

Frank Sondershaus

Eigenständige Regionalentwicklung und nachhaltige Entwicklungsräume

Überlegungen zum Raumbezug eigenständiger Entwicklungskonzepte vor dem Beispiel des administrativ geteilten Raumes Fränkische Schweiz*

mit 1 Abbildung

Nachhaltigkeit – eine Worthülse sucht nach Inhalt

Dem Begriff ‚Nachhaltigkeit‘ ist seit der ‚United Nations Conference on Environment and Development‘ (UNCED) von Rio 1992 eine beeindruckende Karriere in allen Gesellschaftsbereichen widerfahren. Der anfänglich umwelt- und entwicklungspolitische Kontext von Nachhaltigkeit hat sich dabei schnell auf weitere Politik- und Entscheidungsfelder ausgeweitet – allerdings ohne, dass dem eine allgemein anerkannte Definition zugrunde gelegen hätte (SINZ 2005: 679). Während die deutsche Bundesregierung Nachhaltigkeit im Rahmen eines drei Säulen Ansatzes als ökonomische, ökologische und soziale Handlungsaspekte integrierende Maxime definiert, wird der Begriff von einem Großteil der Akteure im Eigeninteresse und damit eindimensional verwendet.

Im deutschsprachigen Raum hat das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘ seinen Ursprung in der nachhaltigen Waldnutzung und damit der Forstwirtschaft. Der Bezug auf eine vorausschauende, langfristige Planungsperspektive war dem Begriff damit von Beginn an zu Eigen und stellt auch heute noch die semantische Grundbedeutung dar: Nachhaltigkeit betont die Motivation einer Entscheidung im Sinne gegenwärtiger wie nachfolgender Generationen. Aufgrund der Wertneutralität dieses Kriteriums und der damit einhergehenden begrifflichen Unschärfe bietet sich das Konzept aber geradezu an, nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel“ missbraucht zu werden, so dass sich „nachhaltiges Handeln“ von einem gesellschaftlichen Paradigmenwechsel zum inflationären rhetorischen und damit inhaltsleeren Trendbegriff entwickelte. Aufgrund des Nebeneinanders einer Vielzahl ideologisch bedingter Interpretationsalternativen, lässt sich nahezu jede zukunftsgerichtete Entscheidung mit der Floskel ‚nachhaltig‘ schmücken und legi-

*) Zusammenfassung einer Magisterarbeit, die am Institut für Geographie der Universität Erlangen-Nürnberg unter Betreuung von Prof. Dr. Werner Bätzing im Jahr 2007 abgeschlossen wurde.

timieren. In der politischen und ökonomischen Alltagspraxis geschieht dies oftmals kontextunabhängig: Ob es um den Abbau von Arbeitsplätzen, den Einstieg in die oder den Ausstieg aus der Kernkraft, die Einschränkung von Bürgerrechten oder Präventivkriege geht, alles kann – mit dem Ziel weitsichtiger, im nachhinein positiv bewertet werdender Handlungsfolgen – im Interesse einer ‚nachhaltig besseren‘ Welt, legitimiert werden. Um dieser rhetorischen Beliebigkeit Einhalt zu gebieten und den Begriff Nachhaltigkeit zu präzisieren, fehlen Bezugspunkte, welche eine nachvollziehbare Beziehung zwischen zukünftigen Handlungsfolgen und gegenwärtigen Entscheidungsgrundlagen herstellen. Um den Begriff zu schärfen, ist eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen nachhaltigen Handelns notwendig: Warum ist eine Entwicklung rückblickend als nachhaltig zu bewerten? Welche Voraussetzungen muss eine Entscheidung erfüllen um als potentiell nachhaltig gelten zu können? Welche Voraussetzungen müssen vorhanden sein um überhaupt nachhaltig Handeln zu können?

Als grundlegendes Definitionsmerkmal führe ich die „Verwirklichung einer intra- und intergenerativen Chancengleichheit“ an (SPEHL 2005: 679). Um eine Bewertung einer Entscheidung/Handlung als potentiell nachhaltig zu ermöglichen, sind einerseits feststellbare Indikatoren, andererseits notwendige Grundvoraussetzungen für nachhaltiges Handeln zu diskutieren. Der vorliegende Aufsatz soll einen Beitrag zum Diskurs über notwendige Voraussetzungen nachhaltiger Raumentwicklung und speziell zu nachhaltiger Regionalentwicklung leisten. Die grundlegende These lautet *„Nachhaltige Handlungsräume sind notwendige Grundlage einer nachhaltigen Raumentwicklung“* und führt zur Frage *„Was ist ein nachhaltiger Handlungsraum?“*.

Dem vorangestellt ist die Annahme, dass einer raumwirksamen Handlung ein den jeweiligen Raum betreffender Handlungsbedarf zugrunde liegt. Dieser Raumbezug eines Sachverhalts ist die Folge struktureller Gemeinsamkeiten eines Raumes, z.B. hinsichtlich einer Problemlage entsprechenden Kriterien. Entsprechend kann eine relative, sachbezogene Homogenität eines Raumes als ein Kriterium für dessen potentielle Nachhaltigkeit als diesbezüglicher Handlungsraum angeführt werden. Leider trifft der scheinbar selbstverständliche Grundsatz, dass einem gemeinsamen Problemgenosse vor dem Hintergrund gleicher struktureller Voraussetzungen ein den betroffenen Raum integrierendes Konzept entgegengestellt wird, häufig nicht zu: Der Raumbezug regionaler Entwicklung orientiert sich in Deutschland meist an Verwaltungsgrenzen – nicht an Strukturräumen.

Bevor ich auf die Ursachen dieser Situation zurückkomme, werde ich zunächst auf die ‚Fränkische Schweiz‘ als regionale Kulturlandschaft und administrativ geteilten, ländlichen Raum eingehen. Dem liegt die These zugrunde, dass die Fränkische Schweiz als in vielerlei Hinsicht homogener regionaler Raum ein potentiell nachhaltiger Handlungsraum sein kann, als solcher aber nicht oder kaum wahrgenommen wird. Anhand dieses Beispiels möchte ich die in Zusammenhang mit nachhaltigem raumwirksamen Handeln auftretenden Probleme darstellen, um dann auf die dem zugrundeliegenden Hintergründe einzugehen. Zudem sollen die

Konfliktpunkte zwischen traditionellen Konzepten der Raum- und Regionalplanung und modernen Vorstellungen nachhaltiger Regionalentwicklung dargelegt werden. Vor diesem Hintergrund schließt der Aufsatz mit allgemeinen Überlegungen zur Konzeption nachhaltiger Handlungsräume.

Die empirische Grundlage zu den exemplarischen Fallbeispielen besteht aus 16 im Rahmen meiner Magisterarbeit entstandenen Akteursinterviews. Die qualitativen, halbstandardisierten Interviews wurden im Frühling und Sommer 2006 geführt, den Interviewten wurde angeboten ihre Aussagen anonym zu zitieren. Da es sich bei der zur Diskussion stehenden Thematik um schwierige, zum Teil politisch brisante Sachverhalte handelt, waren einige der Gesprächspartner an dieser Anonymität interessiert. Um dies zu gewährleisten werden die qualitativen Ergebnisse der Akteursinterviews allesamt anonym zitiert (im Text wird lediglich „Interview 2006“ angegeben). Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte aufgrund ihres Engagements für die Entwicklung der Fränkischen Schweiz oder ihre Einbindung in für die Region relevante Organisationen und Institutionen. Um der politisch-administrativen Teilung Rechnung zu tragen und die unterschiedlichen Perspektiven zu berücksichtigen, interviewte ich mindestens je einen Vertreter der drei Landkreise sowie einen Bürgermeister je einer peripheren Grenzgemeinde aus jedem der Landkreise. Den interviewten Akteuren sei an dieser Stelle nochmals mein Dank für ihre Bereitschaft und für ihre durchaus nicht selbstverständliche Offenheit ausgesprochen. Die Interpretationen und Schlussfolgerungen aus den Akteursinterviews basieren zwar auf den Aussagen der beteiligten Personen, stellen diese aber explizit in den großen Kontext der Leitfrage dieser Arbeit. Daher ist es möglich, dass einzelne Akteure aus ihren Aussagen eventuell andere Schlussfolgerungen ziehen als ich dies getan habe. Als Autor dieser Untersuchung liegt die Verantwortung für die Interpretationen und Schlussfolgerungen aus den Akteursinterviews daher allein bei mir.

1 Zum Untersuchungsraum ‚Fränkische Schweiz‘

1.1 Abgrenzung und administrative Teilung des Untersuchungsraumes

Im folgenden Abschnitt setze ich mich mit den Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung des regionalen Raumes Fränkische Schweiz auseinander, jedoch ohne damit Aussagen über Grenzen einer Strukturregion zu treffen. Diese kann in Abhängigkeit von der jeweiligen Perspektive sehr unterschiedlich eingegrenzt werden, beispielsweise als Tourismusraum Fränkische Schweiz oder als Naturlandschaft Frankenalb. Eine praxisrelevante Klärung dieser Abgrenzungsfragen ist eine raumanalytische Aufgabenstellung für sich, nicht zuletzt eine Frage der regionalen Identität, und nur unter der intensiven Einbeziehung regionaler Akteure aller Gesellschaftsbereiche zu klären. Da die empirische Untersuchung eine räumliche

Eingrenzung des Untersuchungsraumes notwendig macht, beschränkt sich die Analyse pragmatisch auf die Bereiche der Frankenalb in den Landkreisen Bamberg, Forchheim und Bayreuth, welche die Kriterien eines zentrennahen ländlichen Raumes nach BÄTZING (2000a: 5ff.) erfüllen.¹ Diese Begrenzung entspricht weder naturräumlichen oder kulturlandschaftlichen Abgrenzungskriterien, noch dem Tourismusraum Fränkische Schweiz. Durch die relative strukturelle Homogenität, die Teilung in drei Landkreise und zwei Planungsregionen, ist dieser regionale Raum



Abb. 1: Untersuchungsraum Fränkische Schweiz (Quelle: BÄTZING 2000a)

aber sehr gut geeignet, um die Folgen administrativer Teilung für regionale Entwicklungsprojekte darzustellen. Der Umstand, dass der Tourismusraum Fränkische Schweiz noch Teilräume zweier weiterer Landkreise integriert² und der Naturpark als Träger der Kulturlandschaftsentwicklung insgesamt acht Landkreise in vier Tourismusgebieten und drei Regierungsbezirken umfasst, verdeutlicht die Relevanz und den hohen praktischen Stellenwert der hier behandelten Thematik.

Der im folgenden behandelte Untersuchungsraum befindet sich vollständig im Regierungsbezirk Oberfranken, die administrative Zergliederung beginnt auf Ebene der Planungsregionen: Der Landkreis Bayreuth gehört zur Planungsregion Oberfranken-Ost, die Landkreise Forchheim und Bamberg zur Planungsregion Oberfranken-West. Auf Landkreisebene stellt die Fränkische Schweiz lediglich im Landkreis Forchheim den dominierenden Teilraum dar, in den Landkreisen Bayreuth und insbesondere in Bamberg hat die Fränkische Schweiz lediglich den Stellenwert eines Teilraumes von mehreren. Insgesamt umfasst der Untersuchungsraum ein Gebiet von 34 Gemeinden in drei Landkreisen und zwei Planungsregionen. Aus dieser Pluralität der administrativen Akteure resultiert zum einen eine entsprechende Vielzahl an Verantwortlichen und Zuständigkeiten. Zum anderen grenzen die Verwaltungsgrenzen nicht nur administrative Räume, sondern auch eine Vielzahl gesellschaftlicher Netzwerke und Kommunikationsstrukturen ab. Diese administrative Raumstruktur ist keine historisch gewachsene, sondern wurde mit der Kreisgebietsreform von 1972 staatlich oktroyiert. Bis zu diesem Zeitpunkt integrierten die zwei ländlich geprägten und kulturlandschaftlich relativ homogenen Landkreise Ebermannstadt und Pegnitz den Untersuchungsraum.

Die Ursachen für die gegenwärtige Gebietsgliederung liegen in den 60er Jahren und der damaligen Interpretation des Zentrale-Orte-Konzeptes, welche das Ideal heterogener, zentrenorientierter Planungsräume nach sich zog (Kapitel 2).

1.2 Homogene strukturelle Voraussetzungen

Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur des Untersuchungsraumes sind einerseits von den Folgen des Strukturwandels, andererseits von den benachbarten Mittel- und Oberzentren geprägt. Historisch betrachtet war die Fränkische Schweiz von den Rivalitäten der konkurrierenden Herrschaftszentren Bamberg, Bayreuth und Nürnberg und daraus folgenden kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt. Folge der konkurrierenden Herrschaftsansprüche ist eine inselförmige Struktur der ehemaligen Hoheitsgebiete des protestantischen Fürstentums Bayreuth inmitten des Herrschaftsbereichs des katholischen Hochstifts Bamberg. Diese religiöse Dimension der historischen Herrschaftsrivalitäten und die damit einhergehende konfessionelle Teilung der Fränkischen Schweiz prägt die kulturelle Landschaft der Fränkischen Schweiz bis in die Gegenwart (VOIGT/KAULICH/RÜFER 1992: 16ff.).

Die Schichtstufenlandschaft nördliche Frankenalb wird durch die bodenbedingte Wasserarmut der verkarsteten Hochflächen einerseits und die feuchteren

Täler mit Flussläufen andererseits bestimmt. Die charakteristische Reliefform der Frankenalb wird in der Fränkischen Schweiz durch Befestigungsanlagen, als Folge der bewegten regionalen Geschichte, bereichert. In ihrem Zusammenspiel prägen diese Merkmale eine rurale, historisch gewachsene, naturräumlich geprägte und damit sehr markante Kulturlandschaft.³ Der Name Fränkische Schweiz ist damit die Marke einer sehr charakteristischen Kulturlandschaft, welche einen gemeinsamen Identifikationsrahmen der regionalen Bevölkerung und einen Erholungsraum für Touristen und Ausflügler aus den umliegenden Zentren darstellt.

Neben den benachbarten Mittel- und Oberzentren Forchheim, Bamberg und Bayreuth ist die Lage zwischen den überregionalen Entwicklungsachsen A9, A70 und A73 ein wesentliches Merkmal des Analysebereiches. Seitens der bayerischen Landesplanung wird jeweils ein Drittel der Gemeinden als ‚ländlicher Raum‘ und in besonderer Weise gestärkt werden soll, als ‚allgemeiner ländlicher Raum‘ und als ‚ländlicher Teilraum im Umland der Verdichtungsräume‘ kategorisiert (LEP 2007: Strukturkarte).

Zusammenfassend kann der Untersuchungsraum als historisch gewachsene, relativ homogene, rurale Kulturlandschaft beschrieben werden, welche dem ökonomischen Strukturwandel im Wesentlichen mit einer Ausweitung touristischer Angebote zu begegnen versucht. Als weiteres Merkmal kann die administrative Teilung angeführt werden, deren Folgen anschließend eingehender analysiert werden.

1.3 Landkreisgrenzen und ihre Folgen für regionale Gesellschaft und Akteure

Die teilende Wirkung von zwischenstaatlichen Grenzen ist tief im Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit verwurzelt, die Bemühungen diese innerhalb der EU zu überbrücken groß. Doch schon auf Ebene der Bundesländer lässt das Bewusstsein für grenzbedingte Defizite in administrativ peripheren Räumen stark nach. Die Folgen für von Landesgrenzen durchzogene Ortschaften z.B. durch unterschiedliche Schulferien, Lehrpläne, Zuständigkeiten oder Gesetze, finden trotz der offensichtlich gravierenden Auswirkungen nur wenig Beachtung.⁴ Nun ziehen Landkreisgrenzen zwar keine geteilte Gesetzeslandschaft nach sich, spielen aber aufgrund des in Art. 28 GG verankerten kommunalen Selbstverwaltungsrechtes und der kommunalen Planungs- oder Steuerhoheit bei Fragen der Regionalentwicklung eine gravierende Rolle. Neben der exekutiven Verwaltung orientieren sich auch die legislative Politik und die regionalen Parteiverbände originär an administrativen Grenzen. Dies hat, aufgrund der zentralen, dem politischen System (auch der unteren Ebenen) zukommenden Funktion der ‚Generierung kollektiv bindender Entscheidungen‘ (vgl. LUHMANN 1984: 301), weit reichende Folgen für alle weiteren gesellschaftlichen Teilbereiche: So richten sich neben politischen Verantwortlichkeiten und

administrativen Zuständigkeiten natürlich auch die Wahlkreise und in Folge dessen Perspektiven und Interessen der jeweiligen, an ihrer Wiederwahl interessierten, Entscheider an diesen Grenzen aus; ein Umstand der von KNIELING/DANIELZYK/FÜRST (2001: 43) mit dem Schlagwort des ‚institutionalisierten Lokalismus‘ trefflich benannt wird. Des Weiteren ergeben sich interdependente Folgewirkungen, z.B. für die Vereins- und Verbandslandschaft, das Liniennetz des ÖNPV, die Aufteilung von Schulsprengeln, die Ausbildung sozialer Netzwerke, die Zeitungslandschaft und -berichterstattung, Infrastrukturinvestitionen und nicht zuletzt für die Abgrenzung von Projekten des Landkreismarketing, der Kreisentwicklung und damit auch für die Abgrenzung ‚regionaler‘ Entwicklungsprojekte. Landkreisgrenzen trennen einen Raum also in politischer, sozialer und – in abgeschwächter Form – auch in ökonomischer Hinsicht. Die Folgen für die nachhaltige Entwicklung eines administrativ geteilten Strukturraumes sind entsprechend weitreichend: Die Artikulationsfähigkeit und die regionale Identität der Bevölkerung eines geteilten Raumes sind stark geschwächt, die Adressaten von Forderungen regionaler Akteure vervielfachen sich bei gleichzeitig sinkender Relevanz der betroffenen Bevölkerungsteile aus Sicht der jeweils Verantwortlichen. Aus politischer Perspektive sind teilraumbezogene Kooperationsprojekte nur wenig prestigeträchtig, beanspruchen dafür aber ein hohes Maß an Zeitaufwand und verringern zudem den jeweiligen Entscheidungsspielraum. Man kann also schlussfolgern, dass seitens der Landkreise nur ein geringes Interesse an grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten besteht – eine Einschätzung welche durch Gespräche mit Vertretern der Landkreise bestätigt wird: Ein Landkreis bezahlt sein Personal, um die Angelegenheiten des Landkreises im Landkreis zu regeln (*Interview 2006*). Aus dieser Perspektive erscheint an Raumstrukturen orientiertes Denken und Handeln als Ressourcenverschwendung, zumal dies einen großen Koordinationsaufwand nach sich zieht. Diese Skepsis gegenüber grenzübergreifenden Projekten zieht weitere Probleme für regionale Initiativen nach sich. Bottom-up-Initiativen haben in derart gehemmten Räumen kaum Chancen auf Erfolg und Landkreisinitiativen orientieren sich auch weiterhin an den jeweiligen Landkreisgrenzen. Raumbezogene Ansprüche einer nachhaltigen Entwicklung spielen selbst bei querschnittsorientierten Projekten keine Rolle oder werden ignoriert. Eine derartige Situation ist kein Sonderfall, sondern eine auf viele Räume zutreffende Konsequenz aus raumkonzeptionellen Voraussetzungen und bestehenden Institutionen.

Welches sind also die Ursachen für die vorzufindende Raumgliederung der regionalen Ebene? Und: Welches sind die dem zugrunde liegenden Raumkonzeptionen und Paradigmen? Bevor mit der Darstellung der Folgen administrativer Teilung am Beispiel der Fränkische Schweiz fortgefahren werden soll, möchte ich nun auf die dem zugrunde liegenden Hintergründe eingehen: Die Landkreisgebietsreformen der 1970er Jahre und das ihnen zugrunde liegende Zentrale-Orte-Konzept der deutschen Raumordnung.

2 Die Raumgliederung der regionalen Ebene in Deutschland

2.1 Das Zentrale-Orte-Konzept

Grundlage für das Zentrale-Orte-Konzept der deutschen Raumordnungspolitik ist die im Jahr 1933 vom Jenaer Geographen Walter Christaller entwickelte ‚Theorie der Zentralen Orte‘. Deren Ziel war die Erfassung optimaler Standorte für Betriebe des tertiären Sektors und die Ableitung von Gesetzmäßigkeiten bezüglich Qualität, Quantität und räumlicher Verteilung von Siedlungen mit städtischen (dienstleistungsbezogenen) Funktionen (BLOTEVOGEL 2005b: 1307). Nach CHRISTALLER (1933: 23ff.) ist Zentralität eine Folge eines Überschusses an Bedeutung, auf Kosten disperser Orte in deren – als ‚Ergänzungsgebiet‘ bezeichnetem – Umland. CHRISTALLER wollte mit seiner Theorie keine Handlungsweisen für die Politik aufzeigen,⁵ sein Ziel war es, „die komplizierten wirtschaftsgeographischen Erscheinungen (...) zu erklären“ (ebd.: 262). Der Zielsetzung einer deskriptiven, deduktiven Theorie gemäß sind die Prämissen der Theorie sehr generalisierend, die Methode statistisch-mathematisch und die Ergebnisse entsprechend verallgemeinernd. Bereits in den 1940er Jahren und verstärkt nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurde die Zentrale-Orte-Theorie zum Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzung. Der deskriptiven Zielsetzung ihres Autors zum Trotz gewann die Theorie nach mehrfacher Überarbeitung eine immer größere praktisch-planerische Bedeutung in der deutschen Raumordnungspolitik (BLOTEVOGEL 2005: 1307ff.).

Seit den 1950er Jahren ist das aus der Theorie der Zentralen Orte abgeleitete Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) ein wesentliches Instrument der Raumplanung in Deutschland. Mit dem sich beschleunigenden Strukturwandel der 1950er und 60er Jahre wuchs die Bedeutung des Konzeptes schnell an: Es wurde als probates Mittel angesehen, um die sich rasch verstärkenden Disparitäten zwischen urbanen Zentren und ländlicher Peripherie, im Sinne einer „nachholenden Modernisierung für ländliche Räume“, auszugleichen (BLOTEVOGEL 2005b: 1311). Zentralen Orten wurde eine Funktion als Entwicklungsmotor für ihre Verflechtungsgebiete zugeschrieben und diese damit zu einem Instrument regionaler Entwicklung, auch peripherer Räume, erklärt. 1968 beschloss die Ministerkonferenz für Raumordnung die zentrenhierarchische Gliederung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren sowie die jeweiligen Zuständigkeiten und Verflechtungsbereiche. Trotz wachsender Kritik seitens der Öffentlichkeit wurde die Funktionszuteilung in den darauf folgenden Jahrzehnten weiter differenziert, das ZOK nach 1990 den Gebietsreformen in den neuen Bundesländern zugrunde gelegt und der hierarchische Aufbau des Städtesystems schließlich zu einem „wesentlichen Ausgangspunkt für erste Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik“ (ebd.: 1312). Mit dem Trend zu ‚weichen‘, dezentralen Steuerungsformen ging der Stellenwert des ‚harten‘ Planungsinstrumentes ZOK seit Mitte der 90er Jahre formell ein wenig zurück und das Konzept wurde erneut Gegenstand kontroverser Diskussion. Als Ergebnis zeichnen sich eine Pluralisierung der Planungsmethoden und eine Modifizierung von Teilen

des ZOK ab, ohne jedoch dessen Stellenwert als zentrales Instrument staatlicher Raumplanung in Frage zu stellen (ebd.: 1311ff.).

Von einer allgemeinen Bewertung des Konzeptes und dessen zukünftiger Bedeutung unabhängig ist das ZOK im hier behandelten Kontext vor allem durch seinen maßgeblichen Einfluss auf die Kreisgebietsreformen und die Raumgliederung der regionalen Ebene relevant. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Theorie der Zentralen Orte und den daraus abgeleiteten Konzepten der Raumplanung begann mit ihrer Veröffentlichung in den 1930er Jahren und dauert bis in die Gegenwart an – ihre Auswirkungen reichen weit in die Zukunft hinein. Eine ihrer grundlegendsten Auswirkungen war ihr maßgeblicher Einfluss auf die Kreisgebietsreformen und damit auf die Raumgliederung der regionalen Ebene in Deutschland.

2.2 Kreisgebietsreformen

Die wesentlichen Gebietskategorien für die regionale Raumebene sind die Gemeinden, Landkreise und Planungsregionen – als Zusammenschluss mehrerer Kreise. Die westdeutschen Landkreise gehen in ihrer heutigen Form auf die Kreisgebietsreformen der 1960er und 1970er Jahre zurück, in den östlichen Bundesländern dauern die Reformen zum Teil bis heute an – in Sachsen trat die bislang letzte Stufe der Kreisgebietsreform zum 1.1.2008 in Kraft. Im folgenden Abschnitt beziehe ich mich auf die westdeutschen Gebietsreformen, deren Ursachen, Ziele und Methoden sich allerdings nicht gravierend von denen in den neuen Bundesländern unterscheiden (BLOTEVOGEL 2005: 1312).

Der zentrale Grund für die Gebietsreform war die Notwendigkeit der Maßstabsvergrößerung der bis dahin noch aus dem Agrarzeitalter stammenden Gebietseinheiten. Ziel war es die Effizienz der Verwaltungen zu steigern und Zuständigkeiten zu erweitern. Man wollte eine Grundlage für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen schaffen, das Leistungsgefälle zwischen urbanen und ruralen Räumen abbauen, die Planungs- und Ausgleichsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise verbessern und den Entwicklungsraum der Städte vergrößern (MÜNZER 1995: 365f.). Die Grundlage für den räumlichen Zuschnitt der neuen Verwaltungsräume stellte das Zentrale-Orte-Konzept dar. Aufgrund der Annahme, die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche seien als sozioökonomische Einheiten anzusehen, sollte die Gebietsreform gewährleisten, die „Planungs- und Verwaltungsräume so weit wie möglich an die Lebens- und Wirtschaftsräume anzupassen“ (ebd.: 366). Dementsprechend wurden den neuen Landkreisen Mittelbereiche, Entwicklungsachsen und/oder Pendlerverflechtungen zugrunde gelegt, in Verdichtungsräumen waren infrastrukturelle Kriterien ausschlaggebend. Entscheidend für den hier betrachteten Sachverhalt ist das in allen Bundesländern geltende Prinzip, „die neuen Landkreise nicht nach landschaftlichen oder strukturellen Gemeinsamkeiten zu bilden, sondern Strukturgegensätze zusammenzufas-

sen, die der Landkreis ausgleichen soll.“ Auch die Planungsregionen wurden neu abgegrenzt, ihr Zuschnitt an den Verflechtungsbereichen der Oberzentren und den Kreisgrenzen orientiert (ebd.: 368).

2.3 Regionen auf Landkreisbasis

Es kann also festgehalten werden, dass die deutsche Raumbgliederung der regionalen Ebene (Landkreise wie Planungsregionen) sich ausdrücklich nicht an historischen, landschaftlichen, strukturellen oder sonstigen Homogenitätskriterien orientiert, sondern, im Gegenteil, eine möglichst heterogene Mischung an Teilräumen integriert, um deren strukturelle Differenzen auszugleichen. Die Verwaltungseinheiten der regionalen Ebene in Deutschland sind daher heterogen, zentrenorientiert und ‚von oben‘ verordnet.

Wie bereits erwähnt, wird Staatsgrenzen überschreitenden, regionalen Kooperationsprojekten relativ große Aufmerksamkeit und Unterstützung zuteil, während den Binnengrenzen kaum Beachtung geschenkt wird. Diese Unscheinbarkeit hierarchisch niederrangiger Verwaltungsgrenzen darf jedoch nicht über deren reelle, alltagsweltliche Bedeutung hinwegtäuschen. (Kapitel 1.1.3). Ein mit einer gemeinsamen Problemsituation konfrontierter peripherer Strukturraum kann sich, wenn er von Verwaltungsgrenzen geteilt ist, nicht dem gemeinsamen Problem entsprechend gemeinschaftlich mit diesem auseinandersetzen, sondern wird, den jeweiligen Kreisentwicklungskonzepten der einzelnen Landkreise entsprechend, verschieden reagieren. Umgekehrt müssen sich die Landkreise mit mehreren, strukturell verschiedenen Teilräumen auseinandersetzen und diese möglichst angemessen behandeln. Dass Letzteres die Ressourcen und Potentiale eines Landkreises überstrapaziert, braucht eigentlich nicht betont zu werden. Periphere Räume werden damit in ihrer Bedeutung zusätzlich marginalisiert und in ihrer Handlungsfähigkeit stark beschnitten. Eine problemorientierte Entwicklungsinitiative steht in ländlichen Strukturregionen häufig vor der Alternative, sich entweder an den bestehenden regionalen Verwaltungsgrenzen zu orientieren und damit die regionalen Zusammenhänge zu ignorieren, oder in einem administrativ geteilten Raum aktiv zu werden und damit eine Vervielfachung der zu integrierenden Akteure in Kauf zu nehmen.

Hinsichtlich der potentiellen Nachhaltigkeit eines Handlungsraumes kann man also festhalten: Die Nachhaltigkeit eines Handlungsraumes zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass er eine bestmögliche Nutzung der für eine Problemstellung relevanten Kompetenzen und Potentiale ermöglicht. Zum anderen kann ein mit einem Sachverhalt konfrontierter Strukturraum diesem mit einem einheitlichen, koordinierten und bestinformiert konzipierten Programm besser begegnen, als mit mehreren, von außen initiierten, voneinander unabhängigen und konkurrierenden Teilrauminiciativen. Daraus folgt, dass sich die Nachhaltigkeit eines Handlungsraumes durch dessen problemadäquaten Zuschnitt auszeichnet. Dieser selbstver-

ständig anmutende Umstand entspricht in Deutschland leider nicht der Realität: In Folge der Kreisgebietsreformen werden heterogene Strukturräume planmäßig in mehrere Handlungsräume zerteilt. Entsprechend sind derart konzipierte Landkreise für eine nachhaltige Entwicklung ihrer Teilräume hinderlich und können dem zur Folge nicht als nachhaltige Handlungsräume bezeichnet werden.

3 Regionale Akteure und regionale Entwicklung unter den Bedingungen eines administrativ geteilten Raumes

3.1 Die Situation regionaler Akteure am Beispiel der Fränkischen Schweiz

Neben der Vielzahl sich an den Verwaltungsgrenzen orientierenden Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit gibt es im Untersuchungsraum drei, über die Verwaltungsgrenzen hinweg aktive, sich an der Natur- und Kulturlandschaft Fränkische Schweiz orientierende Akteure: Den ‚Fränkische Schweiz Verein e.V.‘, die ‚Tourismuszentrale Fränkische Schweiz‘ und den ‚Naturpark Fränkische Schweiz – Veldensteiner Forst e.V.‘. In letzterem stellt der Untersuchungsraum, wie bereits erwähnt, wiederum nur einen von mehreren Teilräumen dar.

Generell ist also eine mit dem regionalen Raum Fränkische Schweiz befasste organisatorische Infrastruktur durchaus vorhanden. Das regionaler Kooperation innewohnende Potential wird jedoch nur unzureichend ausgenutzt, eine koordinierte Aufgabenteilung und Zusammenarbeit existiert nicht. In Folge dessen fehlt es an direkter, sachlicher Kommunikation, was wiederum eine mangelnde Effektivität der Einzelaktivitäten, mangelndes Vertrauen zwischen den Akteuren, Aktivitätsdubletten, Missverständnisse und Schuldzuweisungen nach sich zieht. Die Voraussetzungen für eine gemeinsame Entwicklung der Region sind damit, trotz der vorhandenen Strukturen, denkbar schlecht. Warum gibt es im Rahmen dieser Organisationen also keine planmäßige, koordinierte, die Region integrierende Entwicklungsinitiative?

Auf den grenzübergreifenden Raum Fränkische Schweiz hin angesprochen, verweisen die Landkreise generell auf die Tourismuszentrale und den Naturpark, als die für den Raum zuständigen Institutionen. Die beiden Vereine werden von den Mitgliedsgemeinden finanziert und sind aus Sicht der Landkreise auch für die ihren Wirkungskreis betreffenden Probleme zuständig. Mit der Existenz dieser beiden Vereine wird also das fehlende Engagement der Landkreise hinsichtlich grenzübergreifender Projekte begründet. Zwar sind die den Strukturen innewohnenden Defizite allgemein bekannt, dies ändert aber nichts an den wahrgenommenen Verantwortungsstrukturen: Landkreise sind für die Landkreise, öffentlich finanzierte, regionale Vereine sind für die Strukturregion zuständig. Dass sich viele heterogene Landkreise (Bamberg, Bayreuth) selbst als „Region“ definieren und auch als solche vermarkten, dabei aber Teilräume mehrerer Kulturlandschaften

integrieren und so eine direkte Konkurrenz für die betroffenen Kulturlandschaftsregionen darstellen, wird dabei ignoriert. Die Zuständigkeit für die Strukturregion wird also an schwache Organisationen abgeschoben, parallel dazu die Landkreise als „Regionen“ institutionalisiert und damit die eigenständige Entwicklung der regionalen Strukturräume konterkariert.

Im Folgenden möchte ich einige Projekte regionaler Entwicklung im Raum Fränkische Schweiz beispielhaft darstellen um vorhandene Probleme aufzuzeigen.

3.2 Entwicklungsprojekte und ihre Folgen für eine nachhaltige Entwicklung der Strukturregion

3.2.1 Die Regionale Entwicklungsgesellschaft „Rund um die Neubürg Fränkische Schweiz“

Hintergrund

Der für die Gründung der Entwicklungsgesellschaft ‚Rund um die Neubürg – Fränkische Schweiz‘ ausschlaggebende Anlass war der Bau der Therme Obernsees: Ein Jahr nach deren Eröffnung erfolgte die Gründung der Entwicklungsgesellschaft. Ziel der Initiative war es, die lückenhafte Infrastruktur im Umfeld der Therme aufzuwerten und endogene, regionale Potentiale zu nutzen, um weitreichende regionalökonomische Effekte anzustoßen. Der dazu gewählte Projektansatz integriert ein breites Spektrum an Projektfeldern und baut methodisch auf regionale Netzwerkarbeit. Die Gründungsmitglieder waren zehn Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth sowie die Therme Obernsees (vgl. DANNHÄUSER 1999: 2ff.); gegenwärtig sind 13 Gemeinden in das Projekt integriert.⁶

Die Projektbereiche der Entwicklungsgesellschaft sind im Internet mit den Schlagworten *Identität, Tourismus, Wirtschaft, Kunst* und *Landwirtschaft* überschrieben und stehen für das querschnittsorientierte, integrative Bewusstsein des Entwicklungsansatzes. Die grundlegend verfolgten Ziele sind die Stärkung des regionalen Bewusstseins, Genese einer gemeinsamen Außenwirkung, Qualifizierung der Bevölkerung, die Nutzung von Synergieeffekten durch Netzwerkbildung, Beteiligung der Bürger, Mobilisierung von Fördermitteln und das Beschreiten neuartiger Wege. Dabei übernimmt die Geschäftsstelle der Entwicklungsgesellschaft in Zusammenarbeit mit den jeweils relevanten Akteuren die Rolle der Projektentwicklung und -umsetzung. Als Entscheidungsgremium fungiert die Gesellschafterversammlung, welche sich aus den Bürgermeistern der Gemeinden⁷ und dem Vorsitzenden des Zweckverbandes der Therme Obernsees (in Person des Bayreuther Landrats) zusammensetzt. Letzterer ist auch Vorsitzender der Gesellschafterversammlung und verdeutlicht die intensive Projektanbindung an den Landkreis Bayreuth (*Interview 2006*). Die Gemeinden, der Förderverein und der Zweckverband der Therme treten mit ihren Ideen und Anliegen an die Gesellschafterversammlung heran, welche die Geschäftsstelle der Entwicklungsgesellschaft in Projekten umsetzen soll. Bei

der Planung und Umsetzung dieser Projekte sollen möglichst alle Gemeinden mit einbezogen werden, ohne dies jedoch zur Bedingung zu machen. Beispiele für die verschiedenen Projekte sind ‚regionales Logo‘ (Projektbereich: Identität), ‚regionale Leistungsschau‘ (Wirtschaft), ‚Wandertaxi‘ (Tourismus), ‚Künstlermärkte‘ (Kunst) und die ‚Regionale Speisekarte‘ des Landkreises Bayreuth (Landwirtschaft).

Die ‚Neubürg‘⁸ dient als Identifikationsmerkmal der ‚Region‘ und soll „geographischer Mittelpunkt“ der Entwicklungsgesellschaft sein. Dies ist – zusammen mit der Nähe zur (ebenfalls in der Gemeinde Mistelgau gelegenen) Therme Obernsees – das einzige offen genannte, den Raumbezug der Entwicklungsgesellschaft definierende Kriterium.⁹

Projektanalyse und Bewertung aus nachhaltiger Raumperspektive

Da das zentrale raumstrukturelle Merkmal der Mitgliedsgemeinden ihre geringe topographische Entfernung zur Therme Obernsees ist, kann angesichts des querschnittsorientierten Projektcharakters nicht von einer strukturräumlichen oder problemorientierten Abgrenzung des Projektraumes gesprochen werden. Dementsprechend sprach Landrat Dr. Dietel im Vorwort des regionalen Entwicklungskonzeptes von einem wichtigen Schritt für den Landkreis und nicht für die Fränkische Schweiz (Dietel in: DANNHÄUSER 1999: I). Rein formell steht eine Mitgliedschaft zwar allen interessierten Gemeinden offen, faktisch ist diese aber auf Gemeinden des Landkreises Bayreuth beschränkt. Die Gesellschafterversammlung muss dem Aufnahmeantrag zustimmen, deren Vorsitzender ist der Landrat.

Nach eigener Aussage (*Interview 2006*) verfolgt der Landkreis Bayreuth bezüglich regionaler Entwicklung einen kleinräumigen Bottom-up-Ansatz, in welchem Kooperationen generell strategische Überlegungen¹⁰ zugrunde liegen. Mit der Aufnahme einer landkreisfremden Gemeinde würde sich nicht nur der Koordinationsaufwand enorm erhöhen, auch das Verhältnis zu den Nachbarlandkreisen müsse berücksichtigt werden: Wird die Entwicklungsgesellschaft im Nachbarlandkreis z.B. als Konkurrenz wahrgenommen, sei mit entsprechenden Widerständen zu rechnen.

Aus diesen Handlungsmaximen folgt, in Verbindung mit der bestehenden politisch-administrativen Raumgliederung, die Beschränkung der Entwicklungsprojekte auf den im Landkreis Bayreuth liegenden Teil der Fränkischen Schweiz: Ein Beispiel für die Folgen ist das „Wandertaxi“ – eine Art Abholservice für Wandertouristen, welcher nur in den Grenzen der Entwicklungsgesellschaft existiert. Wollen Urlauber dieses Angebot nutzen, müssen sie ihre Tour innerhalb der Projektgrenzen – nicht dem Naturraum entsprechend – planen und damit ihren Aktionsraum in Folge von Verwaltungsgrenzen beschränken. Nicht nur kontraproduktiv und paradox (wie im Fall des Wandertaxis), sondern die Fränkische Schweiz nachhaltig dividierend sind die Folgen der ‚Regionalen Speisekarte‘ des Landkreises Bayreuth. Diese ist ein „regionales“ Gütesiegel für landwirtschaftliche Produkte aus dem Landkreis Bayreuth, an welchem sich auch die Entwicklungsgesellschaft Rund um die Neu-

bürg – Fränkische Schweiz beteiligt. Dieses Produktsiegel integriert Produzenten des Landkreises, der wiederum Teilräume der unterschiedlichen Kulturlandschaften Fichtelgebirge und Fränkische Schweiz einschließt. Diese beiden Räume haben, abgesehen von ihrer topographischen Nähe zum Oberzentrum Bayreuth, nicht viel gemeinsam, stehen nun aber für eine gemeinsame Qualität und Vermarktung ihrer Produkte. Umgekehrt wird damit die Etablierung eines Produktsiegels des Raumes Fränkische Schweiz (und ebenso des Raumes Fichtelgebirge) untergraben, da diese Siegel in direkter Konkurrenz mit den Verwaltungsregionen stünden. Dies gilt nicht nur für den Kreis Bayreuth: Auch im Landkreis Bamberg wird ein regionales Siegel „Region Bamberg“ initiiert – und dabei sogar Teilräume von drei Kulturlandschaften (Hassberge, Fränkische Schweiz, Steigerwald) einbezogen. Da regionale Gütesiegel ein zentrales Element einer eigenständigen Regionalentwicklung sind – sie sind zentraler Bestandteil regionaler Produktkreisläufe, vorzeigbare Erfolge von Regionalinitiativen, haben integrierende Wirkung und stärken die regionale Identität – wird der Erfolg von Regionalinitiativen durch derartige Projekte nachhaltig behindert und die regionale Identität des Raumes Fränkische Schweiz weiter geschwächt.

Das Wandertaxi wird, wie auch die regionale Speisekarte, letztendlich vom Landratsamt organisiert und orientiert sich daher an den Landkreisgrenzen. Man werde eben für die Arbeit in einem bestimmten Gebiet bezahlt und müsse sich auch daran messen lassen. Jedes über die Landkreisgrenzen oder das Kooperationsgebiet der Entwicklungsgesellschaft hinausreichende Engagement müsse man erst rechtfertigen (*Interview 2006*). Obwohl das Wirken der Entwicklungsgesellschaft generell positiv und als qualifiziert beurteilt wird, besteht als Folge der räumlichen Beschränkung dieser Projekte eine große Skepsis seitens externer Akteure. Es bestehen Sorgen, die organisierten Gemeinden könnten „ausscheren“ und „als Konkurrenz auftreten“ (*Interview 2006*). Die Entwicklungsgesellschaft wird als Beispiel dafür herangezogen, wie eben jeder „sein eigenes Süppchen“ koche (*Interview 2006*) und in Grenzen denke (*Interview 2006*). Manche sehen sie als zentralen Ansprechpartner für die Tourismuszentrale, andere als Konkurrenz zu dieser.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die ‚Entwicklungsgesellschaft Rund um die Neubürg – Fränkische Schweiz‘ wichtige Funktionen übernimmt und damit Defizite im institutionellen Arrangement ihres Handlungsraumes schließt, dass sich dieser Bezugsraum aber an den Grenzen des Landkreises orientiert, welche der Struktur des zu entwickelnden Raumes nicht angemessen sind. Auf die Fränkische Schweiz bezogen folgt daraus eine divergente Entwicklung in verschiedenen Geschwindigkeiten und voneinander unabhängigen Entwicklungspfaden. Damit ist zwar ein Anfang gemacht (bzw. mehrere Anfänge), diesen kann aber hinsichtlich ihres Raumbezuges, und damit für die Entwicklung des regionalen Strukturraumes als ganzem, keine Nachhaltigkeit beschieden werden. So betrachtet haben die desintegrativen Effekte derart beschränkter Projekte für eine nachhaltige Entwicklung des Gesamttraumes sogar negative Folgen.

3.2.2 Das Tourismusleitbild „Kein schöner Land...“ Zukunftswerkstatt 2015

Das Leitbild

Als Aushängeschild regionaler Entwicklung im regionalen Tourismusraum Fränkische Schweiz wird das 2004 veröffentlichte Tourismusleitbild „Kein schöner Land...“ – Tourismus-Leitbild: Zukunftswerkstatt 2015¹ präsentiert. Die über 80 Seiten starke Kurzfassung soll touristisch aktiven, regionalen Akteuren helfen, die Konkurrenzfähigkeit der Tourismusregion zu erhalten und damit den Weg in die Zukunft weisen. Erarbeitet wurde das Leitbild von der Karlsruher Tourismusberatungsfirma ‚Reppel + Partner‘, Ausgangspunkt der Initiative war der Landkreis Forchheim, finanziert wurde es von den beteiligten Landkreisen und deren Sparkassen – umgesetzt wurde es bislang von niemandem. Dies verwundert einen außen stehenden Betrachter, schließlich wurden rund 40000 € in die Erarbeitung des Leitbildes investiert, die relevanten Akteure sollten konzeptionell in die Erstellung integriert werden und mit der Tourismuszentrale gibt es auch eine für Raum und Thema originär zuständige Institution.

Die Umsetzung kommt jedoch nicht ins Rollen und die Ursachen dafür, dass ein konkretes, konzeptionell fertiggestelltes und ausformuliertes Entwicklungsprojekt bei öffentlichen wie bei privaten Akteuren keine praktische Relevanz hat, sind vielfältig.

Ursachen für die ausstehende Umsetzung – Oder: ‚Keiner interessiert sich für das Leitbild – und keinen interessiert‘

Das Leitbild wird in der Bevölkerung nicht akzeptiert und folglich auch ignoriert. Dieser sehr bedauernswerte Umstand wird wiederum von den Verantwortlichen ignoriert: So wurde mir das Projekt bei meinen Recherchen häufig als Aushängeschild regionaler Entwicklung präsentiert, konkrete Nachfragen zur fehlenden Umsetzung aber mit Trotz, Ignoranz und Schadenfreude kommentiert.

Die Ursachen dafür liegen zum Einen in der Top-down-Initiierung des Leitbildprozesses durch die Landkreise und der von Beginn an desinteressierten Einstellung vieler Akteure. Bei der Lektüre der Kurzfassung fällt zudem auf, dass das Leitbild in weiten Teilen austauschbar und wenig authentisch erscheint und die betriebswirtschaftliche Sprache nicht der ländlich geprägten Zielgruppe entspricht. Damit waren die Voraussetzungen für eine individuelle, ungesteuerte Umsetzung der Vorschläge von vornherein denkbar schlecht. An dieser Situation hat sich seitdem nichts verändert: Es fehlt nach wie vor an Akzeptanz, Zugang und Unterstützung. So war ich nach Auskunft der Tourismuszentrale (2006) die bislang einzige, an der ausführlichen Fassung¹¹ des Leitbildes interessierte Person.

Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Umsetzung sind nach wie vor ungeklärt. Die Landkreise nehmen sich aus der Pflicht: Sie hätten mit der Finanzierung und Initiierung des Leitbildes ihre Schuldigkeit getan, jetzt seien eben die Akteure selbst gefragt. Diese zu motivieren und zu integrieren, die

Inhalte des Leitbildes zu kommunizieren und Entwicklungsprozesse zu koordinieren, sei Aufgabe der Tourismuszentrale. Diese ist mit drei Festangestellten zwar die quantitativ am besten ausgestattete der im Projektraum aktiven Organisationen, hinsichtlich der fachlichen qualitativen Kompetenz stehen die Landkreise mit ihrer Einschätzung aber alleine da: Die Tourismuszentrale gilt unter den regionalen Akteuren als den an sie gestellten Anforderungen nicht gewachsen und verfügt weder über die nötige Anerkennung, noch über die notwendige Legitimation. Für die Landkreise übernimmt sie eine Alibifunktion, um die eigene Passivität zu begründen und die Verantwortung abzuschieben (*Interviews 2006*).

Auch dem Leitbild selbst können Defizite hinsichtlich der Austauschbarkeit der Inhalte und seines Umsetzungsbezuges bescheinigt werden. Die mangelhaften organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen des Tourismusraumes spielen im Leitbild keine Rolle. Dies kann auch darauf zurückgeführt werden, dass Reppel + Partner selbst gerne in die Umsetzung einbezogen worden wäre (und daran verdient hätte), was wiederum die Landkreise mit dem Hinweis auf die Tourismuszentrale als Umsetzungsinstanz ablehnten. Der für die mangelhafte inhaltliche Qualität wesentlichste Aspekt war, meiner Ansicht nach, das Desinteresse relevanter regionaler Akteure: Zu den von Reppel + Partner zum Zwecke der Akteursbeteiligung initiierten Workshops, erschienen weniger als 20% der geladenen Gäste,¹² die Voraussetzungen für eine Zukunft als erfolgreicher Selbstläufer waren damit von Beginn an schlecht.

Dieser Umstand führt zu einem weiteren wesentlichen, alle Akteursgruppen betreffenden Problem: Das ‚Kirchturmdenken‘. Der Begriff Kirchturmdenken drückt das fehlende Bewusstsein für den Sinn und Zweck von über den eigenen Wirkungsbereich hinausreichender Kooperation und die Gemeinschaftsprojekten innewohnenden Chancen aus. Stattdessen wird das Verhalten der Akteure von Misstrauen, Neid und der Angst dominiert, zugunsten anderer als Verlierer aus einem Projekt hervorzugehen. Vertrauen in potentielle Kooperationspartner ist die Ausnahme, bestehende Rivalitäten werden gepflegt und mit der Folge verstärkt, dass sich die verschiedenen Akteure selbst und gegenseitig diskreditieren – ein Teufelskreis. Dieser Umstand führte auch zur Passivität der Akteure bei der Erstellung des Leitbildes, gegenüber denen auch die Versuche Herrn Reppels scheiterten, die Akteure bei Veranstaltungen wachzurütteln: Seine Diagnose, dass es an Engagement und Streitkultur fehle, hörten nur anwesende Zuhörer, welche ohnehin nicht zum passiven, kooperationsfeindlichen Milieu gehörten. In den meisten der regional relevanten Zeitungen, wurde die diesbezügliche Pressemitteilung¹³ im Februar 2004 kaum beachtet oder diese sogar in einen positiven Ausblick in die Zukunft uminterpretiert. Die verfahrenere Situation ist allgemein bekannt und den Akteuren auch peinlich, aber: Schuld sind immer die anderen und zuständig ist niemand.

Nach HEINTEL (1998: 218) werden gehemmte, die Notwendigkeit gemeinsamer Innovation ignorierende Regionen zu Problemregionen. Im Falle des Untersuchungsraumes ist dies der Fall und führt zu einem Teufelskreis aus Self-Fulfilling-Prophecies, gegenseitigem Misstrauen und chronischer Passivität, welcher auch im

Rahmen des Tourismusleitbildes nicht durchbrochen wurde. Ursachen liegen in der fehlenden Kooperationsmentalität und der großen Menge regional relevanter, aber nur teilweise zuständiger Akteure, verbunden mit dem Kirchturmdenken von Gemeinden und Landkreisen sowie dem Fehlen einer anerkannten, den Strukturraum integrierenden Institution.

3.2.3 Der „Bierstreit“ – ein exemplarischer Konflikt

Das zuvor gezeichnete Bild wird auch durch den so genannten ‚Bierstreit‘ bestätigt. Über den Stellenwert des Konfliktes gibt es unterschiedliche Ansichten: Während die Einen das Thema als „nicht so dramatisch wie von der Presse dargestellt“ herunterspielen, wird der Konflikt von anderer Seite als für die Probleme der Region beispielhaft dargestellt.

Die Entwicklung vom Projekt zum Konflikt fand mit der Planung eines Prospektes zum ‚Bierweg‘ der Rekordgemeinde Aufseß¹⁴ seinen Anfang. Auf diese Initiative hin beschlossen die weiteren Gemeinden der Entwicklungsgesellschaft ‚Rund um die Neubürg – Fränkische Schweiz‘ einen gemeinsamen Prospekt ‚Brauereien-Erlebnis‘ mit Bierwanderwegen zu veröffentlichen, wodurch das Interesse weiterer Nachbargemeinden geweckt wurde, ebenfalls in den Prospekt mit aufgenommen zu werden. Diesem Anliegen wurde nachgekommen – allerdings mit der Folge, dass die Entwicklungsgesellschaft nun nicht mehr die Finanzierung für das über ihren Projektraum hinausreichende, Projekt übernehmen wollte (*Interview 2006*). Die Zuständigkeit für die Finanzierung der Broschüre wurde daraufhin bei der Tourismuszentrale verortet, von dieser dann auch übernommen und die erste Auflage gedruckt. Die Finanzierung durch die Tourismuszentrale wiederum rief nun einige nicht in das Prospekt integrierte Gemeinden, z.B. Pottenstein, auf den Plan: Pottenstein ist Mitglied des Gebietsausschusses der Tourismuszentrale, wurde aber (bewusst) nicht gefragt ob es in den Prospekt aufgenommen werden wolle. In Pottenstein wird argumentiert, dass, wenn der Prospekt von der Tourismuszentrale finanziert werde, dieser auch allen Gemeinden des Gebietsausschusses offen stehen müsse. Wäre dem nicht so, müsse er eben von den Gemeinden selbst finanziert werden (*Interview 2006*). Die Gegenseite begründete ihre Position bei einem Bürgermeistertreffen¹⁵: Der Prospekt bündele das Angebot von Bierwanderwegen, sei aber kein Brauereiverzeichnis. Da es in Pottenstein keinen Bierwanderweg gäbe, passe das Angebot der Gemeinde auch nicht in den Prospekt. Als Reaktion auf dieses Treffen verlangte Pottenstein, die Tourismuszentrale solle sich aus der Finanzierung des Prospektes zurückziehen (*Interview 2006*). Die Tourismuszentrale folgte dieser Aufforderung, weshalb die zweite Auflage des Prospektes nun von der Entwicklungsgesellschaft ‚Rund um die Neubürg – Fränkische Schweiz‘, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden finanziert und herausgegeben wurde¹⁶ – nicht beteiligte Gemeinden wie Pottenstein haben in der Folge jeweils eigene Routen kreiert und entsprechende Prospekte produziert¹⁷ (*Interview 2006*).

Das Resultat des Konfliktes ist also ein für Besucher verwirrendes Nebeneinander mehrerer Bierwander- und Brauereiprospekte sowie ein um einen weiteren Konfliktpunkt belasteteres Verhältnis zwischen den Gemeinden und Organisationen der Fränkischen Schweiz. Ein gemeinsames Außenmarketing, wie auch im ‚Tourismusleitbild Fränkische Schweiz 2015‘ (S. 59ff.) gefordert, findet damit nicht statt. Stattdessen kämpft „jeder für sich, anstatt alle zusammen“ (*Interview 2006*).

Als dem Konflikt zugrundeliegendes Problem wird von allen Seiten übereinstimmend „Neid“ genannt (*Interviews 2006*). Die Perspektive ist allerdings jeweils unterschiedlich: In Pottenstein herrscht die Meinung vor, die Nachbargemeinden seien neidisch auf das breite touristische Angebot der Gemeinde Pottenstein, weshalb man von dem Projekt Bierwandern ausgeschlossen werden solle (*Interview 2006*). In der Entwicklungsgesellschaft wird dagegen die Ansicht vertreten, dass es Pottenstein nicht akzeptieren könne, wenn sich andere selbstständig profilieren wollen – in Pottenstein habe es eben keinen Brauereiwanderweg gegeben (*Interview 2006*).

Es haben eben beide Seiten Recht – und genau da liegt das Problem: Jeder sieht nur sich selbst und seinen Namen, andere Akteure werden in erster Linie als Konkurrenten, nicht als Partner beurteilt. Eine koordinierte, differenzierte Ausrichtung verschiedener Gemeinden auf verschiedene touristische Zielgruppen und eine Abstimmung der Angebote findet nicht statt, jeder will möglichst alles. Ratschläge von außen (z.B. von Herrn Reppel) werden, einer Falle gleich, ignoriert. Aus Sicht der Tourismuszentrale ist der Streit Ergebnis persönlicher Kleinstaaterei und eine Kooperation an „persönlichen Grenzen gescheitert“. Man habe ja alle an einen Tisch holen wollen, dies habe aber nicht wirklich funktioniert und damit auch keinen Erfolg gebracht. Nun werde nach dem bewährten Motto „Zeit heilt Wunden“ verfahren (*Interview 2006*).

Der Konflikt lässt mehrere Schlüsse zu: Zum einen ist die Entwicklungsgesellschaft durchaus bereit ihre Projekte auch über ihr Gebiet hinaus auszuweiten, was allerdings den Kreis zu integrierender Akteure sprunghaft erhöht und Finanzierungskonflikte nach sich zieht – ein einfaches Projekt wird damit einer komplexeren Eigendynamik unterworfen. Des Weiteren bestätigt der Konflikt die These, dass es keine anerkannte, neutrale und unabhängige Moderationsinstanz in der Region gibt; die Tourismuszentrale kann dieser Rolle nicht gerecht werden. Das ohnehin schon angespannte Verhältnis zwischen den Konfliktparteien wurde weiter belastet, die bestehenden Gräben wurden weiter vertieft, Kooperationsprojekte negativ belegt. In den Landratsämtern hingegen wird der Konflikt als kaum relevant angesehen und der Fall sich selbst überlassen: Es dürfe schon jeder für sich werben (*Interview 2006*).

3.2.4 Das Integrierte ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) Wirtschaftsband A9 – Fränkische Schweiz

Das Projekt

Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) gelten nach der Reform und Einbindung in die GAK¹⁸ im aktuellen Förderzeitraum der EU Regionalpolitik (2007-2013) als förderwürdig. Das hier beschriebene Kooperationsprojekt wurde im Frühjahr 2006 ins Leben gerufen und befindet sich zum Zeitpunkt der Untersuchung in einem eher frühen Stadium. Ziel ist, neben der Aktivierung von Fördergeldern, eine integrative Regionalentwicklung des ländlichen Kooperationsraumes in den Bereichen Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Wirtschaftsentwicklung und Tourismus. Qualifizierte Bürgerbeteiligung und intensive Prozessmoderation sind für die Förderung grundlegende Voraussetzungen; übergeordnetes Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der ILE-Region, zwischen den Oberzentren Nürnberg und Bayreuth, durch interkommunale Kooperationsprojekte sicherzustellen. Dem zugrunde liegt die Feststellung, dass die Gemeinden ähnlichen, gemeinsamen Problemfeldern gegenüberstehen. Herr THÜMLER (2006: 1), Bürgermeister der Stadt Pegnitz und zentraler Akteur des Projektes, nennt hier neben Bevölkerungsrückgang und Strukturwandel auch die „fehlende Sensibilisierung der einheimischen Bevölkerung für regionale Problemlagen“ als Handlungsfeld. Der letztendlich integrierende Faktor seien jedoch die zu erwartenden Fördergelder. Gegenwärtig sind 18 Gemeinden mit 30.000 Einwohnern in das Projekt eingebunden. Das Projekt integriert Gemeinden der Landkreise Forchheim und Bayreuth und orientiert sich räumlich an der Entwicklungsachse A9.

Die Initiative zu dem Projekt kam vom Amt für Ländliche Entwicklung in Oberfranken. Daraufhin organisierte Herr Thümmeler im Sommer 2006 ein Seminar, an dem 15 Bürgermeister der Region teilnahmen und als dessen Ergebnis die Arbeitsgemeinschaft „Wirtschaftsband A9 – Fränkische Schweiz“ gegründet wurde. „Dieses Seminar hat uns zusammen geschweißt“, so Thümmeler im Nordbayerischen Kurier vom 8.6.2006. Mittlerweile hat sich das Projekt ausgedehnt, so dass im Sommer 2007 bereits 18 Gemeinden zum Kreis des ILEK zählen.

Bewertung der Initiative

Von externen Beobachtern wird die Erfolgsaussicht des ILEK meist neutral bis positiv beurteilt. Lediglich ein Interviewpartner meldet Bedenken an: Da das ILEK vorrangig zur Akquirierung von Fördergeldern gegründet worden sei, die Förderwürdigkeit aber noch nicht feststünde, könne das Projekt auch schnell wieder in sich zusammenfallen (*Interview 2006*). Als größtes Problem innerhalb des Verbandes wird wiederum das ‚Kirchturmdenken‘ angesehen. Dieses beschränke die Kooperation inhaltlich auf Win-win-Themen, die Möglichkeiten Kirchturmdenken durch das Kooperationsprojekt einzuschränken werden gering eingeschätzt: „Früher gab es noch einen ganzen Kuchen zu verteilen, heute nur noch einige Stücke – entsprechend

härter ist auch der Verteilungskampf geworden.“ Auch die Zusammenarbeit mit den Landkreisen wird tendenziell als problematisch bewertet, zumindest wenn diese unterschiedlichen Positionen vertreten (*Interview 2006*). Seitens der Landkreise besteht eine Tendenz, grenzübergreifende Kooperationsprojekte als Konkurrenz zu betrachten, „falls diese ausscheren“ (*Interview 2006*). Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Gemeinden eine eigene Tourismusverwaltung aufbauen würden. Eine solche Konkurrenz zur Tourismuszentrale müsste dann von Landkreisen austariert werden (*Interview 2006*).

Auch die räumliche Begrenzung auf die Kriterien ‚Nähe zur A9‘ und eine ungefähre Einwohnerzahl wird von einem Beteiligten bedauert. Das Wirtschaftsband sei damit „für die Fränkische Schweiz wiederum nur Stückwerk“, da keine Gemeinde aus dem Landkreis Bamberg eingebunden sei. Hinter diesen oberflächlichen Kriterien werden aber auch „persönliche Gründe“ für die Einschränkung des Kooperationsraumes vermutet. Hinter Projekten stünden immer auch Eigeninteressen, irgendein spezielles Ziel würde der Initiator schon für seine Stadt verfolgen, die Samaritereinstellung sei nicht sehr weit verbreitet (*Interview 2006*).

Generell ist die Initiative ein Schritt in die richtige Richtung. Man will die Kräfte der Region über die Grenzen der Landkreise und Planungsregionen hinweg bündeln und koordinieren, um sich erfolgreich zwischen den Zentren zu koordinieren und zu präsentieren. Dabei ist das Erkennen von gemeinsamen Problemen, die Besinnung auf Stärken sowie eine dementsprechende Profilierung und Aufgabenteilung innerhalb des Verbandes ein ebenso zentraler Aspekt wie die Aktivierung und Einbindung der Bevölkerung. Auch die geplante Stelle eines Projekt- und Regionalmanagers ist – wenn die Stelle unpolitisch und auf Basis fachlicher Kriterien vergeben wird – ein wesentlicher positiver Faktor für den Erfolg der Kooperation. Mit entscheidend für das Ergebnis der Kooperation ist aber auch, ob mit der ILEK eine institutionelle Grundlage geschaffen werden kann, mit der eine neue, über eine Fördergeld-Zweckgemeinschaft hinausreichende Basis der regionalen Zusammenarbeit begründen werden kann. Dafür sind eine grundlegende Klärung der internen Konfliktpunkte und die Akzeptanz des ILEK durch die Landkreise notwendig.

Eine Kreisgrenzen überschreitende Initiative, wie die hier beschriebene, war im regionalen Raum Fränkische Schweiz überfällig. Die Gemeinden des ländlichen Raumes müssen sich ihrer gemeinsamen Situation bewusst werden und entsprechend reagieren. Die Basis dafür wird von den höheren Politikebenen (EU-, Bundes-, Landesebene) in Form von entsprechenden Förderprogrammen und -grundsätzen gelegt. Die Kommunikation mit den Landkreisen und deren Akzeptanz für die Kooperationsgemeinschaft ist ein sehr wichtiger Faktor. Ängste, Vorurteile und Kompetenzstreitigkeiten müssen im Entstehen kommuniziert und geklärt, Vertrauen geschaffen werden. Zusammenarbeit und Konkurrenz müssen sich dabei nicht widersprechen, dies hängt vom jeweiligen Zusammenhang ab.¹⁹ Diesen Umständen ist auch bei der Festlegung von Kompetenzen und der Besetzung des Regionalmanagements Rechnung zu tragen. Schon das Bestehen einer

Kooperationsgemeinschaft wird von HEINTEL (2005: 19ff.) als Indikator für den Erfolg regionaler Entwicklungsarbeit herangezogen. Demzufolge sind zumindest Teile der Fränkischen Schweiz auf einem richtigen Weg.

Problematisch ist und bleibt allerdings die räumliche Beschränkung des ILEK ‚Wirtschaftsband A9 – Fränkische Schweiz‘, welche auf dem sehr engen räumlichen Kriterium ‚Einflussgebiet der Entwicklungsachse A9‘ beruht. Statt dieser Vorweg-Beschränkung des Kooperationsraumes, hätte dem Projekt eine Raumstrukturanalyse zugrundegelegt werden sollen, um einen angemessenen Problem- und Interessenraum, als Grundlage des Kooperationsraumes zu definieren. Die Gemeinden des regionalen Raumes Fränkische Schweiz, welche im Einflussbereich der Entwicklungsachsen A73 und A70 liegen,²⁰ sind mit denselben Problemstellungen und Voraussetzungen konfrontiert, werden aber nicht in das beschriebene Projekt mit aufgenommen. Hat das ‚Wirtschaftsband A9 – Fränkische Schweiz‘ Erfolg, so ist auf ähnliche Projekte in der Region zu hoffen. Leider würde sich die regionale Organisationsstruktur damit weiter verkomplizieren, anstatt sich zu vereinfachen. Diesen Aspekt sollte man bei der Weiterentwicklung des beschriebenen ILEK verstärkt mit einbeziehen, entsprechende Kontakte knüpfen und nicht in Kooperationsgrenzen, sondern in offenen, regionalen Funktions- und Strukturräumen denken. Beispielsweise könnte ein Verbund der Städte Ebermannstadt, Pegnitz und Hollfeld als Kooperationsbrennpunkte der jeweils umliegenden Gemeinden eine Entwicklungsgrundlage für den Raum Fränkische Schweiz bilden.

4 Nachhaltige Raumentwicklung – nachhaltige Handlungsräume

4.1 Region und regionaler Raum

Nachdem nun anhand der vorausgehenden Fallbeispiele einige regionale Entwicklungsinitiativen begleitende Problemstrukturen dargestellt wurden, möchte ich nun das Konzept des ‚regionalen Raumes‘ als Grundlage nachhaltiger Raumentwicklung näher erläutern. Dabei ist zuerst die Auseinandersetzung mit den Begriffen Raum und Region von wesentlicher Bedeutung.

Im Diskurs um den Begriff ‚Region‘ stehen sich offene und geschlossene Konzepte gegenüber. Ganz allgemein definiert das DUDEN – Fremdwörterbuch ‚Region‘ als „Gegend, Bereich“, sein semantischer Ursprung liegt im lateinischen ‚regio‘ für Herrschaft. Die Brockhaus-Enzyklopädie (1992; Bd. 19: 199f.) unterscheidet hingegen vier verschiedene Definitionsbereiche, wobei im politisch wirtschaftlichen Bereich ‚Region‘ als eine „homogene Raumeinheit innerhalb einer Raumgantheit“ definiert wird.²¹ Für die Perspektive der Raumplanung und -entwicklung werden im Handwörterbuch der Raumordnung vier Definitionskriterien angeführt: die funktionale Verflechtung, die administrative Definition, die Homogenität hinsichtlich bestimmter Kriterien und die individuelle, kognitive Konstruktion (SINZ 2005: 919). Aus der Vielfalt der Begriffe und Kriterien folgt eine ebenso große Bandbreite

an Regionen: Tourismusregionen, Wirtschaftsregionen, Verwaltungsregionen, Identitätsregionen und weiteren. Diesen ist gemeinsam, dass sie nach präzisen, absoluten Grenzen suchen, sich in der Realität aber vielfältig überschneiden. Diese Diskrepanz zwischen Abgrenzung und gegenseitiger Integration ist im traditionellen, alltäglichen und politischen Verständnis von Region omnipräsent und führt im Zusammenhang mit Konzepten eigenständiger, regionaler Raumentwicklung zu grundlegenden Problemen: Der Pluralität der Kommunikationsstrukturen, Akteursperspektiven, Bewertungskriterien und Definitionen kann ein geschlossenes, an starren Grenzen orientiertes Raumkonzept nicht gerecht werden. Passivität, ungenutzte Potentiale und Konflikte sind die Folge.

Im wissenschaftlichen Regionsdiskurs wird versucht, diesen Defiziten mit ‚offenen‘ Regionskonzepten entgegenzutreten, welche auf starre Grenzen verzichten, um damit dem gleichsam superpositionierten Charakter des modernen, konstruktivistischen Regionsverständnisses gerecht zu werden. HEINTEL sieht in diesen offenen Definitionen das Potential, um zukünftig die Festlegung und Wahrnehmung traditioneller Kooperations-, Kommunikations- und Raumbegrenzungen zu überwinden – eine Region soll als offenes System verstanden werden, welches von anderen Regionen, Zielsetzungen, Handlungsschwerpunkten und Fragestellungen überlagert wird und „somit nie als geschlossene Einheit betrachtet“ werden kann (HEINTEL 1998: 38f.). Dem steht das politisch-administrative, auf dem Herrschaftsgedanken basierende Regionalverständnis konträr gegenüber. Eine Öffnung dieser Perspektive stößt in den jeweils betroffenen politischen und administrativen Teilsystemen der regionalen Ebene auf große, im Selbstverständnis der Teilsysteme verwurzelte Widerstände. Sich bei der Entwicklung administrativ geteilter, regionaler Räume ergebende Dubletten, Konflikte und Differenzen sind oftmals als Folgen der Differenz zwischen dem geschlossenen Raumverständnis sektoral agierender staatlicher Akteure und der Offenheit eigenständiger, integrativer Entwicklungskonzepte zu verstehen.

Auch ich setze mich nachdrücklich für ein offenes Regionalverständnis ein, welches nicht nach Grenzen im geographischen Raum sucht, sondern versucht einer Sachlage entsprechende, flexible Raumbezüge zu bestimmen. Um diese Perspektive zu vermitteln, erscheint mir der Begriff ‚Region‘ aber als ungeeignet: ‚Region‘ impliziert eine feste, traditionelle Grenzziehung – Zusammengehörigkeit nach innen und Abgrenzung nach außen. Die, dem Begriff ‚Region‘ historisch implizierte, Starrheit und der semantische Hintergrund bringt in der Alltagssprache ein geschlossenes Regionsverständnis mit sich. Dieses kann zwar als kleinräumiges, identitätsgenerierendes und damit die Bevölkerung eines Raumes integrierendes Konzept gut vermittelt werden, für die Verbreitung einer neuen Raumperspektive ist es aber hinderlich und der Begriff zu missverständlich: Wer von einer Region spricht, impliziert damit – zumindest in der Alltagssprache – ein präzise und beständig eingegrenztes Stück der Erdoberfläche, gewissermaßen einen fixen, regionalen Ort.

Anders der Begriff ‚Raum‘, welcher (im naturwissenschaftlichen, wie sozialwissenschaftlichen Verständnis) Grenzenlosigkeit, Subjektivität und Relativität vermittelt. Damit wirkt die semantische Vielfalt und Interdisziplinarität des Begriffes nicht widersprüchlich sondern öffnend. Zwar ist nach BLOTEVOGEL (2005a: 840) keine einheitliche planungsbezogene Raumdefinition in Sicht, in meinen Augen ist die Pluralität der Definitionen aber so weit omnipräsent, dass der Begriff eine (aus Sicht der staatlichen Raumplanung problematische, weil komplexitätssteigernde) Offenheit mit sich bringt. Damit ist der Begriff ‚Raum‘ wesentlich besser geeignet, ein kontextabhängiges, offenes Regionalverständnis in Wissenschaft und Planung zu transportieren, als der Begriff ‚Region‘.

Letzterer spiegelt vielmehr die individuell gelebte Identifikation mit einem bestimmten Raum, in einer sich zunehmend entgrenzenden Welt wieder. Bei der Umsetzung regionaler Entwicklungsprojekte kann der Regionsbegriff daher eine, verschiedene gesellschaftliche Akteursgruppen motivierende, integrative Funktion übernehmen. In der wissenschaftlichen Diskussion und Planungsimplementierung hingegen kann der mehrdimensionale Begriff ‚Raum‘ dem komplexen Gesellschaftssystem wesentlich besser gerecht werden. ‚Region‘ kommt dann nur noch eine adjektive, die Aufmerksamkeit auf eine niederere Maßstabsebene richtende Funktion zu. Dementsprechend möchte ich nicht von ‚offenen Regionen‘, sondern – gleichbedeutend – von ‚regionalen Räumen‘ sprechen.

4.2 Eigenständige Konzepte der Regionalentwicklung und staatliche Entwicklungsräume

Mit dem Trend ‚Nachhaltigkeit‘ und deren Etablierung als Leitziel der deutschen Raumentwicklung (§1 Abs. 2 ROG) wurden auch verstärkt Bottom-up-Methoden endogener Regionalentwicklungskonzepte mit in den Diskurs über die Neuorientierung der deutschen Raumordnungspolitik einbezogen. Generell besteht über die Notwendigkeit einer Reform des Instrumentariums der Raumordnungspolitik Einigkeit; über das notwendige Ausmaß dieser Umorientierung jedoch weniger (BLOTEVOGEL 2006).

Die Konzepte eigenständiger, endogener Modelle der Regionalentwicklung gehen auf die 1970er Jahre zurück, welche sich als Alternative zur staatlichen Top-down-Planungsmentalität der 1950er, 60er und 70er Jahre verstanden, und die seit den 90er Jahren wieder aufgegriffen und weiterentwickelt werden.²² „Endogen“ meint in diesem Zusammenhang, dass der regionale Entwicklungsprozess auf dem Wissen, der Kreativität und den Fähigkeiten der Menschen vor Ort aufbaut, um auf diese Weise die endogenen Potentiale eines regionalen Raumes zu nutzen. „Eigenständige Entwicklung“ bedeutet, dass die Entwicklung eines Raumes nicht auf Entscheidungen ferner Entscheidungsträger angewiesen ist, sondern informelle Strukturen vor Ort, unter Einbeziehung der Bevölkerung über Konzepte und Projekte initiieren. Die Bevölkerung einer Region soll zusammenarbeiten und motiviert

werden, sich in den Prozess einzubringen, um die eigenen Kräfte effektiv nutzen und sich damit selbstständig helfen zu können. Damit sollte auch einseitigen Abhängigkeiten ländlicher Regionen von urbanen Zentren und externen Arbeitgebern entgegengewirkt werden. Eine für das methodische Vorgehen zentrale Annahme ist die Interdependenz zwischen ökonomischer und soziokultureller Entwicklung, welche auch den integrativen, an Bottom-up-Methoden orientierten Charakter der Projekte impliziert. Die konkreten Wege, Methoden und Prozesse werden generell nicht weiter konkretisiert, sondern dem jeweiligen regionalen Entwicklungsprozess und dessen organisatorischen, wie institutionellen Implementierungen überlassen. Als allgemeines Ziel kann der Aufbau einer stabilen, ökonomisch tragfähigen Region als neue, von Verwaltungsgrenzen unabhängige Kompetenzebene, welche sich selbstständig, dauerhaft und ökologisch tragfähig entwickelt, formuliert werden (vgl. HEINTEL 1998: 35; JASPER/SCHIEVELBEIN 1997: 17).

Auf der regionalen Ebene treffen Ziele, Methoden und Instrumente des ‚Zentrale-Orte-Konzeptes‘ auf der einen, und Konzepte einer eigenständigen Regionalentwicklung auf der anderen Seite aufeinander. Im Landesentwicklungsprogramm (LEP) 2003 des Landes Bayern beispielsweise wurden Zentrale Orte als Entwicklungsmotoren für ihr Umland angesehen und seitens der Planungsbehörden, auch im Hinblick auf Regionalentwicklung in ländlichen Räumen, dem Primat der Zentren entsprechend verfahren (*StMLU* 2003: 23f.). Die fehlende Erwähnung Zentraler Orte in ihrer Funktion als Entwicklungsmotoren im darauffolgenden LEP 2006 (*StWlVT*), lässt auf einen sich abzeichnenden Paradigmenwechsel schließen; dessen Ausmaß und praktische Ausgestaltung bleibt jedoch noch ungewiss.

Wie bereits dargelegt, hat das Zentrale-Orte-Konzept die regionale Ebene in seiner Funktion als Basiskonzept der Kreisgebietsreformen nachhaltig geprägt. Dieser, nach dem Leitziel heterogener Gebietseinheiten konzipierten Gebietsgliederung, stehen die strukturraumbezogenen Konzepte der eigenständigen Regionalentwicklung gegenüber. Diesen Handlungsräumen kommt jeweils in mehreren der heterogenen Verwaltungsräume nur der Stellenwert eines Teilraums unter mehreren zu. In den konträren Top-down- und Bottom-up-Ansätzen liegen generell verschiedene, sich gegenseitig aber durchaus ergänzende Entwicklungsmöglichkeiten; von staatlicher Seite werden aber lediglich die Möglichkeiten des Zentrale-Orte-Konzeptes konsequent genutzt. Die Potentiale eigenständiger Entwicklungsprojekte werden hingegen eher akzeptiert als gefördert, eine ausgewogene Kombination der Konzepte nur in Ausnahmen praktiziert. Der allmählich einsetzende Paradigmenwandel beschränkt sich bislang auf Forderungen, Angebote und, zunehmend, auch finanzielle Fördermittel (z.B. im Rahmen der ILEK). Dabei wird das Eigenengagement der Strukturregionen aber ebenso vorausgesetzt, wie deren Artikulationsfähigkeit oder der Wille der politisch Zuständigen, einen Wandel zu unterstützen. Auch der notwendige Bewusstseinswandel bei der Vielzahl an lokal und regional relevanten Akteuren wird als Selbstläufer vorausgesetzt, obwohl diesbezügliche, aus der starren und eindimensionalen Raumgliederung resultierende Defizite bekannt sind. Dabei fällt vielen Akteuren insbesondere

das Lösen ihrer (tradierten) Perspektive von den bestehenden, offiziellen, aber unflexiblen Gebietskategorien schwer.²³ Das Bewusstsein für Sinn und Zweck eigenständiger, formeller wie informeller Instrumente in einem sachbezogenen und von Verwaltungsgrenzen unabhängigen Raum muss sich ebenso entwickeln, wie die Akzeptanz derselben. Wandel muss durch entsprechende Programme gestützt und durch Anreize aktiv gefördert werden, ohne jedoch ein Korsett vorzugeben. Beim Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen stehen Akteure eigenständiger Konzepte einer Vielzahl von Problemen gegenüber, welche durch die administrative Teilung des Handlungsraumes noch vervielfacht werden: Die relevanten Akteure multiplizieren sich, bei sich gleichzeitig mindernder Zuständigkeit; gleiches gilt für den sich verkomplizierenden institutionellen und organisatorischen Rahmen, welcher seinerseits nicht institutionalisiert ist, dafür aber eine Vielzahl an Zuständigkeits- und Verantwortungsdubletten mit sich bringt.²⁴

4.3 Grenzen in regionalen Räumen

Die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit und Koordination um unerwünschte Grenzfolgen zu lindern ist nicht neu. In Bezug auf zwischenstaatliche Grenzen sind die Folgen der Teilung offensichtlicher und Teil der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die vorhandenen Staatsgrenzen werden als solche wahrgenommen, und es wird, unterstützt durch Bundespolitik und EU-Förderprogramme, aktiv versucht, deren unerwünschte Folgen durch integrierende Kooperation zu lindern. Selbstverständlich sind die Konsequenzen zwischenstaatlicher Grenzen weitreichender als die von Landkreisgrenzen, im Allgemeinen sind die Folgen jedoch durchaus vergleichbar: Grenzen produzieren an der Peripherie der von ihnen begrenzten Räume Grenzümgebungen. Sie begrenzen politische und administrative Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Wählerschaften, teilen Planungsräume, Organisationsstrukturen und Infrastruktureinrichtungen. Soziale Netzwerke werden von Grenzen ebenso eingeschränkt, wie der öffentliche Aufmerksamkeitsfokus, z.B. aufgrund an Verwaltungsräumen orientierten Lokalteilen in den Zeitungen. Der Umstand, dass sich die deutsche Verwaltungsgliederung nicht an Strukturräumen, sondern an Zentralen Orten und deren „Ergänzungsgebieten“ orientiert, wird von höheren Politikebenen ignoriert, und der Raumbezug regionaler Entwicklung nicht an raumstrukturellen, sondern an Verwaltungsgrenzen ausgerichtet. Die Auswirkungen auf die von vielen Seiten geforderte, nachhaltige (weil endogene und eigenständige) Regionalentwicklung sind weitreichend: Derartige Projekte haben sich, um handlungsfähig zu sein, an den Grenzen der Verwaltungsräume (Landkreise) zu orientieren. Eine Abgrenzung aufgrund einer homogenen Raumstruktur führt im ländlichen Raum zur Vervielfachung der zu integrierenden, jeweils aber nur peripher betroffenen Akteure und damit zu einer enormen, im Rahmen von Bottom-up-Initiativen kaum zu bewältigenden, Komplexitätssteigerung der Projekte.

Die Notwendigkeit, die den alternativen Raum-Perspektiven innewohnenden, Chancen schnell zu erkennen und zu nutzen, ist für die nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfähigkeit eines regionalen Raumes im globalen, interregionalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Die Praxis einer solchen regionalen Organisationsstruktur kann und soll jedoch nicht vorgegeben werden, sondern sollte sich, den jeweiligen strukturellen Gegebenheiten entsprechend, eigenständig entwickeln. Eine solche Institutionalisierung kann z.B. im Rahmen eines regionalen Agenda 21-Prozesses initiiert, und von einem Regionalmanagement moderiert und begleitet werden, um so einen schrittweisen Aufbau eines offenen, regionalen Governance-Systems zu gewährleisten.

Ein erfolgreiches Mittel zur Förderung dieses Perspektivenwandels sind Förderprogramme der EU. Finanzielle Förderung kann viele traditionelle Widerstände überwinden und neue Kooperationsmodelle in Win-win-Szenarien transformieren. Dabei fehlt jedoch eine grundlegende raumstrukturelle Analyse zur Eruiierung eines angemessenen (nachhaltigen) Handlungsraumes (welcher die Grundlage regionaler Entwicklung und Voraussetzung für die Förderwürdigkeit eines Konzeptes sein sollte). Ziel eines solchen Prozesses soll die Wahrnehmung von regionalen Zusammenhängen im Raum sein, anstatt nach Zusammenhängen in künstlich begrenzten Raumeinheiten zu suchen.

Ein Vergleich der Raumkonzeptionen des Zentrale-Orte-Konzeptes mit denen eigenständiger Entwicklungskonzepte zeigt, dass gerade in der Gegensätzlichkeit der Ansätze ein Synergiepotential für die Nachhaltigkeit von Entwicklungsansätzen, entsprechend dem Konzept der ausgewogenen Doppelnutzung nach BÄTZING (2000b: 2ff.), liegt. Um dieses zu nutzen, müssen sich insbesondere die staatlichen Akteure für neue, flexiblere Formen kooperativen Handelns in der Region öffnen und von unangemessenen Raumperspektiven lösen: Räume sind keine statisch abgegrenzten politische Einheiten, sondern sich ständig wandelnde Resultate gesellschaftlicher Prozesse in ihrer topographischen Umgebung.

Ein solcher Perspektivenwandel stößt natürlich auf Widerstände, wie am Folgenden Beispiel der „Initiative Regionalentwicklung Fränkische Schweiz“ gezeigt werden kann.

Eine umfassende Diskussion über diese Problematik wird nicht geführt, regionale Eigeninitiative vorausgesetzt und passive oder gelähmte regionale Räume sich selbst überlassen. Nachhaltigkeit bleibt eine vage, rhetorische politische Zielvorgabe.

5 Die 'Initiative Regionalentwicklung Fränkischen Schweiz' – Über das Scheitern einer Bottom-up-Initiative

Das Entwicklungsprojekt 'Initiative Regionalentwicklung Fränkischen Schweiz' war eine klassische Bottom-up-Initiative. Bemerkenswert ist dabei, dass keiner der drei Initiatoren aus der Fränkischen Schweiz stammt, sondern diese allesamt

zugezogen sind. Ziel des Projektes war es, nach Auskunft Beteiligter, die den Gesamttraum Fränkische Schweiz betreffenden Probleme in eben diesem Raum zu thematisieren und eine Diskussion über regionale Lösungskonzepte anzustoßen. Die Notwendigkeit für eine solche Initiative leiten die Initiatoren aus der administrativen Teilung der Fränkischen Schweiz in Verbindung mit dem Fehlen einer regionalen Kommunikationsplattform her. Es sei nötig, Probleme themenübergreifend zu besprechen und gemeinsam Lösungswege zu erarbeiten (*Interview 2006*).

Allgemeines Ziel war es zunächst, die Bevölkerung und verantwortliche Akteure auf das Problem mangelnder Kooperation und Kommunikation im Strukturraum Fränkische Schweiz aufmerksam zu machen, um so einen regionalen Diskurs über Möglichkeiten und Probleme gemeinsamen Handelns anzustoßen. Vom Scheitern einer kurzfristig anberaumten Bewerbung beim Bundeswettbewerb ‚Regionen Aktiv‘ ließ man sich nicht entmutigen und organisierte, von Zuspruch motiviert, im Frühjahr 2002 eine mehrteilige Veranstaltungsreihe zum Themenbereich ‚Regionalentwicklung in der Fränkischen Schweiz‘. Als Eröffnungsveranstaltung war eine Podiumsdiskussion regionaler Politiker geplant, zu welcher regional verantwortliche Personen, darunter auch die Landräte der Landkreise Bamberg, Forchheim und Bayreuth, eingeladen worden waren. Letztere erschienen jedoch nicht zu der Veranstaltung, sondern ließen sich vertreten. Das auf die Unterstützung und die Zusammenarbeit der Landkreise angewiesene Projekt stand damit von Beginn an unter keinem guten Vorzeichen. Auch bei den folgenden Veranstaltungen hielt sich das Engagement der lokalen und regionalen Politik in Grenzen; lediglich junge Politiker, auf der Suche nach Profilierungsmöglichkeiten, hätten sich engagiert gezeigt. Auch die gespaltene regionale Zeitungslandschaft erwies sich als problemträchtig: Nicht in allen regional relevanten Zeitungen wurde über die Veranstaltungen berichtet und die gedruckten Artikel erschienen an unterschiedlichen Tagen, so dass die Ergebnisse der Veranstaltungen nie ins Zentrum der Tagesagenda, und damit der öffentlichen Aufmerksamkeit rückten (*Interview 2006*).

Auf die Ursachen für das Scheitern der ‚Initiative Regionalentwicklung Fränkische Schweiz‘ hin angesprochen, werden seitens der Beteiligten zwei zentrale Faktoren angeführt: Ein wesentliches Problem sei die mangelhafte finanzielle Situation des Projektes gewesen. Jedes Engagement war ehrenamtlich und damit alle Beteiligten anderweitig berufstätig. Dies habe mit dazu beigetragen, dass die Protokolle und Ergebnisse niemals schriftlich ausgearbeitet und verbreitet wurden, und dadurch schnell wieder in Vergessenheit geraten seien.²⁵ Als zweiter Punkt wird das fehlende Interesse der regional Verantwortlichen genannt: Entscheidungsträger seien eben nur in Ausnahmefällen anwesend gewesen,²⁶ anstatt Probleme und die mangelhafte Kooperationsmentalität anzusprechen, sei seitens der Politik „Harmonie im Sinne der Heimat“ (*Nordbayerischer Kurier*: 10.4.02) demonstriert und damit ein offener Diskurs verhindert worden. In Interviews mit verschiedenen Akteuren wurde das Lösen alter, latent bestehender Konflikte in der Region von einer Vielzahl regionaler Akteure als zentrales regionales Problem angesprochen, in den Veranstaltungen selbst ging dieses Thema aber unter. Auf-

grund der Folgenlosigkeit der Veranstaltungsreihe ist auch das Engagement der Organisatoren eingeschlafen und die ‚Initiative Regionalentwicklung Fränkische Schweiz‘ zum Erliegen gekommen.

Von nicht direkt beteiligten Akteuren wird die Initiative in den im Frühling und Sommer 2006 geführten Interviews tendenziell negativ (u.a. als „Flop“ oder „Stammtischentwicklung“) bewertet. Die Ursachen für den fehlenden Erfolg werden auf die mangelnde Akzeptanz der Initiatoren in der Region und die fehlende Unterstützung durch die Landkreise zurückgeführt. Letzteres bestätigt sich auch im Gespräch mit Verantwortlichen der Landkreise: Diese konnten sich entweder nicht mehr an das Projekt erinnern, oder machten deutlich, dass derartige Initiativen als eine Konkurrenz zu landkreisinternen Projekten angesehen würden. Andere nennen die Faustregel, dass die jeweils Verantwortlichen im Gegenzug für die Unterstützung eines Projektes vorzeigbare Erfolge und Gegenleistungen in ihrem Sinne erwarten. Dieser Hintergrund produziert in Verbindung mit der großen Kulisse an einzubeziehenden Verantwortlichen zwangsläufig Zielkonflikte. Das daraus resultierende Desinteresse macht eine eigenständige Entwicklung so gut wie unmöglich – Bottom-up-Initiativen können sich unter solchen Voraussetzungen schon glücklich schätzen, wenn nicht gegen sie gearbeitet wird.

Ein Vertreter eines Landkreises ist im Interview (2006) sehr direkt und macht unumwunden deutlich, dass regionale Entwicklungsinitiativen mit eigenständiger Agenda, zum Scheitern verurteilt seien, wenn sie zu „einer Art APO“ verkommen (also eine Gegenposition zur Arbeit des Landkreises beziehen). Endogene Regionalentwicklung sei eine planmäßige Abkopplung vom Weltmarkt und daher rigoros abzulehnen. ‚Agenda 21‘ wird als rein ökologisch ausgerichtetes Konzept angesehen, welches aber, aufgrund der traditionellen Naturverbundenheit der Bevölkerung im Landkreis, überflüssig sei. Wenn, dann seien derartige Projekte Sache der Kreisentwicklung, diesbezügliche Bürgerinitiativen seien in Ordnung, wenn die „Bürgeraktivierung“ vom Landkreis vorgenommen werde (*Interview 2006*).

Derartige Einstellungen machen Bottom-up-Initiativen, zumal grenzüberschreitende, so gut wie unmöglich: Jede Initiative, die nicht vom Landkreis ausgeht, wird als Konkurrenz und Gefahr für die Geschlossenheit des Landkreises wahrgenommen, damit abgelehnt und bekämpft.

6 Homogen oder Heterogen? – Zur Konzeption eines nachhaltigen Handlungsraumes

Bisher wurde auf die der deutschen Raumgliederung auf regionaler Ebene zugrundeliegenden Konzepte eingegangen und daraus resultierende Probleme für die eigenständige Entwicklung peripherer Strukturräume dargestellt. Damit soll die Gliederung der regionalen Ebene nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden; nach dem Maßstab der Homogenität konzipierte Verwaltungsräume lösen einige,

schaffen aber ebenso viele neue Probleme. Die Schlussfolgerung hinsichtlich eines nachhaltigen Raumkonzeptes ist also keine dualistische, sondern eine integrierende. Es soll jedoch deutlich werden, dass Landkreise, als nach Maßstäben der Heterogenität konzipierte Gebietskörperschaften, den Ansprüchen einer eigenständigen (und damit nachhaltigen) Regionalentwicklung nicht gerecht werden können. Um der Nachhaltigkeit regionaler Entwicklung eine Grundlage zu geben, müssen die mit einem Problem konfrontierten Kompetenzen und Potentiale grenzübergreifend gebündelt, abgestimmt und ergänzt werden. Um dies auch in peripheren, ländlichen Räumen zu gewährleisten, müssen die bestehenden heterogenen Raumstrukturen durch die Institutionalisierung relativ homogener Entwicklungsräume ergänzt werden. Im Gegensatz zur Institutionalisierung einer ‚Region‘, soll der Begriff des ‚regionalen Entwicklungsraumes‘ von vornherein die Offenheit dieser Struktur zum Ausdruck bringen und so ein neuerliches Denken in Grenzen und eine neuerlich beschränkte Perspektive verhindern.

Eine mögliche Umsetzung eines integrativen Raumkonzeptes wäre die Institutionalisierung eines regionalen Kernraumes als Schnittmenge natürlicher und sozialer Strukturräume. Ein solcher regionaler Kernraum wäre weder begrenzt noch absolut, sondern offen, flexibel und relativ. Kernraum und ‚Periphererraum‘ bestehen daher nicht nebeneinander, sondern integrieren und durchdringen sich wechselseitig – ein Kernraum ist dann Teil des Periphererraumes der in seinem Periphererraum institutionalisierten Kernräume.²⁷ Der konstruktivistische Charakter eines solchen Raumkonzeptes kann es ermöglichen, die Raumgliederung den sich wandelnden Anforderungen flexibel anzupassen. Zentren können ihre Bedeutung als Peripherie (ihres Umlandes) erkennen und umgekehrt. Die kernräumlichen Eigenschaften sind qualitativ, nicht quantitativ, und damit nicht auf urbane Räume beschränkt, sondern unabhängig der quantitativen Raumeigenschaften institutionalisierbar. Der Dualismus von Zentrum und Peripherie ist relativ und konstruiert – die bestehenden Unterschiede dadurch aber nicht minder groß.

Um auf die einleitend gestellte Frage nach dem Wesen eines nachhaltigen Handlungsraumes zurückzukommen: Entspricht ein homogener Handlungsraum einem nachhaltigen Handlungsraum? So formuliert, muss die Frage verneint werden. Eine auf struktureller Homogenität beschränkte Raumperspektive ist ebenso wenig als nachhaltig zu bewerten, wie einseitig auf Heterogenität fixierte Perspektiven: Ein homogener Raum ist verstärkt verwundbar, ein heterogener Raum kann seinen Teilräumen nicht gerecht werden. Entscheidend für die Nachhaltigkeit eines Entwicklungs-/Planungsraumes ist die Offenheit der dominierenden Raumperspektive. Eine offene Perspektive kann den Nutzen der Institutionalisierung homogener wie heterogener Raumstrukturen erkennen und die sich ergänzenden Potentiale nutzbar machen, ohne sich künstlich durch Grenzen einzuschränken. Die Institutionalisierung der heterogenen Raumstrukturen auf regionaler Ebene ist seit langem vollzogen und erschwert durch die dadurch geschaffenen Grenzen eine sektorenübergreifende Institutionalisierung auf Basis homogener Raumstrukturen. Da die heterogenen Verwaltungsräume als Teilsysteme des politischen

Systems über weitreichende Gestaltungs Kompetenzen verfügen, ist die regionale Raumbene auch entsprechend stark von diesen geprägt. Aus systemtheoretischer Perspektive ist Grenzerhaltung (die Erhaltung der Differenz eines Systems zu seiner Umwelt) gleichbedeutend mit Systemerhaltung (LUHMANN 1984: 35). Bezogen auf die topographisch recht eindeutig verortbaren Teilsysteme des politischen Systems (z.B. Landkreise), scheidet eine Öffnung der Raumperspektive politisch-administrativer Akteure an ihrer systeminternen Logik und der Raumgebundenheit ihres Wirkungsbereiches. Das Aufweichen politischer Grenzen weckt Ängste, dass dies der Macht des jeweiligen politischen Teilsystems abträglich wäre. Entsprechend groß sind die Widerstände seitens der jeweils Verantwortlichen.

In Folge von Gebietsreformen und der Beharrlichkeit der bestehenden politischen Raumgliederung ist in meinen Augen eine multisektorale Institutionalisierung homogener Räume das zu einer potentiell nachhaltigen Raumgliederung fehlende Element. Aufgrund entgegengerichteter Widerstände benötigt ein solcher Prozess besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung: So müssen beispielsweise Anreize geschaffen werden, um die Öffnung der Raumperspektive auch im Sinne der Politik als absehbar vorteilhaft zu gestalten. Dies kann durch Druck, Fortbildung und finanzielle Anreize geschehen.

Als konzeptioneller Hintergrund für integrative, homogene Handlungsräume bietet sich beispielsweise das Konzept der Kulturlandschaft nach CRUDES an. Dieses erfasst historische und gegenwärtige anthropogene Einflüsse auf den Charakter einer Landschaft und kreiert somit, vor dem Hintergrund der jeweiligen kultur- und naturräumlichen Voraussetzungen, einen wertneutralen, naturräumliche wie gesellschaftliche Indikatoren berücksichtigenden Raumbezug (vgl. APOLINARSKI/GAILING/RÖHING 2004: 6ff.). Dieser ist kein theoretisches Konstrukt, sondern durch seine kulturelle Dimension auch im Bewusstsein der Bevölkerung verankert und oftmals, beispielsweise in Form von Naturparks, Tourismusräumen oder regionalen Initiativen bereits sektoral institutionalisiert.²⁸ An Grundlagen und Argumenten für einen Perspektivenwandel fehlt es nicht, allein die tradierte, aber beharrliche Praxis wird dem nicht gerecht.

Von einer vorgegebenen Geographie, die sich (wenn man beim Haus bleiben will) von den Zimmern, die so klein sind, dass man „in ihnen nichts machen kann“, bis hin zum legendären Dachboden „auf dem man alles mögliche machen kann“, erstreckt, berichten die Alltagserzählungen trotz allem von dem, was man in ihnen und mit ihnen machen kann. Auf diese Weise wird der Raum gestaltet. Michel de CERTEAU²⁹ (1988: 352)

Anmerkungen

- 1) Diese sind nach BÄTZING (2000a: 5f.) über den ländlichen Charakter des Raumes, die Lage „im Städtedreieck Bamberg, Forchheim, Erlangen“, die Einwohnerdichte (<150 EW/km²) und Sektoralstruktur der Erwerbstätigen (Dominanz des I. oder III. Sektors) sowie die auf mehrere Ober- oder Mittelzentren hin orientierten Auspendlerverflechtungen definiert.
- 2) Kulmbach und Erlangen-Höchstadt
- 3) Der Begriff Kulturlandschaft liegt im politischen Trend, wird aber sehr unterschiedlich definiert und verstanden. Die Fränkische Schweiz ist dabei sowohl aus nüchterner raumwissenschaftlicher Perspektive („jede anthropogen veränderte Landschaft unabhängig von qualitativen Aspekten und normativen Festlegungen“) wie auch im engeren (traditionellen) Sinne nach Crudes („Landschaftsindividuum eines bestimmten Landschaftstyps auf einer hohen Stufe qualitativer Ordnung“) als homogene Kulturlandschaft anzusehen (APOLINARSKI/GAILING/RÖHRUNG 2004: 6ff.).
- 4) Eine Ausnahme bildete hier die Ortschaft Bruchmühlen (teils Niedersachsen, teils NRW), welcher anlässlich der unterschiedlichen Nichtrauchergesetzgebungen auf engstem Raum die Aufmerksamkeit überregionaler Medien (Artikel „Der Große Graben“ *Süddeutsche Zeitung* vom 3.8.07 und NDR) zuteil wurde. Dabei fanden auch soziale Aspekte der Landesgrenzen Eingang in die Berichterstattung. Über kurzfristige Aufmerksamkeit hinaus hat die Berichterstattung aber keine Konsequenzen nach sich gezogen.
- 5) Er betrachtete Zentralisierung nicht als Naturgesetz der Modernisierung, sondern als historisch dialektischen Prozess im Wechsel von Konzentration und Zerstreuung.
- 6) Abgesehen von der Gemeinde Heinersreuth liegen alle Gemeinden im Tourismusgebiet Fränkische Schweiz.
- 7) Die Bürgermeister treffen sich auch alle drei Monate zu einem Bürgermeisterstammtisch, welcher mittlerweile sehr gut angenommen wird (*Interview 2006*).
- 8) Die Neuburg ist ein 587 hoher Zeugenberg im Gebiet der Gemeinde Mistelgau.
- 9) vgl. <<http://www.neubuerg-fraenkische-schweiz.de/>> 03.07.2006.
- 10) Beispielhaft wird die Frage „Wer kann mit wem?“ genannt (*Interview 2006*).
- 11) Von dieser mit Anhängen etwa 200 Seiten umfassenden Fassung existiert lediglich ein einziges ungebundenes Exemplar, welches zusammen mit anderen Dokumenten in einen Ordner geheftet ist.
- 12) Aus den Rückmeldungen auf die Einladungen geht hervor, das lediglich 60 von über 300 geladenen Gästen zusagten.
- 13) In dieser wird Klaus Reppel mit den deutlichen Worten „Streit muss sein, die selbstzerfleischenden Äußerungen in der Öffentlichkeit künden aber geradezu von einer Todessehnsucht“ zitiert. Fränkischer Tag 16.02.2004.
- 14) Aufseß steht als Gemeinde mit der auf die Einwohnerzahl umgerechnet weltweit höchsten Brauereidichte im Guinness-Buch der Rekorde.
- 15) Bei dem – laut der Tourismuszentrale – aber nicht alle Beteiligten anwesend waren (*Interview 2006*).
- 16) Quelle: 1. und 2. Auflage des Prospektes ‚Fränkische Schweiz Aktiv – ‚Brauereien-Erlebnis‘
- 17) Ende des Jahres 2007 werden auf der Homepage der Gemeinde sieben, davon drei durch die Ortschaft verlaufende Bier-Routen beworben. <<http://www.pottenstein.de>>, 15.10.2008.
- 18) GAK: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
- 19) Diesen Zusammenhang versucht die Modewortschöpfung ‚Koopkurrenz‘ zu erfassen.
- 20) Dies entspräche zusammen mit der A9 und dem Kriterium Kulturlandschaft Fränkische Schweiz in etwa dem Untersuchungsraum.

- 21) Als Abgrenzungskriterien werden „statistisch analytische Erhebungseinheiten (Gemeinden oder Kreise) sowie das Vorhandensein struktureller Gemeinsamkeiten und sich ergänzender Unterschiede“ (Brockhaus Bd.19: 200) angeführt. „Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die Differenz zwischen politisch-administrativen Regionalisierungskriterien und denen „in Konzepten ‘endogener’ bzw. ‘eigenständiger’ Regionalentwicklung“ (ebd.).
- 22) Dabei nimmt Österreich eine Vorreiterrolle hinsichtlich der Einbindung endogener Konzepte in die Praxis staatlicher Regionalplanung und -entwicklung ein.
- 23) Aus systemtheoretischer Perspektive kann gefolgert werden, dass dies auch nicht dem ‚Sinn‘ des Politischen Systems – Machterhalt – (und noch viel weniger dem des Verwaltungssystems) entspricht und diesem sogar zuwiderläuft, solange kein Druck ausgeübt wird oder starke Anreize gesetzt werden.
- 24) Ansätze mit dieser Situation umzugehen werden von KNIELING/DANIELZYK/FÜRST (2001: 47f.) im Rahmen ihrer ‚Maßnahmen zur Förderung kooperativer Regionalplanung‘ aufgeführt.
- 25) Es wurde mir berichtet, dass ein Student diese Aufgabe übernommen habe, dieser dann aber nie nachgekommen sei.
- 26) Nach Auskunft der Veranstalter seien in der Regel nur die Bürgermeister der Veranstaltungs-orte erschienen.
- 27) Die bestehenden Verwaltungsräume der regionalen Ebene (z.B. Landkreise) sind somit Kernräume heterogener, zentralörtlicher Verflechtungsbereiche in deren Peripherraum relativ homogene, rurale Kernräume, beispielsweise im Form von Kulturlandschaftsräumen – institutionalisiert als Naturparks/Tourismusregionen/Kulturlandschaften – integriert sind und deren Peripherräume wiederum urban geprägte Kernräume integrieren.
- 28) Als für den vorliegenden Sachverhalt beispielhaft, kann die Entwicklungsinitiative „Erholungs-landschaft Stauden“ genannt werden, welche seit 1996 versucht die aus der administrativen Teilung der Kulturlandschaft herrührenden Probleme selbstständig zu überwinden, mit dem Ziel gemeinsam effektiv handeln zu können.
- 29) Mit Zitaten von Bidou/Ho Tham Kouie.

Literatur

- APOLINARSKI, I., GAILING, L. & A. RÖHRING. 2004: Institutionale Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. In: Working Paper, *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung* (Hg.), Erkner. <<http://www.irs-net.de/download/kulturlandschaft.pdf>> 23.03.2008.
- BÄTZING, W. 2000a: Die Fränkische Schweiz – eigenständiger Lebensraum oder Pendler- und Ausflugsregion? Überlegungen zur Frage einer „nachhaltigen“ Regionalentwicklung. In Becker, H. (Hg.): *Bamberger Geographische Schriften, Sonderfolge 6*, Bamberg.
- BÄTZING, W. 2000b: Regionalspezifische Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsziele. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung*. Handreichung zur Operationalisierung, Hannover: 162-168. <<http://www.geographie.uni-erlangen.de/wbaetzing/lit/arlbeitr.pdf>> 23.03.2008.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StWIVT)* (Hg.) 2006: *Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006*. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU)* (Hg.) 2003: *Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003*. München.
- BLOTEVOGEL, H.H. 2006: Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzepts. Dortmund. <www.raumplanung.uni-dortmund.de/rlp/Personal/Blotevogel/blotevogel.php> 23.03.2008.
- BLOTEVOGEL, H.H. 2005a: Raum. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover: 831-841.

- BLOTEVOGEL, H.H. 2005b: Zentrale Orte. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: 1307-1315.
- CERTEAU, M. de. 1988: Praktiken im Raum. In: DÜNNE, J. & S. GÜNZEL. (Hg.) *Raumtheorie*, Frankfurt: 343-354.
- CHRISTALLER, W. 1933 (Neudr. 1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verteilung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Darmstadt.
- DANNHÄUSER, M. 2001: Rund um die Neubürg /Fränkische Schweiz. Regionalmanagement im Umsetzungsprozess. Bayreuth (= Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Bd. 202).
- HEINTEL, M. 2005: Regionalmanagement in Österreich. Professionalisierung und Lernorientierung. Wien (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung; Bd. 8).
- HEINTEL, M. 1998: Einmal Peripherie – immer Peripherie? Szenarien regionaler Entwicklung anhand ausgewählter Fallbeispiele. Wien (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung. Bd. 5).
- JASPER, U., SCHIEVELBEIN C. et al. 1997: Leitfaden zur Regionalentwicklung. Rheda-Wiedenbrück.
- KNIELING, J., DANIELZYK, R. & D. FÜRST. 2001: Warum „kooperative Regionalplanung“ leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist. Ergebnisse eines Forschungsprojektes. In: *DISP*, Bd. 145/2: 41-50. <<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/content/view/full/358/>> 24.03.2008.
- LUHMANN, N. 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main, 1. Aufl.
- MÜNZER, E. 1995: Gebietsreform. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Braunschweig: 365-370.
- Reppel + Partner. 2004: „Kein schöner Land...“ Tourismus-Leitbild: Zukunftswerkstatt 2015 – Kurzfassung. *Gebietsausschuss Fränkische Schweiz* (Hg.), Ebermannstadt.
- Reppel + Partner. 2003: Abschlussbericht „Tourismus-Leitbild: Zukunftswerkstatt 2015. Karlsruhe-Durlach.
- SINZ, M. 2005: Region. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: 919-923.
- SPEHL, H. 2005: Nachhaltige Raumentwicklung. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: S. 679-685.
- THÜMMLER, M. 2006: Integrierte Ländliche Entwicklung. Regionales Wirtschaftsband Frankenalb. Sachvortrag Bürgermeister Thümmeler. <<http://www.stadt-pegnitz.de/pdf/Ratsinfo/VWA%2022032006/ILE.pdf>> 26.6.2006.
- VOIGT, G., KAULICH, B. & W. RÜFER. 1992: Vom Land im Gebirg zur Fränkischen Schweiz – Eine Landschaft wird entdeckt. In: *Fränkische-Schweiz-Verein* (Hg.): Schriftenreihe des Fränkische-Schweiz-Vereins. Die Fränkische Schweiz – Landschaft und Kultur. Bd. 8, Erlangen.

