

Holger Lehmeier und Gregor Glötzl

## **Auf die falsche Karte gesetzt – ein kritisch-kartographischer Blick auf die Debatte um den Bericht des Bayerischen Zukunftsrats**

### **1 Problemstellung und Einführung**

Karten sind äußerst machtvolle Instrumente in öffentlichen Diskursen, wenn sie sorgfältig gestaltet und bewusst eingesetzt werden. Dank des ihnen gemeinhin entgegen gebrachten Vertrauens und der Grundannahme, dass es sich um objektive und wahrheitsgetreue Abbilder der Realität handelt, eignen sie sich bekanntermaßen hervorragend zur gezielten Beeinflussung der Urteile, Meinungen und Emotionen ihrer Betrachter. Meinungsmache mit Karten, bisweilen gar das vorsätzliche Lügen mit ihnen (MONMONIER 2005), sind daher äußerst nützliche und effektive Strategien. Wie das im Folgenden ausgeführte Beispiel zeigt, wirken die besonderen Eigenschaften, die Karten zugeschrieben werden, allerdings auch dann, wenn gar keine derartigen Strategien verfolgt werden. Stattdessen konnten im vorgestellten Fall nicht intendierte Aussagen durch eine handwerklich schlecht gemachte Karte ungeahnte (und ungewollte) Wirkkraft entfalten.

Die Debatte um den „Bayerischen Zukunftsrat“, die Anfang 2011 in weiten Teilen der bayerischen Öffentlichkeit, der Landesplanung und bei politischen Entscheidungsträgern für Irritationen sorgte, kreiste um eine Karte und die aus ihr abgelesenen Aussagen. Wie sich im Verlauf der Debatte zeigte, entwickelte die aus einem internen Abschlussbericht ungeplant an die Öffentlichkeit gelangte „Zukunftsratskarte“ durch die ihr entgegen gebrachte mediale Aufmerksamkeit und ihre wiederholte Reproduktion und Veränderung ein regelrechtes Eigenleben. Nach nur wenigen Tagen war die Diskussion von den eigentlichen Aussagen des Berichts entkoppelt. Die durch die Karte geweckte Emotionalität scheint eher mit der ungenauen Gestaltung und den nachträglichen Deutungen ihrer Intentionen zusammen zu hängen, als das Ergebnis strategischer Überlegungen zu sein.

Der folgende Artikel betrachtet zunächst den Entstehungskontext der Debatte um das viel rezipierte Kartenwerk, d.h. die kurze und wenig ruhmvolle Geschichte des Zukunftsrats und seines ersten Berichts (Kapitel 2). Dies ist nicht nur notwendig, um sich die Herkunft der Karte zu vergegenwärtigen, sondern auch um die nachfolgende Diskussion

nachvollziehen zu können, in der die Karte und die abgeleiteten Aussagen regelmäßig als *pars pro toto* für den Zukunftsrat bzw. für den politischen Willen der Bayerischen Staatsregierung herangezogen wurde. Kapitel 3 widmet sich den Umständen der ungeplanten Veröffentlichung (zunächst der Karte, später auch des restlichen Berichts) sowie der Debatte in den regionalen Printmedien. Nach einer in Kapitel 4 folgenden, formalen Analyse der Karte sowie zwei ihrer modifizierten, in Zeitungsartikeln publizierten Varianten, schildert Kapitel 5 die eigentliche Diskussion, die sich um den Zukunftsrat und seinen ersten Bericht entwickelte. Dabei werden drei verschiedenen Diskussionsebenen herausgearbeitet und beschrieben. Einerseits drehte sich die Debatte um Fragen der Zugehörigkeit und Identität (Kapitel 5.1) sowie um Aspekte der Regionalförderung (Kapitel 5.2), andererseits war sie auch Teil des generellen politisch-medialen „Alltagsgeschäfts“ (Kapitel 5.3). Für alle drei Ebenen ist die (entscheidende) Rolle der Karte für die jeweiligen Teildebatten von besonderem Interesse.

### **2 Der Bayerische Zukunftsrat und sein erster Bericht vom Dezember 2010**

Die in den späteren Kapiteln analysierte Karte ist ein Bestandteil des ersten Abschlussberichts des sogenannten „Bayerischen Zukunftsrats“. In den Jahren 2010 bis 2011 fungierte dieses 22-köpfige Gremium als Beratungsinstanz für die Regierung des Freistaats Bayern. Es bestand nicht aus Experten für spezifische Problemlagen, sondern aus Führungspersonen der bayerischen Wissenschaft (9 Personen) und Wirtschaft (7), aufgelockert durch einige Vertreter aus sozialen und kulturellen Institutionen (6). Über die Hälfte der Mitglieder war in München tätig, drei weitere außerhalb Bayerns (in Berlin, Bonn und London). Nur sechs der 22 Räte hatten ihren Tätigkeitsschwerpunkt an anderen Orten in Bayern. Das Fehlen gesellschaftlicher oder territorialer Repräsentativität wurde im späteren Diskussionsprozess bisweilen als Argument gegen den Zukunftsrat ins Feld geführt. Einen derartigen Anspruch gab es allerdings von Seiten des Ministerpräsidenten, der die Mitglieder ad

personam berief, offenbar nicht (*Bayerische Staatskanzlei* 2010a).

Stattdessen sollte der Rat als unabhängiges, aber letztlich unverbindliches und daher auch nicht weiter zu legitimierendes Beratungsgremium „Bayern zukunftsfest machen“ (*Bayerische Staatskanzlei* 2010b). Die hierbei anzusprechenden Themen waren als „Fragen, die für die zukünftige Entwicklung Bayerns von Bedeutung sind“ (*Bayerische Staatskanzlei* 2010c) sehr großzügig dimensioniert. Was genau zu behandeln sei, stand dem Zukunftsrat weitestgehend frei. Der Rat sollte den zuvor über zwei Jahrzehnte hinweg tätigen „Wissenschaftlich-Technischen Beirat“ ersetzen, der thematisch eng an die Bereiche Wissenschaft, Forschung und Technik gebunden war. Darüber hinausgehend konnte und sollte nun eine breitere Perspektive eingenommen werden (*Bayerische Staatskanzlei* 2010d).

Im Dezember 2010 ging der erste Bericht des Zukunftsrats (*Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung* 2010, im Folgenden abgekürzt als „Bericht“) an die Staatsregierung. Auf knapp einhundert Seiten befasst er sich, in jeweils voneinander unabhängigen Kapiteln, mit vier Themenblöcken, die mit „Zukunftsfähige Gesellschaft durch Mentalitätswandel und Strukturreformen“, „Metropolregionen und ländlicher Raum“, „Internationalisierung von Wissenschaft und Hochschulen“ sowie „Leistungsträger der Gesellschaft – Eliten und Lokomotivfunktionen“ betitelt wurden. Hierzu teilte sich das Gremium in Arbeitsgruppen auf, deren Teilnehmer an den Kapitelenden vermerkt sind. Der Bericht erwähnt keine redaktionellen Mitarbeiter, die neben den eigentlichen Ratsmitgliedern an der Erstellung des Berichts oder inhaltlichen Recherchen beteiligt waren. Eine inhaltliche Zusammenfassung oder ein übergeordnetes Fazit, das die vier Teilberichte zueinander in Beziehung setzt, gibt es nicht.

Für den Bericht wurden keine Primärdaten erhoben, stattdessen erfolgte aufgrund der begrenzten Ressourcen der Rückgriff auf „bestehendes Datenmaterial“ (Bericht: 8). Insgesamt erinnert das Dokument in Stil und Detailtiefe eher an ein Gesprächsprotokoll in Ergebnisform als an ein Fachgutachten. Hierzu passen etliche allgemein gehaltene Apelle, die das zukünftige Handeln „der Politik“ oder „der Gesellschaft“ betreffen. An vielen Stellen zeigt sich zudem ein wirtschaftsliberales Grundverständnis. So taucht der Begriff „Leistung“ auf knapp einhundert Seiten etwa 150 Mal auf. Bei einigen Themen wurden nur sehr vage Aussagen getroffen, die aufgrund ihrer Ungenauigkeit einiges an Interpretationsspielraum lassen. Ein kurzer Ausschnitt aus dem Kapitel „Zukunftsfähige Gesellschaft durch Mentalitätswandel und Strukturreformen“ zeigt den Stil und die inhaltliche Unschärfe, die weite Teile des Berichts prägen (Bericht: 11, Hervorhebungen im Original):

*„Menschen haben sich in der Geschichte biologisch und kulturell als **anpassungsfähig** erwiesen. Um die notwendigen Prozesse gewaltfrei gestalten zu können, ist es unabdingbar, dieselben präzise zu begreifen und kreative Strategien des geplanten Wandels zu entwickeln. Dies ist es, was wir mit dem fälligen **Mentalitätswandel** meinen. Dazu bedarf es der Entwicklung eines **Menschenbildes**, das zu **Freiheit, Verantwortung und selbstständigem Handeln** ermutigt. Die diesbezüglichen Erkenntnisse aus Psychologie, Hirnforschung, psychosomatischer Medizin und vergleichender Religionsforschung bieten die Grundlage dafür, von einer Rhetorik bzw. Politik des Verdachts und der überzogenen Kontrolle zu einer Praxis des Vertrauens und der stimulierenden Motivation zu gelangen. In den Bereichen der Bildung, der Wirtschaft (Betriebsklima) bis hin zur staatlichen Bürokratie sind diesbezüglich **Aufklärung und Verhaltenskorrektur** vonnöten.“*

Diese wie auch viele andere Ausführungen in allen vier Kapiteln wären durchaus diskussionswürdig gewesen. Bemerkenswerterweise fand aber keine breite Rezeption des Berichts statt. Die öffentliche Debatte beschränkte sich letztlich auf einige wenige Aussagen aus dem Kapitel „Metropolregionen und ländlicher Raum“. Dieser etwas mehr als 30 Seiten umfassende Teilbericht beinhaltet im Gegensatz zu den anderen drei Teilen zahlreiche Diagramme, Tabellen und Karten. Angaben zu den hierbei zugrunde liegenden Datenquellen fehlen meist völlig oder sind unvollständig. Die sporadischen Quellenangaben im Fließtext verweisen überwiegend auf journalistische Beiträge mit Bezug zum Unternehmensmanagement (Manager-Magazin, Shanghai Daily, Wirtschaftswoche).

Ein wesentlicher Eckpfeiler vieler Argumente des Teilberichts ist der Übertrag erfolgversprechender Strategien aus der Unternehmensführung, die stark auf die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Spannungsfeld ausgerichtet sind, auf die (Raumordnungs-) Politik. Der Grundsatz der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen solle dabei zwar nicht aufgegeben, aber zumindest relativiert werden: „Es gilt daher, für Bayern eine Entwicklungsstrategie zu definieren, die der Bevölkerung standortunabhängig und dauerhaft annähernd gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen gewährleistet, ohne die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu beeinträchtigen“ (Bericht:34).

Zunächst werden zu diesem Zweck die globalen „Megatrends“ Demographischer Wandel, Klimawandel, Urbanisierung und wirtschaftliche Globalisierung sowie ihre jeweilige Bedeutung für Bayern (Unterkapitel 1 „Trends“) (Bericht: 35–44) skizziert. Unterkapitel 2 (Bericht: 44–47) stellt einen auf Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichteten „Zukunftsindikator“ als Messinstrument vor. Erst die folgenden Kapitel

„Vision“ (Bericht: 47–52) und „Handlungsempfehlungen“ (Bericht: 53–62) beinhalten die strittigen Aussagen zum Thema Raumplanung. Im Kapitel „Vision“ werden drei Szenarien zum zukünftigen Verhältnis von urbanen und ländlichen Räumen vorgestellt (hierauf kritisch Bezug nehmend: BÄTZING 2011). Weiterhin wird das Verhalten von Pendlern mit Blick auf die Einbindung des Umlands durch Kernstädte thematisiert. Sorgen Distanz oder unzureichende Verkehrsanbindung für eine Pendelzeit über einer gewissen Toleranzgrenze (ca. 60 Minuten), könne dies bei den Arbeitnehmern zu einer neuen Wohnortwahl, zu einem Arbeitsplatzwechsel oder (so möglich) zum Umstieg auf ein schnelleres Verkehrsmittel führen (Bericht: 51). Es folgt die Forderung, dass „Städte in der Fläche Bayerns [...] zu überregionalen Leistungszentren ausgebaut werden, die in ihrer Gesamtheit die bayerische Bevölkerung in einem 60-Minuten-Radius abdecken [müssen]. [...] Regionen ohne starke Anbindung an Leistungszentren kompensieren die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit durch ein Mehr an Lebensqualität und ökologischer Nachhaltigkeit und helfen so, Bayern ausgeglichen zu entwickeln“ (Bericht: 52).

Auf der letzten Seite des Unterkapitels „Vision“ (Bericht: 52), neben bzw. oberhalb der gerade zitierten Textstellen, befindet sich die für später intensiv diskutierte Abbildung, die eine Übersichtskarte Bayerns zeigt. Die hier abgebildete Karte – im Folgenden „Zukunftsratskarte“ genannt – verfügt weder über einen Titel oder Quellenangaben, noch wird auf sie im Text verwiesen.

Das anschließende Kapitel „Handlungsempfehlungen“ führt die in „Vision“ gestellten Forderungen näher aus. Dabei werden die (potenziellen) Leistungszentren benannt; es handelt sich dabei schlicht um alle Städte des Freistaats mit über 100 000 Einwohnern, d.h. Augsburg, Ingolstadt, den Ballungsraum Nürnberg/Erlangen/Fürth, Regensburg und Würzburg (Bericht: 53). Es wird empfohlen, die Vernetzung zwischen ihnen zu stärken und die Ausbildung branchenspezifischer Cluster weiter voran zu treiben. Auf die Gebiete außerhalb der Reichweite der Leistungszentren („Oberfranken“, „Passau“ und „Würzburg“) wird an zwei Stellen Bezug genommen (Bericht: 56; Bericht: 58). Dass Würzburg zugleich als Leistungszentrum und als Region ohne Anbindung geführt wird, verdeutlicht den holzschnittartigen Charakter dieser „Problemzonen“.

Für Regionen außerhalb der Reichweite der Leistungszentren empfiehlt der Bericht neue Kooperationsmöglichkeiten anzudenken. So wird jeweils eine benachbarte Region außerhalb Bayerns genannt, mit der gebietsübergreifende Zusammenarbeit und Förderpolitik zu prüfen sei, ohne auf bereits bestehende landes- und staatsübergreifende Kooperationen

Bezug zu nehmen: Oberfranken und Sachsen, Passau und Österreich, Würzburg und Frankfurt (Bericht: 56; Bericht: 58).

### 3 Veröffentlichung und mediale Diskussion

Die öffentliche Diskussion um den Bericht des Zukunftsrats begann mit einem kritischen Beitrag („Zukunftsrat hängt Ostbayern ab. Empfehlung an die Staatsregierung: Bayerisches Kernland soll ohne Bayerwald und Raum Passau weiterentwickelt werden“) auf der Titelseite der regionalen Tageszeitung „Passauer Neue Presse“ vom 19. Januar 2011 (*Passauer Neue Presse* 2011, Im Folgenden PNP). Am 24.01.2011 wurde dann der Bericht auf Druck der Öffentlichkeit über die Homepage der Staatskanzlei der Allgemeinheit zugänglich gemacht, obwohl eine Veröffentlichung ursprünglich nicht vorgesehen war (*Süddeutsche Zeitung* 2011a).

In den folgenden Tagen wurde das Thema von anderen bayerischen Lokalzeitungen sowie der *Süddeutschen Zeitung* aufgegriffen. Die Zusammenstellung einiger entsprechender Titelzeilen (Tabelle 1) verdeutlicht die Stoßrichtung der Berichterstattung. Im Kern des Interesses stand die strategische Ausrichtung der Landesplanung auf (urbane) Zentren, wobei die meiste Aufmerksamkeit den „abgehängten“ Regionen galt.

In den folgenden Wochen zog das Thema weite Kreise und wurde ausgiebig von diversen Verbänden und politischen Parteien kommentiert. Der Tenor war auch hier überwiegend negativ, wobei stellenweise einzelne Punkte aus dem Bericht als durchaus bedenkenswert bewertet wurden. Besonders emotional fielen etliche Stellungnahmen bayerischer Regionalpolitiker aus, insbesondere (aber nicht nur) bei Volksvertretern aus den drei „Problemregionen“. Die Diskussionsfront erstreckte sich quer durch alle Parteien und lässt sich noch am ehesten an der Konfliktlinie „Stadt gegen Land“ festmachen. Schnell wurde von Seiten der Bayerischen Staatsregierung auf den beratenden und keinesfalls bindenden Charakter der Studie verwiesen. Dennoch beschäftigte der Zukunftsratsbericht noch Monate nach seinem Erscheinen die Landespolitik. So wurde in der Sitzung des Landtags am 28. Juni 2011 ausführlich und leidenschaftlich über den Bericht und seine Konsequenzen beraten (siehe hierzu *Bayerischer Landtag* 2011).

Die zentrale Rolle der Karte in dieser Debatte ist dabei bemerkenswert. Schon bei der Veröffentlichung in der PNP stand sie im Mittelpunkt. In unveränderter, direkt aus dem Bericht entnommener Form prangt sie auf dem Titelbild der Ausgabe und dient als Beweis

Tab. 1: Auswahl an Presseartikeln zum Thema

Datum	Zeitung	Titel, Untertitel
19.01.11	Mittelbayerische Zeitung (Regensburg)	Große Aufregung um Studie von Bayerns Zukunftsrat
20.01.11	Der Neue Tag (Weiden)	Kriegserklärung an Ostbayern. Auch aus der CSU lautstarke Kritik am Zukunftsrat – Schneider kontert: Aus wäre fatales Signal
20.01.11	Süddeutsche Zeitung (München)	Zukunftsrat. Heikle Expertise. Der Zukunftsrat der Staatsregierung sieht Bayerns wirtschaftliche Zukunft nur in der Stärkung der Großstädte. Das stellt einen ehernen Grundsatz der Staatsregierung offen in Frage.
20.01.11	TZ online (München)	Ein Riss geht durch Bayern: Riesenräger um Zukunftsrat
20.01.11	Wochenblatt (Chiemgau)	Geheimpläne des Zukunftsrates enthüllt
21.01.11	Main-Post (Würzburg)	Ist die Provinz weniger wert? Studie mit Sprengkraft: Zukunftsrat empfiehlt den Ausbau der Großstädte zulasten des ländlichen Raums – Kritik aus der Politik
22.01.11	Frankenpost (Hof)	„Das Gutachten ist eine Katastrophe“. Regionalforscher hält die Empfehlungen des Zukunftsrates für völlig verfehlt. Große Städte hätten mir extremen sozialen Widersprüchen zu kämpfen.
23.01.11	Mittelbayerische Zeitung (Regensburg)	Zukunftsrat erzürnt Bayern. Der Plan für städtische „Leistungszentren“ stößt auf Protest: Niederbayerns CSU fordert die Staatsregierung auf, zum ländlichen Raum zu stehen.
26.01.11	Süddeutsche Zeitung (München)	Zukunftsratsvorsitzender Henzler: „Ich warne vor Besitzstandsangst“. Der Zukunftsratsvorsitzende Herbert Henzler verteidigt das umstrittene Gutachten: Demnach sollen bei der Landesentwicklung künftig die Ballungsräume bevorzugt werden.
08.02.11	Main-Post (Würzburg)	Verraten und verkauft? Zukunftsrat: Umstrittenes Gutachten weckt Widerspruch bei unterfränkischen Bürgermeistern.
04.04.11	Donaukurier (Ingolstadt)	Ländlicher Raum wird abgehängt. Monatlang tagte er hinter verschlossenen Türen, bis vor einigen Wochen ein erstes Gutachten an die Öffentlichkeit sickerte und Riesenräger verursachte: der „unabhängige“ Zukunftsrat

(Quelle: Eigene Zusammenstellung)

für die Absichten des Rates. Die darauf folgenden Berichte nehmen, ebenso wie die PNP, schwerpunktmäßig auf Aussagen Bezug, die sich aus der Karte herauslesen lassen. Einige Artikel verwenden die Zukunftsratskarte ebenfalls, oftmals in neugestalteter und modifizierter Form. Das große Gewicht der Karte zeigt sich ebenso in den Debatten im Landtag, wo mehrmals auf sie Bezug genommen wurde. Zudem wurde der Bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer als Initiator des Zukunftsrates mehrmals direkt mit der Karte konfrontiert (z.B. in *Bayerische Staatskanzlei* 2011e), vielleicht am eindrucksvollsten

bei einer öffentlichen CSU-Mitglieder Aussprache in Passau, bei der die Karte an die Wand projiziert wurde: „[...] Seehofer steht auf. ‚Jetzt macht mal das Bild von dieser Karte weg‘, sagt er leicht genervt. ‚Können wir endlich die Interpretation dazu beenden?‘ ‚Nein‘, rufen sie ihm zu. [...]“ (*Süddeutsche Zeitung* 2011b). Letztlich standen über den gesamten öffentlichen Diskussionsprozess hinweg die in der Karte (vermeintlich) dargestellten Inhalte im Mittelpunkt. Andere, möglicherweise ebenso diskussionswürdige Aussagen, kamen kaum zur Sprache.

## 4 Ein kritisch kartographischer Blick auf die Strukturkarte

### 4.1 Kritische Kartographie

Die nachfolgende Analyse der „Zukunftsratskarte“ orientiert sich an den Perspektiven und Konzepten der kritischen Kartographie, deren Entwicklungslinien unter anderem bei CRAMPTON/KRYGIER (2006), GLASZE (2009) MOSE/STRÜVER (2009) und KRYGIER/WOOD (2009) nachvollzogen werden können. Aktuelle Forschungsschwerpunkte im besonderen Hinblick auf die Web 2.0-Entwicklungen zeichnen BITTNER/MICHEL (2013) nach. Weitere Beiträge geben einen Überblick über die gegenwärtige Diskussionen der kritisch-kartographischer Ansätze in den Geschichtswissenschaften (HASLINGER/OSWALT 2012), in der (Geographie-) Didaktik (GRYL et al. 2013) oder mit Bezug auf die sozialwissenschaftliche Praxis (MICHEL 2010).

Oft werden Karten hierbei auf die in ihnen enthaltenen diskursiv wirksamen Botschaften hin betrachtet, etwa mit Bezug auf die vier Ebenen „Hierarchien der Darstellung“, „Kartographisches Schweigen“, „Geometrien“ und „Symbolik und Ausschmückung“ (GLASZE 2009: 186 nach PINDER 2003: 176 beruhend auf HARLEY).

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, ist diese Strukturierung im vorliegenden Fall nur bedingt anwendbar. Stattdessen spielen beispielsweise die Geometrie oder das (bewusste) kartographische Schweigen, dem bei HARLEY (2001:84ff) besondere Bedeutung zukommt, nur eine untergeordnete Rolle. Im vorliegenden Fall wird weniger bewusst geschwiegen, als unbewusst weggelassen, etwa durch handwerkliche Fehler und fehlende Informationen. Dieser Umstand wird in anderen Arbeiten bislang vernachlässigt, obwohl er zu unvorhergesehenen Implikationen führen kann. Somit analysiert der Artikel eine Sonderform kartographischen Schweigens, die aus der „geographical ignorance, lack of data, error, the limitations of scale, deliberate design or other aspects of specification and

technical limitation“ (HARLEY 2001: 85) resultiert. Es stellt sich weniger die Frage nach Macht-Beziehungen bei der Kartenherstellung und -verwendung, als vielmehr nach der machtvollen Rolle von Karten im Gesamtdiskurs. Hier ist auf den Beitrag von MOSE/STRÜVER (2009: 318) zu verweisen, der das „Diskursfragment“ Karte in drei Schritten (Beschreibung, Auswertung, Einordnung in den Kontext) analysiert. Diesem Ansatz wird im Groben gefolgt, wobei der vorliegende Fall zeigt, dass Karten nicht nur Diskursfragmente sind, sondern auch initialisierend und diskursbestimmend auftreten können.

Zudem wird auf zwei spezifische Eigenschaften von Karten Bezug genommen, die bereits in zahlreichen Beiträgen der kritischen Kartographie thematisiert wurden. Zum einen wird Karten aufgrund ihrer visuellen Erscheinungsform, ihres anerkannten Bauplans und ihrer alltäglichen Präsenz ein hohes Maß an Objektivität zugeschrieben, wenn nicht sogar (a priori) ein Wahrheitsanspruch (WOOD 2007; MICHEL 2010: 9f). Zum anderen ist die an vielen Stellen anzutreffende Formulierung „Karten kennen keinen Konjunktiv“ von Interesse. Die damit umschriebene Notwendigkeit, bei Kartendarstellungen mehr oder minder klare Grenzen zu ziehen und daher fortwährend Aussagen über „zutreffend oder nicht zutreffend“ sowie über „Exklusion oder Inklusion“ zu treffen, ist ebenfalls von großer Bedeutung. Wie aufgezeigt wird, sind allerdings im vorliegenden Fall gerade das (für Karten atypische) Fehlen klarer Aussagen und die sich daraus ergebende Substitution durch „bessere“ Kartendarstellungen beachtenswert.

## 4.2 Inhalt und Erscheinung

Im Sinne der bei MOSE/STRÜVER (2009: 318) beschriebenen Analyseschritte folgt in diesem Unterkapitel zunächst eine detaillierte Beschreibung der Zukunftsratskarte (Abbildung 1) sowie die Auswertung der von ihr ausgehenden Botschaften, bevor die darauf aufbauende Debatte eingegangen wird. Die (defizitäre) Gestaltung der Karte erweist sich dabei als wesentlicher Faktor.

Die Karte findet sich als farbige Abbildung etwa in der Mitte des Kapitels zu Metropolregionen und ländlichen Räumen (Bericht: 52). Zunächst fällt neben der unkonventionellen Farbgebung und der ungelentk wirkenden Symbolgestaltung der ungewöhnliche Zuschnitt auf. Einige Teile Bayerns im Nord- und Südwesten werden nicht abgebildet. Über das westliche Unterfranken sowie Teile des Allgäus können so im Grunde keine Aussagen getroffen werden. Es handelt sich zudem um eine Inselkarte, die keinerlei Informationen über Gebiete außerhalb Bayerns enthält.

Weiter sticht der stark schwankende Detailgrad der verschiedenen Symbolelemente ins Auge. So ist der Verflechtungsraum der „Leistungszentren“ äußerst genau verortet und in vier Abstufungen dargestellt. Das „Einzugsgebiet der Leistungszentren“ sowie die „Regionen ohne Anbindung an Leistungszentren“ erscheinen dagegen skizzenhaft, fast freihändig gezeichnet und ohne genauen Raumbezug. Über weite Teile Bayerns wird kartographisch neben der allgemeinen Bezeichnung „Gemeinden außerhalb von Großstadtregionen“ keine weitere Aussage getroffen.

Bei der Legende werden zusätzliche Inkonsistenzen sichtbar. So werden die (unsauber gezeichneten) Verbindungslinien zwischen den Leistungszentren und die Doppelpfeile weder in der Legende noch im

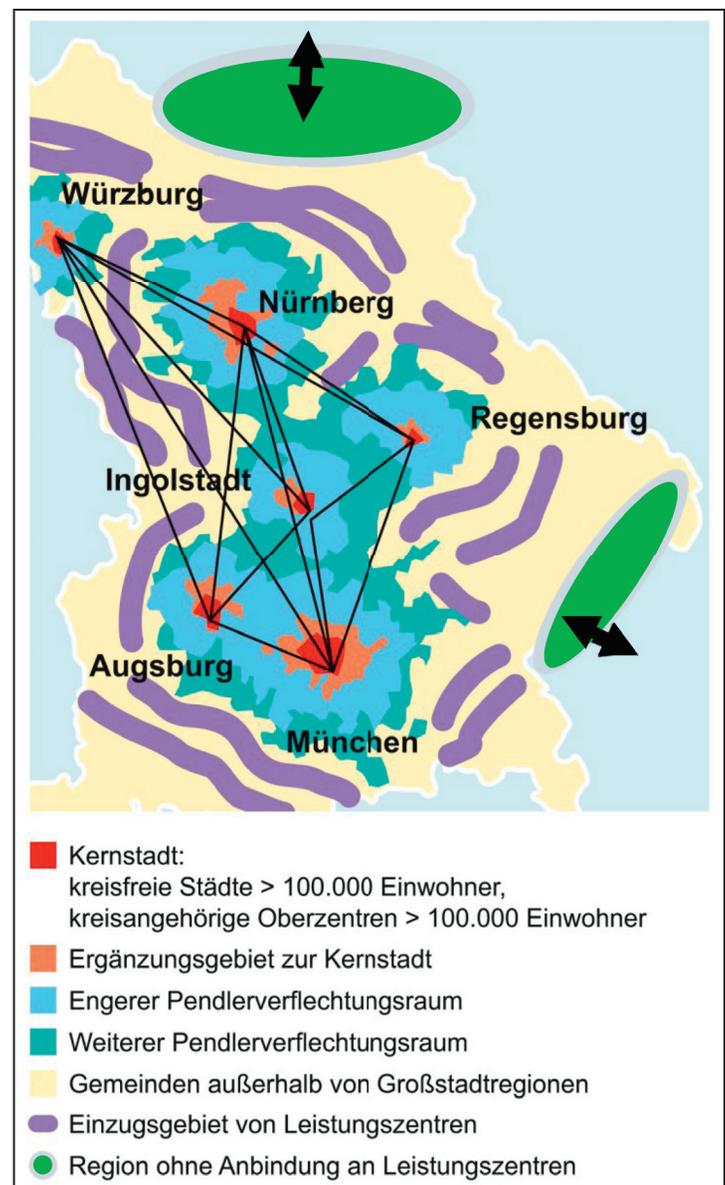


Abb. 1: Die Karte des Zukunftsratsberichts

(Quelle: Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung 2010: 52)

Text erläutert und verlieren somit jedwede Aussagekraft. Die Unterscheidung in kreisfreie Städte und kreisangehörige Oberzentren ist außerdem sowohl grafisch als auch inhaltlich belanglos.

Weiterhin erschweren die unzureichende Verankerung im Text und der fehlende Kartentitel den argumentativen Umgang mit der Karte. Die Karte selbst ist im Textkörper des Kapitels „Visionen“ verortet. Inhaltlich darauf Bezug genommen wird allerdings erst im Kapitel „Handlungsempfehlungen“. Darüber hinaus fehlen alle Angaben zu den Daten, auf Grundlage derer die Karte erstellt worden ist, sowie genauere Angaben zur Autorenschaft.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Karte kurz vor der Veröffentlichung noch einmal in einigen Details verändert wurde. Beim Export der Abbildung aus der online bereitgestellten pdf-Datei „verschwinden“ einzelne Kartenelemente, die offenbar nachträglich hinzugefügt wurden. Es handelt sich dabei um die grünen Bestandteile der Symbole für „Region ohne Anbindung“ sowie an diesen Stellen verwendeten Doppelpfeile. Die Veränderungen bei den Pfeildarstellungen lassen sich bei genauerer Betrachtung dank sichtbarer Ungenauigkeiten noch in der veröffentlichten Darstellung nachvollziehen (vgl. Abbildung 2).

In Summe werfen die vielen ungenauen und interpretierbaren Aussagen (sozusagen die vielen „unabsichtlichen Konjunktive“ der Karte), die ungeklärte Anbindung zum Text sowie der fehlende Kartentitel einige Fragen auf:

- Handelt es sich bei der vorliegenden Abbildung um eine planungsrelevante Karte oder vielmehr um eine schemenhafte Skizze ohne verbindlichen Charakter?
- Was spielt sich in den Regionen ab, auf denen in der Karte durch Weglassen keine Aussagen getroffen wurden?
- Wie soll mit Regionen umgegangen werden, die einerseits als Leistungszentren dargestellt werden, auf der anderen Seite im Text als Region ohne Anbindung geführt werden, wie dies mit Würzburg der Fall ist?

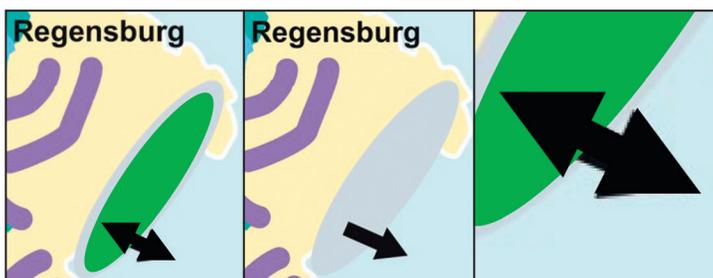


Abb. 2: nachträgliche Kosmetik: links die publizierte Version; Mitte: die aus dem pdf exportierte Version; rechts: gut sichtbare Überlappung mit dem darunterliegenden einfachen Pfeil nach außen  
(Quelle: Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung 2010: 52)

- Handelt es sich um eine Bestandsaufnahme der momentan vorherrschenden Verhältnisse oder um einen wünschenswerten Zustand, der erreicht werden soll?

Diese Unklarheiten betreffen pikanterweise einige essenzielle Aussagen und Festlegungen, die in der Debatte um den Zukunftsrat von entscheidender Bedeutung waren. Daher überrascht es nicht, dass bald modifizierte Karten auftauchten, die neben der wenig ansprechenden Erscheinungsform auch die unklaren Aussagen „korrigierten“. Wie in der Folge an zwei reproduzierten und modifizierten Sekundärkarten dargestellt wird, entfernten einige später kursierende Karten die vorhandene „Konjunktive“ und verschärften so die Aussagekraft der Originalkarte.

### 4.3 Reproduktion und Modifikation

Die in Abbildung 3 dargestellten Karten wurden einen (*Süddeutsche Zeitung* 2011a, im Folgenden SZ) beziehungsweise drei Tage (*Fränkischer Tag* 2011, im Folgenden FT) nach dem PNP-Artikel publiziert. Wieder standen sie argumentativ und visuell im Mittelpunkt der Berichterstattung. Die Karten der SZ und des FT sind sich insgesamt sehr ähnlich. Sowohl die Farbgestaltung als auch die Legende sind nahezu identisch, unterscheiden sich aber deutlich vom Original aus dem Bericht. Anhand der dabei vollzogenen Modifikationen an den Karten lässt sich der Diskussionsverlauf über die ersten Tage hinweg nachvollziehen. Zuerst wurde die Zukunftsratkarte lediglich in einer kartographisch gängigeren und ansprechenderen Form reproduziert (SZ) um danach stärker modifiziert (FT) zu werden. Diese graphischen Umgestaltungen liefen parallel zum Diskussionsverlauf ab: die Regionen, in denen der Bericht besonders kontrovers diskutiert wurde, rückten auch kartographisch stärker in den Fokus.

In beiden Kartenvarianten ersetzen neue Flächen-signaturen zuvor linienhafte Elemente („Einzugsgebiet von Leistungszentren“). Es gibt nun nur noch fünf unterschiedliche Flächensignaturen statt der sieben der Originalkarte. Zudem wurde der Bildausschnitt korrigiert und Bayern vollständig dargestellt. Die nicht näher beschriebenen Verbindungslinien zwischen den einzelnen Leistungszentren wurden entfernt und die Farbgebung verändert. Durch diese Veränderungen erhalten die Karten einen „offizielleren“ Charakter und entfernen sich von der skizzenhaften Erscheinungsform der ursprünglichen Version.

Zudem veränderten SZ und FT das „Einzugsgebiet von Leistungszentren“ zu „künftiges Einzugsgebiet für Pendler“, wodurch nicht nur eine Umdeutung in Bezug auf die Pendlerverflechtungen vorgenommen wurde. Durch die in die Zukunft weisende Wortwahl

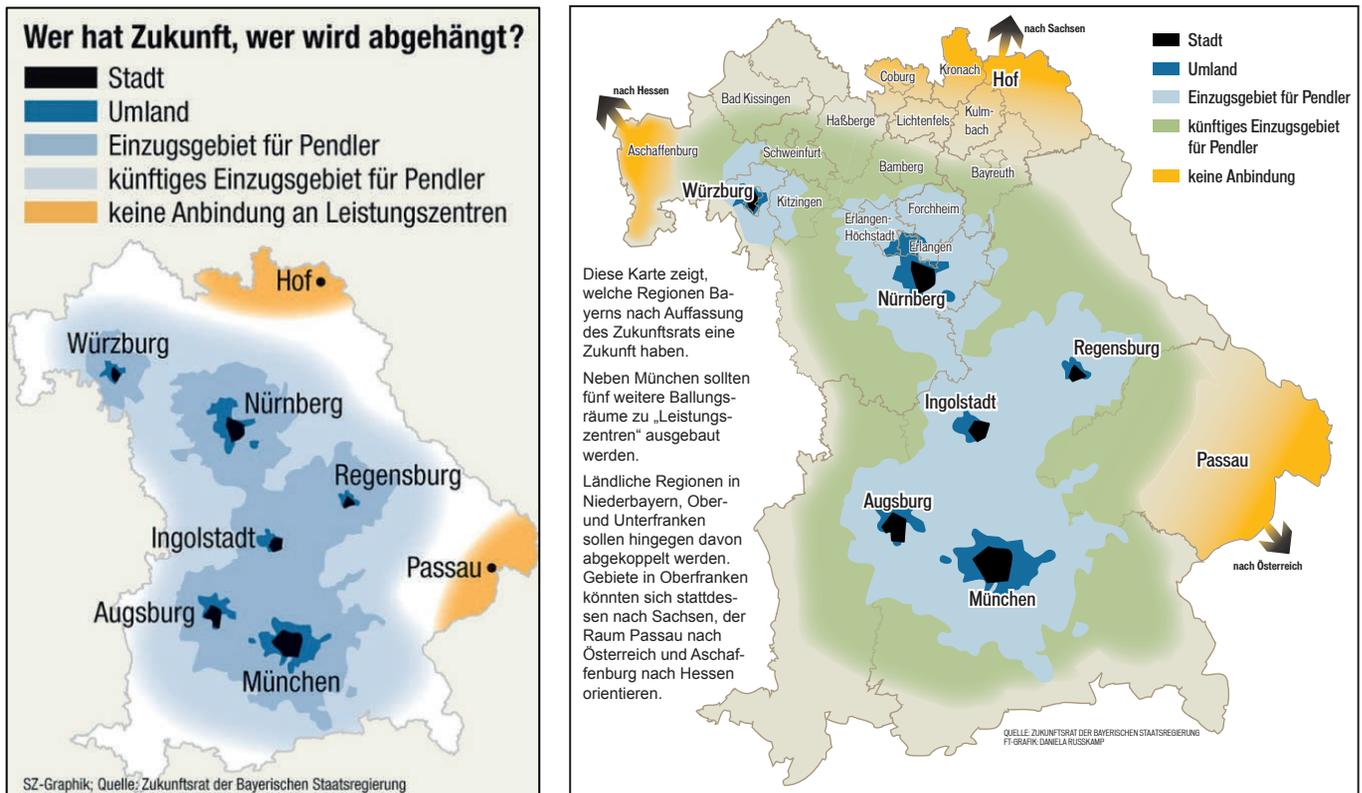


Abb. 3: Die modifizierten Karten auf Datengrundlage des Zukunftsratsberichts (Quelle: links: Karte aus Süddeutsche Zeitung 2011a; rechts: Karte aus Fränkischer Tag 2011)

(„künftig“) wird offenbar ein Soll-Zustand beschrieben. Desweiteren wurde die Kategorie „Region ohne Anbindung an Leistungszentren“ zu „keine Anbindung an Leistungszentren“ (SZ) und schließlich zu „keine Anbindung“ (FT) verkürzt. Die Defizite dieser Problemregionen scheinen so in den Variationen grundsätzlicher und absoluter zu sein, als das Original vermuten lässt.

Einige Kartenelemente wurden geglättet und räumlich konkretisiert. Besonders gut sichtbar ist dies bei der Umgestaltung der „Einzugsgebiete von Leistungszentren“. Hier finden neue Informationen Aufnahme in die modifizierten Karten. Bisher skizzenhafte und vage Darstellungen sind nun flächenhaft und deutlich exakter dargestellt. Dies ist argumentativ von Bedeutung, wenn die einzelnen Akteure in der Diskussion – sei es nun am Stammtisch oder in der Regionalpolitik – im Wortsinne „Stellung beziehen“ und sich auf diesen Karten verorten, um, salopp formuliert, herauszufinden, ob ihr Wohnort bzw. Stimmkreis ohne Anbindung zurückgelassen oder noch zu den Leistungsträgern Bayerns gezählt werden soll.

Da die Zukunftsratskarte Bayern nicht vollständig darstellt, mussten die Kartenmacher der SZ und des FT die ursprünglich nicht abgebildeten Randbereiche

in Unterfranken und im Allgäu selbst mit Inhalt füllen. Die SZ extrapoliert hierfür die Pendlereinzugsgebiete über die in der Zukunftsratskarte abgebildeten Regionen hinaus und versucht somit die Veränderungen an der Originalabbildung möglichst gering zu halten. Über Gebiete in Unterfranken (Raum Aschaffenburg) beispielsweise wurde eine polarisierende Aussage vermieden. Der FT extrapoliert die Pendlereinzugsgebiete ebenfalls über den ursprünglichen Kartenausschnitt hinaus, fügt allerdings eine weitere Region ohne Anbindung (Raum Aschaffenburg) ein und verändert die Kartenaussage somit fundamental.

In der gesamten Diskussion standen vor allem die „Regionen ohne Anbindung an Leistungszentren“ im Vordergrund. Dies lässt sich auch kartographisch gut nachvollziehen. Wurden sie im Original noch schemenhaft lokalisiert, vergrößerte und konkretisierte die SZ diese Bereiche. Der FT wiederum weitete diese Gebiete passend zum Diskussionsverlauf enorm aus – halb Niederbayern besitzt dort keine Anbindung mehr – und fügte die erwähnte dritte Region Aschaffenburg hinzu. Kurioserweise enden die Problemregionen an den Regierungsbezirksgrenzen, was die Willkürlichkeit solcher kartographischen Darstellungen noch unterstreicht, da administrativen Grenzen bei der hier aufgeworfenen Fragestellung (Pendlererreichbarkeit)

keinerlei Bedeutung zukommt. Auch setzte der FT, dem rauer werdenden Diskussionston entsprechend, die Pfeilsignaturen (diesmal in schwarz gehalten und nur nach außen weisend) wieder ein, um deutlich zu machen, dass sich diese Regionen nicht am Bayerischen Zentralraum orientieren sollen.

Insgesamt klären die modifizierten Karten alle zuvor (Kapitel 5.1) aufgelisteten Unklarheiten der skizzenhaft und unpräzise ausgearbeiteten Zukunftsratskarte. Zum einen wurde bestimmt, wie die nicht in der Karte dargestellten Regionen einzuordnen sind. Zum anderen erweckt die mediale Interpretation den Eindruck, dass es sich um eine (Planungs-) Karte handelt und nicht nur um eine belanglose Skizze. Auch die Frage, ob eine Bestandsaufnahme oder ein wünschenswerter Soll-Zustand dargestellt wird, wurde klar zu Gunsten des Soll-Zustands beantwortet. Die insgesamt klarere und präzisere Erscheinungsform der Kartenvarianten in den Medien verstärkte die Aussagekraft der Darstellungen. Die Karten in FT und SZ bieten im Gegensatz zum Original kaum noch Interpretationsspielräume.

## 5 Diskussionen und Emotionen

Einige der Äußerungen, die in der Diskussion um den Zukunftsrat getätigt wurden, lassen auf eine vergleichsweise tief reichende emotionale Betroffenheit schließen. Nahezu alle Kommentare, Interviews, Stellungnahmen, usw. standen den (vermeintlichen) Vorstellungen und Plänen des Rates äußerst kritisch gegenüber. Griffig formulierte und durch die Bank ablehnende Statements bayerischer Landes- und Regionalpolitiker aus allen größeren Parteien wurden in zahlreichen Berichten über die Debatte immer wieder aufgelistet (exemplarisch *TZ-online* 2011, *Mittelbayerische Zeitung* 2011 oder *Bayerischer Rundfunk* 2012). Der dabei angeschlagene Tonfall variiert zwischen vergleichsweise nüchtern vorgebrachter Fundamentalkritik („Dieses Gutachten ist haarsträubend großer Unsinn“, „Ohrfeige für Niederbayern“) auf der einen Seite und mit militärischer Wortwahl ausgestatteter Abwehrretorik („Frontalangriff auf alle ländlichen Regionen“, „Kriegserklärung an Ostbayern“, „Todesstoß für ganze Regionen“) auf der anderen.

Bei genauerer Betrachtung erweist sich der Disput um den Zukunftsrat als vielschichtig. Die vorgestellte Karte und ihre modifizierten Varianten dienen dabei nicht nur zur Visualisierung der Vorhaben und Pläne, die mit dem Zukunftsrat in Verbindung gebracht werden. Ihre besonderen Eigenschaften und vor allem die zeichnerisch-kartographischen Unzulänglichkeiten der Originalkarte leisten einen erheblichen Beitrag zur Emotionalisierung der Debatte. Wie ein in

einem TV-Bericht ausgestrahltes Interview des Bayerischen Rundfunks exemplarisch aufzeigt, schienen die Botschaften, die aus der Karte gelesen wurden, verschiedene grundsätzliche Fragen ansprechen. So äußerte der interviewte Regionalpolitiker aus dem niederbayerischen Landkreis Freyung-Grafenau, der im „Problemgebiet Passau“ liegt: „Diese Vorschläge sind ein gewaltiger Schlag ins Gesicht für uns im Bayerischen Wald. Wir erwarten eigentlich von der Bayerischen Staatsregierung die Hilfe für die Lösung unserer Probleme, die nach wie vor hier im Landkreis Freyung-Grafenau vorhanden sind. [...] Wir sind Bayern, wir sind Altbayern, wir gehören zu Bayern. Wir wollen auch natürlich unsere Interessen umgesetzt haben. Und da ist es einfach notwendig, dass man strukturschwachen Gebieten unter die Arme greift.“ (*Bayerischer Rundfunk* 2012, Transkription durch die Autoren). Die Emotionalität, die sich in der allgemeinen Empörung dieses Diskussionsteilnehmers zeigt, und viele weitere Beiträge zur Debatte haben unterschiedliche Ursachen. So können mindestens drei miteinander verschränkte Diskussionsebenen ausgemacht werden, die in der Folge aufgezeigt werden.

### 5.1 Eine Frage der Identität – „Wer nichts leistet, gehört nicht zu Bayern“

Erstens wird eine emotional aufgeladene Debatte um (bayerische) Identität und Zugehörigkeit geführt, die mit dem Gedanken verbunden ist, dass einige weniger „leisten“ als andere. Dies hängt direkt mit der Darstellung der „Problemregionen“ in den Karten zusammen. Dort wird die im Bericht vorgeschlagene stärkere Zusammenarbeit dieser Gebiete mit ihren grenznahen Pendanten außerhalb Bayerns mit Pfeilen nach außen (FT-Variante) oder Doppelpfeilen (Originalkarte) visualisiert. Allerdings zeigen die Karten nicht auf, was sich dort, d.h. in „Sachsen“, „Österreich“ oder „Hessen“ (nur FT-Karte) befindet. Dank der Darstellung als Inselkarte, die in die überarbeiteten Karten der Tageszeitungen übernommen wurde, zeigen die Pfeile ins graublaue Nichts.

Es ergibt sich ein Gesamtbild, in dem sich die Randgebiete nach außen orientieren sollen, während die Städte im Zentrum einschließlich ihrer Umlandregionen durch übergreifende Flächensignaturen oder Verbindungslinien zwischen den Leistungszentren stärker miteinander in Beziehung gesetzt werden. Die Farbgebung der Karten trägt außerdem dazu bei, dass letztlich zwei Raumkategorien klar ablesbar sind: Die bayerischen Großstädte sowie die von Ihnen in unterschiedlicher Intensität beeinflussten Umlandregionen auf der einen und die strukturschwachen Randzonen auf der anderen Seite. Die Benennung der Kernregionen als Leistungszentren

fügt eine weitere Komponente hinzu, die bisweilen in der Diskussion mit Empörung zur Kenntnis genommen wurde. Die Orientierung an „Leistung“ kann ohnehin als Leitmotiv im gesamten Bericht gelten. In der Karte wird der Leistungsgedanke auf abstrakte Raumkategorien übertragen. Es gibt leistungsstarke (die Metropolen) und leistungsschwache Räume (die weiter von urbanen Zentren entfernten Regionen). Bei einigen Diskussionsbeiträgen (exemplarisch *Mainpost* 2011a; *Mittelbayerische Zeitung* 2011) schwingen sich daraus ergebene Folgerungen für die Einwohner dieser Regionen mit. Eine durch die allgegenwärtigen Leistungsmetaphern befeuerte Auffassung unterstellt dem Zukunftsrat davon auszugehen, dass Menschen in der Peripherie weniger leisten. Sie seien weniger wertgeschätzte „Menschen zweiter Klasse“ (*TZ-Online* 2011), die (wohlmöglich aufgrund ihrer mangelnden Leistung) keine vollwertigen Mitglieder Bayerns sind.

An dieser Stelle setzte die Debatte um den Zukunftsrat an tiefer liegenden Emotionen an. Generelle Ängste, von der zukünftigen Entwicklung abgehängt zu werden verbinden sich mit ohnehin unterschwellig vorhandenen Unterlegenheitsgefühlen in der „Provinz“. In Bayern sind Identitätskonstruktionen auf regionaler Ebene ohnehin von erheblicher Bedeutung. Seit längerem sind territoriale Zuschreibungen innerhalb Bayerns wie „Franken“, „Schwaben“ und „(Alt-)Bayern“ wichtige Kategorien. Die gegenwärtige administrative Aufgliederung des Freistaats in sieben Regierungsbezirke (Nieder- und Oberbayern, Oberpfalz, Schwaben, Unter-, Mittel- und Oberfranken) verfeinert diese Einteilung weiter. Auch außerhalb administrativer Angelegenheiten setzen sich entsprechende Zuordnungen und Zugehörigkeiten (etwa als „Niederbayer“ oder „Oberfranke“) fort und werden mitunter als natürliche Subtypen der Menschen in Bayern aufgefasst, wie etwa die „Bayernstudie“ des Bayerischen Rundfunks, die alle zwei Jahre neu erhoben wird, vorführt (GRUBER 2010). Grundsätzlich sind diese geläufigen regionalen Identitätszuweisungen für das Verständnis der Zukunftsratsdebatte bedeutsam. So deuten etliche Diskussionsbeiträge die Vorschläge des Zukunftsrats als Benachteiligung und Geringschätzung von Franken, Oberpfälzern oder Niederbayern. Bei diesen Gelegenheiten dient die Kritik an der Zusammensetzung des Rats (zu viele Münchner) als zusätzlicher Beleg und die Karte als ideale Projektionsfläche für die genannten Ängste.

## 5.2 Ein Testballon veränderter bayerischer Förderpolitik?

Zweitens geht es um den gegenwärtigen und zukünftigen Umgang mit Peripherien, d.h. um Fragen der Raumordnung und die Verteilung öffentlicher

Mittel zur Förderung benachteiligter Regionen. Im Kern steht dabei die europaweit beobachtbare und auch sich in Deutschland allmählich vollziehende Veränderung der Leitbilder in der Raumentwicklung. Der Vorstellung einer gleichwertigen und ausgewogenen Entwicklung über alle Teilräume hinweg stehen Konzepte gegenüber, die von in ihre Umgebung ausstrahlenden Wachstumspolen, i.d.R. Metropolen samt ihrem Umland, ausgehen (LEBER/KUNZMANN 2006: 59). Hierbei sind diverse Zwischentöne und Übergangslösungen möglich, die das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen nicht aufgeben, zugleich allerdings wachstumsfreundliche und an Metropolen ausgerichtete Elemente beinhalten (exemplarisch *MKRO* 2006). Wie schon weiter oben angemerkt, nimmt der Zukunftsratsbericht eine ähnliche Position ein, allerdings ohne genauer auf diese übergeordneten Leitbilddiskurse hinzuweisen. In der starken Ausrichtung auf Metropolen und andere urbane Leistungszentren folgt er stärker auf Wachstumspole ausgerichteten Ansätzen, als das bislang in der offiziellen Landesentwicklungsplanung verfolgt wird. Dort steht der Gleichwertigkeits- und Ausgleichsgedanke (noch) im Vordergrund.

Einige Diskussionsteilnehmer (z.B. W. Bätzing in *Frankenpost* 2011) äußerten den Verdacht, dass die in Bericht und Karte ablesbare Abkehr vom Gleichwertigkeitsgrundsatz ein Indiz für eine veränderte Sicht wichtiger politischer Akteure in Bayern auf das Thema sein könnte. Schließlich hatte es sich beim Zukunftsrat zwar um ein nominell unabhängiges Gremium gehandelt, das aber direkt durch die Staatskanzlei benannt worden war. Somit sei es denkbar, dass die hierin geäußerten Vorschläge ein „Versuchsballon“ der Staatsregierung gewesen seien, um Befürwortung und Widerstände gegen einen derartigen raumordnungspolitischen Kurswechsel auszuloten. Auch der oben zitierte Regionalpolitiker aus Freyung-Grafenau machte in seinen Äußerungen mehrmals deutlich, dass der Fortbestand der „Hilfe zur Lösung unserer Probleme“ in jedem Fall gesichert werden müsse. Offenbar liegt hier die Befürchtung zugrunde, dass die bisherige Raumordnungspolitik und ihre Mittelverteilung zur Diskussion stehen könnten.

Die aus der medialen Berichterstattung bekannten Kartendarstellungen spielten hierbei wiederum eine entscheidende Rolle. Karten sind wichtige Dokumente in Raumplanungsprozessen. Sie dienen nicht nur zur Visualisierung mehr oder minder ungefährender Strukturen und Prozesse, wie das etwa bei Darstellungen zur „blauen Banane“ als ökonomischem Kernraum Europas der Fall ist. In lokalen Planungsverfahren sind Karten und die darauf detailliert festgehaltenen Grenzen, Linien und Zonierungen in vielen Fällen unmittelbar rechtsverbindlich. Karten wird – gerade in Fragen der Planung – hohe Autorität zugestanden.

Zwar hatte die Zukunftsratskarte bekanntermaßen keine tatsächliche Planungsrelevanz, sie erweckte aber durch ihre Erscheinung (als Karte) implizit diesen Anschein der Verbindlichkeit. Das gilt insbesondere für ihre modifizierten und konkretisierten Varianten, die die Ungenauigkeiten der Originalkarte verschwinden ließen und die Abbildung von einer ungenauen Skizze zu einer scheinbar exakten Karte wandelten. Zusammen mit der skandalisierenden Rhetorik einiger Berichte („Geheimpläne des Zukunftsrates enthüllt“ als Überschrift in *Wochenblatt* 2011) konnte auf den ersten Blick durchaus der Eindruck entstehen, ein relevantes Dokument in Händen zu halten, das tatsächlichen Einfluss auf die Raumordnungspolitik und nachgeordnete Fragen (z.B. zur Fördermittelverteilung) ausübt.

Die Bayerische Staatsregierung reagierte rasch auf derartige Vorwürfe. In zahlreichen Interviews und persönlichen Auftritten äußerten sich Ministerpräsident und hochrangige Regierungsvertreter zu dem Thema und bemühten sich merklich um inhaltliche Richtigstellungen. Neben Hinweisen auf die Unabhängigkeit des Rates und den unverbindlichen Charakter des Berichts wurde auf die unverändert geltende Zielvorstellung der Gleichwertigkeit in den Lebensbedingungen in der Landesentwicklung hingewiesen (exemplarisch *Bayerische Staatsregierung* 2011d).

### 5.3 Politisch-mediales Alltagsgeschäft

Drittens war die beobachtete Debatte ein Teil des regionalpolitischen und medialen Alltagsgeschäfts. Als besonders wichtig stellte sich hierbei das asymmetrische Verhältnis zwischen Befürwortern (fast keine) und Gegnern (fast alle) des Rates heraus. Schnell entwickelte sich eine mediale Dynamik, in der sich der Zukunftsrat als dankbares Ziel für Empörung und Spott herausstellte. Seine Mitglieder waren kaum in der Diskussion präsent – mit Ausnahme des Ratsvorsitzenden, der per Interview (*Süddeutsche Zeitung* 2011c) die Idee des Zukunftsrats verteidigte und auf Verzerrungen in der Darstellung einzelner Teile des Berichts hinwies.

Die große Beteiligung bayerischer Regionalpolitiker, die schnell von griffiger Rhetorik (wie oben dargestellt vom „Unsinn“ bis zum „Todesstoß“) Gebrauch machten, zeugt von der Einbindung der Zukunftsratsdebatte in generelle politische Diskurse, Konflikte und Positionierungsbestrebungen auf verschiedenen Ebenen. Beim Zukunftsrat handelte es sich um einen leichten Gegner, dem darüber hinaus die Rückendeckung durch seine Auftraggeber weitestgehend entzogen wurde. Der Streit um den Rat bot daher viele erstklassige und vergleichsweise wenig riskante

Gelegenheiten zur Profilierung diverser politischer Akteure, die sich z.B. mit volkstribunenhaften Duktus als „Verteidiger der Heimat“ profilieren konnten. Die zahlreichen drastischen Äußerungen zum Bericht sollten daher aus diesem Kontext heraus verstanden und entsprechend realistisch bewertet werden, ebenso wie einige skandalisierende Schlagzeilen diverser Print- und online-Medien, die ihrerseits von der ausgeprägten Emotionalität der Debatte profitierten und zugleich zu ihrer Intensivierung beitrugen.

Diese dritte Diskussionsebene wäre auch ohne die Karte selbst denkbar gewesen. Dennoch spielte sie oft als Beweisdokument und Gegenstand, über den diskutiert wurde, eine Rolle. Bei einigen Repliken und z.T. scherzhaft-spottend ausgerichteten Beiträgen zum Thema fanden weitere Karten Verwendung. So überhöht ein Beitrag die zu befürchtende Zweiteilung Bayerns in ein durch Metropolen geprägtes Zentrum und ungewollte Randbereich in humoristischer Form (*Mainpost* 2011b). Eine hierbei verwendete Karte koppelt den Kernbereich Bayerns von seinen Rändern grafisch ab. In den Randbereichen („Sie verlassen den Freistaat Bayern“) sind statt Hochhausymbolen nur Schafe zu finden. Ein weiterer, ebenfalls mit einer Karte versehener Beitrag (*Mainpost* 2011c) stellt bereits seit längerer Zeit von einzelnen Gruppen geäußerte Forderungen nach der Bildung eines Bundeslands Frankens in einen Zusammenhang mit der Debatte um den Zukunftsrat.

## 6 Fazit und Ausblick

Obwohl der Zukunftsratsbericht nur einen unverbindlichen Vorschlag darstellte, dessen Umsetzung unter anderem aufgrund des geschilderten Diskussionsverlaufs schnell vom Tisch war, entfaltete er indirekt durchaus eine gewisse Wirkmächtigkeit. Die indirekten Folgen sind zum Teil noch zwei Jahre nach der Veröffentlichung erfahrbar. So wurden zahlreiche Diskussionen um das gegenwärtige und zukünftige Verhältnis zwischen Metropolregionen und ländlich-peripheren Räumen neu belebt. Die Zukunftsratskarte ist als Argumentationshilfe in lokalen Planungsdiskussionen und in der übergeordneten Regionalplanung nach wie vor präsent, und sei es nur als mahnendes Beispiel. Gerade im Hinblick auf regionale Förderungsstrategien wird die Karte bisweilen als argumentative Hilfestellung verwendet, wenn belegt werden soll, dass die Peripherie keine Hilfe „von oben“ zu erwarten habe und auf sich selbst gestellt sei. Konkret formierten sich in den „betroffenen“ Regionen diverse Gegeninitiativen. So wurde ein „Zukunftsrat für den ländlichen Raum“ unter Leitung von Hans-Peter Friedrich initialisiert

(*Bayerischer Rundfunk* 2012) und die Studie „Aufbruch jetzt! Niederbayern“ von den *Niederbayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten* (2011) als Antwort auf den Zukunftsratsbericht konzipiert.

Eine direkte Folge der Diskussion war indes die inhaltliche Einschränkung der weiteren Berichte des Zukunftsrates auf bestimmte Themenbereiche, sowie die Beendigung des Projekts nach Ablauf der bereits vereinbarten Laufzeit bis 2011. Zudem wurden die Wogen der Diskussion, die in Niederbayern aufgrund der durch die Identitätsdebatte verletzten Befindlichkeiten besonders hoch schlugen, durch konkrete Maßnahmen geglättet. Um das Credo „Niemand wird zurückgelassen“ mit Taten zu belegen, veranlasste die Staatsregierung dort in der Folge einige medienwirksam dargestellte Investitionen in Freizeitanlagen und Bildungseinrichtungen (*Bayerischer Rundfunk* 2011).

Indes führt die im vorliegenden Artikel durchgeführte Betrachtung der Debatte um den Zukunftsratsrat zu aufschlussreichen Erkenntnissen über die „Macht der Karten“ in öffentlichen Diskursen. Die „Zukunftsratskarte“ und ihre modifizierten Varianten standen jeweils in unterschiedlicher Funktion im Mittelpunkt der drei identifizierbaren Argumentationslinien, d.h. sowohl bei der Diskussion um Identitäten als auch bei der Frage der Raumordnungs- und Förderpolitik oder im politisch-medialen Alltagsgeschäft. Das hohe Maß an Objektivität und Autorität, das Kartenabbildungen generell entgegen gebracht wird, war dabei ein Hauptgrund für die prominente Position der Karte, nach dem Motto: es muss ja stimmen, die Karte zeigt es ja, dass es so ist bzw. so geplant wird. Auch darüber hinaus wurde die hohe Bedeutung der verwendeten Karten im beleuchteten Diskurs deutlich. Die Karten dienten nicht etwa nur zur Visualisierung von Argumenten, sondern fanden auch als Beweisstücke zum Beleg der Absichten des Rates, als Mittel zur Anheizung emotionaler Diskussionspunkte oder als Medium scherzhafter Repliken Verwendung. In vielerlei Hinsicht machte die skizzenhafte und mit vielen Ungenauigkeiten („Konjunktive“) behaftete Ausführung der Originalkarte die aufgeheizte Diskussion dabei erst möglich. Die Steuerung der Debatte durch die Autoren der Studie war aufgrund der asymmetrischen Kommunikationssituation, in der sich der Zukunftsratsrat befand, nicht möglich. Die durch die Karte transportierten, subtextuellen Aussagen (beispielsweise die Interpretation „Wer nichts leistet gehört nicht zu Bayern“) führten zur Entwicklung eines argumentativen Eigenlebens. Bald wurde erzürnt darüber diskutiert, dass „der Zukunftsratsrat“ oder die (vermeintlich dahinter stehende) Regierung den ländlichen Raum zurücklassen wolle. Der umfangreiche und sicherlich in Inhalt und Form fragwürdige Bericht wurde so auf einige wenige Aussagen komprimiert, die sich an der Karte festmachen ließen.

Sicherlich verlief die Debatte nicht im Sinne der Mitglieder des Rates oder ihrer Auftraggeber. Es zeigte sich vielmehr, dass das machtvolle Instrument „Karte“ durch seinen unsachgemäßen und unzureichend reflektierten Gebrauch zu Diskussionen führte, die weder von ihren Verfassern intendiert noch für ihre Zwecke nützlich waren. Karten können daher offenbar nicht nur wirkmächtige, sondern auch potenziell kontraproduktive Werkzeuge im öffentlichen Diskurs sein.

## Literatur

- BÄTZING, Werner. 2011: Die Metropolregion Nürnberg und das Gutachten des Zukunftsrates Bayern. Verschriftlichung des Vortrags auf der 16. Ratssitzung der Europäischen Metropolregion Nürnberg vom 10. Mai 2011 in Schnaittach. <[http://www.geographie.uni-erlangen.de/docs/wba\\_publ\\_238\\_schnaittach.pdf](http://www.geographie.uni-erlangen.de/docs/wba_publ_238_schnaittach.pdf)> 17.05.2013.
- Bayerische Staatskanzlei*. 2010a: Zukunftsratsrat der Bayerischen Staatsregierung: Mitglieder. <<http://www.bayern.de/Zukunftsratsrat-2623.10310641/index.htm>> 13.03.2013.
- Bayerische Staatskanzlei*. 2010b: Zukunftsratsrat. <<http://www.bayern.de/Zukunftsratsrat-2623/index.htm>> 13.03.2013.
- Bayerische Staatskanzlei*. 2010c: Zukunftsratsrat der Bayerischen Staatsregierung: Auftrag. <<http://www.bayern.de/Zukunftsratsrat-2623.10310638/index.htm>> 13.03.2013.
- Bayerische Staatskanzlei*. 2010d: Pressemitteilung: Konstituierende Sitzung des Zukunftsrates / Seehofer: „Breit aufgestelltes Beratergremium der Staatsregierung soll Bayern zukunftsfähig machen“. <<http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-426.10310855/index.htm>> 13.03.2013.
- Bayerische Staatskanzlei*. 2011e: Interview mit der Passauer Neuen Presse am 29.01.2011. <[www.bayern.de/Interviews-und-Artikel-2039.10338012/drucksache](http://www.bayern.de/Interviews-und-Artikel-2039.10338012/drucksache)> 10.03.2013.
- Bayerischer Landtag*. 2011: Plenarprotokoll 16/79. München.
- Bayerischer Rundfunk*. 2011: Passau – Eine Stadt war ziemlich sauer. <[www.br.de/radio/bayern1/sendungen/bayernmagazin/passau-o](http://www.br.de/radio/bayern1/sendungen/bayernmagazin/passau-o)> 10.03.2013.
- Bayerischer Rundfunk*. 2012: Zukunftsrats-Debatte. Empörung der An-den-Rand-Gedrängten. <<http://www.br.de/themen/aktuell/inhalt/zukunftsratsrat-bayern-entwicklung1/index.html>> 13.03.2013.
- BITTNER, Christian & Boris MICHEL. 2013: Das Dekonstruieren der Web 2.0 Karte. Vorschläge zur Analyse dynamischer und interaktiver Karten multipler und diffuser Autorenschaften. In: GRYL, Inga; NEHRDICH, Tobias & Robert VOGLER (Hg.): *geo@web. Medium, Räumlichkeit und geographische Bildung*: 111–126.
- CRAMPTON, Jeremy W. & John KRYGIER. 2006: An Introduction to Critical Cartography. In: *ACME* 4/1: 11–33.
- Frankenpost*. 2011: „Das Gutachten ist eine Katastrophe“. Regionalforscher hält die Empfehlungen des Zukunftsrates für völlig verfehlt. Große Städte hätten mit extremen sozialen Widersprüchen zu kämpfen. <<http://www.frankenpost.de/dossiers/art3294,1422374>> 17.05.2013.
- Fränkischer Tag*. 2011: Keine Zukunft ohne Leistung. Artikel in der Printausgabe vom 22.01.2011.
- GLASZE, Georg. 2009: Kritische Kartographie. In: *Geographische Zeitschrift* 97/4: 181–191.
- GRUBER, Thomas (Hg.). 2010: *Ansichtssache Bayern – Annäherungen an eine Heimat*. München.

- GRYL, Inga; NEHRDICH, Tobias & Robert VOGLER (Hg.). 2013: geo@web. Medium, Räumlichkeit und geographische Bildung. Wiesbaden.
- HARLEY, J. Brian. 2001: The New Nature of Maps. In: LAXTON, Paul (Hg.): The New Nature of Maps. Baltimore und London: 33–209.
- HASLINGER, Peter & Vadim OSWALT (Hg.). 2012: Kampf der Karten. Propaganda- und Geschichtskarten als politische Instrumente und Identitätstexte in Europa seit 1918. Tagungen zur Ostmitteleuropaforschung 30. Marburg.
- KRYGIER, John & Denis WOOD. 2009: Critical Cartography. In: KITCHIN, Rob & Nigel THRIFT: International Encyclopedia of Human Geography.: 340–344.
- LEBER, Nils & Klaus KUNZMANN. 2006: Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 166/3: 58–70.
- Mainpost. 2011a: Ist die Provinz weniger wert? Studie mit Sprengkraft: Zukunftsrat empfiehlt den Ausbau der Großstädte zulasten des ländlichen Raumes – Kritik aus der Politik. <<http://www.mainpost.de/ueberregional/dasthema/Ist-die-Provinz-weniger-wert;art1748,5936683>> 17.05.2013.
- Mainpost. 2011b: Verraten und verkauft? Zukunftsrat: Umstrittenes Gutachten weckt Widerspruch bei unterfränkischen Bürgermeistern. <<http://www.mainpost.de/ueberregional/politik/zeitgeschehen/Verraten-und-verkauft;art16698,5970552>> 17.05.2013.
- Mainpost. 2011c: Ruf nach dem Bundesland Franken. Vorschläge des Zukunftsrates und Verteilung von Fördergeld verärgern Patrioten. Online: <<http://www.mainpost.de/regional/franken/Ruf-nach-dem-Bundesland-Franken;art1727,6020699>> 17.05.2013.
- MICHEL, Boris. 2010: Für eine poststrukturalistische Perspektive auf das Machen und die Macht von Karten. Replik auf Ball und Petsimeris. In: Forum Qualitative Sozialforschung 11/3. <<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1549/3057>> 13.03.2013.
- Mittelbayerische Zeitung. 2011: Zukunftsrat erzürnt Bayern. <<http://www.mittelbayerische.de/index.cfm?pid=10009&pk=627336&p=1>> 17.05.2013.
- MKRO (Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Bonn.
- MONMONIER, Mark. 2005: Lying with Maps. In: Statistical Science 20/3: 215–222.
- MOSE, Jörg & Anke STRÜVER. 2009: Diskursivität von Karten – Karten im Diskurs. In: GLASZE, Georg & Annika MATTISEK (Hg.): Handbuch Diskurs und Raum: 315–325. *Niederbayerische Landkreise und kreisfreie Städte*. 2011: Aufbruch jetzt! Niederbayern. Deggendorf.
- Passauer Neue Presse. 2011: Zukunftsrat hängt Ostbayern ab. Empfehlung an Staatsregierung: Bayerisches Kernland soll ohne Bayerwald und Raum Passau weiterentwickelt werden. Artikel in der Printausgabe vom 19.01.2011.
- PINDER, David. 2003: Mapping worlds. Cartography and the politics of representation. In: BLUNT, Alison et al. (Hg.): Cultural geography in practice. London: 172–190.
- Süddeutsche Zeitung. 2011a: Heikle Expertise. Der Zukunftsrat der Staatsregierung sieht Bayerns wirtschaftliche Zukunft nur in der Stärkung der Großstädte. Das stellt einen eherenen Grundsatz der Staatsregierung offen in Frage. <<http://www.sueddeutsche.de/bayern/zukunftsrat-expertise-mitsprengkraft-1.1048544>> 17.05.2013.
- Süddeutsche Zeitung. 2011b: Die Abrechnung. <<http://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-seehofer-gegen-huber-die-abrechnung-1.1062141>> 17.05.2013.
- Süddeutsche Zeitung. 2011c: „Ich warne vor Besitzstandsangst“. Der Zukunftsratsvorsitzende Herbert Henzler verteidigt das umstrittene Gutachten: Demnach sollen bei der Landesentwicklung künftig die Ballungsräume bevorzugt werden. <<http://www.sueddeutsche.de/bayern/zukunftsratsvorsitzende-henzler-ich-warne-vor-besitzstandsangst-1.1050952>> 17.05.2013.
- TZ-online. 2011: Ein Riss geht durch Bayern: Riesenärger um Zukunftsrat. <<http://www.tz-online.de/aktuelles/bayern/riss-geht-durch-bayern-riesenaerger-zukunftsrat-tz-1089558.html>> (17.05.2013).
- Wochenblatt. 2011: Wirtschaftliche Entwicklung ade – „Bayern schafft sich ab“. Geheimpläne des Zukunftsrates enthüllt. <<http://mobil.wochenblatt.de/nachrichten/traunstein/regionales/art39,30512>> 17.05.2013.
- WOOD, Denis. 2007: A Map Is an Image Proclaiming its Objective Neutrality. In: cartographic perspectives. 56: 4–16.
- Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung. 2010: Zukunfts-fähige Gesellschaft – Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. München. <<http://www.bayern.de/Anlage10337216/BerichtdesZukunftsratsZukunftsfaehigeGesellschaft.pdf>> 17.05.2013.

#### Autoren

Holger Lehmeier  
Lehrstuhl für Kulturgeographie  
an der Katholischen Universität  
Eichstätt-Ingolstadt  
holger.lehmeier@ku.de

Gregor Glötzl  
Institut für Geographie  
der Universität Bamberg  
gregor.gloetzl@uni-bamberg.de