

## KREATIVE MILIEUS UND INTERKOMMUNALE KOOPERATION ALS TEILSTRATEGIEN DER REGIONALPOLITIK/ ERFAHRUNGEN AUS DEN LETZTEN 30 JAHREN

*Maier Jörg, Michael Breitenfelder*

*Bayreuth – Pegnitz*

*DOI: 10.33538/TVT.1904.ksz1-2.3*

### **Abstract**

Cooperation at municipality level is a long known solution for the management of existing problems. Creative milieus allow cooperation on the ground of existing trust. Cooperations with upper administrative tiers on qualitative grounds, like regional tourism advertisements or image campaigns at regional level, seem to yield to more results than quantitative cooperations based on daily challenges. This is also demonstrated by the experiences of the municipal cooperations of the settlements of the A9 – Fränkische Schweiz business community, which show, on the one hand, that such cooperations already exist, even though to a limited extent (mostly only at the level of administrative associations), and, on the other hand, that such cooperations are often unsuccessful. There are several reasons for this: leaders of the municipal administration often say that new tasks at the level of joint administration are not reasonable or possible, due, among other things, to bureaucratic obstacles. Nevertheless we can see examples from other regions for innovative solutions at intermunicipal level. This requires in the first place, “makers”, i.e. dedicated persons within the municipal administration, with strong network relations and adequate information within the region. It is a frequently mentioned problem recently that the relations among the respective municipalities or the knowledge of the other municipalities are often limited to the person of the mayor and even the leaders of the neighbouring municipalities may not know each other personally.

This calls for a “functional reform”, i.e. project-based cooperation according to the areas/topics of daily operation, in order to exploit possibilities like savings and enhanced work efficiency. Freely available personal resources could be utilised, in addition to the classic administrative tasks, in new areas, allowed by the reasonable concentration of the municipal tasks. Of course there are fields where such cooperations do not seem possible, e.g. protection against fire.

**Keywords:** *creative milieus, cooperation, Fränkische Schweiz, functional reform*

## Einführung: Neue Wege der Regionalpolitik

Gesellschaftliche Wertbildungen und politische Strategien, finanzielle Ressourcen und weltweite Trends tragen dazu bei, dass Grundfragen der Gesellschaft allenthalben, meist mit einer eindeutigen Stoßrichtung immer wieder neu beantwortet werden. Dies führt aus längerfristiger Sicht häufig zu einem Auf und Ab der Bewertung. Die Regionalpolitik ist dafür ein gutes Beispiel, nimmt man nur die Herausforderungen ländlicher Räume und ihre Förderung durch die EU. Die kreativen Milieus und damit auch die interkommunale Kooperation hatte so einen ersten Höhepunkt in der Diskussion in den 90-er Jahren des letzten Jahrhunderts, eine Neubelebung um 2011/2012 und erfährt aktuell wieder eine regionale Ausdehnung.<sup>1</sup> So enthielt das Spotlight 2018 300 kreative Milieus in Europa mit besonderer Betonung in Ländern wie Bulgarien, Finnland, Griechenland, der Schweiz, der Slowakischen Republik und Ungarn<sup>2</sup>. Daher war es richtig und notwendig, dass wir uns mit diesem Thema, seinen Möglichkeiten aber auch Grenzen auseinandersetzen. Deshalb, weil in den 90-er Jahren die Diskussion vor allem bei der Regionalwirtschaftslehre und angewandten Wirtschaftsgeographie lag, hat sie sich nun auf alle Regionalwissenschaften ausgedehnt, von stark theoretisch begründeten Konzepten zu praktischen Einsätzen in der Regional- und Kommunalentwicklung geführt<sup>3</sup>.

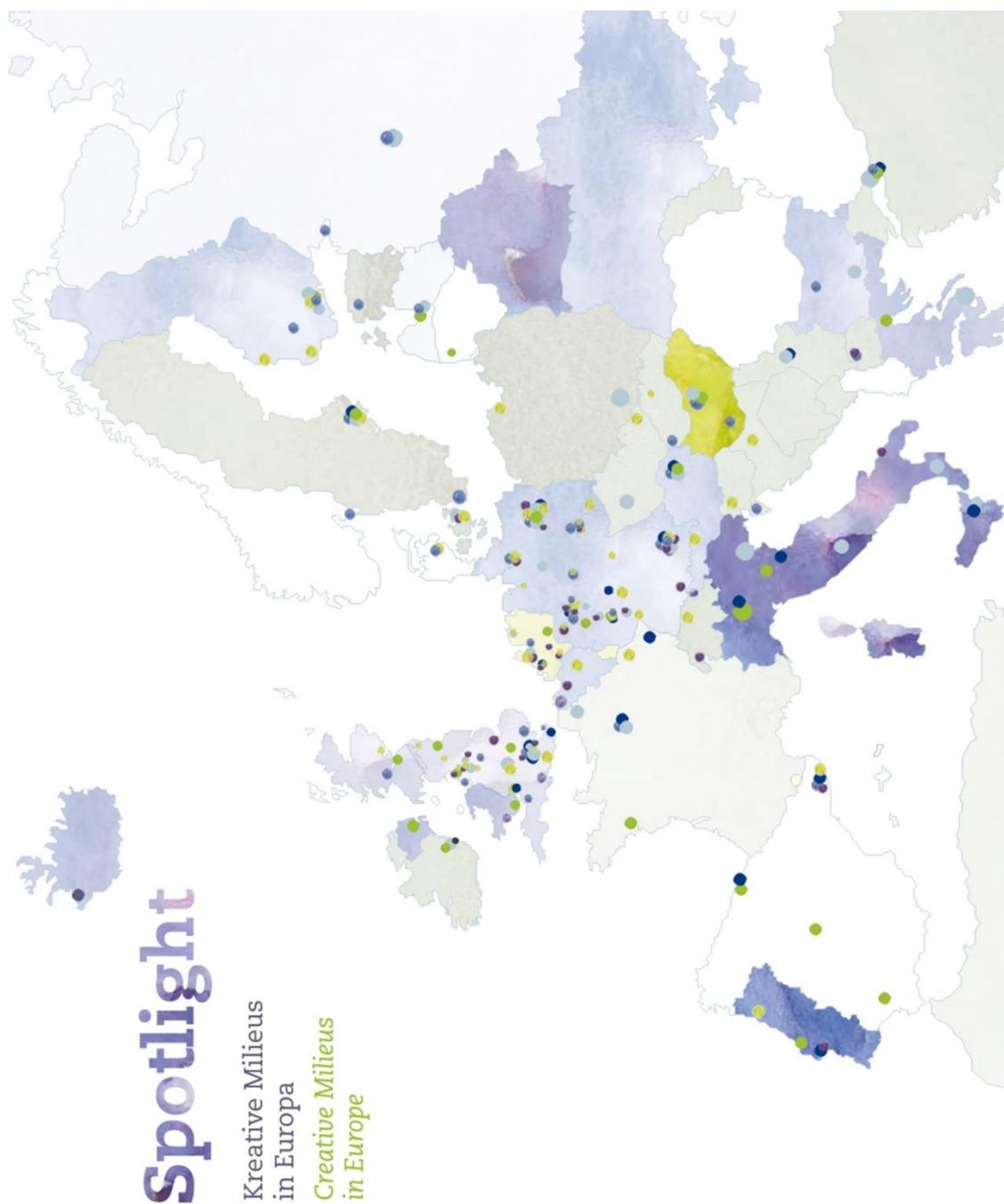
---

<sup>1</sup> Camagni, R., local „milieu“, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space, in: Camagni, R. (Hrsg.), *Innovation networks: spatial perspectives*, London 1991, S. 1, vgl. u.a. Fromhold-Eisebith, M., Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung, in: *Geographische Zeitschrift*, 83. Jg., H.1, 1995, S. 30–47; Rösch, A., Kreative Milieus als Erklärungsansatz regionaler Entwicklung – dargestellt am Beispiel des Raumes Coburg, in: *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung*, H. 179, Bayreuth 1998; Obermaier, F., Kreative Milieus und Netzwerke – Neue Erklärungs- und Strategieansätze der Regionalentwicklung sowie deren empirische Überprüfung anhand von Fall-Studien in Bayern, in: *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung*, H. 186, Bayreuth 1999; Zenk, M., Grenzüberschreitende lokale Zusammenarbeit im bayerischen Grenzraum zur Tschechischen Republik, in: *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung*, H. 196, Bayreuth 2000; Bodenschatz, Th., Kooperation und Vernetzung als Strategie der kommunalen Wirtschaftspolitik in Kernstädten von Verdichtungsräumen, in: *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung*, H. 210, Bayreuth 2002

<sup>2</sup> Spotlight, London 2017

<sup>3</sup> vgl. als Beispiel Deskalakis, M., Vehreschild, Ph., *Innovation, Kreativität und Kooperation in Stadt- und Landkreis Kassel*, Reihe empirische Analysen, 6, Kassel 2011 oder *Agrarsoziale Gesellschaft*, ASG-Frühjahrstagung 2015 in Bamberg, Göttingen 2016

**Karte 1:**



*Quelle: Spotlight 2017, Condor 2017*

## 1. Grundfragen kreativer Milieus

Die Diskussion um kreative Milieus entstand in einer Zeit des gravierenden Strukturwandels, in Deutschland nach der Wiedervereinigung und der Suche nach neuen Instrumenten der regionalen Entwicklung. Gleiches galt für die Jahre nach dem großen Bankencrash, wobei in der Betonung der weichen Standortfaktoren des Regionalbewußtseins, der kreativen Milieus mit ihrem hohen Anspruch an gegenseitigem Vertrauen der regionalwirtschaftlichen Akteure und interkommunaler Kooperation die Chance für neue Ansätze gesehen wurde. Heute, zumindest in Bayern, ist mit einer außergewöhnlich geringen Arbeitslosenquote, d.h. Vollbeschäftigung bzw. den Bemühungen um neue Arbeitskräfte eine neue Komponente regionaler Milieus erreicht. Was macht nun kreatives Milieu aus und kann man es messen?

Schon die ersten Arbeiten dazu in den 90-er Jahren betonten als Hauptfunktionen kreativer Milieus

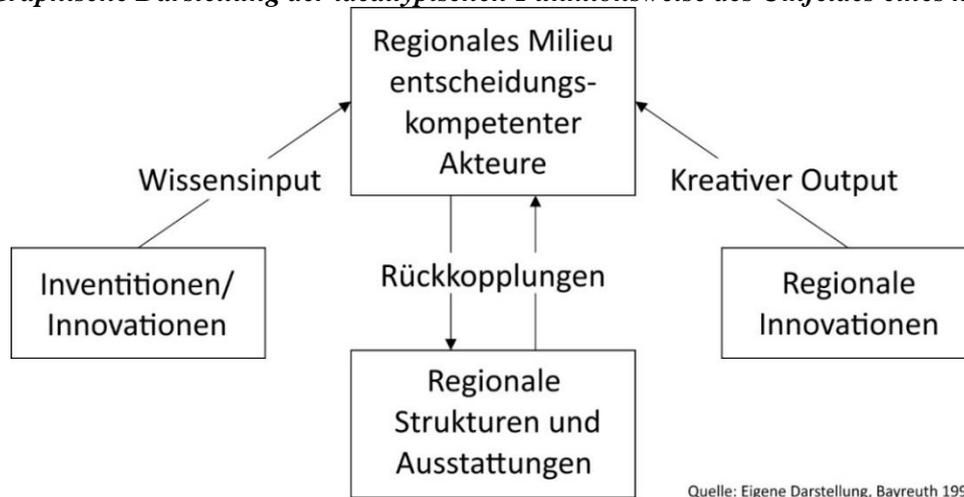
- die Reduzierung von Unsicherheiten der Umweltbedingungen durch regionale Kontakte, und
- die Bedeutung von lokalen Lernprozessen, die zu Innovationen führen können (Stichwort „lernende Regionen“).

FROMHOLD-EISEBITH<sup>4</sup> faßt dabei die Merkmale kreativer Milieus wie folgt zusammen:

- „Das kreative Milieu“ bildet eine räumlich abgrenzbare Einheit, wobei nicht administrative Grenzen das Abgrenzungskriterium darstellen, sondern die Homogenität im Verhalten, in der Problemwahrnehmung und technischen Kultur,
- es gibt sie in Gruppen von Akteuren, die aus verschiedenen Bereichen stammen (Unternehmen, Vertreter von Forschungs- und Bildungseinrichtungen, lokale Behörden, u.a.) und eine relative Entscheidungsautonomie über zu wählende Strategien haben,
- das „Milieu“ beinhaltet materielle (Unternehmen, Infrastruktur), immaterielle (know-how) und institutionelle Elemente (Behörden mit Entscheidungskompetenz),
- zwischen den regionalen Akteuren finden Austausch und Interaktion statt, die zu einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Ressourcen führen, und
- es besteht eine aus der Tradition erworbene hohe Lernfähigkeit, die den Akteuren ein schnelleres Reagieren auf veränderte Rahmenbedingungen ermöglicht.

<sup>4</sup> Fromhold-Eisebith, M. Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten, in: Geographische Zeitschrift, 1995. H. 1, S.30

**Abbildung 1: Graphische Darstellung der idealtypischen Funktionsweise des Umfeldes eines kreativen Milieus**



## 2. Beispiele kreativer Milieus in Bayern

Neben der Diskussion um die Faktoren kreativer Milieus und der Bedeutung bzw. ihren Auswirkungen für die Regionalentwicklung als theoretische Modelle war in den 90-er Jahren die Frage nach der Meßbarkeit bzw. dem empirischen Nachweis im Vordergrund. RÖSCH<sup>5</sup> und OBERMAIER<sup>6</sup> haben an städtischen Beispielen in Franken versucht, diese Umsetzung vorzunehmen. Dabei zeigte sich etwa, dass die geringe metrische Distanz zwischen Erlangen und Nürnberg nicht zu ähnlichen regionalspezifischen Entwicklungsimpulsen beitrug, wie zunächst vermutet, sondern die Untersuchungen von Obermaier Ende der 90-er Jahre zeigten, dass deutliche Unterschiede zwischen beiden Städten in bezug auf den Aufbau und die Einflußfaktoren kreativer Milieus vorhanden waren:

Der Stadt Erlangen etwa wurde in den Expertengesprächen durchaus ein innovationsfreundliches Klima bescheinigt, resultierend v.a. aus dem Zusammenwirken der Universität und der Firma Siemens AG und daraus hervorgehenden Existenzgründungen. Die Möglichkeiten der Stadt Erlangen, ihr innovatives Potential im technologischen Wandel im Rahmen eines kreativen Milieus zu nutzen, wurden aber für ausbaufähig gehalten. Es fehlte an Umsetzern oder „Machern“ vor Ort, die das häufig auch überregional wirkende Innovationsnetz in wirtschaftliche und kulturelle Bereiche für Erlangen stärker mit einbinden. Negativ erschien die mangelnde Präsenz weiterer industrieller Unternehmerpersönlichkeiten sowie ein geringer Besatz kleiner und mittlerer Unternehmen. Die Firma Siemens AG prägte zu sehr die Wirtschaftsstruktur –und vielleicht auch die Arbeitskultur Erlangens, wenngleich auch ihre positiven Einflüsse z.B. hinsichtlich des Regionalmarketings nicht in Abrede gestellt wurden. Erlangen verfügte daneben über ein eher farbloses Image.

Betrachtet man dagegen die Situation in Nürnberg, so war Ende der 90-er Jahre eine breite Palette an unterschiedlich wirkenden Akteuren und Netzwerken festzustellen. Nürnberg war und ist regionales Zentrum eines relativ einflußreichen Milieus des unternehmerischen Mittelstandes, das über einen starken Zusammenhalt verfügt. Als weiteres wichtiges Milieu war in Nürnberg ein sog. „Kreativmilieu“ vorhanden,

<sup>5</sup> Rösch, A., a.a.O.

<sup>6</sup> Obermaier, F., a.a.O.

das als lockerer Kreis von Unternehmern, Künstlern, Verwaltung, Politik und Verbänden angesehen wurde. Ohne Zweifel hat sich im Verdichtungsraum Erlangen – Fürth – Nürnberg in den letzten 20 Jahren Erhebliches geändert, was am Beispiel der Entwicklung der Europäischen Metropolregion Nürnberg<sup>7</sup> besonders deutlich wird oder auch an der Hochschullandschaft, die durch die Bayerische Staatsregierung in jüngster Zeit maßgeblich ausgebaut wird.

Um deshalb nicht zu sehr die historische Dimension zu betonen und auch die ländlichen Räume in die Betrachtung einzubeziehen, soll als drittes Beispiel aus der Beschäftigung mit kreativen Milieus und „lernenden Regionen“<sup>8</sup> auf das „Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz“<sup>9</sup> hingewiesen werden:

***Bild 1: Beim Siemens Campus in Erlangen werden in den kommenden Jahren über 300 000 m<sup>2</sup> Büro-, Labor-, Hotel- und Konferenzräume in rund 20 Gebäuden entstehen.***



<sup>7</sup> vgl. Schläger-Zirlik, P., Die Europäische Metropolregion Nürnberg als Stadt – Land – Partnerschaft, in: H. 275 der Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth 2010, S. 7–24

<sup>8</sup> vgl. dies. Der Ansatz der lernenden Region in der Stadt- und Regionalentwicklung, H. 220 der Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth 2003

<sup>9</sup> Maier, J., Gewerbeflächenpool – Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz, in: H. 46 der Materialsammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung; München 2014.S. 79-85

## Bild 2: Nürnberg



Anfang 2006 entschieden sich die Bürgermeister von 18 Städten, Märkten und Gemeinden aus den beiden Landkreisen Forchheim und Bayreuth zu einer interkommunalen Kooperation. Hierzu wurde für die Region zwischen Bayreuth und dem Kern der Europäischen Metropolregion Nürnberg mit der Unterstützung des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberfranken ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) erarbeitet. Die Region erstreckt sich über 626 km<sup>2</sup> und ist die Heimat von rund 57 000 Einwohnern. Sie zeichnet sich durch eine heterogene Wirtschaftsstruktur aus: Während im Bereich um Prebitz die Landwirtschaft dominiert, ist Pegnitz eine Industriestadt. In Creußen, Gräfenberg und Egloffstein spielt der Dienstleistungssektor eine große Rolle, in Pottenstein und Gößweinstein ist der Tourismus ausgeprägt. Trotz und gerade wegen dieser unterschiedlichen Ausgangssituationen ziehen die Bürgermeister an einem Strang und haben nach einem knapp zweijährigen Entwicklungsprozess im Juni 2008 die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz gegründet.

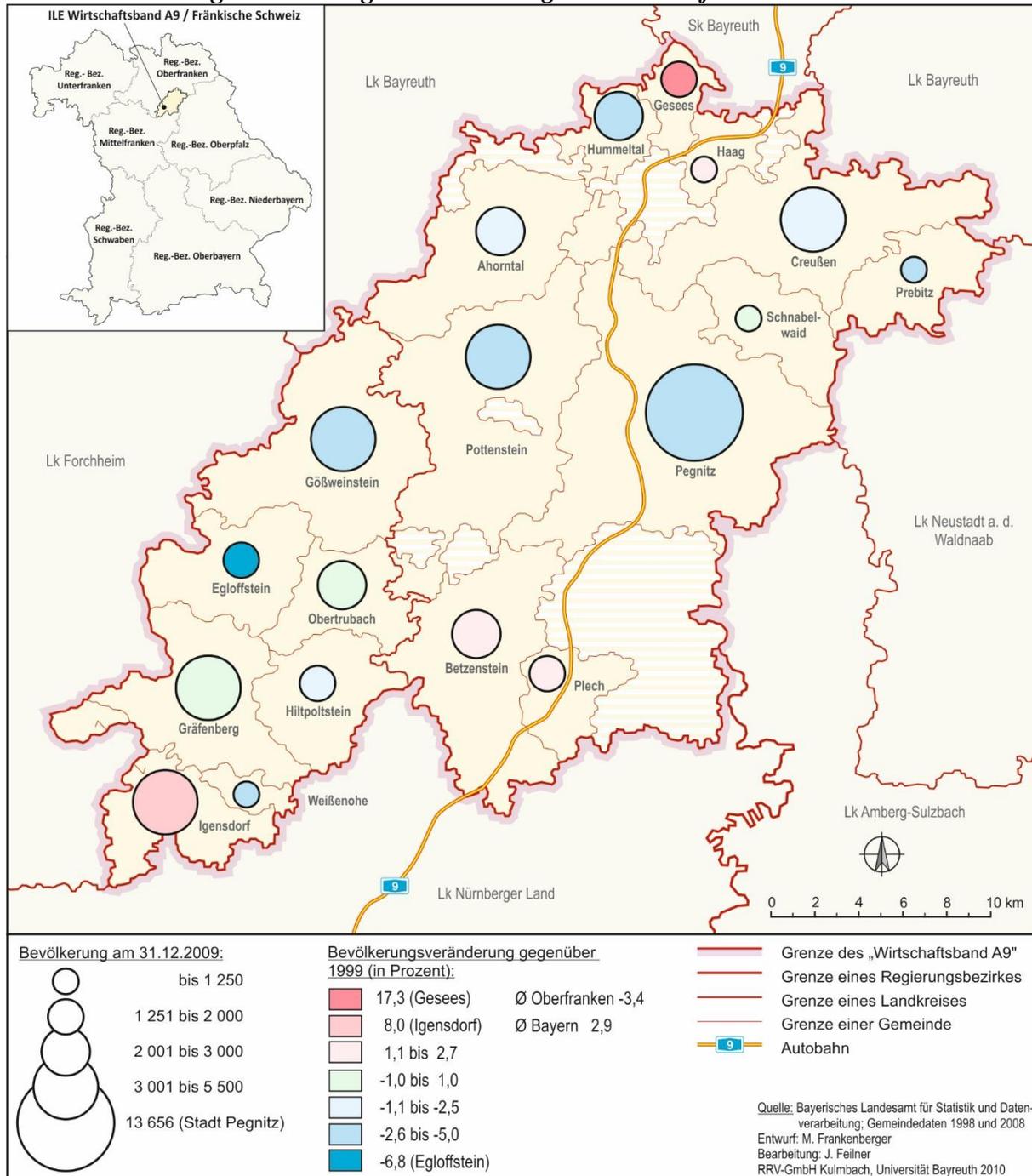
Für die ILE-Region wurde eine übergeordnete Entwicklungsstrategie erarbeitet, die sich aus drei Strategielinien zusammensetzt:

- Anpassung kommunaler Aufgaben und zukünftige Gegebenheiten,
- Inwertsetzung von Landschaft und Kultur,
- Innovation und Unternehmensentwicklung.

Diese übergeordnete Entwicklungsstrategie ist Arbeitsgrundlage für über 50 konkrete Einzelprojekte. Wesentlich für die Existenz und Weiterentwicklung dieser Kooperation ist das Vertrauen der politischen Entscheidungsträger untereinander, die demokratischen Auseinandersetzungen und nicht zuletzt die Förderung durch staatliche Mittel. Allerdings hängt die interkommunale Zusammenarbeit stark von den jeweiligen kommunalen Entwicklungen ab, z.B. durch neue Personen in den politischen Entscheidungsgremien, die sich erst einarbeiten und damit Vertrauen erarbeiten mußten.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Breitenfelder, M., 10 Jahre Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz, Pegnitz 2017

**Karte 2: Bevölkerungsentwicklung in der ILF-Region Wirtschaftsband A9-Fränkische Schweiz**



### 3. Umsetzung konzeptioneller Übertragungen in Gestalt interkommunaler Kooperation

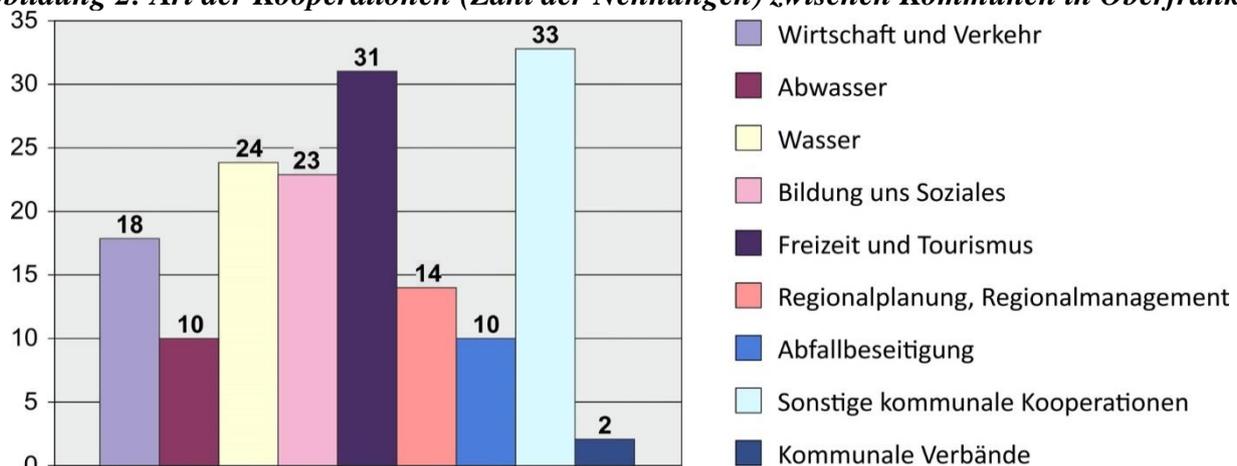
Versucht man nun, ausgehend von den konzeptionellen Überlegungen zur Milieuforschung und ihren empirischen Überprüfungen konkrete Strategien abzuleiten, so bietet sich dafür u.a. die Umsetzung im kommunalen Bereich in Gestalt interkommunaler Kooperationen an. Dabei handelt es sich um alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften, wo es gilt, Belange von gemeinsamen Interessen wahrzunehmen.<sup>11</sup> Derartige Zusammenarbeit gibt es in Deutschland schon sehr lange, so wurde etwa 1911 der Zweckverband Berlin, 1920 der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk gegründet.

In der aktuellen Diskussion in Deutschland liegt der Schwerpunkt auf den Beziehungen horizontaler Kooperation, also zwischen Kommunen auf der gleichen Verwaltungsebene. Dabei gilt es zwischen harten und weichen Formen zu unterscheiden, etwa Wasser- und Abwasser-, Ver-/Entsorgung einerseits oder Regionalmarketing oder Tourismusförderung andererseits. Nach einer im Jahr 2008 durchgeführten Umfrage der Regierung von Oberfranken<sup>12</sup> gab es damals 165 oberfränkische Kooperationen, deren Schwerpunkte Bildung und Soziales, Abwasser und Wasser betrafen (vgl. Abb. 2). Als denkbare Tätigkeitsfelder für die weitere kommunale Zusammenarbeit wurden u.a. angesprochen:

Standesämter, gemeinsamer Bauhof, Einkaufs-Kooperationen, Personalwesen, Steuer- und Kassenwesen, Feuerwehr, Flächenmanagement, Verkehrsüberwachung, Kinder-, Jugend- und Seniorenarbeit, Breitbandversorgung.

Da eine Evaluierung all dieser Tätigkeitsbereiche den Zeitraum dieser Veranstaltung sprengen würde und um gleichzeitig auch auf Probleme bzw. Herausforderungen hinweisen zu können, möchte ich nur das Thema Flächenmanagement aus einer empirischen Studie 2010 im Raum des Wirtschaftsbandes A9 Fränkische Schweiz heranziehen:<sup>13</sup>

**Abbildung 2: Art der Kooperationen (Zahl der Nennungen) zwischen Kommunen in Oberfranken**



Quelle: Helbig, A., Projektkommunaler Zusammenarbeit, Bayreuth (2008)

<sup>11</sup> Schulz-Hönerhoff, B., Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen, Bonn 2012

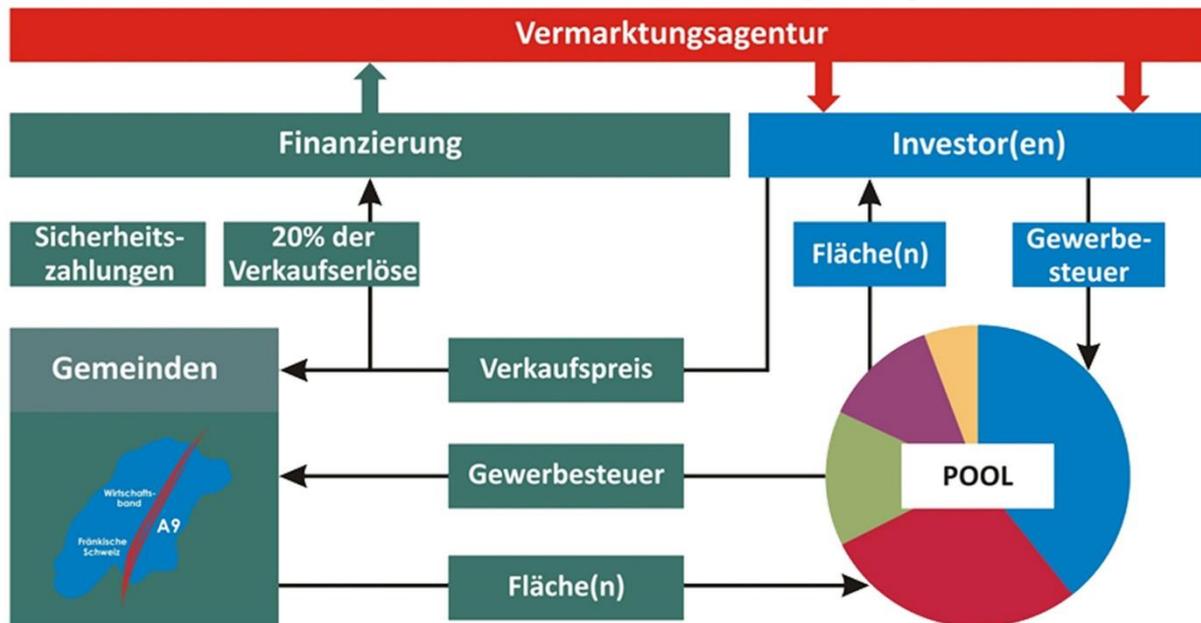
<sup>12</sup> Helbig, A., Projekt kommunaler Zusammenarbeit, Bayreuth 2008

<sup>13</sup> Hacke, A., Maier, J., Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Kooperation im Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz, unveröff. Manuskript, Bayreuth 2010

Wachsende Beliebtheit bei Regionen und Kommunen erfahren seit einiger Zeit interkommunale Gewerbegebiete, stößt doch die Ausweisung von gewerblichen Bauflächen in immer mehr Gemeinden an quantitative und qualitative Grenzen. Die traditionellen Ansätze der kommunalen Gewerbepolitik gibt es deshalb zu hinterfragen und das Konzept eines interkommunalen Gewerbeflächenpools zu diskutieren. Das Beispiel des Modells im Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz ist dafür sehr geeignet.<sup>14</sup>

Dabei haben sich nach einem umfangreichen Bewerbungsverfahren 2011 von den 18 Gemeinden drei Städte und zwei Gemeinden, also etwa  $\frac{1}{3}$  der Partner für die Errichtung des Pools entschieden, und dies trotz mancher Unterschiedlichkeit unter den Kommunen im Größenverhältnis und den sozioökonomischen Strukturen. Entscheidend erscheint bei einer Gesamtbewertung das Vorhandensein einer Führungspersönlichkeit mit viel diplomatischem Geschick und Souveränität sowie ein fest angestellter, engagierter Mitarbeiter.

Abbildung 3: Grundmodell eines Gewerbeflächenpools



Quelle: RRV-Forschungsstelle für Raumanalysen, Regionalverwaltung und Verwaltungspraxis

<sup>14</sup> Maier, J., a.a.O.

## Kurzes Fazit

Kooperationen auf kommunaler Ebene sind eine lange bekannte Möglichkeit, vorhandene Probleme gemeinsam zu regeln. Kreative Milieus erleichtern aufgrund des vorhandenen Vertrauens die Zusammenarbeit. Ganz allgemein zeigt sich, dass Kooperationen im übergeordneten qualitativen Bereich, wie etwa Tourismuswerbung auf regionaler Ebene bzw. regionale Image-Kampagnen weit leichter und häufiger Zustandekommen als im quantitativen Bereich täglicher konkreter Herausforderungen. So haben die Gespräche und Untersuchungen zu Kooperationen auf Verwaltungsebene in den Gemeinden des Wirtschaftsbandes A9 – Fränkische Schweiz einerseits gezeigt, dass in vielen Bereichen bereits, wenn auch eher kleinräumig (meist auf Ebene der Verwaltungsgemeinschaften), erfolgreich zusammengearbeitet wird, andererseits jedoch auch, dass in vielen Bereichen eine Kooperation mit anderen Gemeinden nicht erfolgt.<sup>15</sup> Dafür sind verschiedene Gründe zu nennen: Von Seiten der befragten geschäftsführenden Beamten ist dabei häufig die Meinung zu hören gewesen, dass neue Ansätze in der Verwaltung nicht praktikabel bzw. nicht umsetzbar seien, beispielsweise aufgrund bürokratischer Hemmnisse. Demgegenüber belegen jedoch Beispiele aus anderen Regionen, dass im Verwaltungsbereich durchaus innovative Lösungen umgesetzt werden können. Dafür braucht es hauptsächlich „Macher“, d.h. engagierte Personen innerhalb der Verwaltung, in Verbindung mit einer verstärkten Vernetzung und gegenseitigen Informationen innerhalb der Region. Letzteres wurde häufig als Problem genannt, da sich die Verbindungen zwischen den einzelnen Gemeinden bzw. die Kenntnisse über andere Gemeinden meist auf die Ebene der Bürgermeister beschränken und selbst die Geschäftsführer benachbarter Gemeinden sich oft nicht einmal persönlich kennen.

Insgesamt ging der Tenor der Aussagen in die Richtung einer „Funktionalreform“, d.h. einer projektbezogenen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen/Themenkreisen der täglichen Arbeit, um mögliche Potentiale bezüglich Einsparungen und Arbeitseffizienz zu nutzen. Frei werdende personelle Ressourcen könnten so auf neue Aufgabenfelder außerhalb der klassischen Verwaltungsaufgaben umgelagert werden, im Zuge einer gewissen Konzentration der Verwaltungsaufgaben. Allerdings gibt es auch Arbeitsbereiche, in denen eine Kooperation unmöglich erscheint, etwa das Feuerwehrwesen.

---

<sup>15</sup> Hacke, A., Maier, J., a.a.O.