

Regionale Disparitäten in Bayern

Kommunalfinanzierung als Schlüssel zur räumlichen Gerechtigkeit

Lisa Maschke, Manfred Miosga & Simon Dudek

Zusammenfassung: Der Beitrag beschäftigt sich mit ungleichen räumlichen Entwicklungen in Bayern und betont die Bedeutung einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen für gleichwertige Lebensverhältnisse. Derzeit sind Schuldenlasten und Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen sehr ungleich verteilt: Wohlhabende Gemeinden im Münchner Umland stehen hoch verschuldeten Kommunen in strukturschwachen Regionen gegenüber. Dabei sind die Steuereinnahmen pro Kopf in den reichsten Gemeinden mehr als 50-mal höher als in den ärmsten Gemeinden. Dies behindert Bayerns 2013 in die Verfassung aufgenommenes Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land.

Der Beitrag widmet sich zunächst dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit und stellt die Ergebnisse der Enquete-Kommission vor. Die Kommission wurde 2014 von der Landesregierung eingesetzt, um das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu konkretisieren. Die Ergebnisse der Enquete-Kommission werden im Beitrag um Forderungen der kritischen Theorie ergänzt, wonach ungleiche räumliche Entwicklungen im Kontext größerer wirtschaftspolitischer Entwicklungen einzuordnen sind. Anschließend wendet sich der Beitrag der bayerischen Raumordnungspolitik und ihrer Folgen zu. Wir beschreiben, dass Planungsaufgaben auf die Kommunen verlagert wurden, ohne sie finanziell ausreichend auszustatten. Die Förderung des Wettbewerbs um Gewerbeansiedelungen zwischen den Kommunen bedeutet eine weitere Benachteiligung für strukturschwache Regionen. So geraten insbesondere ländliche Kommunen zunehmend in einen Abstiegtrend. Fehlende Investitionen führen zu Bevölkerungsverlust, was die Einnahmen der Kommunen weiter sinken lässt.

Die knappen Kommunalkassen haben weitreichende Folgen. In ärmeren Kommunen können wichtige Infrastrukturen, wie der Erhalt von Straßen, Schwimmbädern oder Bibliotheken nicht mehr finanziert werden. Die Menschen haben schlechtere Chancen auf eine gute Ausbildung und Arbeitsplätze. Dies kann zu Frustrationen und Politikverdrossenheit führen, was wiederum rechtsextreme Einstellungen begünstigt.

Das Problem ist politisch gemacht und daher lösbar. Der Staat sollte Kommunen angemessen finanzieren – ohne komplizierte Anträge oder Sparauflagen. Mit ausreichenden Finanzmitteln könnten Kommunen gute Lebensverhältnisse für die Menschen vor Ort schaffen, Beteili-

gungsmöglichkeiten ausbauen und viel zum Klimaschutz beitragen. Kommunalfinanzierung ist daher ein zentraler Hebel für räumliche Gerechtigkeit und funktionierende Demokratie.

1. Einleitung

Traditionell stehen die Kommunen in Bayern finanziell vergleichsweise gut da. So zeigt das aktuelle Kommunalpanel der KfW, dass bayerische Kommunen im Bundesvergleich im Schnitt die höchsten Sachinvestitionen tätigen (Raffer/Scheller/von Zahn 2025: 6). Ausreichende finanzielle Spielräume für Kommunen sind eng mit der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verknüpft, da sie die notwendigen Investitionen in Infrastrukturen wie Straßen, Schwimmbäder und Bibliotheken ermöglichen (Dudek/Zademach/Miosga 2024: 8). Doch zeigen sich aktuell auch in Bayern erste Anzeichen einer Verschiebung, da die kommunale Verschuldung bayerischen Kommunen im Ländervergleich überdurchschnittlich stark ansteigt (Freier et al. 2025: 67), wobei dieser Anstieg kommunaler Schuldenstände sehr ungleich über die Städte und Gemeinden des Landes verteilt ist. So verdeutlicht ein zweiter Blick auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen im Freistaat, dass diese hinsichtlich der Sachinvestitionen wie auch der Schulden durch erhebliche Disparitäten geprägt sind. Abundanten Kommunen bspw. im Umland der Landeshauptstadt München stehen hoch verschuldete Kommunen gegenüber, die insbesondere in den Randlagen entlang des ehemaligen »Eisernen Vorhangs« zu finden sind. Dabei handelt es sich meist um ländlich-periphere Räume, die durch demographischen Wandel, Abwanderungen und einen Abbau der Daseinsvorsorgeleistungen sowie fehlende Infrastrukturinvestitionen gekennzeichnet sind. Vor dem Hintergrund dieser ungleichen Gestaltungskraft erscheint es politisch sinnvoll, dass im Freistaat Bayern 2013 durch Volksabstimmung der Grundsatz Gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes, in Stadt und Land in die Landesverfassung aufgenommen und damit normativ das Ziel des Ausgleichs zwischen den Landesteilen als Staatsziel verankert wurde. Der Bayerische Landtag hatte daraufhin – auf Initiative der Oppositionsparteien – eine Enquete-Kommission eingesetzt, die sich mit der konkreten politischen Umsetzung dieses Staatsziels befassen sollte. Diese erarbeitete das Konzept Räumlicher Gerechtigkeit als Leitprinzip einer Raumentwicklung, die auf Gleichwertige Lebensverhältnisse abzielt.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der elementaren Bedeutung der kommunalen Finanzlage für die Schaffung eben dieser Räumlichen Gerechtigkeit am Beispiel Bayerns und folgt der These, dass die finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden im Freistaat ein zentraler Hebel für eine Annäherung an das raumordnungspolitische Ziel Gleichwertiger Lebensverhältnisse ist. In Kapitel 2 werden zunächst die von dieser Kommission erarbeiteten Gerechtigkeitsdimensionen vorgestellt und anschließend vor dem Hintergrund materialistischer Perspektiven auf

das Thema räumliche Gerechtigkeit diskutiert. Anschließend werden in Kapitel 3 die Reformen in der bayerischen Raumordnungspolitik ab 2009 knapp umrissen. Kapitel 4 skizziert die räumlichen Disparitäten in Bayern und geht dabei vertieft auf die Steuerkraft als Maßzahl für die (ungleiche) finanzielle Potenz bayerischer Kommunen ein. Ausgehend von dieser empirischen Bestandsaufnahme öffnet der Beitrag den Blick für die Notwendigkeit, Kommunen finanziell ausreichend auszustatten, um es ihnen zu ermöglichen, auf aktuelle Herausforderungen wie das Erstarken radikal rechter Positionen oder den Folgen des Klimawandels zu reagieren (Kapitel 5). Damit kommt einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen nicht nur eine versorgende, sondern in hohem Maße demokratiestabilisierende Rolle zu.

2. Räumliche Gerechtigkeit

Wie eingangs angeführt wurde der Grundsatz Gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Folge des Volksentscheides in die Bayerische Verfassung aufgenommen. Der Bayerische Landtag setzte daraufhin im Juli 2014 eine Enquete-Kommission ein, die sich einer näheren Bestimmung dieses »leeren Signifikanten« (Mießner 2017: 138ff.) annehmen sollte. Konkret wurde die Einrichtung der Enquete-Kommission mit den erheblichen Herausforderungen begründet, die durch den demographischen Wandel, die zunehmende Globalisierung, den Klimawandel und die Umgestaltung der Energieversorgung für die räumliche Entwicklung Bayerns entstehen (Bayerischer Landtag 2018: 8). Die Kommission sollte daher Strategien und Empfehlungen erarbeiten, wie das verfassungsmäßige Ziel der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sowie eine ausgewogene Entwicklung der verschiedenen Teilräume des Freistaats umgesetzt werden können.

Zentrales Ergebnis der Kommission ist das Konzept Räumlicher Gerechtigkeit, das auf vier Pfeilern beruht: *Verteilungsgerechtigkeit* soll den Zugang zu grundlegenden, für ein würdiges Leben notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen sicherstellen und dabei Umweltqualität, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Angeboten berücksichtigen. *Verfahrensgerechtigkeit* zielt darauf ab, allen Menschen gleiche Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen und Entwicklungsprozessen zu bieten, wofür leistungsfähige Organisationsstrukturen nötig sind. *Generationengerechtigkeit* fordert nachhaltige und zukunftsorientierte Entwicklungsprozesse, die irreversible Umweltbeeinträchtigungen vermeiden. Schließlich betont die *Chancengerechtigkeit* den Zugang zu Angeboten, die individuelle Entwicklung und Aufstiegsmöglichkeiten fördern (ebd.: 18ff.).

Die Arbeiten der Enquete-Kommission zur räumlichen Gerechtigkeit lassen sich mit Überlegungen aus der kritischen Geographie verbinden, welche die Entstehung räumlicher Ungleichheit in größere wirtschaftliche und politische

Zusammenhänge einordnet und die zugrundeliegenden Machtbeziehungen betrachtet (vgl. Miosga/Maschke 2023a). Ein wichtiger Bezugspunkt für Debatten zu räumlicher Gerechtigkeit sind dabei die Arbeiten von Harvey, in denen er die engen Verbindungen zwischen sozialer Gerechtigkeit, Raum und dem kapitalistischen Wirtschaftssystem aufzeigt (Harvey 1973: 96). Demnach werden im Kapitalismus Investitionen vor allem dort getätigt, wo die höchsten Renditen zu erwarten sind – nicht dort, wo sie, etwa im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, gesellschaftlich nötig wären. Die daraus resultierende ungleiche räumliche Entwicklung ist nach Harvey (2001: 24) dabei nicht nur ein Ergebnis kapitalistischer Wirtschaftsweise, sondern auch deren Voraussetzung. Denn ohne Möglichkeiten, erwirtschaftetes Kapital gewinnbringend zu reinvestieren, kommt es zu Überakkumulationskrisen (Wiegand 2013: 40f.) – das bedeutet, dass das Kapital nicht zum ökonomischen Wachstum beiträgt, was zu wirtschaftlicher Stagnation und so letztlich zur Vernichtung von Kapital führt.

Analog steht auch für Lefebvre (1991; 2016) die kapitalistische Produktionsweise im Mittelpunkt der Analyse räumlicher Entwicklung. Durch seine Überlegungen zur Produktion des Raumes liefert er darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Entstehung des Konzeptes der räumlichen Gerechtigkeit an sich. Er plädiert dafür, Raum nicht als etwas Gegebenes oder Neutrales zu verstehen, sondern vielmehr als gesellschaftliches Produkt (vgl. Lefebvre 1991). Dieses Raumverständnis impliziert, dass räumliche Verhältnisse veränderbar und gestaltbar sind (vgl. Miosga/Maschke 2023a). Damit muss sich der Fokus der Betrachtung von Dingen im Raum auf die Produktion des Raumes und die dahinterstehenden Mechanismen und Funktionslogiken verlagern (Lefebvre 1991: 36f.). Konkret zeigt sich dies mit Blick auf die Forderung eines »Recht[s] auf Stadt« (Lefebvre 2016) – oder auch einem »Recht auf Dorf« (Barracough 2013), das nicht nur den Anspruch auf Teilhabe formuliert, sondern den Anwohnenden die aktive, kollektive Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes ermöglicht (Harvey 2003). Diese Forderung erweitert die Debatte um den ermöglichenden und gestaltenden Charakter von Gerechtigkeit (Weith 2020: 13).

Soja (2010) greift diesen Gedanken auf. Er argumentiert in Anlehnung an Lefebvre dafür, Raum als soziales Produkt zu verstehen, in das bestehende Ungerechtigkeiten eingeschrieben und dadurch (re)produziert werden. Ungerechte Verhältnisse haben demnach nicht nur eine räumliche Komponente, sie werden auch räumlich (re)produziert. Soja plädiert für die Anerkennung der Bedeutung des Räumlichen und seiner Auswirkungen auf gesellschaftliche Prozesse. Räumliche Gerechtigkeit ist damit als sowohl theoretisches Konzept für eine explizit räumliche Perspektive auf bestehende Formen der Ungleichheit und ihrer Entstehung als auch politische Forderung für eine gerechtere Verteilung von Ressourcen, Chancen aber auch gesellschaftlich produzierten Lasten, wie etwa Umweltverschmutzungen zu verstehen (vgl. ebd.: 6)

Dieser kurze Abriss materialistischer Perspektiven auf räumliche Gerechtigkeit zeigt, dass diese nicht auf die Verteilung von Ressourcen oder Chancen beschränkt werden kann. Vielmehr ist es notwendig, sich auch mit den strukturellen Bedingungen und Prozessen der Produktion ungleicher räumlicher Entwicklung und deren staatlicher Regulation im Kapitalismus auseinanderzusetzen. In Hinblick auf die gegenwärtigen Herausforderungen in der Raumordnung, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge, den Aufbau klimaresilienter Strukturen und der Stärkung demokratischer Elemente bedeutet dies in erster Linie, danach zu fragen, welche regulativen Handlungsmöglichkeiten notwendig sind und wie die lokale Ebene finanziell ausgestattet werden muss, damit die Menschen vor Ort ihr Lebensumfeld aktiv gestalten können. Die Grundlage dafür bildet eine Analyse der staatlichen Regulation räumlicher Disparitäten durch die Raumordnung in der jüngeren Vergangenheit.

3. Die Bayerische Raumordnungspolitik seit 2009 und ihre Folgen

Mit der Landtagswahl 2013 waren die Bürger*innen im Freistaat aufgerufen, neben der zukünftigen Zusammensetzung des Bayerischen Landtags auch über eine Reihe von Verfassungsänderungen abzustimmen, die ihnen per Volksentscheid vorgelegt wurden. Darunter war zum einen die Einführung der sogenannten Schuldenbremse – also das Verbot einer Nettokreditaufnahme durch den Freistaat –, die eine austeritäre Haushaltsdisziplin in den Verfassungsrang hob. Diese Maßnahme priorisierte die fiskalische Disziplin des Freistaats durch die Limitation der Kreditaufnahme des Freistaats zu Lasten des parlamentarischen Ermessensspielraums in der Haushaltspolitik. Zum anderen wurde die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land, in Artikel 3 der Bayerischen Verfassung aufgenommen. Diese Zielsetzung erfordert jedoch erhebliche Investitionen, um strukturelle Ungleichheiten auszugleichen und die angestrebte Gleichwertigkeit zu erreichen. Die gleichzeitige Implementierung dieser beiden Verfassungsänderungen entbehrt somit nicht eines gewissen Widerspruchs: Während der Freistaat sich das Ziel setzt, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, erschwert er sich selbst mit der Schuldenbremse die Mobilisierung der notwendigen finanziellen Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Diese Mittel könnten durch Steuererhöhungen eingenommen werden. Im neoliberalen Wettbewerbsstaat gilt dieses finanzpolitische Instrument jedoch als nicht opportun, da Steuern dort vor allem als Kostenfaktor interpretiert werden, der die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes insgesamt beeinträchtigen. Diese Spannung zwischen finanzieller Restriktion und ambitionierten raumordnungspolitischen Zielen bleibt ungeklärt und spiegelt eine Diskrepanz wider, die durch die Strategien der *Kommunalisierung*, *Wettbewerbsorientierung* und *Responsibilisierung* in der Raumordnungspolitik

nach 2009 verstärkt wird (vgl. Dudek 2021; Miosga/Dudek/Klee 2022), die im Folgenden kurz erläutert werden sollen:

Reformen im bayerischen Landesplanungsgesetz (2012) und im Landesentwicklungsprogramm (2014) führten erstens zu einer *Kommunalisierung* der Landesentwicklung. Diese äußert sich in einer Verlagerung von staatlichen Planungsaufgaben auf die Kommunen und einer damit einhergehenden höheren Eigenverantwortung. Diese Reformen waren mit der Erwartung verbunden, dass Kommunen die neuen Freiheiten nutzen würden, um Flächen für Gewerbeansiedlungen und damit Wirtschaftswachstum bereitzustellen. Dabei setzte die Regierung auf eine Aktivierungslogik ohne eine struktur- oder regionalpolitische Gesamtstrategie vorzugeben. Dies führte jedoch zu steigenden Flächenverbräuchen und einem Verlust an Anreizen für einen effizienten Umgang mit Flächen, insbesondere im Kontext des interkommunalen Wettbewerbs um Ansiedlungen.

Zweitens rückt der Zwang zur *Wettbewerbsorientierung* lokale Standortfaktoren verstärkt in den Mittelpunkt kommunalen Handelns. Dies betrifft sowohl harte Standortfaktoren, etwa die Senkung von Abgaben- und Steuersätzen zur Schaffung günstiger Kostenbedingungen, als auch weiche Standortfaktoren, wie den Ausbau von Breitbandnetzen oder die Bereitstellung von Freizeit- und Kulturangeboten, die die langfristige Ansiedlung von Unternehmen fördern sollen. Finanzstarke Gemeinden verfügen hierfür über weitaus größere Handlungsspielräume als ländlich-periphere Kommunen. Ein Hebel ist die Einstufung im Zentrale-Orte-System, das durch die Landesentwicklungsprogramme 2013 und 2018 massiv ausgeweitet wurde. Dadurch verschärfte sich der Wettbewerb zwischen den Kommunen zusätzlich, was das verfassungsrechtlich verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse eher gefährdet als befördert. Gleichzeitig sinkt die Verlässlichkeit, in Zentralen Orten mittlerer und höherer Stufe angemessene Versorgungsqualitäten auch vorzufinden (Bartholomae/Schoenberg 2013: 319).

Drittens lässt sich eine *Responsibilisierung* bayerischer Kommunen feststellen. So überträgt der Freistaat Verantwortung auf die Kommunen, um sie zu aktivieren, aber auch zu disziplinieren. Kommunen sollen über Flächenausweisungen Gewerbe und Arbeitsplätze ansiedeln und Bevölkerungszug organisieren, um dadurch ihre Einnahmen eigenständig zu steigern. Erfolgreiche Kommunen gewinnen hierdurch finanzielle Handlungsspielräume, während wirtschaftlich schwächere Kommunen in ländlich-peripheren Regionen zunehmend auf Finanzmittel aus zeitlich begrenzten Förderprogrammen, angewiesen sind. Anstelle einer auskömmlichen Finanzierung kommunaler Aufgaben wird so das Prinzip kommunaler Eigenverantwortlichkeit in der Mittelakquise verfestigt. Kleine Kommunen in ländlichen Räumen stellt diese Responsibilisierung vor große Aufgaben: begrenzte Verwaltungskapazitäten, fehlende Eigenmittel und der Bedarf an teurer externer Expertise führen dazu, dass diese Kommunen gehäuft das Nachsehen haben (vgl. Kallert/Dudek 2025). Das Prinzip der Responsibilisierung betont also die kommunale Eigenverantwortung, ver-

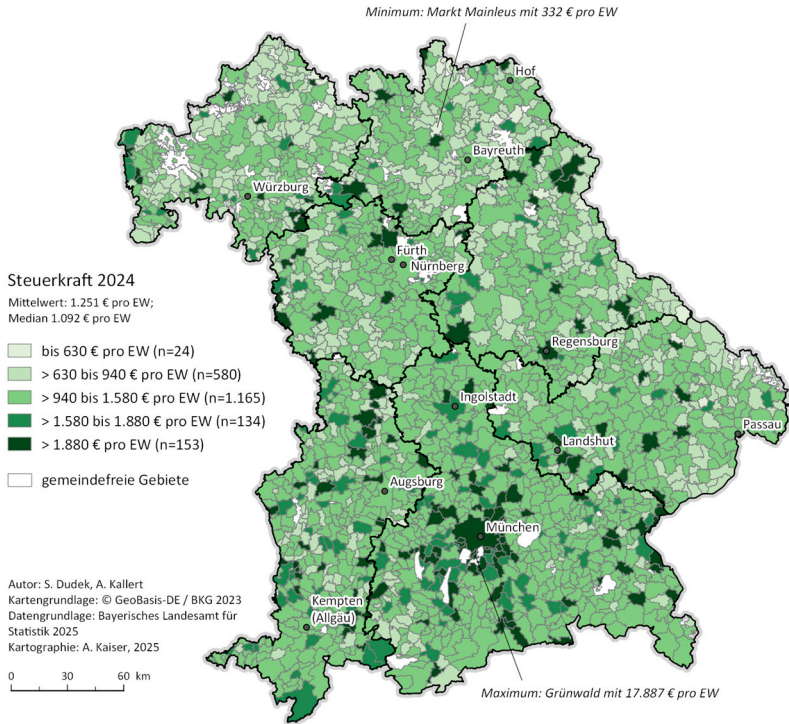
stärkt aber gleichzeitig die bestehenden Unterschiede zwischen wohlhabenden und armen Gemeinden.

Die Reformen der 2010er Jahre führten also zu einer Verlagerung von Planungskompetenzen auf die kommunale Ebene, ohne dass entsprechende finanzielle Ressourcen bereitgestellt wurden, um die zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können (Miosga et al. 2020: 4). Die in Aussicht gestellte Entlastung durch aufgesetzte Förderprogramme (bspw. Förderinitiativen im Rahmen der Bayerischen Städtebauförderung oder zum Breitbandausbau) hat zum einen komplexe Antragsverfahren zur Folge, zum anderen treten die Kommunen dabei in Konkurrenz um die begrenzten Mittel, was die interkommunale Zusammenarbeit erschwert. Verschärft wurde diese Entwicklung durch externe Faktoren wie die Corona-Pandemie und die Energiepreiskrise nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, welche die Haushalte zusätzlich belasteten. Gleichzeitig stiegen die Anforderungen an kommunale Infrastruktur, Digitalisierung, Klimaschutz und zunehmend dringliche Klimaanpassung kontinuierlich an. Die Kombination aus erhöhter Eigenverantwortung, gestiegenen Aufgaben und begrenzten Einnahmemöglichkeiten belastete gerade finanzschwache Kommunen zusätzlich.

4. Räumliche Disparitäten in Bayern

Die genannten Wirkungszusammenhänge verdeutlichen die zentrale Bedeutung der kommunalen Haushaltssituation für die Entwicklungsfähigkeit einer Gemeinde. Die ungleiche Entwicklung lässt sich entsprechend gut an der kommunalen Steuerkraft ablesen, die als Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune dient. Die Steuerkraft zeigt, wie viel Geld einer Kommune aus verschiedenen Steuerquellen zur Verfügung steht. Sie setzt sich zusammen aus der Realsteuerkraft (fiktiv berechnete Grund- und Gewerbesteuern auf Grundlage unveränderter Hebesätze von 180 % bis 250 %), den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer, abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Abbildung 1 zeigt die Steuerkraft bayerischer Gemeinden im Jahr 2024, gemessen in € pro Einwohner*in, und verdeutlicht erhebliche regionale Disparitäten in der Finanzkraft der Kommunen. Die Bandbreite ist bemerkenswert: Während die schwächste Gemeinde Markt Mainleus lediglich eine Steuerkraft von 332 € pro Einwohner*in aufweist, erreicht die steuerstärkste Gemeinde Grünwald 17.887 € pro Einwohner*in, also das 54-fache. Der bayernweite Mittelwert liegt bei 1.251 €, der Median bei 1.092 € pro Einwohner*in.

Abbildung 1: Steuerkraft bayerischer Kommunen 2024



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik.

Die Karte (Abbildung 1) zeigt deutliche räumliche Cluster, wobei sich eine besonders hohe Steuerkraft (dunkelgrün, über 1.880 € pro Einwohner*in) vor allem im Münchener Umland konzentriert. Diese kommunalen Spitzenreiter profitieren häufig von Gewerbeansiedlungen, Pendlerströmen oder besonderen wirtschaftlichen Strukturen. Die mittleren Kategorien (hellere Grüntöne) dominieren flächenmäßig und zeigen eine relativ gleichmäßige Verteilung über das gesamte Staatsgebiet, während Kommunen mit geringer Steuerkraft vor allem im Norden und Osten des Freistaats gehäuft auftreten. Auffällig ist, dass selbst in wirtschaftsstarken Regionen um die Großstädte München, Nürnberg, Augsburg oder Regensburg eine kleinräumige Heterogenität herrscht, bei der steuerschwache und steuerkräftige Gemeinden oft unmittelbar nebeneinander liegen. Diese Unterschiede haben direkte Auswirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit: Während steuerkräftige Gemeinden umfangreiche Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Soziales tätigen,

gen können, sofern der politische Wille dafür vorhanden ist, müssen finanzschwache Kommunen oft mit der Erfüllung der Pflichtaufgaben kämpfen.

Da der Freistaat auf das Instrument einer koordinierenden Raumordnungspolitik verzichtet, liegt die Verantwortung für die Gestaltung der Lebensverhältnisse verstärkt bei den Kommunen selbst. Entsprechend kommt dem kommunalen Finanzausgleich eine zentrale Rolle zu, die regionalen Unterschiede abzumildern und die Lebensbedingungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden annähernd auszugleichen. Jedoch greift der Ausgleichsmechanismus zu kurz, da die Einnahmedisparitäten zwischen den Kommunen zu groß sind, um eine echte Konvergenz zu erreichen. Diese fiskalische Ungleichheit findet entsprechend auch ihren Niederschlag in der Ausgestaltung der Lebensverhältnisse im Freistaat:

So arbeiten Swiaczny/Sulak/Klüsener (2023) heraus, dass die Einkommensunterschiede in Bayern vor allem durch hohen Einkommen in Oberbayern geprägt sind und Disparitäten innerhalb der Regionen sich aus dem Verstädterungsgrad erklären lassen. Damit wird deutlich, dass ländlich-periphere Räume trotz Förderung kaum aufholen und die Verringerung regionaler Unterschiede vor allem durch staatliche Umverteilung und unterschiedliche Lebenshaltungskosten erreicht wird. Für die Raumordnungspolitik leiten sie daraus ab, dass soziale Ausgleichsmechanismen und eine gezielte Unterstützung strukturschwacher Regionen immer bedeutender werden, um die regionalen Unterschiede auszugleichen.

Dudek und Kallert (2017) analysieren räumliche Disparitäten innerhalb Bayerns anhand eines Peripherisierungsindex (vgl. Kühn 2016). Dabei identifizieren sie drei zentrale Disparitätsmuster: ein strukturelles Süd-Nord-Gefälle, Unterschiede zwischen zentrumsnahen und peripher gelegenen Gemeinden sowie die Bedeutung der Verkehrsanbindung. Gemeinden im Norden, besonders an ehemaligen Grenzverläufen, zeigen verstärkt strukturelle Schwächen, während südliche, zentrumsnahe und gut angebundene Regionen deutlich besser abschneiden (Dudek/Kallert 2017: 22).

Auch Hafner et al. (2023) arbeiten die Disparitäten zwischen wirtschaftlich starken Metropolregionen und strukturschwachen, überwiegend ländlichen Randlagen im Norden und Osten des Freistaats heraus und gehen in ihrer Analyse der Folgen dieser ungleichen Entwicklung vertieft auf die vier Teildimensionen räumlicher Gerechtigkeit ein.

Für die Teildimension der *Chancengerechtigkeit* bedeuten diese Disparitäten, dass Menschen, die in strukturschwachen Gebieten leben, eingeschränkte Bildungs- und Berufsmöglichkeiten haben, was langfristig ihre Teilhabechancen mindert (ebd.: 33f.). Die *Verfahrensgerechtigkeit* wird infrage gestellt, da wirtschaftlich starken Städten in politischen Verfahren auf Landes- und Bundesebene stärkeres Gehör geschenkt wird als kleinen, strukturschwachen Kommunen (vgl. Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band), was zu einer mangelhaften Repräsentation und Berücksichtigung von Bedürfnissen in politischen Prozessen führen kann. Die

Auswirkungen auf die *Verteilungsgerechtigkeit* sind schwerwiegend, da die ungleiche Verteilung von (öffentlichen) Dienstleistungen der Bevölkerung in ländlich-peripheren Kommunen den Zugang zu grundlegenden sozialen Gütern verhindert (Hafner et al. 2023: 31f.). Dies betrifft insbesondere den Zugang zur Gesundheitsversorgung und öffentlicher Infrastruktur. Schließlich betreffen räumliche Disparitäten auch die *Generationengerechtigkeit*, da das zur Überwindung der räumlichen Ungleichheit beschworene Mittel des Wirtschaftswachstums einem raschen und umfassenden Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise entgegensteht (ebd.: 41).

Diese Disparitäten sind zugleich eine maßgebliche Ursache von – und Ergebnis – der ungleichen finanziellen Ausstattung der Kommunen, die sich in einem selbstverstärkenden Kreislauf kommunaler Entwicklung niederschlagen. Der interkommunale Wettbewerb erzeugt dabei sowohl Gewinner als auch Verlierer: Erfolgreiche Kommunen können durch Gewerbeansiedlungen und Zuwanderung ihre Handlungsfähigkeit ausbauen, während andere Gemeinden in einen sich selbst verstärkenden Peripherisierungsprozess geraten. Diese können ihre Einnahmen nicht dauerhaft steigern und unterliegen – analog zu den Rückkopplungseffekten bei den Gewinnern – einer sich selbst verstärkenden Schrumpfungsdynamik. Da der Freistaat jedoch immer weniger durch eine koordinierte Struktur- und Raumordnungspolitik ausgleichend wirkt, verlagert sich die Verantwortung zunehmend auf die Kommunen selbst – und damit wächst die Bedeutung der kommunalen Finanzausstattung als zentrale Voraussetzung für Entwicklungschancen.

5. Gesellschaftspolitische Implikationen knapper Kommunalfinanzen

Kommunen bilden die unterste Verwaltungsebene des deutschen Staates. Damit sind sie der Ort, an dem Politik erfahrbar wird, an dem sich politische Entscheidungen, Normen und Gesetze materialisieren und die Performance des Staates alltäglich erlebbar wird. Sie sind aber auch die Ebene, auf der gesellschaftliche Transformation angestoßen und soziale Innovationen entwickelt werden können. Die angespannte Finanzlage vieler Kommunen hat eine Verschärfung der räumlichen Disparitäten zur Folge. Neben möglichen Versorgungslücken hat der Abbau von Einrichtungen der Daseinsvorsorge aber auch weitreichende gesellschaftspolitische Folgen. So werden in der Forschung unter dem Begriff der *left behind places* (vgl. McKinnon et al. 2022; Gordon 2018) und in Debatten um »Ressentiment« (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2024) Zusammenhänge zwischen dem Abbau von Infrastrukturen, einem Gefühl des politischen Verlassen-Seins, Demokratieverdrossenheit und der Wahl radikal rechter Parteien hergestellt. Dabei können Kommunen, wenn sie finanziell entsprechend ausgestattet werden, gesellschaftlicher Polarisierung und Demokratiegefährdung aktiv entgegenwirken, etwa durch den Ausbau von

Beteiligungsstrukturen oder Programmen zur politischen Bildung und Demokratieförderung. Ein politisches Mittel gegen Demokratieverdrossenheit wird in der Erfahrung von politischer Selbstwirksamkeit durch Gestaltungsmöglichkeiten gesehen (Fröhlich/Mannewitz/Ranft 2022: 3), was wiederum stark von den zur Verfügung stehenden (kommunalen) Finanzmitteln abhängt. Dies schließt an die Forderungen von Lefebvres »Recht auf Stadt« an, nach dem Anwohnenden ermöglicht werden sollte, ihr Lebensumfeld aktiv mitzugestalten (vgl. Lefebvre 2016). Hier ist besonders auf den Unterschied von Beteiligung und Mitbestimmung hinzuweisen. So fordert Lefebvre eine »direkte Demokratie« (1974: 165), die im Sinne von anarchistischen Ansätzen wie dem »libertären Kommunalismus« nach Bookchin (2015), als basisdemokratische Entscheidungsfindung verstanden werden kann. Beteiligungsverfahren, deren Ergebnisse nicht berücksichtigt werden, sei es aus wirtschaftspolitischen Gründen oder aus einem Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten, laufen hingegen Gefahr, (vorhandene) Frustrationen und Demokratieverdrossenheit zu verstärken (vgl. Miessner et al. 2025; BMEL 2025: 121).

Die Prozesse der Demokratieförderung können in den größeren Zusammenhang einer notwendigen sozial-ökologischen Transformation eingeordnet werden, die nicht nur einem erstarkenden Rechtsextremismus begegnet, sondern auch den Herausforderungen sozialer Ungerechtigkeiten und den Folgen des Klimawandels. Die Transformationsforschung verweist zum einen darauf, dass ökologische und soziale Problemlagen eng miteinander verbunden sind und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen (vgl. Schneidewind 2018). Zum anderen betont sie die Bedeutung des Lokalen für die sozial-ökologische Transformation. So sind die Kommunen nicht nur die Ebene, auf der gesellschaftliche Transformationsprozesse stattfinden, sie können auch selbst zu »Pionierinnen des Wandels« werden, die sozial-ökologische Transformation durch gezielte kommunale Projekte voranbringen oder die Zivilgesellschaft bei der Entwicklung sozialer Innovationen unterstützen (vgl. Miosga/Maschke 2023b).

Die Kommunalisierung der bayerischen Landesentwicklung hat die Städte und Gemeinden in die Verantwortung gebracht, zu »Change Agents« der sozial-ökologischen Transformation zu werden (vgl. Miosga/Köhler 2023). Kommunale Akteur*innen aus Politik und Zivilgesellschaft sind motiviert, sich dieser Herausforderungen zu stellen und ihre Kommunen – und damit unsere Gesellschaft – gerechter und zukunftsfähig zu gestalten. Ohne ausreichende finanzielle Mittel droht dieses Engagement jedoch ins Leere zu laufen.

6. Schlussbetrachtungen

Der Beitrag hatte zum Ziel, die zentrale Bedeutung der kommunalen Finanzlage für die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit in Bayern herauszustellen: Während der Freistaat mit dem Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Konkretisierung als räumlicher Gerechtigkeit durch die Enquete-Kommission ein ambitioniertes Leitbild formuliert hat, verharren die Disparitäten zwischen Bayerns Kommunen auf hohem Niveau. Die wettbewerbsorientierte Raumordnungspolitik der vergangenen Jahre verschärfte dieses Problem weiter – zulasten strukturschwacher Gemeinden.

Die Analyse zeigt: Es braucht eine strategische Neuausrichtung, die auf eine gerechte Verteilung finanzieller Ressourcen setzt. Die kritische Perspektive der räumlichen Gerechtigkeit verdeutlicht zudem, dass weitere kompetitive Förderprogramme oder der Ausbau der Stabilisierungshilfen keine geeigneten Mittel für die finanzielle Sicherheit der Kommunen sein können. Vielmehr ist es notwendig, den zwangsläufigen Zusammenhang von Wettbewerb und einer Verschärfung räumlicher Disparitäten anzuerkennen. Räumliche Disparitäten sind demnach kein zufälliges oder gar natürliches Ergebnis räumlicher Entwicklungsprozesse, sondern die Folge wirtschaftspolitischer Entscheidungen – und damit veränderbar. Ziel der Landespolitik sollte es sein, eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu erreichen, in der die Kommunen nicht länger Bittstellerinnen gegenüber der bayerischen Landesregierung sind, sondern ohne komplexe und kompetitive Antragsverfahren oder Spärauflagen mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden. So könnte die zunehmend unter Druck geratende Kommunalpolitik, bei entsprechenden politischen Mehrheiten aktiv dazu beitragen, nicht nur regionale Disparitäten abzubauen, sondern auch demokratische Teilhabe zu stärken, gesellschaftliche Spannungen zu mindern und die zwingend notwendige sozial-ökologische Transformation voranzubringen. Kommunen mit solider Finanzausstattung könnten so zu zentralen Trägerinnen demokratischer und nachhaltiger Entwicklung werden, indem sie Beteiligungsstrukturen ausbauen und soziale Innovationen ermöglichen. Eine auskömmliche finanzielle Ausstattung ist der Schlüssel zur kommunalen Handlungsfähigkeit und ein wichtiger Schritt in Richtung räumliche Gerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit.

Literaturverzeichnis

- Barraclough, Laura (2013): »Is There Also a Right to the Countryside?«, in: *Antipode* 45(5), S. 1047–1049.
- Bartholomae, Florian/Schoenberg, Alina (2013): »Kann das Zentrale-Orte-System die flächendeckende Daseinsvorsorge in Bayern gewährleisten«, in: *InfrastrukturRecht* 10(11), S. 316–319.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern«. Drucksache 17/19770, München.
- Bookchin, Murray (2015): *Die nächste Revolution. Libertärer Kommunalismus und die Zukunft der Linken*. Münster: Unrast Verlag.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2025): *Ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen*. Berlin: BMEL.
- Dudek, Simon (2021): *Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dudek, Simon/Kallert, Andreas (2017): *Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Dudek, Simon/Zademach, Hans-Martin/Miosga, Manfred (2024): »Daseinsvorsorge und räumliche Gerechtigkeit in der bayerischen Raumordnungspolitik: Betrachtungen im Licht des Ansatzes der Fundamentalökonomie«, in: *Raumforschung und Raumordnung* 82(2), S. 175–185.
- Freier, Ronny/Geißler, René/Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2025): *Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Fröhlich, Paulina/Mannewitz, Tom/Ranft, Florian (2022): *Die Übergangenen: strukturschwach & erfahrungsstark. Zur Bedeutung regionaler Perspektiven für die große Transformation*. Berlin: Das Progressive Zentrum.
- Gordon, Ian (2018): »In what sense left behind by globalisation? Looking for a less reductionist geography of the populist surge in Europe«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 95–113.
- Hafner, Sabine/Schiffner, Jannis/Miosga, Manfred/Emtmann, Dirk/Emtmann, Hannes (2023): *Für gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse. Bayern braucht eine aktive Strukturpolitik*. München: DGB Bayern.
- Harvey, David (1973): *Social Justice and the city*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Harvey, David (2001): »Globalization and the spatial fix«, in: *Geographische revue* 2(3), S. 23–31.
- Harvey, David (2003): »The right to the city«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 27(4), S. 939–941.

- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2025): »Finanzschwache Kommunen unter Druck. Zur Rolle von Förderprogrammen in ländlichen Räumen«, in: Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1(2), S. 641–654.
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2024): Einsamkeit und Ressentiment. Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Kühn, Manfred (2016): Peripherisierung und Stadt: städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. Bielefeld: transcript.
- Lefebvre, Henri (1974): Die Zukunft des Kapitalismus. Die Reproduktion der Produktionsverhältnisse. München: List Verlag.
- Lefebvre, Henri (1991): The Production of Space. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, Henri (2016): Das Recht auf Stadt: Nautilus Flugschrift. Hamburg: Edition Nautilus.
- McKinnon, Danny/Kempton, Louise/O'Brien, Peter/Ormerod, Emma/Pike, Andy/Tomaney, John (2022): »Reframing urban and regional ›development‹ for ›left behind‹ places«, in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 15(1), S. 39–56.
- Mießner, Michael (2017): Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Miessner, Michael/Kallert, Andreas/Naumann, Matthias/Belina, Bernd (2025): »The neoliberal roots of regional embitterment: reproducing ›left behind‹ places through inter-place competition«, in: Territory, Politics, Governance, S. 1–23.
- Miosga, Manfred/Büchs, Sebastian/Dudek, Simon/Klee, Andreas/Klein, Ralf/Oedewald, Christiane/Paesler, Reinhard/Weick, Theophil/Zademach, Hans-Martin (2020): Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Positionspapier der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 117), Hannover: ARL.
- Miosga, Manfred/Dudek, Simon/Klee, Andreas (2022): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Arbeitsberichte der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 35, Hannover: ARL.
- Miosga, Manfred/Maschke, Lisa (2023a): »Das Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit aus kritischer Perspektive. Die Ansätze der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags weitergedacht«, in: Berichte. Geographie und Landeskunde 96(4), S. 365–385.
- Miosga, Manfred/Maschke, Lisa (2023b): »Transformation in der Region gestalten – konzeptionelle Hintergründe des forum1,5«, in: Manfred Miosga/Julia Marx/Elena Michel/Lena Roth (Hg.): Wandel erfolgreich gestalten. Möglichkeiten und Ansätze regionaler Transformationsplattformen. München: Oekom Verlag, S. 27–62.
- Miosga, Manfred/Köhler, Kirstin (2023): »forum1.5-Erfahrungen mit Aufbau und Arbeitsweise einer regionalen Transformationsplattform«, in: Manfred Miosga/Julia Marx/Elena Michel/Lena Roth (Hg.): Wandel erfolgreich gestalten.

- Möglichkeiten und Ansätze regionaler Transformationsplattformen. München: Oekom Verlag, S. 63–97.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/von Zahn, Frida (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. Frankfurt am Main: KfW.
- Schneidewind, Uwe (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main: Fischer.
- Soja, Edward (2010): Seeking spatial justice. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Swiaczny, Frank/Sulak, Harun/Klüsener, Sebastian (2023): »Räumliche Einkommens- und Kaufkraftunterschiede im Kontext des Politikziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bayern«, in: Raumforschung und Raumordnung 81(4), S. 342–354.
- Weith, Thomas (2020): »Regionale räumliche Gerechtigkeit. Eine essayistische Skizze«. Hannover: ARL.
- Wiegand, Felix (2013): David Harveys urbane politische Ökonomie: Ausgrabungen der Zukunft marxistischer Stadtforschung. Münster: Westfälisches Dampfboot.