt ab und CO₂-Senken sind durch wachsende Nutzungsansprüche unter Druck. Auch nehmen die Herausforderungen des Artenschutzes und des Klimawandels dramatisch zu. Zum einen ist eine umfangreiche Regeneration von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen erforderlich, um Ökosysteme und ihre Leistungen für die menschliche Zivilisation zu stabilisieren bzw. wiederherzustellen. Zum anderen wachsen die Anforderungen an eine Politik zur Reduzierung der Erderhitzung: In erheblichem Umfang werden Flächen für einen beschleunigten Ausbau von Anlagen zur Umwandlung erneuerbarer Energiequellen (Windkraftanlagen, Photo-

voltaikanlagen) benötigt. Es müssen Landnutzungsformen gefunden werden, die gleichzeitig helfen, Treibhausgasemissionen dauerhaft zu speichern (Aufforstung, Ausbau von CO₂-Senken wie Wiedervernässung von Mooren), eine Anpassung an den Klimawandel vollziehen (vorbeugender Hochwasserschutz durch Erhöhung der Rückhaltefähigkeit der Landschaft, Beschattung durch Agroforstsysteme, Verhinderung der Bodenerosion durch Dauerkulturen) und eine Nutzung zur Nahrungsmittelproduktion sowie als Erholungsgebiete ermöglichen (sogenannte Mehrgewinnstrategien, vgl. WBGU 2020: 49).

In den letzten Jahren ist jedoch gerade der Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Windenergie an Land, in Bayern – auch aufgrund der sogenannten 10-H-Regelung – ins Stocken geraten und gefährdet die Ziele des Klimaschutzes und der Energiewende (vgl. Hehn/Miosga 2015). Die Verlagerung der Verantwortung auf die Kommunen ist hier gescheitert. Kaum eine Kommune geht den Weg des Unterlaufens der 10-H-Regelung mit Hilfe des Baurechtes, da massive Konflikte in der Bevölkerung zu erwarten sind (vgl. Miosga 2019b).

2.3 Zunehmende Gestaltungsanforderungen an die Raumordnung

Die Benennung dieser Herausforderungen ist sicherlich nicht vollständig, eine Bewertung als tragfähige Arbeitshypothese ist jedoch möglich: Bayern ist nach wie vor geprägt von regionalen Disparitäten, ungleichen räumlichen Entwicklungsdynamiken und regional differenzierten Problemstellungen. Das derzeitige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsmodell führt zu anhaltend hohen „Flächenverbräuchen“, verändert die Kulturlandschaft in einer hohen Geschwindigkeit und verbraucht ökologische Ressourcen. Zudem erzeugt es permanent neue Bedarfe an Infrastrukturen für Transport und Verkehr sowie an neuem Wohnraum, während gleichzeitig Leerstände in anderen Teilräumen vorhanden sind.

Ein sorgsamerer Umgang mit Fläche und natürlichen Ressourcen, eine stärkere Angleichung der Entwicklungsdynamiken in allen Teilräumen, ein ökologisch verträglicher Entwicklungsmodus, ein Abbau struktureller Defizite in manchen Teilräumen, der Schutz der Kulturlandschaft, eine verlässliche Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen etc. – zusammenfassend könnte man sagen: die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit und gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen – erfordern hingegen eine handlungs- und gestaltungsfähige Landesentwicklungspolitik, die Ressortpolitiken und räumliche Planung wieder stärker zusammenführt. Zudem werden die Zuspitzungen der zunehmend bedrohlichen Klima- und Biodiversitätskrise die Notwendigkeit eines tiefgreifenden gesellschaftlichen und räumlichen Transformationsprozesses immer stärker betonen. Die sich dadurch wandelnden Ansprüche an Raumnutzungen und die wachsenden aktiven Gestaltungserfordernisse werden in den nächsten Jahren handlungsfähige Institutionen für den sorgsamen Umgang mit dem Raum und den Umbau der Gesellschaft und ihrer Raumnutzungsmuster erforderlich machen (vgl. dazu auch SRU 2020; WBGU 2020).

3 Räumliche Gerechtigkeit als Leitmotiv

Welche Leitvorstellung soll nun einer Neuorientierung der Raumordnungspolitik in Bayern zugrunde gelegt werden, die eine inhaltliche Richtschnur zur Bearbeitung der oben genannten Herausforderungen bieten kann? Auf welcher Basis können zukunfts-fähige Zielsysteme entwickelt werden und sind die vorhandenen Leitbilder ausreichend?

Tiefgreifende Veränderungen benötigen ein klares und nachvollziehbares normatives Gerüst und eine zustimmungsfähige ethische Fundamentierung als verlässliche Grundlage des Handelns sowie für die Bewertung und Transparenz von Entscheidungen. Die Orientierung an fundamentalen Freiheitsrechten, den Bedürfnissen der Menschen und an Gerechtigkeitsprinzipien erhöht die Akzeptanz auch von einschneidenden Maßnahmen. Die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat sich in ihrer Arbeit intensiv mit Gerechtigkeitskonzepten auseinandergesetzt. In ihrem Abschlussbericht schlägt sie mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit eine neue normativ-ethische Fundierung der Landesentwicklungspolitik vor und skizziert ein umfassendes Politikprogramm, um diese zu operationalisieren (Bayerischer Landtag 2018: 65–74).¹¹ Räumliche Gerechtigkeit dient sowohl als ethisch-moralischer als auch als verfassungsrechtlicher Bezugspunkt und liefert eine starke philosophische Begründung einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hinsichtlich der Formulierung einer Vision und eines Leitmotivs für die künftige Raumentwicklung und Raumplanung in Bayern bekräftigt die Arbeitsgruppe ausdrücklich die Ergebnisse der Enquete-Kommission und das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit als geeignete Grundlage.

Räumliche Gerechtigkeit beschreibt einen Anspruch an raumbezogene Politikgestaltung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, der sich an der Menschenwürde und an unveräußerlichen Grundrechten orientiert. Aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes lässt sich der Auftrag formulieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und gleichen Teilhabechancen auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Raumbezogene Politiken der Organisation der Daseinsvorsorge und der Gestaltung der Lebensumstände bilden somit die räumliche Säule des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates und fußen auf wesentlichen individuellen Grundrechten, die im Grundgesetz verankert sind (vgl. auch Kersten/Neu/Vogel 2015). Es richtet sich an das Individuum, dem die freie Entfaltung der Persönlichkeit, körperliche Unversehrtheit, freie Berufswahl, Zugang zu Bildung, Teilhabe an Kultur und Gesellschaft etc., kurz, ein Leben in Würde, zu ermöglichen ist und zwar unabhängig vom Wohnort und räumlichen Lebensschwerpunkt. Während direkt auf das Individuum bezogene Leistungssysteme des Sozialstaats gesellschaftliche Teilhabe durch die Absicherung von Risiken und durch Zugangsgarantien umsetzen (individuelle Absicherung gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Altersarmut durch die Sozialversicherung, kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen), zielt die räumliche Komponente auf die Verteilung, Qualität, Erreich-

11 Der Entwicklung des Konzepts der räumlichen Gerechtigkeit gingen die Arbeiten von Magel (2011) sowie Auweck/Bosse/Fechter et al. (2011) voraus, die im Rahmen der Kommissionsarbeit weiterentwickelt und um den Aspekt der Generationengerechtigkeit erweitert wurden (Magel/Miosga/Sträter 2015).

barkeit und Zugänglichkeit der dafür notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Dienstleistungsangebote.

In heterogenen Raumstrukturen ist eine vollständige Gleichheit in der Ausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge allerdings nicht möglich. Vielmehr geht es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können und Zugang zu den Errungenschaften unserer Wohlstandsgesellschaft zu erhalten. Dabei geht es mit dem Anspruch der Gewährung gleicher Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht um mehr als die Absicherung von Mindeststandards. Menschen aus strukturschwachen Regionen, aus wirtschaftlich schwächeren sozialen Verhältnissen oder mit Beeinträchtigungen sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden. Hier gelten auch das Diskriminierungsverbot und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes.

Gleichwertige Lebensverhältnisse – verstanden als räumliche Gerechtigkeit – berühren grundlegende Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Räumliche Gerechtigkeit ist für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflusst die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt. Räumliche Gerechtigkeit setzt aus der Perspektive des Individuums am „Outcome“ raumbezogener Planung und Politik an und nimmt dabei eine verallgemeinerbare Individualperspektive ein. Vulnerable Gruppen der Gesellschaft erfahren durch das Prinzip eine besondere Aufwertung.

Das Konzept fundiert etablierte Raumkonzepte (z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Gebietskategorien, Vorrangflächen) und rahmt die Nomenklaturen (Ziele, Grundsätze) der Raumordnung auf der ethischen Basis der verfassungsmäßig garantierten Grundrechte und Gerechtigkeitsprinzipien. Es bietet ein nachvollziehbares Zielsystem, das sich auch an individuellen Nutzenversprechen orientiert (soziale Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive, gesellschaftliche Teilhabe, Entfaltungschancen der Persönlichkeit, intergenerationale Solidarität). Eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern sollte die räumliche Gerechtigkeit zu ihrem übergeordneten Leitmotiv erheben, als ethischen Kompass für eine nachhaltige Raumentwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse anerkennen und für die Konkretisierung ihres Zielsystems nutzen.

Die Enquete-Kommission hat neben den drei Dimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit, die sich aus egalitär-liberalen Gerechtigkeitsphilosophien ableiten lassen (z.B. Rawls 1975), vorausschauend die Dimension der intergenerationalen Gerechtigkeit betont (Generationengerechtigkeit als vierte Säule) und ihr Handlungskonzept auf dem Ansatz der Befähigung (Nussbaum/Sen 1993) aufgebaut.

Das Prinzip der *Verteilungsgerechtigkeit* sichert den gleichen Zugang zu den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in guter Qualität durch eine gute Erreichbarkeit. Es richtet sich sowohl an die Kommunen als auch an die staatliche Planung. Zur Verteilungsgerechtigkeit gehören Rahmenbedingungen, Angebote und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in hohen Qualitäten, die das unmittelbare Lebensumfeld betreffen (Angebot an Wohnraum, hochwertiges und gesundheitsförderndes Wohnumfeld,

grundlegende Ver- und Entsorgungsdienstleistungen wie Telekommunikation, Energie, Wasser, Abwasser, Abfall), eine hohe Umweltqualität, leicht erreichbare Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten sowie eine Alltagsversorgung (Gesundheit, Güter des täglichen und kurzfristigen Bedarfs) in leichter Erreichbarkeit und guter Zugänglichkeit. Diese werden in großem Umfang von Kommunen bereitgestellt oder gegebenenfalls in interkommunaler Zusammenarbeit organisiert und mit Hilfe staatlicher Programme unterstützt (z. B. sozialer Wohnungsbau) bzw. planerisch gesteuert (z. B. großflächiger Einzelhandel, Ausweisung von Grundzentren).

Chancengerechtigkeit garantiert die Bereitstellung und einen möglichst leichten Zugang zu differenzierten Angeboten der Daseinsvorsorge. Sie schafft Rahmenbedingungen, die eine freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und befördern (Entwicklungschancen, Aufstiegsmöglichkeiten). Für die Bereitstellung dieser „Chanceninfrastrukturen“ ist ein gut funktionierendes Zentrale-Orte-System wesentlich. Über Zentrale Orte können weiterführende Bildungseinrichtungen, eine differenzierte medizinische Versorgung oder inspirierende Kulturangebote bereitgestellt und zugänglich gemacht werden. Hier wirken staatliche Planung, Ressortpolitik und Kommunen intensiv zusammen. Staatliche Regional- und Strukturpolitik, regionale Managements und differenzierte entwicklungsfördernde Programme (z. B. der Integrierten Ländlichen Entwicklung) sorgen im Zusammenspiel für vitale Wirtschaftsstrukturen und ein reichhaltiges Erwerbsangebot. Chancengerechtigkeit erfordert eine vertikal (Staat, Region, Kommune) wie horizontal (zwischen den Ressorts) gut koordinierte staatliche Planungs- und Investitionspolitik unter intensiver Einbindung der Kommunen.

Verfahrensgerechtigkeit sichert die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten der Menschen an den gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen (z. B. zu Mindestqualitäten, Substituten, akzeptablen Differenzen) und an Entwicklungsprozessen. Um diese Beteiligungsverfahren auf den verschiedenen Ebenen zu ermöglichen, sind leistungsfähige Organisationsstrukturen erforderlich (z. B. auf der Ebene der Regionalen Planungsverbände), die mit den organisatorischen Kapazitäten zur Gewährleistung eines solchen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses ausgestattet sind.

Generationengerechtigkeit rahmt räumliche Entwicklungsprozesse und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse normativ durch das Postulat einer starken Nachhaltigkeit und der Solidarität zwischen den Generationen. Entwicklungspfade, die heute beschritten bzw. geplant werden, dürfen die Entfaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen nicht beschneiden. Kommende Generationen müssen mindestens die gleichen, nach Möglichkeit sogar bessere Bedingungen vorfinden als heutige. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Beschluss zur Klimaschutzgesetzgebung des Bundes das Prinzip der intergenerationalen Gerechtigkeit erst im März 2021 eindrucksvoll gestärkt!¹² Generationengerechtigkeit ist somit eine Querschnittsdimension, die als Grundprinzip das Handeln aller Akteure in den drei anderen Gerechtigkeitsdimensionen durchdringt. Zudem erfordert sie, verbindliche Pfade zu definieren, die sicherstellen, dass nicht unwiederbringliche Beeinträchtigungen durch den heutigen Entwicklungspfad verursacht werden (z. B. im Bereich der natürlichen Lebensgrundla-

¹² Vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (04.01.2022).

gen durch Artenauslöschung, irreparable Verletzung der Integrität der Biosphäre oder durch eine krisenhafte Erderhitzung).

Räumliche Gerechtigkeit stellt die Raumordnungspolitik und das institutionelle System der Landes- und Regionalplanung vor große Herausforderungen. Da es sich auf Grundrechte und höchststrichterliche Entscheidungen berufen kann, besteht eine hohe politische Verpflichtung, den Ansatz aufzugreifen und umzusetzen. Die Frage ist nun, inwieweit die bayerische Raumordnung inhaltlich, institutionell und strategisch in der Lage ist, diese Herausforderung aufzugreifen.

4 Nach Jahrzehnten vielfältiger Reformen – geschwächte Raumordnung vor großen Herausforderungen

4.1 Bayerische Landesentwicklungspolitik: Vorbild aus vergangenen Tagen

Landesentwicklung in Bayern galt über Jahrzehnte als Erfolgsmodell und Vorbild für andere Staaten und Bundesländer. Der Freistaat Bayern hat als erstes Bundesland ein Ministerium eingerichtet, das sich explizit mit der Raumordnung befasst hat und die Landesentwicklung neben Umweltfragen in seinem Namen getragen hat.¹³ Die planvolle Entwicklung des Landes und ein sorgsamer Umgang mit den natürlichen Ressourcen sollte damit zum Ausdruck gebracht werden. Wichtige Prinzipien, wie der Vorrang für die Entwicklung ländlicher Räume oder zur Erschließung des Raumes, wurden früh festgelegt und staatliche Investitionsstrategien für einen Aufbau von qualitativollen Einrichtungen der Daseinsvorsorge an räumlichen Entwicklungsvorstellungen ausgerichtet.

Die seit den 1970er Jahren verfolgte Strategie der Dezentralisierung der Hochschulbildung hat zur Gründung und Stärkung von Universitäts- und Fachhochschulstandorten in ländlichen Räumen geführt. Damit sind wesentliche Standorte der Innovation und Wissensgesellschaft auch außerhalb der Metropolen entwickelt und erfolgreiche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung gegeben worden. Die Orientierung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie differenzierte Instrumente zur Freiflächensicherung haben über lange Zeit zum Erhalt einer qualitativollen, ökologisch wertvollen und insbesondere auch im touristischen Sinn attraktiven Kulturlandschaft in Bayern beigetragen.

Die Verbindung von räumlicher Planung und sektoraler Ressortfinanzierung nach der einfachen Formel: „Landesentwicklung = Planung plus Finanzierung“ verbunden mit dem Vorhalteprinzip hat über einen langen Zeitraum zum Ausbau der Infrastruktur, insbesondere der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, geführt. Dabei ist die koordinierende Fähigkeit der überörtlichen und überfachlichen Raumplanung von besonderer Bedeutung gewesen.

¹³ Das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen wurde am 8. Dezember 1970 eingerichtet; vgl. https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/aufgaben/geschichte_umweltministerium.htm (04.01.2022).

Insbesondere in den letzten Jahren hat sich die Regionalplanung bei Konflikten um Flächennutzungsansprüche bewähren können, indem sie die Flächen für die Nutzung von Bodenschätzen mit dem Charakter einer Fachplanung vorausschauend geregelt und die Standortsuche für Windenergieanlagen auf einer sachlichen und abgewogenen Grundlage ermöglicht hat. Dadurch konnten sorgsam abgewogene Flächenkulissen für die Windenergienutzung in einigen Planungsregionen bereitgestellt und ein Beitrag zur Versachlichung kontroverser gesellschaftlicher Diskussionen geleistet werden.

4.2 Regelungsverzicht und Verlust an Gestaltungsfähigkeit im schlanken Staat

In den letzten Jahrzehnten ist die Landes- und Regionalplanung in Bayern jedoch unter organisatorischen, inhaltlichen und personellen Gesichtspunkten kontinuierlich geschwächt worden. So ist die Geschichte der Landesplanung in Bayern in den letzten drei Jahrzehnten wiederholt von zahlreichen inhaltlichen und organisatorischen Reformen gekennzeichnet (vgl. den Beitrag Odewald in diesem Band). Ein wiederkehrendes Leitmotiv dieser Reformen ist das der „Verschlankung“. Nach der Grenzöffnung durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ war es die vertiefende Globalisierung, die einhergehend mit einem Abbau von Handelshemmnissen und zunehmend internationalisierten Handelsbeziehungen und Lieferketten zu einem zunehmend globalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte führte und zum Anlass für eine inhaltliche Neuausrichtung der Landesplanungspolitik genommen wurde. Die Reaktion bestand in einer Schwerpunktverschiebung zu einer wettbewerbsorientierten Standortpolitik, die einen Rückzug des Staates aus zahlreichen Bereichen der Regulierung und Leistungsbringung zur Folge hatte (vgl. Dudek 2021). In Bayern wird der „Schlanke Staat“ in Form von zahlreichen Verwaltungsreformen umgesetzt, die insbesondere auch die Landesplanung betreffen. Ein schmerzhafter Personalabbau in den Planungsbehörden ist die Folge; zeitweilig wird die Regionalplanung insgesamt in Frage gestellt. Im politischen Diskurs wurde und wird die Landes- und Regionalplanung immer wieder als bürokratisches Investitionshemmnis und Bremserin für wirtschaftliche Entwicklungen diskreditiert und damit als Entwicklungshemmnis dargestellt (vgl. dazu auch den Beitrag Dudek in diesem Band). Der Bedeutungsverlust der Landesplanung findet auch in zahlreichen Ressortwechseln seinen Ausdruck, die immer wieder mit organisatorischen und personellen Veränderungen verbunden sind und in der Konsequenz auch die koordinierende Funktion institutionell schwächen. Partizipationsmöglichkeiten von Institutionen und Verbänden, die gesellschaftliche Interessengruppen repräsentieren sollen, werden in Form der verpflichtenden Einrichtung von Regionalen Planungsbeiräten abgebaut und der Freiwilligkeit überlassen.

Die zahlreichen Reformen der Landesplanung und ihrer rechtlichen Grundlagen folgen dem Muster der Deregulierung, Liberalisierung und Verantwortungsabgabe an dezentrale Behörden und die Kommunen. Inhaltlich wird der Regelungsbereich des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne zusammengestrichen. Das „Doppelsicherungsverbot“ beschränkt die Zuständigkeit der Raumordnung auf Bereiche, die nicht anderweitig geregelt sind und schwächt damit auch inhaltlich die über-

fachliche Koordinationsfunktion der Raumordnung. Der Anwendungsbereich der Raumordnungsverfahren wird mehrfach reduziert und die konkrete Wirksamkeit der Landes- und Regionalplanung gegenüber raumbedeutsamen Vorhaben und Projekten zurückgefahren.

Andererseits bekommt die Raumordnung neue Aufgaben übertragen, die den Gedanken der Förderung der regionalen Entwicklung in Eigenverantwortung aufgreifen. Die sogenannten weichen Instrumente wie Teilraumgutachten und Raumordnerische Entwicklungskonzepte, die spezifische teilräumliche Problemlagen und Herausforderungen aufgreifen und planerisch gestalten helfen sollen, werden schrittweise durch die Förderung regionaler Management- und Marketingkonzepte und -instrumente ersetzt. Der Rückzug aus der staatlichen Regulierung führt zu einer Übergabe der Entwicklungsverantwortung an die Regionen und Kommunen. Da auch andere Ressorts diese Strategie verfolgen, finden sich Regionen und Kommunen mittlerweile einer überkomplexen und sektoral zersplitterten Förderstruktur gegenüber, die in enormen Maße Ressourcen binden. In den letzten Jahren wird zudem in dem Bereich des Flächenparens die mangelnde Bereitschaft, planerische Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme (das sogenannte 5-ha-Ziel) verbindlich zu regeln, dadurch kompensiert, dass der Raumordnung eine Beratungsfunktion zugeordnet wird und Flächensparmanagerinnen/-manager auf regionaler Ebene auf die Kommunen einwirken sollen, damit diese freiwillig dieses staatliche Planungsziel in ihrem Wirkungsbereich umsetzen.

Gerade der anhaltend hohe „Flächenverbrauch“ in Bayern hat in den letzten Jahren zu intensiven Diskussion in der Öffentlichkeit und zu einem einschlägigen Volksbegehren geführt, das jedoch vom Bayerischen Verfassungsgericht gestoppt wurde. Die Staatsregierung greift das Thema durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes auf und schreibt darin das 5-ha-Ziel als Grundsatz fest, in der Hoffnung, dass damit ein ausreichender Impuls für die Kommunen gegeben wird, sich an einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu beteiligen. Allerdings zeigt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte mit freiwilligen Appellen, mit der Aufbereitung guter Praxisbeispiele und Programmen zur Unterstützung von Innenentwicklungsstrategien bisher keinen ausreichenden Erfolg (vgl. Miosga 2021).

Andreas Klee weist in seinem Beitrag in diesem Band nach, dass gerade der Bereich der Siedlungsentwicklung in den verschiedenen Fortschreibungen der bayerischen Landesentwicklungsprogramme inhaltlich durch einen zunehmenden Regulierungsverzicht gekennzeichnet ist. Wurden in den ersten Regionalplänen die Zielvorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung noch mit Mindestdichtevorgaben für Baugebiete und mit einer Beschränkung nicht-zentraler Orte auf eine organische Eigenentwicklung relativ konkret und scharf umgesetzt, so sind solche Elemente mittlerweile fast völlig verschwunden. Vielmehr werden Zielsetzungen (Vorrang der Innenentwicklung und das städtebauliche Anbindegebot) mit zahlreichen Ausnahmen belegt und bis zur annähernden Wirkungslosigkeit aufgeweicht. Der Regelungsbereich der Siedlungsentwicklung zeigt damit nahezu paradigmatisch den Steuerungsverzicht der staatlichen Planung zugunsten einer Liberalisierung und Kommunalisierung auf. Dadurch werden auch Konflikte zwischen Nutzungsinteressen und der Notwendigkeit,

sparsam mit Fläche umzugehen, nahezu komplett auf die Kommunen abgewälzt und in deren Verantwortungsbereich delegiert. Im Umkehrschluss kann dann sogar eine Exkulpierung staatlicher Politik erfolgen: Schließlich haben es ja die Kommunen in ihrer Verantwortung, sorgsam mit Fläche umzugehen.

4.3 Regionalplanung mit eingeschränkter Steuerungskapazität

Die verschiedenen Reformschritte der bayerischen Landesplanung treffen auch die regionale Ebene, die eigentlich eine zentrale Rolle bei der Lösung aktueller räumlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen spielen könnte (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band). Die Enquete-Kommission spricht sogar von einer Schlüsselrolle der regionalen Planungsebene bei der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit (Bayerischer Landtag 2018: 77). Die regionale Ebene fungiert als Scharnier zwischen staatlicher Planung, Infrastrukturbereitstellung und sektoralen Förderpolitiken auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen. Kommunale und staatliche Aktivitäten müssen zum Wohle einer übergreifenden regionalen Entwicklungsperspektive sinnvoll koordiniert werden. Die Regionalplanung, die das Gegenstromprinzip institutionell verkörpert, könnte dafür die geeignete Institution sein. Sie führt die Kommunen als Mitglieder der Planungsverbände mit den staatlichen Mittelbehörden zusammen, die Fachpersonal bereitstellen und die Fachaufsicht übernehmen. Die Regionalplanung hat zudem bedeutende raumbezogene Regelungskompetenzen. Im Rahmen der Planerstellung oder von Teilfortschreibungen können Interessen zusammengeführt und Konflikte zielführend bearbeitet werden (z.B. bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windkraft zur Gestaltung der Energiewende).

Jedoch finden die 18 Planungsregionen bisher auf landespolitischer Ebene wenig Beachtung und werden beispielsweise im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung nicht als Instrument zur Umsetzung des Verfassungsauftrags identifiziert (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band). Auch seitens der Kommunen in den Regionen wird die Regionalplanung bisher nicht als Chance zur Gestaltung der Regionalentwicklung gesehen. So nimmt bisher keine der 18 Planungsregionen die in der Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2012 neu geschaffene Möglichkeit wahr, kommunale Aufgaben mit regionalem Zuschnitt beispielsweise in der Wirtschaftsförderung, der Nahverkehrsplanung oder bei der Gestaltung der Energiewende anstelle der Mitgliedskommunen wahrzunehmen. Allerdings ist mit der neu geschaffenen Option die Bedingung verbunden, dass die Finanzierung dieser Aufgaben dann aus den Beiträgen der Mitgliedskommunen zu erfolgen hat und ist damit reichlich unattraktiv. Die Regionalplanung hat vielmehr ebenso wie die Landesplanung unter den Reformschritten der letzten Dekaden gelitten: Die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung wurde abgespeckt, inhaltlich sind die Regelungsbereiche stark ausgedünnt und institutionell wurden Gestaltungskapazitäten reduziert (vgl. den Beitrag Büchs in diesem Band).

Dem seit Mitte der 1990er Jahre erfolgten Personalabbau stehen deutliche Aufgabemehrungen vor allem auf der regionalen Planungsebene gegenüber. Komplexe Verfahrensabläufe, die Moderation gegensätzlicher Interessenslagen bei der Fortschreibung von Raumordnungsplänen, eine raumordnerische Zusammenarbeit und Regionalent-

wicklung sowie die Betreuung zahlreicher Regionalinitiativen können mit dem derzeitigen Personalumfang in der Landesentwicklung nicht mehr zufriedenstellend bewältigt werden. In ihrer jetzigen Ausgestaltung sind die Regionalplanung und die sie tragenden Regionalen Planungsverbände kaum in der Lage, eine wesentliche zusätzliche Funktion bei der Bearbeitung der großen Herausforderungen zu übernehmen.

4.4 Überkommene Raumabgrenzungen

Problematisch ist zudem, dass die Landes- und Regionalplanung in Bayern seit ihrer Institutionalisierung in den gleichen regionalen Gebietskulissen agiert. Die 18 Planungsregionen wurden zu Beginn der 1970er Jahre abgegrenzt mit dem Ziel, funktionsräumliche Einheiten abzubilden und damit Gebiete zusammenzufassen, zwischen denen intensive Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen. Diese Formulierung findet sich auch im Landesplanungsgesetz in seiner aktuellen Fassung wieder (Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayLplG). Mittlerweile haben sich die Reichweiten und Interaktionsmuster menschlicher Aktivitäten und Daseinsäußerungen im Raum jedoch permanent verändert und es muss in Frage gestellt werden, ob die räumlichen Planungskategorien noch geeignet sind, diese dynamischen Muster abzubilden. Reinhard Paesler (in diesem Band) zeigt anhand zahlreicher Beispiele auf, dass bereits bei der Einteilung der Planungsregionen im Jahr 1972 an wesentlichen Stellen vom Prinzip der funktionsräumlichen Verflechtung abgewichen worden ist. Es muss folglich die Frage gestellt werden, ob die bestehenden Abgrenzungen bayerischer Planungsräume noch eine sinnvolle Grundlage für räumliche Planung und Förderpolitiken sein können. Schließlich hat es in den vergangenen Jahrzehnten umfassende Veränderungen in den Verflechtungsbeziehungen, ökonomischen Interaktionsmustern und demographischen Entwicklungen gegeben, die nicht ausreichend von den räumlichen Planungskategorien abgebildet werden. Die grundsätzliche Frage muss aufgeworfen werden, ob die spezifischen und differenzierten Problemlagen der bayerischen Landesentwicklung nicht vielmehr zu räumlich flexibleren und inhaltlich spezifischeren Regionalisierungen der Planungs- und Förderpolitik führen müssten, um adäquat reagieren zu können. Dies gilt sowohl für die Abgrenzung der regionalen Planungsräume als auch für die förderrelevanten Gebietsabgrenzungen. Ein enorm ausgedehnter Raum mit besonderem Handlungsbedarf, der insbesondere als Gebietskulisse für sektorale Förderprogramme herangezogen wird (Breitbandausbau), verliert jedoch an Wirksamkeit für räumlich differenziertere Problemstrukturen (z.B. Flächenverbrauch, Arbeitsmarktprobleme, Wohnraumdefizite, Infrastrukturdefizite etwa im öffentlichen Nahverkehr).

Die Frage nach geeigneten und zeitgemäßen Planungsräumen wurde auch von der Enquete-Kommission intensiv diskutiert (vgl. Bayerischer Landtag 2018: 77). Die Feststellung im 18. Raumordnungsbericht, dass eine „grundlegende Überprüfung von Organisation und Ausgestaltung der regionalen Planungsebene“ stattgefunden habe, wobei auch „der Zuschnitt der Regionen überprüft und im Ergebnis festgestellt [wurde], dass dieser weiterhin sachgerecht ist“ (Bayerische Staatsregierung 2019: 47), ist dabei eher überraschend. Diese Aussage legt eher die Interpretation nahe, dass hier ein „heißes Eisen“ nicht angepackt werden soll, da mit den Grenzen der Planungsregionen auch andere Verwaltungsgrenzen in Frage gestellt werden und eine Debatte

über eine verwaltungstechnische Neuorganisation des Freistaats (Gebietsreform) angestoßen werden könnte, die ein hohes Konfliktpotenzial beinhaltet. Andererseits ist überraschend, dass vor wenigen Monaten der bayerische Ministerpräsident selbst in einer Regierungserklärung einen achten Regierungsbezirk für die Landeshauptstadt München angekündigt hat, und damit eine Diskussion über die räumliche Verwaltungsgliederung ausgelöst hat, die sogar zu einer Verfassungsänderung führen wird, wobei bisher völlig unklar geblieben ist, ob damit auch raumplanerische Aspekte verbunden werden sollen (vgl. ARL 2021).

4.5 Zentrale-Orte-Konzept: aufgeweicht bis zur Unglaubwürdigkeit

Die Raumordnung in Bayern ist ein beredtes Beispiel für den Rückzug des Staates aus dem wichtigen Aufgabenbereich der staatlichen Planung und der Schwächung der planenden Institutionen und ihrer Instrumente. Inhaltlich lässt sich die selbstgewählte Schwächung im Steuerungsanspruch und in der Steuerungswirksamkeit an einem zentralen Instrumentarium der Landesplanung belegen: dem Konzept der Zentralen Orte (vgl. den Beitrag Klein in diesem Band; Dudek 2021). Das Konzept der Zentralen Orte ist – obwohl in der Vergangenheit vielfach kontrovers diskutiert – nach wie vor eines der zentralen „räumlichen Organisationsmittel“ der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, das die Idee einer nachhaltigen Entwicklung umsetzen hilft (vgl. Blotvogel 2002). Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte hilft, sparsam mit Flächen umzugehen. Agglomerationsvorteile erzeugen positive ökonomische Externalitäten und fördern die wirtschaftliche Entwicklung. Hierarchisch abgestufte und qualitativ hochwertige Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in verlässlicher Erreichbarkeit aus allen Landesteilen erzeugen gleichwertige Lebensverhältnisse. Wesentlich dabei ist, dass Erreichbarkeit und Versorgungsangebot verlässlich und auf hochwertigem Niveau bereitgestellt werden.

Die verschiedenen Reformen der Landesplanung in Bayern haben hingegen zu einer umfänglichen Aufweichung des Zentrale-Orte-Konzepts bis zur Wirkungslosigkeit insbesondere durch eine inflationäre Ausweisung Zentraler Orte mittlerer und höherer Hierarchiestufe geführt (vgl. Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012). Ralf Klein zeigt in seinem Beitrag in diesem Band auf, dass es mittlerweile neu ausgewiesene Mittelzentren gibt, die aufgrund ihrer Ausstattung sogar Probleme haben, ein grundzentrales Versorgungsangebot zu gewährleisten.

Auch hier ist die Responsibilisierung der Kommunen das tragende Prinzip: Der Staat gibt keine Garantie der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Form von garantierten Mindestausstattungen. Vielmehr verspricht er, die Kommunen bei einer Leistungserbringung sofern möglich zu unterstützen bzw. bei einem Leistungsabbau Zentrale Ort zu verschonen. Aus letzterer Perspektive ist es verständlich, warum viele Kommunen und kommunale Verbände gerade auch in den strukturschwächeren Regionen versuchen, in den Genuss einer Ausweisung als Zentraler Ort mittlerer oder höherer Hierarchiestufe zu kommen, auch wenn sie hinsichtlich ihrer Ausstattung weit davon entfernt sind, die versprochenen Leistungen zu erfüllen (vgl. Boß/Miosga 2016). Die Zuweisung der zentralörtlichen Kategorie führt dann gegenüber den Kommunen zu einer politischen Befriedung und bringt für den Staat keine

Verpflichtungen mit sich. Ralf Klein zeigt in seinem Beitrag (in diesem Band) eindrucksvoll auf, dass nur eine Minderheit der Zentralen Orte mittlerer oder höherer Hierarchiestufe in der Lage ist, das Funktionsversprechen auch tatsächlich zu erfüllen. Seine Analysen zeigen, dass auch eine Verringerung der zentralörtlichen Ausweisungen um mehr als die Hälfte noch zu einem dichten Versorgungsnetz führen würde. Wenn in den verbleibenden Zentralen Orten dann die Ausstattung verlässlich und qualitativ hochwertig gewährleistet werden würde und die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln bequem und zuverlässig möglich gemacht würde, wäre für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und räumlicher Gerechtigkeit mehr erreicht als durch ein völlig ungläubwürdiges, funktionsunfähiges und inflationär erweitertes Netz Zentraler Orte.

4.6 Abwälzung der staatlichen Planungsverantwortung auf die Kommunen

An dem Umgang mit dem Zentrale-Orte-Konzept als einem zentralen raumordnungspolitischen Instrument lässt sich das dahinterliegende Staatsverständnis, dessen Wandel und die damit verbundene Widersprüchlichkeit sehr gut aufzeigen. Simon Dudek (in diesem Band) sieht in den zahlreichen Aufstufungen eine Verschiebung vom normativen Planungsinstrument, das vorrangig eine ausgleichende Versorgung der Landesteile zum Ziel hat, hin zu einem Wettbewerbs- und Anreizsystem für Städte und Gemeinden. Eine Hochstufung bringe in erster Linie einen Prestigegewinn und damit eine bessere Position im interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen und den Zuzug von Bewohnerinnen und Bewohnern in einer zunehmend verschärften Konkurrenzsituation zwischen den Städten und Gemeinden.

Allerdings ist damit auch ein Risiko verbunden: Kann das mit einer Aufstufung verbundene Versprechen, hochwertige Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bieten zu können, nicht eingelöst werden, kann es zu einem Imageverlust und in der Konsequenz zu kontraproduktiven Effekten für die betroffenen Kommunen kommen, wenn sie die Erwartungen der Bürgerinnen/Bürger, Investorinnen/Investoren und Unternehmen nicht erfüllen können (vgl. den Beitrag Klein in diesem Band). Da das Land keine Verpflichtung eingeht, das Ausstattungsniveau zu garantieren, wird die Verantwortung vollständig auf die Kommunen übertragen und in der Konsequenz reproduzieren und vertiefen sich disparitäre Verhältnisse zwischen finanzstarken und leistungsfähigen Kommunen und schwächeren.

Damit kann dieses staatliche Strategiebündel der Aufgabendelegation und Responsibilisierung (Übertragung der Verantwortung auf die Kommunen und Rückzug des Staates), der Wettbewerbsorientierung (verschärfte Konkurrenz zwischen den Kommunen ohne ausgleichende staatliche Garantie von Mindestqualitäten der Daseinsvorsorge oder Ansiedlungskonkurrenz ohne staatlich verbindlichen Rahmen bei der Flächeninanspruchnahme) bei einer gleichzeitigen finanzpolitischen Konditionalisierung der Kommunen (knappe kommunale Finanzausstattung, Konditionalisierung durch Förderrichtlinien und Konsolidierungsprogramme) als austeritätspolitischer Föderalismus verstanden werden (vgl. Dudek 2021). Der austeritätspolitische Föderalismus reproduziert und perpetuiert ungleiche Ausgangsbedingungen und vertieft

diese tendenziell. Finanzstarke Kommunen können im Wettbewerb profitieren und werden diese Strategie daher auch begrüßen und stützen. Schwache Kommunen werden Schwierigkeiten haben, aus eigener Kraft aus dieser Situation herauszukommen. Disparitäre Strukturen und Polarisierungsprozesse werden dadurch eher verstärkt als abgebaut. Dies läuft der Idee einer auf Ausgleich orientierten Landesentwicklung ebenso zuwider wie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

5 Fazit und Ausblick

Das Fazit an dieser Stelle muss ernüchternd ausfallen. Die Reformen der vergangenen Jahrzehnte haben die bayerische Raumordnung in ihrer Wirkungsfähigkeit deutlich reduziert. Offensichtlich hat die dominante Landespolitik die Raumordnung nicht als ein bedeutendes Werkzeug zur Lösung aktueller Probleme erkannt, eher im Gegenteil. Das Prinzip des deregulierten, neoliberalen Wettbewerbsstaats dominiert die politischen Logiken und führt zu einer Entstaatlichung der Raumordnungspolitik: Die Verantwortung für die raumstrukturelle Entwicklung wird weitreichend auf Kommunen übertragen, die in Wettbewerbsregime gedrängt und austeritäts- und förderpolitischen Konditionierungen unterworfen werden. Ihr ausgleichender und gemeinwohlorientierter Auftrag wurde zugunsten einer Deregulierung und prioritär wachstums- und wettbewerbsorientierten Standortpolitik abgewertet. Die Institutionen der Landes- und Regionalplanung sind in vielfachen Verwaltungsreformen, Personalabbau- und Sparprogrammen personell und finanziell ausgedünnt worden. Eine Anpassung der regionalen Planungsräume hat nicht stattgefunden, manche Gebietskategorien (wie der Raum mit besonderem Handlungsbedarf) sind fragwürdig. Die tragenden Säulen einer räumlichen Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitspolitik (Konzept der Zentralen Orte, Steuerung der Siedlungsentwicklung) sind bis zur Unkenntlichkeit und zum Glaubwürdigkeitsverzicht ausgedünnt worden. Die notwendige vielschichtige Koordinationsaufgabe, wie sie von Theophil Weick (in diesem Band) als zentrale und originäre Aufgabe und Funktion der Raumordnung gesehen wird, kann unter diesen Bedingungen kaum geleistet werden.

Dieser ernüchternde Befund trifft auf wachsende Herausforderungen, die – darin ist sich die Fachwelt einig – eigentlich eine leistungsfähige und wirkungsmächtige Landes- und Regionalplanung als Teil eines aktiven und gestaltenden Staates erforderlich machen. Vor dem Hintergrund eines anhalten Wirtschaftswachstums und historisch niedriger Arbeitslosigkeit, die als landespolitischer Erfolg gefeiert werden, ist es jedoch schwierig für die Raumplanerinnen und Raumplaner, mit ihren Hinweisen und Mahnungen durchzudringen. Dennoch sollen in den folgenden Beiträgen in diesem Band nicht nur die ernüchternden Analysen detailliert belegt und ausgearbeitet werden. Vielmehr werden zahlreiche konkrete Vorschläge vorgelegt, wie eine Reform der Raumordnung gelingen könnte und wie eine vitale Landes- und Regionalplanung einen Beitrag leisten könnte für eine dauerhaft zukunftsfeste Entwicklung in Bayern.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.
- Auweck, F.; Bosse, C.; Fechter, C.; Magel, H. (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung. Studie der Fraktion der Freien Wähler im Bayerischen Landtag. München.
- Bartholomae, F. W.; Lemberger, M.; Litzel, N.; Nam, C. W.; Schoenberg, A. M.; Walter, S. A. (2012): Das Zentrale-Orte-System in Bayern. Kurzfassung. München.
- Bayerische Staatsregierung (2011): Aufbruch Bayern. Aktionsplan demografischer Wandel. München.
- Bayerische Staatsregierung (2019): 18. Raumordnungsbericht Bayern 2013 – 2017. München.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.
- BayLStat – Bayerisches Landesamt für Statistik (2020): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2039. Demographisches Profil für den Freistaat Bayern. Fürth. = Beiträge zur Statistik Bayerns 553.
- BayStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2020): Heimatbericht 2020 – Entwicklungen in Stadt und Land. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Heimatstrategie. Starke Zukunft für Stadt und Land. München.
- BayStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Lesefassung – Stand 2018. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021): Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Boß, D.; Miosga, M. (2016): Bad Berneck im Fichtelgebirge, Gefrees, Himmelkron, Marktschorgast, Neuenmarkt, Wirsberg – Interkommunaler Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkt im ländlichen Raum. Vorschlag für stabilisierende Impulse im Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Bayreuth.
- Dudek, S. (2021): Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018. Münster. = Raumproduktionen 37.
- Hehn, N.; Miosga, M. (2015): Die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel. In: Informationen zur Raumentwicklung 6, 631–644.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Berlin.
- Koch, R. (2014): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 – Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. Bonn, 131–141. = BBSR-Online-Publikation 11/2014.
- Magel, H. (2011): Gerechtigkeit für alle Teilräume – illusionär oder realistisch? In: Franke, S.; Glück, A.; Magel, H. (Hrsg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land. München, 7–8. = Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 78.
- Magel, H.; Miosga, M.; Sträter, D. (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bezüglich Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquetekommission gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München.
- Michaeli, M.; Ehrhardt, D.; Miosga, M.; Boß, D. (2020): Alltagsversorgung im ländlichen Raum. Schlussbericht zum Projekt Stadt und Land Partnerschaften. München.
- Miosga, M. (2011): Bayerische Landesplanung im Umbruch – ein Diskussionspapier. München.

- Miosga, M. (2019a): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern – Empfehlung zu einem ganzheitlichen Politikansatz. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächen-nutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin, 41–50. = IÖR-Schriften 77.
- Miosga, M. (2019b): Systemtransformation in Zeiten eines zunehmenden Populismus. Soziale Innovationen als Elemente einer erfolgreichen Gestaltung der umkämpften Energiewende vor Ort. In: Radtke, J.; Canzler, W.; Schreurs, M. A.; Wurster, S. (Hrsg.): Energiewende in Zeiten des Populismus. Wiesbaden, 101–141.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-26103-0_4
- Miosga, M. (2021): Bayern vorn – der Freistaat ist beim Flächenverbrauch führend. In: Ländlicher Raum 72, 1, 30–33.
- Nussbaum, M. C.; Sen, A. (Hrsg.) (1993): The Quality of Life. Oxford.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Berlin.
- Sträter, D. (2016): Heimatbericht 2014 des bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat. Kritische Analyse und Bewertung im Auftrag der SPD-Fraktion im bayerischen Landtag. Präsentation auf der Klausurtagung der Mitglieder der Enquete-Kommission am 13. September 2016 in München. München.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Hauptgutachten. Berlin.
- Zukunftsrat – Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (2010): Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. München.

Autor

Manfred Miosga, Studium der Geographie an der TU München, Diplom 1993. Promotion 1998 an der TU München. Seit 2008 Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth. Mitglied der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen von 2014 bis 2018. Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V. seit 2019.