

Werner Bätzing

Die territoriale Neugliederung Bayerns durch die Gebietsreform der 1970er Jahre als Antwort auf die Herausforderungen der Moderne*

Eine grundsätzliche Bewertung dieser säkularen Reform und ihre Bedeutung für die heutigen Herausforderungen am Beispiel des Landkreises Neumarkt in der Oberpfalz

Einleitung

Der Landkreis Neumarkt i.d.OPf. hat die Gebietsreform anlässlich von runden Jahrestagen immer wieder gefeiert, und heute feiert er den 40. Jahrestag dieses einschneidenden Ereignisses. Während bei den früheren Festveranstaltungen Redner aus dem Landkreis sprachen und der Landkreis Neumarkt dabei im Zentrum stand, spricht heute ein Auswärtiger zu Ihnen, weshalb die Zielsetzung dieses Festvortrages in eine etwas andere Richtung geht:

Die Gebietsreform ist erstens inzwischen so lange her, dass der jüngeren Generation die Ergebnisse völlig selbstverständlich geworden sind und dass sie gar nicht mehr versteht, was damals warum verändert wurde. Deshalb wird im ersten Teil dargestellt, welches die inhaltlichen Leitideen der Gebietsreform waren und wie sie im Raum Neumarkt – Parsberg konkret umgesetzt wurden. Dies ist sehr wichtig zum besseren Verständnis unserer Gegenwart.

Im zweiten Teil geht es dann um die Zukunft: Unsere heutige globalisierte Welt unterscheidet sich stark von der Welt vor vierzig Jahren. Nur wenn wir die Leitidee der damaligen Gebietsreform und deren Umsetzung kennen, können wir angemessen darüber nachdenken, ob die damals geschaffenen territorialen Strukturen für unsere heutige globalisierte Welt noch nützlich sind oder nicht. Diese Frage ist heute von besonderer Bedeutung.

1 Vierzig Jahre Landkreis Neumarkt i.d.OPf. – eine Erfolgsgeschichte

Alle Festredner zum Jahrestag der Landkreisreform haben stets zu Recht betont, dass mit den neuen territorialen Strukturen der Gebietsreform die positive Entwicklung in dieser Region beginnt. Populär ausgedrückt: Dank der Gebietsreform wird aus der armen „Stoapfalz“ eine moderne, attraktive Wirtschaftsregion.

Die zeitgenössischen Dokumente sprechen die damaligen Probleme dieser Region sehr deutlich an: Das „Landesentwicklungsprogramm Bayern“ von 1976 formuliert für Neumarkt:

Beim Mittelzentrum Neumarkt ist „...die Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Mängel sowie die Stärkung des Arbeitsplatzangebotes“ prioritär (*LEP* 1976: 865), und der Landkreis ist geprägt durch eine ausgeprägte Strukturschwäche, nämlich „...einen geringen Industriebesatz, ein niedriges Niveau der Löhne, eine sehr geringe Bevölkerungsdichte, sowie einen geringen Tertiärbesatz“ (*LEP* 1976: 877). An anderer Stelle wird festgestellt, dass der Anteil der Gymnasiasten 1972 deutlich unter dem bayerischen Durchschnitt liege (*RPR* 1975: 59), und dass die Kaufkraft im alten Landkreis Neumarkt vor der Gebietsreform an vorletzter Stelle in Deutschland gelegen habe (*NM* 2012: 3). Damit herrscht eine schlechte und schwierige Ausgangssituation bei Beginn der Gebietsreform vor.

Anschließend jedoch entwickelt sich der Landkreis schnell positiv und steht heute bei zahlreichen Indikatoren ausgesprochen gut da, sei dies die Pro-Kopf-Verschuldung, die Arbeitslosenquote, die kommunalen Finanzen und andere.

Eindrucksvoll ist die Entwicklung der Erwerbstätigen am Arbeitsort von 1970–1987: Während der bayerische Durchschnitt in diesem Zeitraum +3,1% beträgt, ist er im Landkreis Neumarkt mit +5,9% fast doppelt so hoch (*BLSD* 1987). Und während die Beschäftigten am Arbeitsort zwischen 1995 und 2010 in Bayern um 7,3% wachsen, wachsen sie im Landkreis Neumarkt um +9,6%, also um ein Drittel stärker als der bayerische Durchschnitt (*BÄTZING* 2012).

* Bei diesem Text handelt es sich um die verschriftlichte Fassung des Festvortrages anlässlich der Festaktes „40 Jahre Landkreis Neumarkt i.d.OPf.“, den der Landkreis Neumarkt am 12. Juli 2012 im Saal des Landratsamtes durchführte. Dieser Text, der den Duktus der mündlichen Rede bewusst beibehält, wurde zuerst in der vom Landkreis herausgegebenen Broschüre „40 Jahre Landkreis Neumarkt i.d.OPf.“ (Neumarkt i.d.OPf. 2012) publiziert; er wurde dann für diese Veröffentlichung noch einmal durchgesehen und leicht aktualisiert. Zur Vorbereitung dieses Vortrages wurden zahlreiche Dokumente und Publikationen aus den 1970er Jahren ausgewertet und sieben Experteninterviews geführt, zum größten Teil mit Personen, die damals diese Reform miterlebt und aktiv mitgestaltet hatten.

Der eindrucklichste Indikator aber ist die Bevölkerungsentwicklung: Zwischen 1840 und 1970 wuchs der Landkreis Neumarkt (gebietsstandsbereinigt, also der Landkreis in seiner heutigen Struktur) um +68%, aber das bayerische Wachstum lag gleichzeitig bei +175% – der Landkreis blieb also sehr stark hinter dem bayerischen Durchschnitt zurück. Zwischen 1970 und 2010 dagegen gibt es die genau entgegengesetzte Entwicklung: Der Landkreis Neumarkt wächst jetzt um +38%, während ganz Bayern nur um +19% wächst (BLS D 1991 und 2011)!

Wieso kann die Gebietsreform eine *solche* Änderung auslösen? Dazu sehen wir uns jetzt die Leitidee der Gebietsreform etwas näher an.

2 Die Leitideen der Gebietsreform der 1970er Jahre in Bayern

2.1 Die traditionellen politischen Strukturen in Bayern und die Herausforderungen durch den industriellen Wandel

Die Strukturen, die durch die Gebietsreform der 1970er Jahren verändert wurden, waren die Strukturen, die durch Graf Montgelas in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geschaffen worden waren (WEISS 2005). Er hatte aus dem Puzzle der sehr heterogenen, meist kleinen Territorien mit unterschiedlichsten politischen und administrativen Zuständigkeiten erstmals eine bayernweit einheitliche Verwaltungsstruktur aufgebaut, die rationalen Prinzipien verpflichtet war.

Im Rahmen der Gemeindereform (1808–1818) wurden aus den mehr als 40 000 „Ortschaften“ (Städte, Dörfer, Weiler) mit den dazugehörigen Gemarkungen damals gut 7 300 Gemeinden geschaffen, die als lokale Selbstverwaltungsstrukturen konzipiert wurden, die also alle Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge eigenständig durchführen und gestalten sollten (BLS D 1991: 5–7).

Bei der Ebene der Landkreise ist es etwas schwieriger: Hier wurden 1802 die Landgerichte geschaffen, u.zw. 249 Landgerichte für Bayern, aber hier lagen Justiz und Verwaltung noch in *einer* Hand. Erst im Jahr 1862 wurden im Sinne der demokratischen Leitidee der Gewaltentrennung die Bereiche Justiz und Verwaltung voneinander getrennt: Neben den weiterhin 249 Landgerichten, die jetzt allein nur noch für die Rechtspflege zuständig waren, wurden neu sog. „Bezirksämter“ (heute Landratsämter) als staatliche Verwaltungsstellen geschaffen, deren Gebiet sich im Durchschnitt aus dem Gebiet von zwei Landgerichten zusammensetzte, so dass 1862 142 Landkreise entstanden (REIGL et al. 1978: 2–3). Diese Landkreise wurden ebenfalls als Selbstverwaltungsstrukturen konzipiert,

die für die überörtlichen Aufgaben (Krankenhaus, weiterführende Schulen usw.) zuständig waren. Während die Gemeindestrukturen bis zur Gebietsreform 1969 nahezu unverändert blieben, gab es bei den Landkreisen im Laufe der Zeit verschiedene kleinere Änderungen, bei denen jedoch die Strukturen der alten Landgerichte stets eine wichtige Rolle spielten (bis hin zur Gebietsreform der 1970er Jahre, siehe Abschnitt 3.1).

Mit diesen neuen Strukturen war Bayern im 19. Jahrhundert gut vorbereitet, um den großen Wandel der Industrialisierung produktiv zu gestalten. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg gerieten diese Strukturen schnell in eine fundamentale Krise: Denn die weitere Entwicklung führte

- zu einem explosionsförmigen Wachstum der größeren und großen Städte,
- zum Aufbrechen der geschlossenen Lebensgemeinschaften auf dem Lande und zur Entwertung des Landes,
- zum räumlichen Auseinanderfallen von Wohnen und Arbeiten,
- zu zahlreichen Spezialisierungen in allen Lebensbereichen (Krankenhaus statt Allgemeinarzt und Hebamme, starker Ausbau des Bildungs- und des Sozialwesens und von Kultur, Sport, technischer Infrastruktur), wobei all diese Spezialisierungen in den Städten angesiedelt wurden, weil nur hier die Nachfrage groß genug war, um diese teuren Einrichtungen effektiv auszulasten.

Ergebnis: Die dynamischen und erfolgreichen Gemeinden waren städtische Gemeinden, die ein starkes Wachstum verzeichneten. Diese Gemeinden stießen dabei aber schnell an ihre Gemeindegrenzen, wodurch ihre weitere Entwicklung behindert oder gar blockiert wurde. Dazu ein zeitgenössisches Zitat: „Der organischen Entwicklung der Städte waren oft einschneidende kommunale Grenzen gesetzt; nicht selten entstanden außerhalb der Städte Siedlungen und Gewerbegebiete, die nur als Annexbebauung zum Hauptort verstanden werden konnten. Um die Abwanderung von Bürgern und Gewerbe zu verhindern, erschlossen Städte ungünstige Baugebiete, deren Besiedlung planerisch und wirtschaftlich verfehlt war.“ (REIGL et al. 1978: 14)

Die ländlichen Gemeinden dagegen konnten ihre Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge nicht mehr angemessen erfüllen, weil sich diese Aufgaben vervielfacht hatten und weil ihre gemeinschaftliche Bewältigung in Form der traditionellen „Hand- und Spanndienste“ (dazu gehörte auch, dass der Dorfschullehrer die Gemeindeprotokolle führte und alle „Schreibereyen“ erledigte) nicht mehr möglich war (REIGL et al. 1978: 14). Dies führte zur Schwächung der Selbstverwaltungsstruktur. Analoges galt für die überörtlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Kurz gesagt: Die neuen Strukturen der modernen Gesellschaft mit der starken Verstädterung und Spezialisierung und dem räumlichen Auseinanderfallen von Wohnen – Arbeiten – Freizeit usw. passten mit den alten politischen Strukturen der Gemeinden und Kreise nicht mehr zusammen – so ging es nicht mehr weiter, wenn die Selbstverwaltungsstrukturen als Basis des demokratischen Staates erhalten bleiben sollten. Interessant ist, wie damals dabei argumentiert wurde: „Ein Staat, dem an der kommunalen Selbstverwaltung nicht gelegen wäre, hätte sich die Reformen und den damit verbundenen politischen wie verwaltungsmäßigen Aufwand ganz sicher erspart. Er hätte die Gemeinden und Landkreise klein und leistungsschwach erhalten und ihnen jede staatliche Hilfe durch die Aufsichtsbehörden angeboten...“ (REIGL et al. 1978: 16).

2.2 Die normativen Leitideen der Gebietsreform

Am 25. Januar 1967 kündigte der damalige bayerische Ministerpräsident Dr. Alfons Goppel in seiner Regierungserklärung eine umfassende Verwaltungsreform an. Diese wurde dann in zwei Teilen umgesetzt, eine Gemeindegebietsreform (01.01.1969 – 01.05.1978) und eine Landkreisreform (01.07.1972). Da Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte zur kommunalen Ebene zusammengefasst werden, wird diese Reform auch als „kommunale Gebietsreform“ bezeichnet (BLS D 1991: 7).

Als Hauptzielsetzung der Gebietsreform wurden in den zeitgenössischen Dokumenten folgende drei Punkte genannt (REIGL et al. 1978: 17):

1. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung,
 2. Steigerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der gesamten Verwaltung,
 3. Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Abbau des Leistungsgefälles von Stadt und Land.
- Dabei sollten die neuen Gebietsstrukturen einerseits den größer gewordenen Aktionsräumen der Menschen (den so genannten „gesellschaftlichen Verflechtungsbereichen“) angepasst werden, andererseits sollte die Größe von Gemeinden und Kreisen aber noch überschaubar bleiben, damit die Bürgernähe der Verwaltung gewährleistet bliebe (a.a.O.: 18). Und das Ganze sollte so gelöst werden, dass der vierstufige Aufbau der Verwaltung in Bayern (Gemeinde – Landkreis – Bezirk – Staatsregierung) beibehalten würde, wobei die beiden unteren Ebenen gezielt gestärkt werden sollten (a.a.O.: 17). Ursprünglich war auch angedacht worden, die Ebene der Bezirke neu zu ordnen und die neuen „Planungsregionen“ (Einzugsbereiche der Oberzentren) aktiv mit einzubeziehen, aber davon nahm man bald wieder Abschied.

Als Leitidee für die Umsetzung der kommunalen Gebietsreform wurde die so genannte „Theorie der Zentralen Orte“ ausgewählt, die vom Geographen Walter Christaller 1933 entwickelt worden war.

In einer Zeit, die durch räumliche Spezialisierungen und Funktionstrennungen geprägt ist, sind nach Christaller die spezialisierten Funktionen nicht in beliebigen Orten zu finden, sondern sie konzentrieren sich in so genannten „Zentralen Orten“, die einen „Bedeutungsüberschuss“ besitzen und die mit ihren spezialisierten Funktionen ihr Umland versorgen. Diese Zentralen Orte lassen sich je nach dem Grad ihrer Spezialisierung in ein hierarchisches System von Ober-, Mittel- und Unterzentren gliedern, wodurch der Raum eine systematische Ordnung und Struktur erhält.

Diese Theorie wurde dann zur Leitidee der kommunalen Gebietsreform, um mittels der Idee der Zentralen Orte den Raum so zu strukturieren, dass überall ein flächendeckendes Netz von Unter-, Mittel- und Oberzentren in guter Erreichbarkeit aufgebaut werden sollte, so dass von jedem Dorf aus die spezialisierten Funktionen wie Krankenhaus, Gymnasium usw. leicht erreichbar wären und keine „Löcher“ im Raum existierten. Da man die spezialisierten Funktionen keineswegs in jedem Dorf anbieten konnte, also räumliche Ungleichheiten unausweichlich waren, wurde der Aufbau des flächendeckenden Netzes von Zentralen Orten damals als die Realisierung der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ im Rahmen der bundesdeutschen Raumordnung verstanden (GOPPEL 1995: 584–585).

Leitidee für die Gemeindeebene: Die Selbstverwaltungsstruktur der Gemeinde sollte gestärkt werden, damit sie ihre Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge eigenständig und eigenverantwortlich erfüllen könnte. Angesichts der immer größeren Anforderungen brauchte es dazu eine gewisse Gemeindefindestgröße, damit die wirtschaftliche Nutzung der kommunalen Grundausstattung möglich war und damit in der Gemeindeverwaltung hauptamtliches Personal mit einer entsprechenden Ausbildung und moderne EDV-Technik zu effektiveren Verwaltung eingesetzt werden konnte. Deshalb wurde damals ein Richtwert von 5000 Einwohnern als sinnvolle Mindestgemeindegroße angesetzt, wobei eine Entfernung von 7–8 km vom entferntesten Dorf zum Gemeindezentrum als akzeptabel angesehen wurde (BStMI 1971: 50, REIGL et al. 1978: 25).

Gemeinden sind im System der Zentralen Orte so genannte „nicht-zentrale Orte“; ihre Aufgabe der örtlichen Daseinsvorsorge umfasst die Basisfunktionen, während alle spezialisierten Funktionen an die Zentralen Orte abgegeben werden.

Leitidee für die Landkreise: Die Landkreise wurden nach den so genannten „gesellschaftlichen

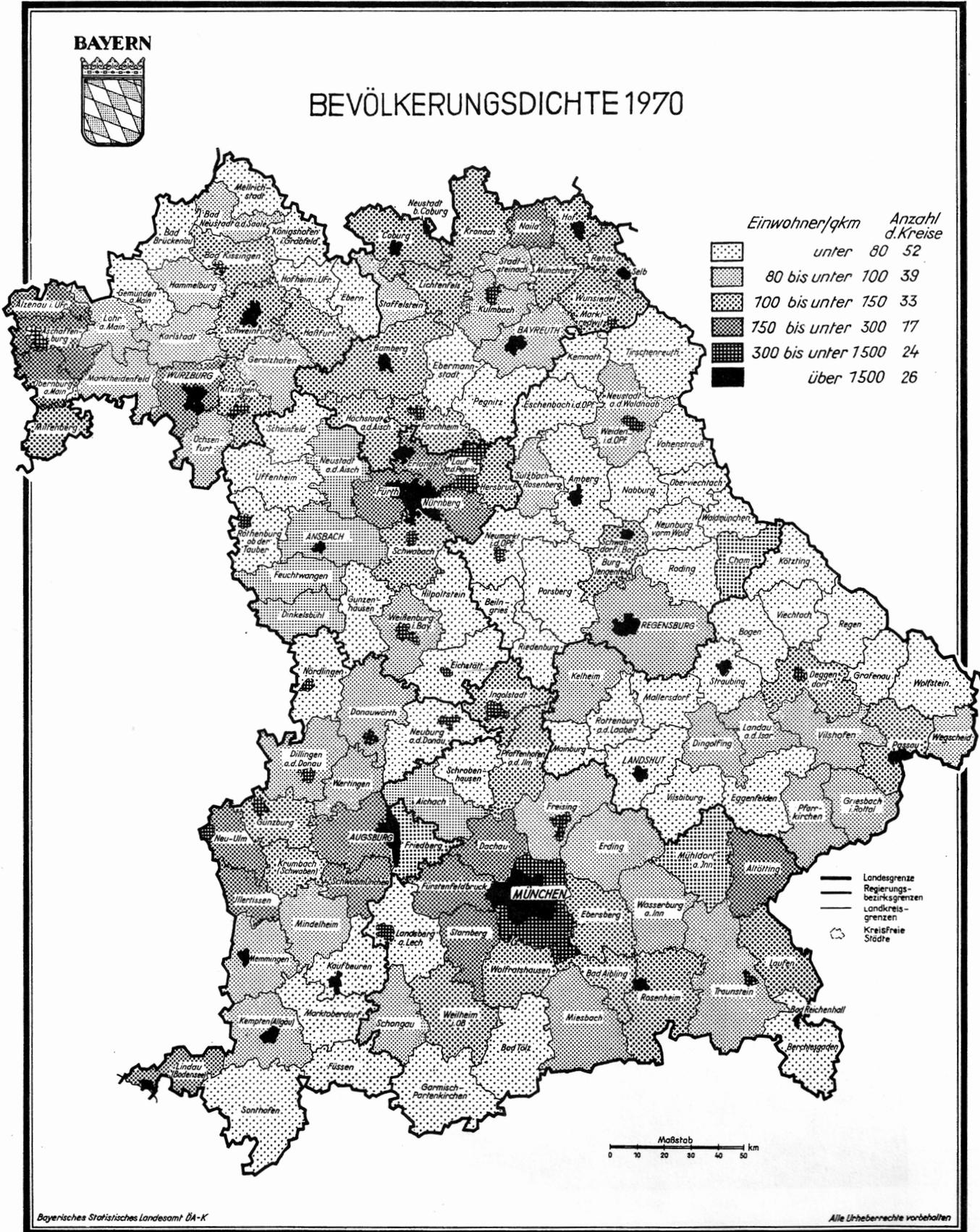


Abb. 1: Die Struktur der bayerischen Landkreise und der kreisfreien Städte mit ihrer Bevölkerungsdichte vor der Gebietsreform (Quelle: BStMI 1972: 66)

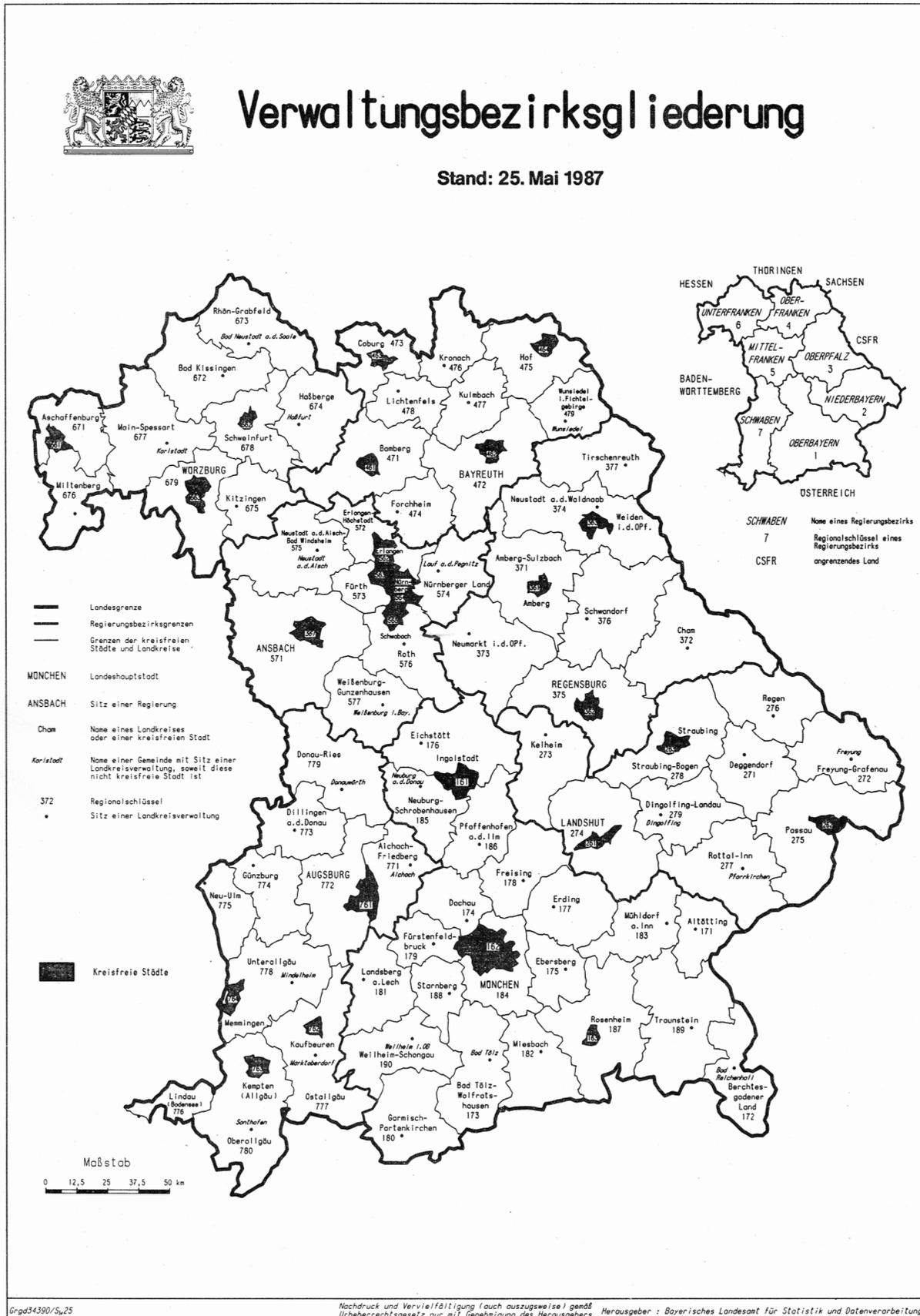


Abb 2: Die Struktur der bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte nach der Gebietsreform (Quelle: BLS 1991: 4)

Verflechtungsbereichen“ um ein Mittelzentrum herum gebildet, in denen die wichtigen Funktionen für den Landkreis wie Krankenhaus, weiterführende Schulen, Sozialeinrichtungen usw. konzentriert werden sollten. Dabei sollten die neuen Landkreise so groß sein, dass in den verschiedenen Bereichen überall qualifizierte Spezialisten eingesetzt werden könnten, dass alle Kreisaufgaben ökonomisch effizient erfüllt werden könnten (Rationalisierungseffekte – je größer der Landkreis, desto geringer die Verwaltungskosten pro Einwohner) und dass darüber hinaus der Kreishaushalt so groß würde, dass eine „freie Finanzspanne“ existierte, mit der man eine sinnvolle Strukturpolitik auf Kreisebene (Stichwort „Bündelungseffekt“) betreiben konnte (BStMI 1971: 56, REIGL et al. 1978: 30–32).

Darüberhinaus sollten ganz bewusst strukturstarke und strukturschwachen Teilräumen in *einem* Landkreis zusammengefasst und Landkreise mit einer einseitigen Wirtschaftsstruktur vermieden werden, um die Ausgleichsfähigkeit der kommunalen Ebene zu stärken und um zu verhindern, dass ein Teil der Landkreise von staatlichen Zuwendungen abhängig würde (MÜNZER 1995: 366).

Als Richtgröße für einen Landkreis wurde damals eine Bevölkerung von 80 000 Einwohnern und eine Fläche von 1 000 km² angesetzt.

Leitidee für kreisfreie Städte: Die kreisfreien Städte besitzen die gleichen Aufgaben wie die Landkreise, nur auf sehr viel geringerer Fläche. Hier wurde als Ziel formuliert, dass die kleineren kreisfreien Städte diesen Status verlieren und zu einer fast normalen Gemeinde werden sollten (sog. „Einkreisung“ oder „Rückkreisung“, neuer Status für solche Städte: „Große Kreisstadt“), um so die bestehenden Stadt-Umland-Spannungen zu mildern und eine gemeinsame Entwicklung von Stadt und Land zu stärken (MÜNZER 1995: 367). Als Richtwert für eine kreisfreie Stadt wurden 50 000 Einwohner angesetzt (REIGL et al. 1978: 34).

Oberzentren: Oberhalb der Mittelzentren mit den dazugehörigen Landkreisen wurden im ersten „Landesentwicklungsprogramm Bayern“ im Jahr 1976 18 Oberzentren mit ihren oberzentralen Einzugsbereichen, den so genannten „Planungsregionen“ ausgewiesen (LEP 1976). Diese Ebene lag aber außerhalb der kommunalen Gebietsreform, und sie wurde auch nicht prioritär ausgebaut. Diese Planungsregionen erhielten die Aufgabe, mittels der Regionalpläne die regionale Entwicklung zu gestalten. Da sie aber vergleichsweise geringe Kompetenzen und Finanzmittel erhielten, konnten sie diese Aufgabe nicht effektiv angehen.

Auf diese Weise wurde die politische Territorialstruktur Bayerns fundamental umgestaltet:

- Aus gut 7 000 Gemeinden werden 2 051 Gemeinden,
- Aus 143 Landkreisen werden 71 Landkreise,
- Aus 48 kreisfreien Städten werden 25 Kreisstädte.

Dies stellt eine fundamentale räumliche Veränderung Bayerns dar – so etwas wäre heute wohl nicht mehr möglich!

2.3 Kritik an der kommunalen Gebietsreform

Interessant ist, dass damals alle tragenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte (politische Parteien, Gewerkschaften, Sozialpartner, Kirchen) diese Reform unterstützten – die Leitidee der deutlichen Vergrößerung der kommunalen Strukturen zum Zwecke der Nutzung von Rationalisierungseffekten und der besseren Spezialisierung der überörtlichen Daseinsvorsorge in den Zentralen Orten entsprach dem damaligen Zeitgeist in hohem Maße. Deshalb gab es auch keine grundlegende Ablehnung dieser Reform. Widerstand kam deshalb in erster Linie von betroffenen Gebietskörperschaften, die sich dagegen wehrten, mit Gemeinde-/Kreisteilen zusammengelegt zu werden, die eine andere Religion oder Identität besaßen, mit denen man seit langem verfeindet war (die traditionellen Rivalitäten zwischen Nachbarorten waren ja weit verbreitet) oder die hoch verschuldet waren. Ebenso heftig wehrten sich Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister, die durch die Zusammenlegungen zu Recht um ihr Amt fürchteten, denn durch die Gebietsreform wurde die Zahl der kommunalen Mandate halbiert (1966 gab es in Bayern 69 100, 1978 dann nur noch 36 700 kommunale Mandate, siehe REIGL et al. 1978: 48).

Da in der letzten Phase der Gemeindegebietsreform Gemeindezusammenlegungen von der Bayerischen Staatsregierung erzwungen wurden, gab es zahlreiche Prozesse, die sowohl gegen Einzelentscheidungen wie gegen die Gebietsreform insgesamt gerichtet waren, wie z.B. die Popularklage der „Aktionsgemeinschaft Demokratische Gemeinde-Gebietsreform Bayern“, die 211 Gemeinden vertrat, die aber letztlich scheiterte (REIGL et al. 1978: 53–55).

Der heftigste Widerstand gegen die bayerische Gebietsreform fand in der Gemeinde Ermershausen (Landkreis Hassberge/Unterfranken) statt, die sich geschlossen und vehement dagegen wehrte, nach Maroldsweisach eingemeindet zu werden. Deshalb wurde sie am 19. Mai 1978 um 3.30 Uhr in der Nacht von 1.800 Polizisten besetzt, die die Eingemeindung mit Gewalt vollzogen, wobei bürgerkriegsähnliche Zustände nur mit Mühe verhindert werden konnten. Ermershausen klagte dann gegen diese Eingemeindung durch *alle* Instanzen hindurch, und wurde am 1. Januar 1994 dann wieder erneut zu einer eigenständigen Gemeinde erhoben.¹

3 Die Umsetzung der kommunalen Gebietsreform im Gebiet des heutigen Landkreises Neumarkt i.d.OPf.

3.1 Die territorialen Veränderungen im Raum Neumarkt – Parsberg

Der Landkreis Neumarkt wurde stark verändert und vergrößert und 1972 aus folgenden Teilen neu zusammengesetzt (Details siehe *BStMI* 1972: 20 und *SCHMUCK* 1997: 60–61):

- Altlandkreis Neumarkt ohne die fünf Gemeinden um Kastl herum (östlicher Teil des alten Landgerichts Kastl) und einige kleine Gemeindeteile, die an den Landkreis Amberg fallen;
- das Gebiet der Stadt Neumarkt i.d.OPf. (Aufhebung der Kreisfreiheit, die seit 1903 bestanden hatte, also Rückkreisung);
- große Teile des Altlandkreises Parsberg, ohne die Gemeinden des alten Landgerichts Hemau;
- größere Teile des Altlandkreises Beilngries ohne die Gemeinden des alten Landgerichts Beilngries;
- ein kleinerer Teil des Altlandkreises Riedenburg;
- zwei Gemeinden aus dem Altlandkreis Hilpoltstein.

Der neugeschaffene Kreis zählte bei seiner Gründung gut 93 000 Einwohner und übertraf daher den vorgegebenen Richtwert von 80 000 Einwohnern deutlich. Die Gemeindegebietsreform fiel sogar noch konsequenter aus: Aus den 145 Gemeinden des Jahres 1970 wurden 1978 nur noch 19 Gemeinden, von denen nur 5 Gemeinden damals weniger als 3 000 Einwohner besaßen – eine in Bayern außergewöhnlich konsequente Umsetzung der Gemeindegebietsreform.²

Bei dieser Reform gab es drei konkrete Probleme, die jetzt thematisiert werden sollen.

3.2 Verlust der Kreisfreiheit der Stadt Neumarkt

Der damalige Oberbürgermeister von Neumarkt kämpfte anfangs sehr heftig gegen die Rückstufung seiner Stadt, obwohl sie damals mit gut 27 000 Einwohnern doch ziemlich weit vom Richtwert 50 000 Einwohner entfernt war: „Rückkreisung heißt Rückschritt“ war seine Parole (*NM* 2012: 3).

Allerdings brach dieser Widerstand recht schnell zusammen, u.zw. genau aus den Gründen, die mit den Leitideen der Gebietsreform zu tun hatten: Die kreisfreie Stadt Neumarkt war finanzschwach und verschuldet und war bereits vor 1972 auf den Kreis zugegangen, um zusammen mit ihm die beiden größten anstehenden Infrastrukturaufgaben – die Vergrößerung des Krankenhauses und den Ausbau des Gymnasiums – zu realisieren. Anders ausgedrückt: Die Stadt

war zu klein, um diese Aufgaben allein zu lösen, und die Zusammenarbeit mit dem Landkreis eröffnete völlig neue Möglichkeiten für beide Seiten (Vergrößerung des Krankenhauses nicht bloß um 50 Betten, wie von der Stadt angedacht, sondern gleich um 300 Betten, Bau eines zweiten Gymnasiums statt seiner Vergrößerung usw.), so dass der Verlust der Kreisfreiheit der Stadt Neumarkt als sinnvoll erlebt wurde.

Zugleich nutzte die Stadt die Möglichkeiten der Gemeindereform, um durch Eingemeindungen von 9 Gemeinden ihre Stadtfläche von 14,5 auf 79 km² zu verfünffachen. Dadurch hatte sie jetzt Platz für neue großzügige Verkehrslösungen (Umgehungsstraßen zur Entlastung des Stadtkerns) und für neue große Wohn- und Gewerbegebiete.

Insofern kann man sagen, dass der Verlust der Kreisfreiheit Neumarkts die Voraussetzung für den effektiven Ausbau der Infrastrukturen in Stadt und Landkreis war.

3.3 Verlust des Status Kreisstadt für die Stadt Parsberg

Mit der Schaffung des neuen Landkreises Neumarkt wurde der Altlandkreis Parsberg aufgelöst, und die Stadt Parsberg verlor ihren Status als Kreisstadt. Das war mit zwei Problemen verbunden: Erstens verlor Parsberg dadurch wichtige Stellen und Arbeitsplätze, und zweitens bedeutete dies einen Verlust von Eigenständigkeit, also eine kulturelle Entwertung. Deshalb gab es vor Ort dagegen heftigen Widerstand, dessen Höhepunkt die Ausladung des Neumarkter Oberbürgermeisters vom Parsberger Volksfest 1971 darstellte (*NM* 2002: 12). Daher stellte die Gebietsreform für Parsberg einen „schmerzlichen Einschnitt“ dar (*NM* 2002: 12, *LANG* 1997: 9).

Allerdings wurde diese Entwertung nach einer Reihe von Jahren erfolgreich kompensiert: Im Rahmen der Zentralen-Orte- und der Landkreispolitik wurde Parsberg gezielt zum Schul- und Krankenhausstandort ausgebaut, womit viele neue Arbeitsplätze verbunden waren, und was dazu führte, dass aus dem ehemaligen Unterzentrum heute ein leistungsfähiges Mittelzentrum geworden ist.

3.4 Aufhebung des Altlandkreises Parsberg

Die bevorstehende Aufhebung des Altlandkreises Parsberg wurde von der Landkreisbevölkerung als bedrohlich erlebt: Der Altlandkreis Parsberg stand damals finanziell besser als der Altlandkreis Neumarkt da, und die Eingliederung in den neuen Großlandkreis ließ die Befürchtung aufkommen, dass das Gebiet des alten Landkreises als Peripherie im neuen Landkreis

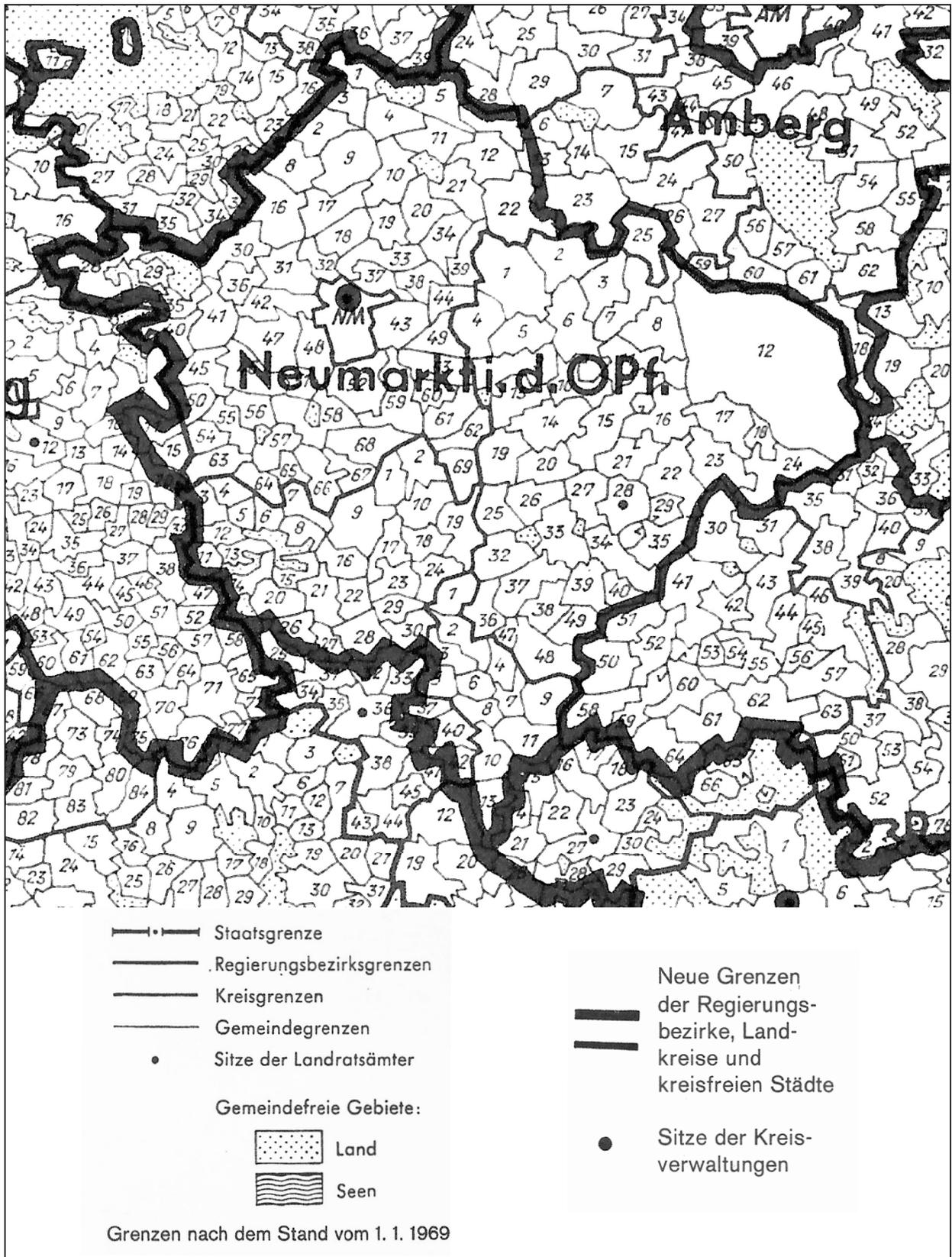


Abb. 3: Die Struktur der alten Kleingemeinden vor der Gebietsreform mit den alten Landkreisgrenzen (etwas dickere Linien) und den neuen Landkreis- und Regierungsbezirksgrenzen (sehr dicke Linien) (Quelle: BStMI 1972: Beilagekarte (Ausschnitt))

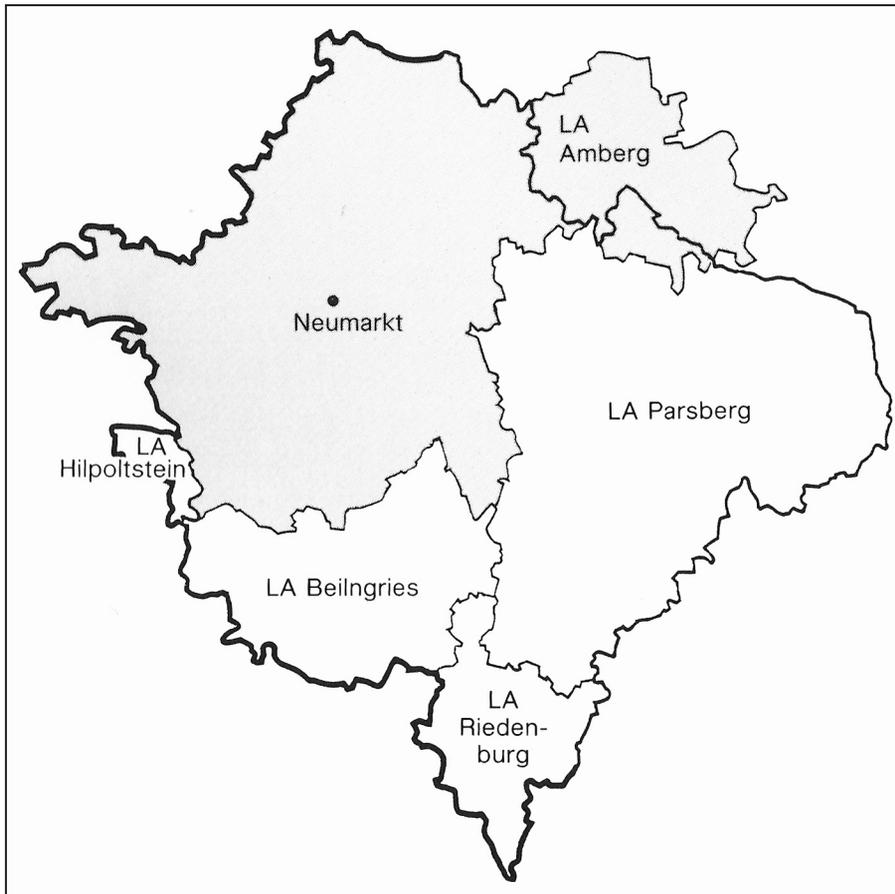


Abb. 4a:
Der neue Landkreis
Neumarkt i.d. OPf. nach
1972 und die Grenzen der
früheren Altlandkreise im
Gebiet des neuen Land-
kreises
(Quelle: Schmuck 1997: 61)



Abb. 4b:
Die neuen Groß-
gemeinden im neuen
Landkreis Neumarkt i.d.
OPf. nach 1978
(Quelle: Schmuck 1997: 61)

gezielt benachteiligt werden könnte. Und da die Identität der Parsberger mit „ihrem“ Landkreis stark war, wurde diese Aufhebung als kulturelle Entwertung wahrgenommen.

Deshalb entstand auch hier eine breite Protestbewegung, die vom damaligen Altlandrat angeführt wurde – auch dies ist typisch, weil in vielen Fällen in Bayern Altlandräte, die um ihr Mandat fürchteten, die Träger des Protests wurden.

Als Alternative wurde ein so genannter „Juralandkreis“ angedacht. Er sollte aus dem Altlandkreis Parsberg und Teilen der Altlandkreise Beilngries, Riedenburg und Burglengenfeld bestehen, und Parsberg sollte die Kreisstadt dieses neuen Kreises werden (BStMI 1971: 196).

Diese Idee fand aber – typischerweise – in den anderen Altlandkreisen nur wenig Unterstützung. Und da sie den Zielen der Gebietsreform widersprach (mit 69 000 Einwohnern wäre der Richtwert von 80 000 Einwohnern nicht erreicht worden, und ein solcher Landkreis hätte eine einseitige Wirtschaftsstruktur gehabt) war diese Idee letztlich chancenlos.³

Sieht man sich die Strukturdaten der Gemeinden des Altlandkreises Parsberg mit Ausnahme der Stadt Parsberg an, so kann man sagen, dass ihre Entwicklung von 1970 bis heute deutlich schwächer ausfällt als die im übrigen Landkreis. Ist das jetzt ein Beweis für die Benachteiligung des Altlandkreises Parsberg durch den neuen großen Landkreis? Alle meine Gesprächspartner haben betont, dass dies nicht an der Landkreisreform, sondern an der geographischen Lage dieser Gemeinden liege, die relativ weit von den nächsten großen Zentren Nürnberg, Regensburg und Ingolstadt entfernt und dadurch grundsätzlich benachteiligt seien.

Jedenfalls konnte nach der Gebietsreform beobachtet werden, dass zahlreiche Bürger noch viele Jahre lang sehr demonstrativ mit ihrem alten Autokennzeichen PAR herumfahren (LANG 1997: 3).⁴ Das heute plötzlich neu entstandene Interesse an diesem alten Autokennzeichen kann man einerseits – wie einige meiner Gesprächspartner meinten – als „bloße Nostalgie“ und „völlige Unkenntnis“ der politischen Situation bewerten, aber andererseits dürfte dies auch ein Hinweis darauf sein, dass durchaus noch nicht alle Wunden der Gebietsreform verheilt sind und dass das Parsberger Gebiet von der Gebietsreform vergleichsweise wenig profitierte.

3.5 Gesamtbilanz der Gebietsreform im Raum Neumarkt-Parsberg

Folgende Bilanz der Gebietsreform kann gezogen werden:

Durch die Schaffung des neuen großen Landkreises und der 19 relativ großen Gemeinden ist es

gelingen, im Raum Neumarkt moderne und große Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Dies war die Voraussetzung dafür, dass in allen Bereichen der örtlichen und der überörtlichen Daseinsvorsorge die bestehenden Blockaden überwunden und zeitgemäße Infrastrukturen aufgebaut werden konnten, die bis heute eine sehr gute Qualität aufweisen (besonders zu erwähnen sind wegen der teilweise überregionalen Ausstrahlung das Krankenhaus in Neumarkt und die weiterführenden Schulen), die auch heute sehr effizient und kostengünstig funktionieren und deren Zukunft ebenfalls positiv aussieht. Dies ist *direkt* auf die Gebietsreform zurückzuführen.

Natürlich ist das außergewöhnliche Wachstum im Landkreis Neumarkt seit 1970 nicht monokausal auf die Gebietsreform zurückzuführen: Der Bau der Autobahn A3, der Ausbau der Bundesstraßen, der Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals sowie das starke Wachstum des Verdichtungsraumes Nürnberg haben ihrerseits für starke Entwicklungsimpulse gesorgt. *Aber*: Die neuen Strukturen der Gebietsreform haben m.E. dafür gesorgt, dass der westliche Landkreisteil nicht *vollständig* von Nürnberg abhängig wurde, sondern eine relative Eigenständigkeit bewahren und diese sogar stärken konnte. Auch dies ist auf die Gebietsreform zurückzuführen.

Im neuen großen Landkreis nimmt die Stadt Neumarkt eine besondere Rolle ein: Sie ist mit 33 000 Einwohnern im Jahr 2010 mit weitem Abstand die größte Gemeinde (an Platz 2 folgt Berching mit nur knapp 8 600 Einwohnern) und hier wohnen heute 26% der gesamten Landkreisbevölkerung. Nach der Leitidee der Zentralen-Orte-Theorie wurde hier der Großteil der spezialisierten Infrastrukturen konzentriert, und deshalb flossen 70% aller Investitionen des Landkreises auch logischerweise in seine Kreisstadt. Diese politisch gewollte Konzentration bedeutet natürlich eine Bevorzugung der Kreisstadt gegenüber den anderen Gemeinden, zumal Neumarkt nicht mitten im Landkreis, sondern in seinem nordwestlichen Teil liegt, wodurch die anderen Teile benachteiligt werden (OBST 1997: 183). Deshalb sprechen einige Gesprächspartner von einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen der Stadt Neumarkt und dem übrigen Landkreis, das bis heute besteht. Zwar haben sich in den letzten vierzig Jahren Ansätze für eine neue Landkreisidentität entwickelt, aber meine Gesprächspartner merkten teilweise deutlich an, dass die alten Territorien und ihre Identitäten immer noch in den Köpfen seien und es immer noch Reibereien zwischen diesen Gebieten gäbe.

In drei Bereichen – Schwäche des Parsberger Gebietes, Dominanz der Kreisstadt über den Landkreis, Landkreisidentität noch unvollkommen – sind also die Veränderungen durch die Gebietsreform bis heute noch nicht vollständig bewältigt.

4 Die Strukturen der Gebietsreform vor dem Hintergrund der heutigen Globalisierung

Sind diese Strukturen, die vor vierzig Jahren neu geschaffen wurden, heute noch für unsere Gegenwart der globalisierten Welt geeignet oder nicht, oder braucht es jetzt erneut eine Gebietsreform, die die bestehenden Strukturen noch einmal deutlich vergrößert und verändert? Diese wichtige Grundsatzfrage soll jetzt anhand von vier Punkten beantwortet werden.

4.1 Bürgerferne

Die Gebietsreform hat einen räumlichen Maßstabsprung ausgelöst, wodurch sich die kommunalen Strukturen vergrößerten und damit deutlich vom Bürger entfernten. Das betrifft einerseits die gewählten politischen Vertreter: Die vielen ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeinderäte traf man früher oft abends in der Kneipe, den hauptamtlichen Bürgermeister und den Gemeinderat trifft man heute meist nur noch bei politischen Veranstaltungen. Ähnlich ist es in der kommunalen Verwaltung: An die Stelle der früheren Gemeindeangestellten mit Hauptschulabschluss, mit der man gemeinsam in die Schule gegangen war, treten jetzt spezialisierte Personen mit Fachausbildung, die man oft nicht mehr versteht. Ergebnis: Die Basisebene von Politik und Verwaltung rückt vom Bürger weg – Stichwort „Bürgerferne“. Dies ist in unserer heutigen Demokratie durchaus ein relevantes Problem (siehe dazu HENKEL 1993: 272–274).

Da es aber nicht sinnvoll und auch nicht bezahlbar ist, zu den kleinen ehrenamtlichen Strukturen vor 1970 zurückzukehren, braucht es andere Lösungen: Die Bürger müssen mittels breit angelegten Diskussionen um Gemeindeleitbilder und um ein Kreisleitbild aktiv in die Diskussion um die Zukunftsgestaltung ihres Ortes einbezogen werden, so wie dies im Landkreis Neumarkt bereits erfolgreich geschehen ist. Aber dies ist nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen, sondern bleibt seit den neuen großen Kommunalstrukturen, die durch die Gebietsreform geschaffen wurden, eine Daueraufgabe!

4.2 Zerschneidung von Teilräumen mit gleichen Problemen

Die neuen großen Landkreise sind stärkere Strukturen als die kleinen Altlandkreise, und deshalb werden die neuen Landkreisgrenzen auch zu stärkeren Grenzen, deren trennende Wirkung zunimmt. Dies

wird noch verstärkt durch die Vorgabe bei der Kreisreform, dass strukturstarke mit strukturschwachen Teilräume zu *einem* Landkreis zusammengefasst werden sollen. Das bedeutet: Periphere Räume mit gleichen Problemen wurden durch die Kreisreform ganz bewusst zerschnitten und die Einzelteile dann unterschiedlichen Landkreisen zugeteilt, damit sie im Sinne der Zentrale-Orte-Politik besser entwickelt werden konnten. Deshalb konnte der Juralandkreis nicht realisiert werden, und deshalb ist auch das sehr große strukturschwache Gebiet der Jurahochfläche, das viele gemeinsame Probleme und Potenziale besitzt, ganz bewusst auf die vier Landkreise Neumarkt, Amberg-Sulzbach, Schwandorf und Regensburg aufgeteilt worden.

Das war damals im Kontext der Zentralen-Orte-Theorie logisch und konsequent, aber später merkte man, dass man sich damit auch einen gravierenden Nachteil eingehandelt hatte: Die Aufwertung der endogenen Potenziale wurde sehr erschwert, wenn die Landkreisgrenzen diese gemeinsamen Potenziale zerschnitten und damit stark entwerteten (z.B. naturräumliche Potenziale für den Tourismus wie das Laaber-Tal, durch das die Grenze der Landkreise Neumarkt – Regensburg verläuft) und wenn die Landkreisgrenzen die lokalen Akteure auf beiden Seiten der Grenze in ihrer Zusammenarbeit stark behinderten (OBST 1997: 181–183, grundsätzlich dazu: SONDRERSHAUS 2008).

Auch hier ist nicht die Lösung eine neue Landkreisstruktur, sondern der gezielte und systematische Auf- und Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mehrerer Landkreise im Hinblick auf Teilräume mit gemeinsamen Problemen und Potenzialen. Auch hier gibt es im Landkreis Neumarkt früh sehr wichtige Initiativen wie die touristische Zusammenarbeit mit dem Landkreis Regensburg im Laaber-Tal, das frühere Nepomuk- und heutige Juradistalprojekt, das vier Landkreise betrifft, oder das Gebiet des Altmühltals, wo sogar Teile von sieben Landkreisen aus vier Regierungsbezirken gezielt zusammenarbeiten.

Eine weitere Möglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellen die flächengroßen Naturparke dar, die oft die Peripherie mehrerer Landkreise umfassen, und die zu „Motoren der Regionalentwicklung“ ausgebaut werden können bzw. sollen (NPV 2007, WEBER 2013).

Ich bin der Meinung, dass nur mit einer solchen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die strukturellen Probleme des Altlandkreises Parsberg (mit Ausnahme der Stadt Parsberg), die durch die Gebietsreform entstanden sind, erfolgreich gelöst werden können.

4.3 Landkreise als Entwicklungsagenturen

Im Rahmen der kommunalen Gebietsreform war die Aufgabe der Regionalentwicklung eigentlich den regionalen Planungsverbänden (ein Oberzentrum mit seinem jeweiligen Einzugsgebiet; der Landkreis Neumarkt gehört zur Planungsregion 11 „Regensburg“) zugewiesen worden. Diese sollten dazu in einem aufwändigen Prozess unter Einzug aller gesellschaftlichen Interessensgruppen „Regionalpläne“ entwickeln, die die jeweilige Situation zuerst genau analysieren und dann auf dieser Grundlage langfristige Entwicklungsplanungen erarbeiten sollten.

Dieser Prozess begann 1975 mit dem ersten „Regionalbericht“ (RPR 1975) und führte 1988 zum ersten Regionalplan der Region 11 (RPR 1988), aber anschließend geriet diese Entwicklung ins Stocken, und seit einigen Jahren sprechen Experten davon, dass die bayerische Regionalplanung, die sowieso stark dereguliert und entbürokratisiert werden soll, derzeit eigentlich inexistent sei.⁵

Das bedeutet, dass die Aufgabe der Regionalentwicklung auf der Ebene der Planungsverbände immer mehr versandet ist. Der Landkreis Neumarkt hat daraus sehr früh Konsequenzen gezogen und bereits im Jahr 1997 die „Regina-Kommunalentwicklungs- und Wirtschaftsförderung GmbH“ (kurz: REGINA) gegründet (LÖHNER 1997: 15) und gleichzeitig eine „kommunale Agrarpolitik“ (a.a.O.: 16) und andere einschlägige Aktivitäten entwickelt. Damit nahm er im Freistaat eine Pionierrolle ein. Heute ist diese neue Aufgabenstellung für die Landkreise inzwischen zur Selbstverständlichkeit geworden, und derzeit hat fast jeder bayerische Landkreis sein eigenes Regionalmanagement.

Grundsätzlich möchte ich feststellen, dass die Verschiebung der Entwicklungsaufgabe weg von den Planungsverbänden und hin zu den Landkreisen positiv ist, weil sie dadurch bürgernäher wird. Allerdings kann diese Entwicklungsaufgabe nur dann wirklich gelingen, wenn sie erstens eng mit den Gemeinde- und Kreisleitbildern verbunden wird und wenn sie zweitens gezielt auch grenzüberschreitend (siehe Abschnitt 4.2) ausgerichtet wird. Ich habe den Eindruck, dass die meisten bayerischen Landkreise dabei vom Landkreis Neumarkt viel lernen könnten.

4.4 Metropolenorientierung

Die Globalisierung, die Bayern seit dem Jahr 1990 beschleunigt verändert, bedeutet – ähnlich wie die Industrielle Revolution – erneut eine räumliche Maßstabsvergrößerung: Nürnberg, Regensburg und München konkurrieren jetzt nicht mehr mit Frankfurt, Hamburg, Stuttgart oder Berlin, sondern mit London,

New York, Hongkong oder Tokio. Das System der Zentralen Orte war noch von der Voraussetzung ausgegangen, dass ein Oberzentrum oder eine Großstadt grundsätzlich *immer* positiv dasteht und *prinzipiell* keinen Förderbedarf besitzt.

Das hat sich inzwischen aber grundsätzlich geändert: Altindustrialisierte Großstädte wie Dortmund oder Bochum und kleinere Oberzentren wie Ansbach haben erhebliche Probleme oder stecken in der Krise, aber auch wirtschaftsstarke Großstädte müssen heute permanent um ihre globale Konkurrenzfähigkeit kämpfen.

Als Konsequenz weist die bundesdeutsche Raumordnung im Jahr 1997 so genannte „Metropolregionen“ als neue Ebene oberhalb der Oberzentren aus, und als 2005 die Region Nürnberg als Metropolregion anerkannt wird, wird auch der Landkreis Neumarkt Teil dieser Metropolregion.

Was folgt jetzt aus dieser erneuten räumlichen Maßstabsvergrößerung? Wird dadurch das System der traditionellen Zentralen Orte entwertet, und werden ganz neue Strukturen erforderlich, um im Kontext der Globalisierung bestehen zu können?

Eine Antwort kennen Sie alle: Im Januar 2011 trat der Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung mit seinem Gutachten an die Öffentlichkeit und forderte für Bayern neue Strukturen (ZBS 2010): Nur noch die sieben größten Städte in Bayern seien groß genug, um sich im Kontext der Globalisierung behaupten zu können, und deshalb müsse der Freistaat in erster Linie diese sieben Zentren stützen und fördern. Das Gebiet um diese sieben Zentren herum, das in maximal einer Stunde erreichbar sei, sei der Ergänzungsraum für diese Zentren, und all diejenigen Gebiete in Bayern, die jenseits davon lägen, bräuchte man überhaupt nicht mehr!

Das stellt eine gezielte Abkehr von der bisherigen Politik der Zentralen Orte dar und eine bewusste Hinwendung zur neoliberalen Idee der Aufwertung der großen Zentren und der Abwertung des ländlichen Raumes und der peripheren Gebiete.

Was kann man aus den Erfahrungen im Raum Neumarkt zu diesem Vorschlag sagen?

Erstens: Die mit und seit der Gebietsreform geschaffenen Infrastrukturen erweisen sich hier auch im Zeitalter der Globalisierung als tragfähig und effizient.

Zweitens: Die Erfahrungen im Landkreis und besonders im Altlandkreis Parsberg zeigen, wie stark die Menschen auch heute noch dezentral in der Region verwurzelt sind. Eine Konzentration aller Förderungen auf die großen Zentren und die Aufgabe des peripheren ländlichen Raumes als Lebens- und Wirtschaftsraum würde viele Menschen in Bayern bodenlos machen und ihre Lebensqualität zerstören. Und dies würde sich auch auf den „Standort Bayern“ (also auf die großen Zentren) negativ auswirken.

Deshalb ist es richtig und notwendig, dass die traditionelle dezentrale Raumstruktur nicht aufgegeben wird: Das System der Zentralen Orte sorgt dafür, dass überall die überörtliche Daseinsvorsorge in angemessener Entfernung erreichbar ist, so dass man auch abseits der großen Städte in Bayern gut leben kann; und die Aufwertung der dezentralen endogenen Potenziale – der Landkreis als „Entwicklungsagentur“ – sorgt dafür, dass Arbeitsplätze auch in der Peripherie erhalten bleiben.

Aber: Wie bereits mehrfach angesprochen ziehen neue Entwicklungen auch neue Aufgaben nach sich. Das Thema räumliche Maßstabsvergrößerung ist auch für den Landkreis Neumarkt heute sehr relevant und herausfordernd, aber nicht als Infragestellung der bestehenden Raumstrukturen, sondern als Erweiterung seines Aufgabenspektrums: Die Zusammenarbeit mit der Metropolregion Nürnberg müsste gezielt ausgebaut und gestärkt werden, um die Vorteile dieses großen politischen „Dachs“ zu nutzen, ohne dabei die Eigenständigkeit des Landkreises zu gefährden.

Die Metropolregion Nürnberg hat derzeit ihre Aufbauphase abgeschlossen und ist politisch konsolidiert. Jetzt steht – nach meiner Bewertung – die nächste Phase an, nämlich die gezielte inhaltliche Zusammenarbeit zwischen allen Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden, um diese große „regionale Verantwortungsgemeinschaft“ (so die zentrale Selbstaussage in der programmatischen „Bad Windsheimer Erklärung“) mit Leben zu erfüllen und inhaltlich zu stärken, *ohne* dass die Einzelteile dabei entwertet werden.

Bei dieser neuen Aufgabe sehe ich derzeit im Gebiet der Metropolregion einige wichtige, aber noch eher schwache Ansätze, vor allem was die Aufwertung der endogenen Potenziale in Form dezentraler Arbeitsplätze betrifft. Daher würde ich mir wünschen, dass der Landkreis Neumarkt hierbei eine Pionierrolle in der Metropolregion übernimmt, genauso wie er beim Thema regionale Entwicklungsagentur schon einmal in Bayern eine Pionierrolle gespielt hat – und daraus könnte dann ein wichtiger Impuls für alle bundesdeutschen Metropolregionen erwachsen.

Literatur

- BÄTZING, Werner. 2012: Zur Aufwertung von Regionalprodukten unter der Dachmarke „Original Regional“. Eine zentrale Strategie zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen angesichts relevanter wirtschaftlicher Stadt-Land-Unterschiede. In: Metropolregion Nürnberg (Hg.): Regionalmonitor 2012. Zahlen. Karten. Fakten. Nürnberg: 28–33.
- BÄTZING, Werner. 2008: Der Naturpark als zentraler Motor für Regionalentwicklung – hoffnungslose Überforderung oder sinnvolles Ziel? In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft 55: 1–14.
- BÄTZING, Werner. 2007: Der ländliche Raum – erneut benachteiligt für alle Zeiten? In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft 53–54: 11–36.
- BÄTZING, Werner. 2003/2001: Die Bevölkerungsentwicklung in den Regierungsbezirken Ober-, Mittel- und Unterfranken im Zeitraum 1840–1999. 1. Teil: Analyse auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Landkreise. 2. Teil: Analyse auf der Ebene der Gemeinden. In: Jahrbuch für fränkische Landesforschung 61: 183–226 und 63: 171–224.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (BLS). 2011: Gemeindedaten 2010. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (BLS). 1991: Die Gemeinden Bayerns nach dem Gebietsstand 25. Mai 1987. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden Bayerns und die Änderungen im Bestand und Gebiet von 1840 bis 1987. München (= Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 451).
- Bayerisches Staatsministerium des Inneren (BStMI). 1972: Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte/Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke vom 27. Dezember 1971. München (= Die richtige Ordnung – Gebiets-Reform Bayern).
- Bayerisches Staatsministerium des Inneren (BStMI). 1971: Entwürfe der Bayerischen Staatsregierung: Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke, Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte. München (= Die richtige Ordnung – Gebietsreform Bayern).
- Bayerisches Statistisches Landesamt (BSL). 1975: Die Gemeinden Bayerns. Änderungen im Bestand und Gebiet von 1840 bis 1975. München (= Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 350).
- Bayerisches Statistisches Landesamt (BSL). 1953: Historisches Gemeindeverzeichnis. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden Bayerns in der Zeit von 1840 bis 1952. München (= Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 192).
- GOPEL, Karl. 1995: Artikel „Landesplanung“. In: ARL (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: 579–586.
- HENKEL, Gerhard. 1993: Der Ländliche Raum. Stuttgart (= Teubner Studienbücher).
- HOLTMANN, Everhard & Winfried KILLISCH. 1991: Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streitfall Ermershausen. Erlangen (= Erlanger Forschungen Reihe A: Geisteswissenschaften Bd. 58).
- LANG, Herbert. 1997: 25 Jahre Gebietsreform – 25 Jahre Landkreis Neumarkt in der Oberpfalz. Festakt zum 25. Jahrestag der Gebietsreform. Unveröffentlichtes Vortragsskript. Neumarkt i.d.OPf.
- LEP. 1976: Landesentwicklungsprogramm Bayern. Teil C: Regionale Ziele und Begründung. (Hg.): Bayerische Staatsregierung, München: 859–899.
- LÖHNER, Albert. 1997: Die Zukunft gehört dem ländlichen Raum – sie gehört uns! Der Landkreis Neumarkt i.d.OPf. aus persönlicher Sichte des Landrats. In: Landkreis Neumarkt i.d.OPf. – das große Heimatbuch der westlichen Oberpfalz, Regensburg 2. Aufl.: 11–21.
- MÜNZER, Elmar. 1995: Artikel „Gebietsreform“. In: ARL (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: 365–370.
- Neumarkter Nachrichten (NM). 2012: 40 Jahre Landkreis Neumarkt – eine Sonderbeilage der „Neumarkter Nachrichten“. Neumarkt i.d.OPf.
- Neumarkter Nachrichten (NM). 2002: 30 Jahre Landkreis Neumarkt – eine Sonderbeilage der „Neumarkter Nachrichten“. Neumarkt i.d.OPf.

- Naturparkverband Bayern (NPV)*. 2007: Naturparks in Bayern – eine Erfolgsgeschichte vor dem Aus? Bayerische Naturparke als Stiefkinder der bayerischen Landespolitik. Beschluss des Naturparkverband Bayern (NPV) 2007. <www.naturparke.de/system/datalibrarydownloads/113/original/Naturparke_in_Bayern_-_Resolution.pdf?12986/32525> 07.07.2012.
- OBST, Johannes. 1997: Industrieregion vor den Toren Nürnbergs. Starker Wirtschaftsstandort in altem Bauernland. In: Landkreis Neumarkt i.d.OPf. – das große Heimatbuch der westlichen Oberpfalz. Regensburg, 2. Aufl.: 173–183.
- REIGL, Otto et al. 1978: Kommunale Gliederung in Bayern nach der Gebietsreform. München.
- RIEDL, Fritz. 2002: Rebell ohne Reue. Bürgermeister Höhn kämpfte für Ermershausen und gegen die Gebietsreform. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 31 vom 06.02.2002: 49.
- ROMSTÖCK, Kurt. 1997: Die Gebietsreform (im Landkreis Neumarkt). Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript. Neumarkt i.d.OPf.
- RPR. 1988: Regionalplan Region Regensburg (11). (Hg.): Regionaler Planungsverband Regensburg. Regensburg.
- RPR. 1975: Regionalbericht Region Regensburg. (Hg.): Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen/Regionaler Planungsverband Regensburg. Regensburg.
- SCHMUCK, Johannes. 1997: Zankapfel der Konfessionen. Von den historischen Wurzeln des Landkreises Neumarkt in der Oberpfalz bis zur Gebietsreform. In: Landkreis Neumarkt i.d.OPf. – das große Heimatbuch der westlichen Oberpfalz. Regensburg: 49–61.
- SONDERSHAUS, Frank. 2008: Eigenständige Regionalentwicklung und nachhaltige Entwicklungsräume. Überlegungen zum Raumbezug eigenständiger Entwicklungskonzepte vor dem Beispiel des administrativ geteilten Raumes der Fränkischen Schweiz. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft 55: 15–47.
- WEBER, Friederike. 2013: Naturparke als Manager einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Probleme, Potenziale und Lösungsansätze (Dissertation Erlangen 2012). Heidelberg/Berlin (= Raumfragen: Stadt – Region – Landschaft).
- WEISS, Eberhard. 2005: Montgelas. Der Architekt des modernen bayerischen Staates 1799 – 1838. München.
- Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (ZBS). 2010: Zukunftsfähige Gesellschaft – Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Gutachten des „Zukunftsrates“ der Bayerischen Staatsregierung. München.

Anmerkungen

- 1) Zur Geschichte des Konflikts siehe HOLTSMANN/KILLISCH 1991, zur Wiedererhebung als eigenständige Gemeinde RIEDL 2002. Interessant ist, dass dieses Beispiel auch heute noch nicht vergessen ist: So erinnerte die Tageszeitung „Fränkischer Tag“ am 5. Februar 2013 im Kontext von Diskussionen über eine Landkreisreform unter der Überschrift „Ermershausen heißt das Menetekel“ an diese Geschichte.
- 2) Die Rekonstruktion der im Detail sehr komplizierten Gemeindeveränderungen ist am einfachsten mittels *BLSD* 1991: 78 möglich, allerdings auf der Grundlage der neuen Großgemeinden. Will man von den alten Kleingemeinden ausgehen, dann ist die Publikation *BSL* 1975 nicht hilfreich, da ihr Redaktionsschluss mitten in der Gemeindeform lag. Deshalb muss man in diesem Fall auf *BSL* 1953 zurückgreifen.

- 3) Interessant ist es, dass auch in anderen Gebieten Bayerns ähnliche Ideen entwickelt wurden wie z.B. ein Landkreis „Fränkische Schweiz“. Da er jedoch ebenfalls eine einseitige Wirtschaftsstruktur besessen hätte und zugleich quer zu den Verflechtungsbereichen der damaligen Mittelzentren Bamberg, Bayreuth und Forchheim gestanden wäre, konnte er ebenfalls nichts realisiert werden (*BStMI* 1971: 225).
- 4) An dieser Stelle des Vortrages klatschten Teile des Publikums spontan lebhaft Beifall, und ein Zuhörer hob demonstrativ sein altes PAR-Kennzeichen in die Höhe. Das Thema der alten Autokennzeichen hat seitdem bayern- und deutschlandweit weiter stark an Bedeutung gewonnen.
- 5) Bereits 1999 dachten die bayerischen Parteien darüber nach, die regionalen Planungsverbände mit den Bezirken zusammenzulegen oder sie gar aufzulösen. Seit 2006 wird über die „Entbürokratisierung“ und „Deregulierung“ der bayerischen Landesplanung und Regionalentwicklung diskutiert, wobei die „harten“ (verbindlichen) Planungsinstrumente immer unbeliebter und die „weichen“ Instrumente (wie Regionalmanagement, Regionalmarketing, Public-Private-Partnership-Vereinbarungen usw.) immer beliebter werden. Erstaunlicherweise wird das Instrument des Regionalplans als hartes, verbindliches Instrument bei der Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung auf einmal in den Jahren 2011–12 wieder aktiviert, was mit heftigen Konflikten verbunden ist. Die aktuellen politischen Diskussionen um das neue „Landesentwicklungsprogramm Bayern“ sind derzeit noch nicht abgeschlossen.

Verzeichnis der durchgeführten Experteninterviews (mit Datum des Interviews)

- Bauer, Josef Werner*: Landrat des Landkreises Neumarkt von 1958–1996 (12.06.2012).
- Iberl, Werner*: Landratsamt Neumarkt, Hauptverwaltung (05.06.2012).
- Jobst, Helmut*: Mitglied des Kreistages des Altlandkreises Parsberg, ehemaliger Schulleiter, Leiter des Fördervereins Burgmuseum (08.06.2012).
- Krappitz, Uwe*: Geschäftsführer der Regina GmbH. (04.07.2012).
- Ried, Hans*: Landratsamt Neumarkt, Abteilungsleiter Haupt- und Finanzverwaltung (12.06.2012).
- Romstöck, Kurt*: Ehemaliges Mitglied des Kreistages, stellvertretender Landrat, Oberbürgermeister der Stadt Neumarkt 1972–1990 (12.06.2012).
- Steiner, Walter*: Ehemaliger Archivpfleger des Landkreises Neumarkt (08.06.2012).

Autor

Werner Bätzing
 Institut für Geographie
 der Universität Erlangen-Nürnberg
 werner.baetzing@fau.de