oekom

rur.oekom.de ▪ https://doi.org/10.14512/rur.1968

FORSCHUNGSBEITRAG ▪ RESEARCH ARTICLE OPEN ACCESS

Grenzüberschreitende Zentrale Orte im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet – ein Lückenschluss für die Daseinsvorsorge?

Stefan Bloßfeldt

Received: 14 June 2023 ▪ Accepted: 29 January 2024 ▪ Published online: 20 March 2024

Zusammenfassung

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ländlich geprägten Grenzregionen stellt für Politik und Planung eine besondere Herausforderung dar. Neben demographischen Faktoren beeinträchtigen nationale Grenzen die Tragfähigkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge zusätzlich. Die Überwindung grenzbedingter Hemmnisse birgt allerdings auch ein Potenzial zur Kompensation von Versorgungslücken. Es ist daher bemerkenswert, dass die bayerische Landesplanung seit dem Jahr 1994 sogenannte grenzüberschreitende Zentrale Orte (GRZO) ausweist. Mangels rechtlicher Verbindlichkeit im Ausland erscheint die Wirksamkeit des Instruments begrenzt. Unklar ist zudem, inwiefern eine grenzübergreifende Daseinsvorsorge auf Basis von grenzüberschreitenden Zentralen Orten seitens der betroffenen Bevölkerung als Potenzial wahrgenommen wird. Um dies zu erörtern, wurden in betroffenen bayerischen Gemeinden an der tschechischen Grenze leitfadengestützte Interviews mit Bürgerinnen und Bürgern geführt und durch Experteninterviews ergänzt. Die Ergebnisse deuten einerseits auf eine begrenzte Wahrnehmung von grenzübergreifender Daseinsvorsorge als relevantes Potenzial hin. Andererseits verweisen sie auf teils konkrete Erwartungen an die Ausweisung als grenzüberschreitende Zentrale Orte, die sich bisher nicht erfüllt haben und bisweilen ein latentes Gefühl des Abgehängt-Seins verstärken.

Schlüsselwörter: Daseinsvorsorge ▪ Zentrale Orte ▪ Grenzüberschreitende Gebiete ▪ Landesplanung ▪ Bayern

Cross-Border Central Places in the Bavarian-Czech border region – Closing the gap for services of general interest?

Abstract

Creating equal living conditions in rural border regions poses a particular challenge for policy-makers and planners. In addition to demographic factors, national borders negatively affect the sustainability of services of general interest. However, overcoming border-related barriers also holds potential to compensate for gaps in service provision. It is therefore noteworthy that Bavarian federal state planning has designated so-called cross-border central places (GRZO) since 1994. Since the instrument is not legally binding abroad, its effectiveness appears to be limited. Moreover, it is unclear to what extent cross-border public services on the basis of cross-border central places are perceived as a potential by the population concerned. In order to discuss this, guided interviews were conducted with citizens in affected Bavarian municipalities on the Czech border and complemented by expert interviews. On the one hand, the results indicate a limited perception of cross-border public services as a relevant potential. On the other hand, they point to some concrete expectations of the cross-border central places designation that have not yet been fulfilled and at times reinforce a latent feeling of being left behind.

Keywords: Services of general interest ▪ Central Places ▪ Cross-border areas ▪ Federal state planning ▪ Bavaria

✉ **Stefan Bloßfeldt**, Institut für Integrierte Naturwissenschaften, Abteilung Geographie, Universität Koblenz, Universitätsstraße 1, 56070 Koblenz, Deutschland
sblossfeldt@uni-koblenz.de

© 2024 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

1 Einleitung

In vielen ländlichen Peripherien Europas ist es sinnvoll, einer Entwicklungsdynamik entgegenzuwirken, die sich durch den kontinuierlichen Rückgang von Angeboten der Daseinsvorsorge auszeichnet (Schorn/Humer 2021: 9). Daseinsvorsorge meint hier grundsätzlich all jene Angebote, an deren Bereitstellung ein besonderes öffentliches Interesse besteht (Einig 2008: 17). Ein entsprechender Handlungsauftrag für Planung und Politik leitet sich aus Artikel 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ab.[1] Dieser formuliert ein weitreichendes Ausgleichsziel zur Verringerung regionaler Disparitäten und legt den Fokus spezifisch auf Grenzregionen. Letztere verdienten aufgrund „schwerer und dauerhafter natürlicher oder demografischer Nachteile" besondere Aufmerksamkeit. Die Territoriale Agenda 2030 betrachtet dementsprechend nicht nur einen angemessenen Zugang zu öffentlichen Leistungen als wesentliches Element von territorialer Kohäsion (European Commission 2022: 2), sondern hebt grenzüberschreitende Zusammenarbeit explizit als Handlungsansatz in diesem Sinne hervor (European Commission 2022: 17). Grenzen sind somit aus der Sicht der Raumentwicklung nicht allein auf ihre Barrierewirkung zu reduzieren, sondern lassen sich gleichermaßen als strategisches Entwicklungspotenzial deuten (Paasi/Zimmerbauer 2016: 89).

Mit dem Hinweis auf grenzübergreifende Lösungsansätze verweist die Territoriale Agenda 2030 auf Veränderungen bei der Bereitstellung und Sicherung von Daseinsvorsorge in Europa. Tent, Brad, Klöden et al. (2021: 80–81) konstatieren unter anderem die Abkehr von zentralstaatlicher Intervention und eine zunehmende Fokussierung auf endogene Entwicklungspotenziale. Ihre Realisierung bedeutet jedoch für strukturell benachteiligte Räume, wie viele ländliche Grenzregionen, eine zusätzliche Herausforderung. Da politische Bekenntnisse zu etwaigen Ausgleichszielen zudem nur bedingt durch konsequentes Handeln begleitet würden, mahnen sie eine weitere Verschärfung regionaler Disparitäten an. Indes erweist sich teils schon das Gefühl des Abgehängt-Seins als Nährboden für populistische Stimmungen (Rodríguez-Pose 2018: 196) oder trägt zu Antagonismen zwischen zentralstaatlichen Akteuren und jenen vor Ort bei (Mattila/Purkarthofer/Humer 2023: 827–828). Steinführer (2015: 9) fordert deshalb zu Recht, dass die Wahrnehmungen der betroffenen Bevölkerung hinsichtlich einer veränderten Bereitstellung von Daseinsvorsorge in der akademischen Debatte stärker reflektiert werden. Ihre Berücksichtigung ermöglicht die kritische Gegenüberstellung von planerischen Konzepten mit der Lebensrealität einer Gemeinschaft. Maßnahmen können so praxisnah und zielorientiert an deren tatsächlichen Bedürfnissen ausgerichtet werden. Demgegenüber reicht es nicht aus, mögliche Handlungsbedarfe bei der Daseinsvorsorge aus einem rein lagebezogenen Zentrum-Peripherie-Verständnis abzuleiten oder aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen demographisch zu begründen (Barlösius/Neu 2007: 86). Vielmehr sind die gesellschaftlichen Prozesse und Machtverhältnisse zu hinterfragen, die zur Entstehung, Persistenz oder Verschärfung von regionalen Disparitäten beitragen. Dies schließt die politische Rolle von räumlicher Planung und ihren Instrumenten ein (Kühn 2015: 375).

Der vorliegende Beitrag setzt sich vor diesem Hintergrund mit dem Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) in Bayern auseinander. Das dortige Landesentwicklungsprogramm (LEP) sieht die Ausweisung von sogenannten grenzüberschreitenden Zentralen Orten (GRZO) vor und greift damit das Potenzial einer grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge konzeptionell auf. Bisher stellt der Ansatz im Ländervergleich ein Alleinstellungsmerkmal der bayerischen Landesplanung dar. Angesichts der aktuellen Fachdebatte um die Förderung, Verstetigung und Übertragbarkeit innovativer Ansätze der Daseinsvorsorge (Hernández/Schneider 2021: 109) erscheint die Auseinandersetzung mit dem Instrument relevant. Greiving, Flex und Terfrüchte (2015: 296) weisen zudem auf die erhebliche Forschungslücke zu Sonderformen des Zentrale-Orte-Konzepts hin. In diesem Beitrag erörtere ich, inwieweit eine grenzüberschreitende Daseinsvorsorge aufgrund grenzüberschreitender Zentraler Orte seitens der betroffenen Bevölkerung als relevantes Potenzial wahrgenommen wird.

Im Folgenden wird die grundsätzliche Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Sicherung von Daseinsvorsorge im bundesdeutschen Kontext herausgestellt und die Möglichkeit einer grenzübergreifenden Konzeption intensiv diskutiert (Kapitel 2). Unter Rückgriff auf einschlägige Dokumente und Literatur erfolgt dann die Einordnung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten im landesplanerischen Kontext (Kapitel 3). Die drei betroffenen bayerischen Kommunen an der tschechischen Grenze dienen als empirische Fallbeispiele (Kapitel 4). Das methodische Vorgehen fußt auf leitfadengestützten Interviews mit ortsansässigen Bürgerinnen und Bürgern, die im Rahmen mehrtägiger Feldaufenthalte geführt und ergänzt wurden durch Experteninterviews (Kapitel 5). Die Ergebnisse zeigen einerseits, dass die Potenziale der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Zum anderen werden zum Teil konkrete Erwartungen an die Ausweisung als grenzübergreifender Zentraler Ort deutlich, die sich bisher nicht erfüllt haben und ein latentes Gefühl des „Abgehängt-Seins" verstärken (Kapitel 6). Daher besteht Anlass,

[1] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. C 202, S. 1–388).

die aktuelle Ausweisungspraxis von grenzüberschreitenden Zentralen Orten kritisch zu hinterfragen (Kapitel 7).

2 Zentrale Orte als Ankerpunkte einer grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge

In der Bundesrepublik Deutschland kommt Zentrale-Orten grundlegende Bedeutung bei der Sicherung von Daseinsvorsorge zu (MKRO 2016: 10). Letztere bildet hier ein Fundament staatspolitischer Legitimation (Neu 2009: 9). Sie ist als politische Dauer- und Querschnittsaufgabe eng mit der grundgesetzlich verankerten Leitvorstellung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verknüpft (Weingarten/Steinführer 2020: 660–661). Hierarchisch werden Kommunen als Grund-, Mittel- oder Oberzentren ausgewiesen, um einen gewissen Soll-Zustand der Daseinsvorsorge zu verräumlichen (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015: 286–287). Je nach Hierarchiestufe bestehen spezifische Erwartungen an die Leistungsausstattung einer Kommune, denn sie übernimmt damit eine Versorgungsfunktion für ein mehr oder weniger großes Umland. Für diesen Bereich besitzt der jeweilige Zentrale Ort auch eine Entwicklungs- und Stabilisierungsfunktion (Terfrüchte/Greiving/Flex 2017: 473–474). In ländlichen Peripherien wird besonders den kleinen und mittelgroßen Städten große Bedeutung diesbezüglich zugeschrieben. Sie gelten als Ankerpunkte, in denen Leistungen gebündelt und tragfähig für ein ansonsten strukturschwaches Umland vorgehalten werden können (Danielzyk/Priebs 2020: 10–11).

Nach Milstein (2016: 95) ist die rechtliche Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzeptes jedoch dreifach eingeschränkt. Erstens werden von den Zielvorgaben des Zentrale-Orte-Konzepts grundsätzlich nur Hoheitsträger, nicht aber private Akteure erfasst. Zweitens ist seine Wirkungsweise auf die Koordination und Steuerung (fach)planerischer Entscheidungen begrenzt. Drittens hängt seine Wirksamkeit von der Bereitschaft der Fachplanungsträger ab, die festgelegten Zielvorstellungen zu beachten. In der Fachdebatte werden zudem die mittlerweile durchweg unverbindlichen und teils fehlenden Ausstattungskataloge als Einschränkung für die Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts kritisiert (Einig 2015: 54). Danielzyk und Priebs (2020: 16) sehen dies als Ursache einer bundesweit zunehmend inflationären Festlegung von Zentralen Orten und fordern deshalb mehr Verbindlichkeit. Gleichzeitig plädieren sie für eine räumlich differenzierte und situationsadäquate Ausweisungspraxis, die in Ausnahmefällen eine flexible Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts im Sinne einer kooperativen und diskursiven Entwicklungsplanung zulässt (Blotevogel 2002: XX–XXI). In ähnlicher Form lehnen Greiving, Flex und Terfrüchte (2015: 296) eine starre Ausrichtung an Ausstattungs- oder Tragfähigkeitskatalogen ab. Sie treten für ein evidenzbasiertes und kommunikativ begleitetes Ausweisungsverfahren ein, das die begründete Festlegung von Strukturvarianten ermöglicht.

Die Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten folgt schließlich der raumordnerischen Leitlinie, dass kooperative Ansätze bei der Sicherung von Daseinsvorsorge in Deutschland stärker zu berücksichtigen sind – und zwar auch grenzüberschreitend und in Form von Zentrenverbünden (MKRO 2016: 11–12). Die grenzübergreifende Ausweisung von Zentralen Orten korrespondiert grundsätzlich mit den Festlegungen zu kooperierenden Zentrenverbünden, die in den meisten Landesentwicklungsplänen bereits berücksichtigt werden. Leistungsausstattungen zweier oder mehrerer Kommunen werden komplementär zueinander betrachtet und zentralörtliche Funktionen sollen auf Basis von interkommunaler Kooperation erbracht werden (Terfrüchte/Greiving/Flex 2017: 475). Generell erweisen sich kooperative Formate aus landesplanerischer Sicht als vielversprechende Ansätze im Umgang mit demographischen Problemlagen und Tragfähigkeitsproblemen, da mit ihnen die Erwartung einer effizienteren Bereitstellung von Daseinsvorsorge einhergeht (BMVBS/BBR 2007: 12). Aus praktischer Sicht weist Küpper (2012: 95) jedoch daraufhin, dass Einsparpotenziale vielfach aufgebraucht seien, eine Funktionsteilung teils Konfliktpotenzial berge und die Relevanz verordneter Kooperationen ohnehin anzuzweifeln sei. Bei grenzüberschreitenden Zentralen Orten ist zusätzlich der Einfluss einer Landes- bzw. Staatsgrenze zu berücksichtigen, wobei hier nur der letztere Fall näher betrachtet wird.

Das Potenzial grenzübergreifender Kooperationsformate für die Sicherung von Daseinsvorsorge wird in der Fachdebatte bisher weitgehend separat vom Konzept der Zentralen Orte diskutiert. Allerdings lassen sich etwa im Abbau von Doppelstrukturen und grenzbedingten Zugangsbeschränkungen potenzielle Ansätze aufzeigen, um Tragfähigkeiten zu stützen (Mangels/Wohland 2018: 250). Böhm und Kurowska-Pysz (2019: 9) zeigen am Beispiel des Krankenhauses im österreichischen Gmünd, wie dies mithilfe von Fördermitteln aus dem INTERREG-Programm[2] sukzessive gelingen kann. Am Beispiel des Krankenhauses Cerdanya an der französisch-spanischen Grenze lässt sich ferner veranschaulichen, dass der Aufbau und Betrieb grenzübergreifender Infrastruktur mittels Europäischer Verbünde für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) rechtlich formalisiert werden kann (ESPON 2019: 16). Auch dank der Verfügbarkeit dieser Instrumente nimmt die Anzahl von Praxisbei-

[2] Vgl. https://www.interregeurope.eu/what-is-interreg-europe (13.02.2024).

Tabelle 1 Anzahl und Klassifikation von Zentralen Orten in den Landesentwicklungsprogrammen Bayern 1994-2023

Zentralitätsstufe	1994	2003	2013	2018/2023
Metropole	–	–	–	6
Regionalzentrum	–	–	–	3
Oberzentrum	20	20	26	28
Oberzentrum (Mehrfachort)	3	5	8	19
Grenzüberschreitendes Oberzentrum (Ausland)[a]	**–**	**–**	**–**	**3**
Grenzüberschreitendes Oberzentrum (Bundesland)[a]	1	1	1	1
Mögliches Oberzentrum	6	7	–	–
Mögliches Oberzentrum (Mehrfachort)	4	2	–	–
Mittelzentrum	82	85	131	120
Mittelzentrum (Mehrfachort)	34	33	47	75
Grenzüberschreitendes Mittelzentrum (Ausland)[a]	**3**	**3**	**4**	**4**
Grenzüberschreitendes Mittelzentrum (Bundesland)[a]	1	1	–	–
Mögliches Mittelzentrum	43	45	–	–
Mögliches Mittelzentrum (Mehrfachort)	7	7	–	–
Mögliches grenzüberschreitendes Mittelzentrum (Ausland)[a]	**0**	**1**	**–**	**–**
Mögliches grenzüberschreitendes Mittelzentrum (Bundesland)[a]	1	–	–	–
Oberzentren – Gesamt[b]	34	35	35	60
Mittelzentren – Gesamt[c]	171	175	182	199
Zentrale Orte – Gesamt	**205**	**210**	**217**	**259**

[a] jeweils nur als ein Ort gezählt; [b] Mögliches Oberzentrum oder höher; [c] Mögliches Mittelzentrum oder höher
Quelle: Bayerische Staatskanzlei (1994, 2003, 2013, 2018); StMWi (2023)
Tabelle in Anlehnung an Dudek (2021: 54) und Klein (2022: 105)

spielen der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge stetig zu (ESPON 2022: 17), jedoch ist die systematische Erschließung solcher Potenziale in Europa immer noch die Ausnahme (Dühr 2021: 30). Neben Finanzierungsfragen hemmen rechtlich-administrative Differenzen eine Implementierung entsprechender Ansätze besonders (ESPON 2022: 16). Ohne gesonderte Rechtsgrundlage setzt grenzübergreifende Kooperation auch in der Daseinsvorsorge eine gemeinsame Entwicklungsperspektive und den expliziten Willen der beteiligten Akteure voraus (Knippschild 2011: 641). Die Erkenntnisse von Dühr (2021: 42) legen nahe, dass sich rechtlich-administrative Hürden dann durchaus überwinden lassen. Sie moniert eine Verengung des fachlichen Blicks auf rechtlich-administrative Hemmnisse, welche von der Bedeutung anderer Aspekte ablenke. Immerhin können sich mangelnde Mobilitätsangebote, Sprachunterschiede oder der Einfluss mentaler Grenzen ebenso als hinderlich erweisen (Svensson/Balogh 2018: 119–120; ESPON 2022: 16).

3 Grenzüberschreitende Zentrale Orte im Kontext der bayerischen Landesplanung

Erstmals erfolgte die Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten (GRZO) mit dem Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994. Anfangs wurden zwei Gemeindepaare entlang der tschechischen Grenze und eines an der österreichischen Grenze als grenzübergreifende Mittelzentren festgelegt. Seither haben sich Anzahl und Hierarchiestufen der ausgewiesenen grenzüberschreitenden Zentralen Orten deutlich erhöht (vgl. Tabelle 1). Insbesondere die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms im Jahr 2018 erweist sich hier als maßgeblich. Im Rahmen der sogenannten Heimatstrategie wurde zuvor angeregt, dass das bayerische Zentrale-Orte-Konzept „verbessert und erneuert“ (StMFLH 2014: 6) werden soll. Dies betraf auch eine gutachterliche Prüfung weiterer grenzüberschreitender Zentraler Orte an der bayerisch-tschechischen Grenze.

Einerseits lässt sich die skizzierte Entwicklung als Beleg für die gesteigerte Aufmerksamkeit verstehen, die der grenzübergreifenden Raumentwicklung in Bayern jüngst zukommt (Chilla/Sielker 2018: 6). Andererseits korrespondiert sie mit der teils harschen Kritik an einer inflationären Ausweisungspraxis von Zentralen Orten in Bayern. Klein (2022: 113) hat empirisch dargelegt, dass weniger

als die Hälfte der ausgewiesenen Zentralen Orte in Bayern ihrem funktionalen Status gerecht wird. Zuletzt sah Miosga das bayerische Zentrale-Orte-Konzept deshalb bis zur „Unglaubwürdigkeit aufgeweicht" (Miosga 2022: 24) und betrachtete es als beispielhaft für die „selbstgewählte Schwächung im Steuerungsanspruch und in der Steuerungswirksamkeit" (Miosga 2022: 24) der bayerischen Landesplanung. Gerade hinsichtlich der jüngsten Umstrukturierung des bayerischen Zentrale-Orte-Konzepts macht sich ein landesplanerischer Paradigmenwechsel bemerkbar, den Dudek (2021: 53–54) zwischen den Jahren 2008 und 2018 nachvollzogen hat. Dieser sei von der regierenden CSU unter der Prämisse staatlicher Austerität und entlang der Leitlinien Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung vorangetrieben worden. Anstelle von zentralstaatlicher Koordination und Kompensation würden seither die Aktivierung endogener Potenziale sowie die eigenständige Konsolidierung kommunaler Haushalte als Voraussetzungen für das Bestehen im internationalen Standortwettbewerb betont.

Anhand der landesplanerischen Festlegungen lässt sich jedenfalls festhalten, dass die Daseinsvorsorge als konkreter Handlungsbezug von grenzüberschreitenden Zentralen Orten im Lauf der Zeit in den Hintergrund gerückt ist. Zunächst wurden diese „zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Versorgung der Bevölkerung" (Bayerische Staatskanzlei 1994: 40) ausgewiesen. Im Landesentwicklungsprogramm Bayern von 2003 blieb die Formulierung fast unverändert bestehen (Bayerische Staatskanzlei 2003: 184). Das Landesentwicklungsprogramm Bayern von 2013 sah keine spezifische Festlegung zu grenzüberschreitenden Zentralen Orten mehr vor (Bayerische Staatskanzlei 2013: 553–554). Erst mit der Teilfortschreibung des Jahres 2018 wurde erneut der raumordnerische Grundsatz festgehalten, dass grenzüberschreitende Zentrale Orte „die grenzüberschreitende Entwicklung und Zusammenarbeit besonders vorantreiben" sollen (Bayerische Staatskanzlei 2018: 57). Die vergleichsweise unspezifische Festlegung findet sich auch in der neuesten Fassung des Landesentwicklungsprogramms Bayern wieder (StMWi 2023: 33). Sie wird folgendermaßen spezifiziert: „Grenzüberschreitende Zentrale Orte mit Tschechien und Österreich werden zur Förderung der Zusammenarbeit und des Zusammenwachsens besonders berücksichtigt. Obwohl eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung oftmals durch unterschiedliche Verwaltungsstrukturen erschwert wird, sind grenzüberschreitende Zentrale Orte wesentlich für eine gemeinsame Entwicklung und das Zusammengehörigkeitsgefühl über Ländergrenzen hinweg. Diese Aspekte überwiegen eine evtl. noch nicht hinreichende Ausstattung bzw. die derzeit eingeschränkten, wechselseitigen Nutzungsmöglichkeiten der Versorgungs-einrichtungen. Durch die Festlegung als gemeinsamer, grenzüberschreitender Zentraler Ort im LEP wird nicht in die Planungen und Projekte der Nachbarländer eingegriffen. Die Festlegung erfolgt aufgrund des gemeinsamen Versorgungs- und Entwicklungspotenzials und soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern" (StMWi 2023: 43).

Die bayerische Landesplanung antizipiert damit die zweifelhafte Bedeutung grenzübergreifender Zentraler Orte für die grenzübergreifende Sicherung der Daseinsvorsorge. Sie folgt dabei dem zuvor erwähnten Gutachten, welches eine mangelnde Funktionsteilung ebenfalls antizipiert und eine Erweiterung des Zielsystems um den Aspekt der grenzübergreifenden Kooperation vorschlägt (Flex/Greiving/Terfrüchte et al. 2015: 28–29). Klar ist aber auch in diesem Punkt, dass die Festlegung grenzüberschreitender Zentraler Orte über das bayerische Territorium hinaus keine Gültigkeit entfaltet und eine Zusammenarbeit somit nur auf Freiwilligkeit beruhen kann. Klein (2022: 117) sieht deshalb bei seinem Vorschlag für eine empirisch fundierte Neuausrichtung des bayerischen Zentrale-Orte-Konzepts gänzlich von der Berücksichtigung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten ab. Chilla und Sielker (2018: 19–20) würdigen ihre praktische Bedeutung hingegen vorbehaltlich einer staatsvertraglichen Übereinkunft mit den Nachbarländern. Eine solche besteht für den bayerisch-tschechischen Grenzraum bisher nicht. Zwar sind alle drei derzeit betroffenen tschechischen Kommunen in der tschechischen Raumentwicklungsstrategie (SSR 21+) als „Regionale Zentren mit ihrem ländlichem Hinterland" (*Regionálnícentra jejich venkovské zázemí*) festgelegt. Kompatibilität mit dem bayerischen Zentrale-Orte-Konzept oder der Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten besteht jedoch nicht (Ministerstvo Pro MístníRozvoj ČR o.J.: 10–11). Die Wirkung des Instruments bleibt somit auf die eines diskursiven Rahmens oder einer kontingenten Entwicklungsperspektive für die lokalen Akteure begrenzt (Greiving 2006: 14).

4 Untersuchungsraum und empirische Fallbeispiele

Im bayerisch-tschechischen Grenzraum werden aktuell drei Gemeindepaare als grenzüberschreitende Zentrale Orte ausgewiesen. Sie dienen hier als empirische Fallbeispiele. Die Grenzregion ist überwiegend ländlich strukturiert und hat seit dem Fall des Eisernen Vorhangs einen tiefgreifenden Strukturwandel durchlaufen. Auf beiden Seiten der Grenze hat sich seit dem EU-Beitritt Tschechiens im Jahr 2004 eine positive wirtschaftliche Dynamik eingestellt. Das Wohlstandsgefälle zugunsten der bayerischen Seite erweist sich jedoch als weitgehend persistent (Chilla/Sielker 2018: 18). Daten aus dem Eurobarometer 422 (European Commission

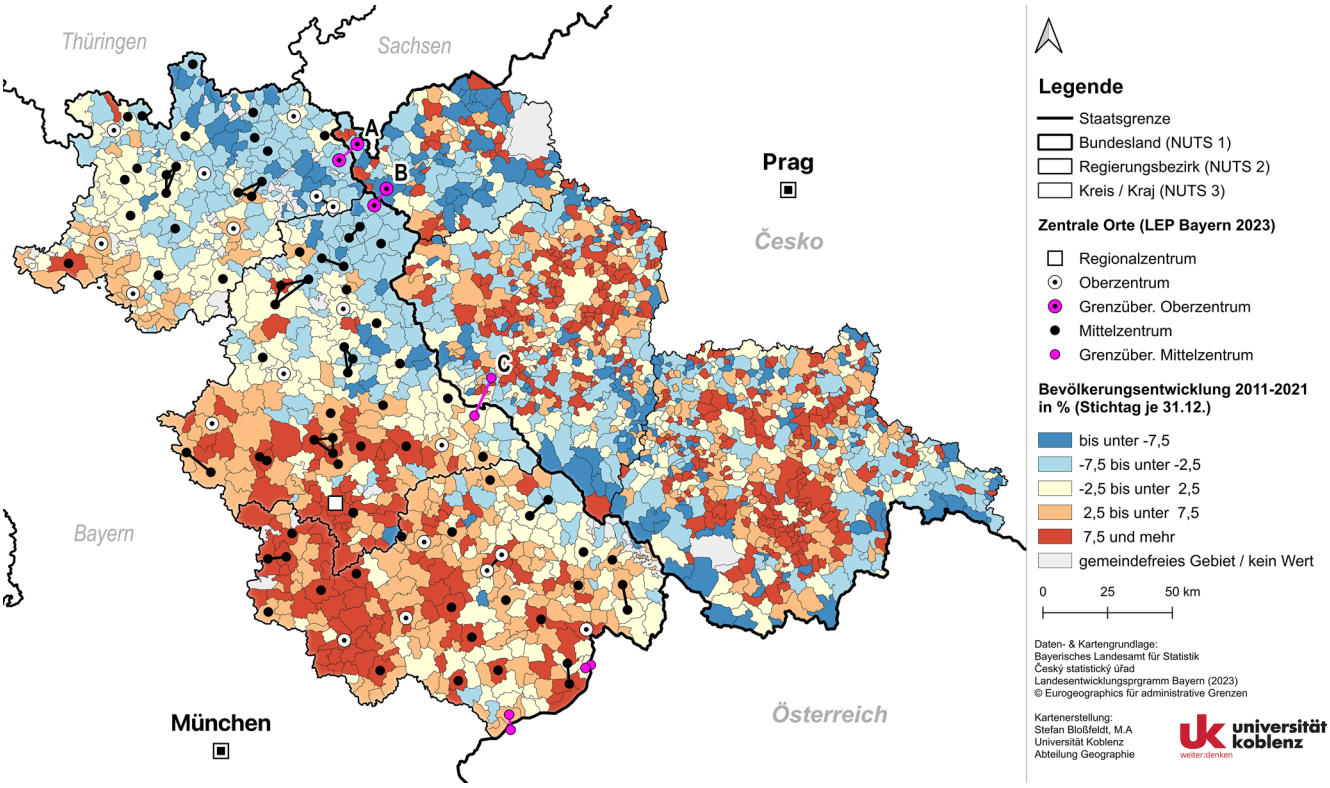

Abbildung 1 Grenzüberschreitende Zentrale Orte im bayerisch-tschechischen Grenzraum

2015) legen nahe, dass eine grenzübergreifende Daseinsvorsorge im bayerisch-tschechischen Grenzraum bislang keine nennenswerte Rolle spielt. In Bayern gaben 94 % der Befragten an, die Grenze noch nie für die Nutzung öffentlicher Leistungen überquert zu haben. In Tschechien waren es 95 %. Derweil bestätigt der Raumordnungsbericht 2017 dem grenznahen Raum auf bayerischer Seite einen besonderen demographisch bedingten Handlungsbedarf bei der Sicherung von Daseinsvorsorge (BBSR 2018: 8). Rückläufige Bevölkerungszahlen lassen sich beiderseits der Grenze feststellen, wobei deutliche innerregionale Unterschiede beobachtbar sind (vgl. Abbildung 1).

Bei den drei Fallbeispielen handelt es sich um kleine bis mittelgroße Kommunen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen (vgl. Tabelle 2). Im Vergleich ist besonders die Diskrepanz der Einwohnerzahlen zwischen Waldsassen und Cheb bemerkenswert. Alle Gemeinden liegen in unmittelbarer Grenznähe, wobei nur das Gebiet von Domažlice nicht unmittelbar an die Staatsgrenze und jenes seiner Partnergemeinde Furth im Wald anschließt. Nennenswert ist auch die Neueinstufung der beiden grenzübergreifenden Oberzentren im Rahmen der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern von 2018. Der Status von Furth im Wald und Domažlice blieb dabei unverändert.

Tabelle 2 Grenzüberschreitende Zentrale Orte im bayerisch-tschechischen Grenzraum

Fall	Gemeinden	Ausweisung als GRZO	Bevölkerung am 31.12.2021	Veränderung zum 31.12.2011 (in %)
A	Selb	Oberzentrum (seit 2018)	14.609	- 4,8
	Aš (Asch)		12.483	- 4,4
B	Waldsassen	Mittelzentrum (seit 1994), Oberzentrum (seit 2018)	6.643	- 3,6
	Cheb (Eger)		30.420	- 8,0
C	Furth im Wald	Mittelzentrum (seit 1994)	8.921	- 0,9
	Domažlice (Taus)		10.749	- 2,6

Quelle: Bayerische Staatskanzlei (1994, 2003, 2013, 2018); StMWi (2023)
Daten: Český statistický úřad (ČSÚ): UD-1667569832298 / 1667570782007 / 1667571617017
Bayerisches Landesamt für Statistik: 12411-005r

Tabelle 3 Zentralörtliche Funktionen im Überblick

Mittelzentrale Funktionen [1]Kontaktstelle / [2]Außenstelle / [3] Staatliches Schulamt / [4]Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung	Selb	Aš (Asch)	Waldsassen	Cheb (Eger)	Furth im Wald	Domažlice (Taus)
Förderschulen (aggregiert)	●	–	–	●	–	–
Mittlere Reife (aggregiert)	●	–	●	–	●	–
Berufliche Schulen (aggregiert)	●	–	–	●	●	●
Hochschulreife (aggregiert)	●	●	–	●	–	●
Tertiäre berufliche Schulen (aggregiert)	●	–	–	●	●	–
Agentur für Arbeit; Jobcenter (aggregiert)	●[1]	●[1]	–	●	–	●
Polizeidienststellen (aggregiert)	●	–	●	●	●	–
Amtsgericht	–	–	–	●	–	●
Notare	●	–	●	●	●	–
Finanzämter	●[2]	●[2]	●	–	–	●
Mittelzentrale Behörden (aggregiert)	–	●[3]	●[4]	●	–	●
Krankenhäuser der Grundversorgung (aggregiert)	–	–	–	–	–	●
Fachstellen Pflege	–	–	–	●	–	●
Verbraucher- und Ernährungsberatung (aggregiert)	–	●	–	●	–	●
Erziehungsberatungsstellen	●	●	–	●	–	●
Ehe- und Familienberatungsstellen	●	●	–	●	–	●
Teilhabeeinrichtungen für Menschen mit Behinderung (aggregierte Plätze)	●	●	●	●	●	●
Oberzentrale Funktionen [1]Außenstelle / [2]Ohne Ensemble						
Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen (aggregiert)	●	–	–	●	–	–
Frauenhäuser	●	●	–	●	–	–
Sonstige Hochschulen (aggregiert)	●[1]	–	–	–	–	–
Fachgerichte/Landgerichte (aggregiert)	–	–	–	●	–	–
Oberzentrale Behörden (aggregiert)	–	–	–	–	–	–
Kommunale Theater (mit Ensemble)	●[2]	–	–	●	–	–
Sozialpädiatrische Zentren	–	–	–	–	–	–
Universität	–	–	–	●[1]	–	–
Polizeipräsidien	–	–	–	–	–	–
Kammern (aggregiert)	–	–	–	●	–	–
Staatliche Museen	–	–	–	–	–	–
Staatstheater	–	–	–	–	–	–

Quelle: Eigene Recherche (Stand 03/2022) auf der Basis von Flex/Greiving/Terfrüchte et al. (2015: 17–19)

5 Methodisches Vorgehen

Nachfolgend soll erörtert werden, inwiefern eine grenzübergreifende Daseinsvorsorge auf der Basis von grenzüberschreitenden Zentralen Orten seitens der betroffenen Bevölkerung als relevantes Potenzial wahrgenommen wird. Um diesbezüglich einen Erwartungshorizont zu generieren, wurden im Rahmen einer Internetrecherche zunächst Ergänzungspotenziale der untersuchten Nachbargemeinden ermittelt (vgl. Tabelle 3). Dies erfolgte anhand eines Rasters aus dem Gutachten von Flex, Greiving, Terfrüchte et al. (2015: 17–19), wobei hier auch die zentralörtlichen Ausstattungen der bayerischen Gemeinden aufgeführt sind. Da mit sehr unterschiedlichen Wissensständen seitens der Bevölkerung zu rechnen war, wurde sich der obigen Fragestellung im Anschluss explorativ mittels leitfadengestützter Interviews angenähert. Zwischen April und November 2022 wurden während mehrtägiger Feldaufenthalte insgesamt 42 Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Selb (S1-S14), Waldsassen (W1-W12) und Furth im Wald (F1-F16) befragt. Dabei ging es einerseits um deren persönlichen Bezüge zu den tschechischen Nachbargemeinden. Andererseits wurden ihnen Fragen zum Nachbarschaftsverhältnis und der Zusammenarbeit der Kommunen gestellt. Spezifisch wurde außerdem erhoben, ob sie schon einmal von der Einstufung ihrer Gemeinde als grenzüberschreitender Zentraler Ort gehört hatten, was sie unter dem Begriff verstehen und inwiefern sie Erwartungen damit verbinden.

Die Auswahl der Personen erfolgte teils willkürlich durch direkte Ansprache vor Ort und basierend auf persönlichen Kontakten im Schneeballverfahren. Ziel war es, möglichst mit der Normalbevölkerung ins Gespräch zu kommen. Insgesamt wurden 16 weibliche und 27 männliche Personen im Alter von 21 bis 80 Jahren mit verschiedenen Erwerbsbiografien interviewt. Der deutliche Überhang männlicher Personen ergab sich nur in Selb. Das Alter war in allen Gemeinden ähnlich breit gestreut. Aufgrund vermeintlich unzureichender Betroffenheit oder Kenntnisse zu grenzübergreifenden Themen lehnten fallübergreifend immer wieder Personen ein Interview ab. Häufig erfolgte dabei der Verweis auf bestimmte Personen, die in den Gemeinden als besonders profiliert oder zuständig für grenzübergreifende Belange gelten. Sie wurden ebenso befragt und heben sich neben ihren grenzübergreifenden Engagements meist auch aufgrund ihrer Professionen (z. B. Journalisten, Schulleiter) als ‚lokale Eliten' vom übrigen Teil des *Samples* ab. Zur Berücksichtigung einer fallübergreifenden Perspektive wurden zusätzlich zwei Experteninterviews mit Vertretern je einer bayerischen und tschechischen Institution (Kultur/Wirtschaft) sowie dezidiertem Bezug zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit geführt (X1-X2).

Die Auswertung des Interviewmaterials folgte einem inhaltlich-strukturierenden Vorgehen und wurde mithilfe von MAXQDA umgesetzt (vgl. Kuckartz 2018). Zunächst wurden deduktive Kategorien zum „Status quo" der Nachbarschaftsverhältnisse, für „Potenziale" und „Hemmnisse" der Zusammenarbeit sowie zur „Wahrnehmung" von grenzüberschreitenden Zentralen Orten gebildet. Diese dienten einer groben Vorselektion des Materials. Dann wurde das Material anhand induktiver Kategorien feiner differenziert und auf die oben formulierte Zielsetzung bezogen fallübergreifend verglichen.

6 Ergebnisse

6.1 Wahrnehmung des Potenzials grenzübergreifender Daseinsvorsorge

Das methodische Vorgehen lässt eine Verallgemeinerung der folgenden Befunde nicht ohne Weiteres zu. Gleichwohl liefern die Interviews stichhaltige Hinweise auf typische Einstellungen und Praktiken der Bevölkerung aller drei Gemeinden. Da die Internetrecherche Asymmetrien bezüglich der zentralörtlichen Funktionen offenlegte (vgl. Tabelle 3), wurde das Material zunächst daraufhin untersucht, ob die Befragten einige der genannten Leistungen auf tschechischer Seite in Anspruch nehmen. Hinweise auf eine komplementäre Nutzung ergaben sich jedoch nicht. Zwischen Waldsassen und Cheb bestand zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht einmal eine öffentliche Verkehrsanbindung. In den beiden anderen Fällen gab es solche Verbindungen zwar, sie galten aber als weitgehend irrelevant für den Alltag und im Bedarfsfall wird eher das Auto genutzt. Bei der Frage nach den Gründen für einen Aufenthalt in den Nachbargemeinden bestätigte sich bis zu einem gewissen Grad das stereotype Bild, dass „für sehr viele […] Tschechien Alkohol, Tanken, Zigaretten" (F13 [w50]) ist. Ansonsten nannten die Befragten einfache Dienstleistungen (z. B. Friseur, Nagelstudio) oder Freizeitaktivität als die wichtigsten Aufenthaltsgründe. Nur wenige gaben an, soziale Kontakte in den Nachbargemeinden zu pflegen. Teils sahen Personen gar „keinen Anreiz, nach Tschechien zu fahren", weil man auf bayerischer Seite „alles habe was [man] brauche" (S3 [m31]) oder in den Nachbarkommunen „irgendwie nichts [sei], was einen anziehen würde" (F1 [w21]).

Dass die aufgeführten Leistungen der tschechischen Nachbarkommunen durch die Befragten nicht genutzt werden, ist nicht vollkommen überraschend, da ihre grenzübergreifende Erschließung bisher ausblieb. Bei einigen der aufgeführten Funktionen stellt sich ohnehin die Frage, inwieweit dies sinnvoll umsetzbar wäre. Andererseits erwiesen sich einseitige Raumwahrnehmungen und eine entsprechende Habitualisierung als Ursache, weshalb die Angebote der tschechischen Kommunen unter den Befragten weitgehend unbekannt sind und nicht als ergänzende Handlungsoptionen wahrgenommen werden. Analog zum nachfolgenden Zitat ist davon auszugehen, dass die kompensatorische Nutzung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch deshalb fast ausschließlich in umliegenden Zentralen Orten auf bayerischer Seite erfolgt, weil diese zumindest kognitiv näherliegen. „Der nächste Baumarkt ist der Obi in Eger, der ist vielleicht acht Kilometer weg, aber da kommt kein Mensch auf die Idee und wenn man zum Baumarkt fährt, dann fährt man nach Tirschenreuth oder nach Marktredwitz oder nach Mitterteich, ne? […] Aber ich habe noch nie gehört, dass einer sagt: ‚Ich fahre mal schnell nach Eger zum Baumarkt', ne? Nein, ist einfach nicht drin. Ist ja auch weiter als die (lachend) Tankstelle, ne?" (W1 [m80]).

Die Interviews lassen auch auf individuelle Unsicherheiten schließen, die mit einer Inanspruchnahme von Leistungen in Tschechien verknüpft sind. Zwar gilt ein Grenzübertritt unter den meisten Befragten inzwischen als völlig normal. Unter anderem aufgrund zu geringer Informationen über die Verhältnisse im Nachbarland, der überschaubaren sozialen Beziehungen und einer ausgeprägten Sprachbarriere wird die tschechische Seite oft dennoch als andere Welt wahrgenommen. Tradierte Erinnerungen und Rollenverständnisse aus der Zeit des Kalten Krieges verstärken diesen Eindruck bisweilen. Teils besteht weiterhin ein vermindertes Sicherheitsgefühl, das Vorbehalte hinsichtlich der Angebotsqualität miteinschließt. Die genannten Aspek-

te kulminieren in der Äußerung einer Frau aus Waldsassen, welche die Bedeutung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten und die Möglichkeit einer Krankenversorgung in Cheb reflektiert: „Also, was ich darunter verstehe, ist, dass aufgrund der Einwohnerzahl, die man zusammenfasst in einem bestimmten Radius, sich eine Menge an Menschen ergibt, die in eine bestimmte Kategorie hinein fallen. Die dann eine gewisse Infrastruktur brauchen. Wie zum Beispiel ein Krankenhaus, was wir nicht haben. Ich weiß gar nicht, ob Eger ein Krankenhaus hat. Hat Eger ein Krankenhaus? […] Möchte ich da hinein? Hm. Nicht wirklich" (W4 [w40]).

Fallübergreifend wurde der jüngeren Bevölkerung eine größere Offenheit für die Nutzung grenzübergreifender Angebote zugesprochen. Die Interviews legen indes nahe, dass man auch einem Teil der „[…] jungen Generation nahelegen [muss], dass du da quasi nicht mehr einen Ostblock hast" (S10 [m24]). Insgesamt ließ sich seitens der Befragten keine besonders intensive Verbundenheit mit den tschechischen Nachbarkommunen feststellen. Abgesehen von engagierten Einzelpersonen deutete sich dies am ehesten in Furth im Wald an, wo der Status als grenzüberschreitender Zentraler Ort kongruent zu einer langjährigen Städtepartnerschaft mit Domažlice ist. Trotzdem schien auch hier eher „eine gewisse Gleichgültigkeit" (F8 [m65]) zum Nachbarort vorzuherrschen. Der Befund deckt sich mit früheren Studien zum bayerisch-tschechischen Grenzraum (Weigl/Zöhrer 2005: 5; Novotný 2009: 219). Gleichzeitig wurden die nachbarschaftlichen Beziehungen als weitgehend problemfrei und zunehmend so normal wie mit Kommunen auf bayerischer Seite beschrieben. Teils erwiesen sie sich bereits als tragfähig für eine grenzübergreifende Daseinsvorsorge. Die Kooperation der örtlichen Feuerwehren wurde fallübergreifend als Musterbeispiel einer gelebten Nachbarschaft herausgestellt. In Furth im Wald wurde das dortige Kompetenz- und Koordinierungszentrum für den grenzüberschreitenden Rettungsdienst hervorgehoben, obwohl dieses nicht unmittelbar auf der Kooperation mit Domažlice fußt. Trotz gewisser Unterschiede lassen sich die Beziehungen in allen drei Fällen folgendermaßen pointieren: „Es gab immer wieder kleine Problemchen. Corona zum Beispiel. […] Aber ansonsten, ist die Entwicklung ganz hervorragend. Und man fährt einfach leichter rüber […] als das vor vielen Jahren der Fall gewesen ist. Und das ist gut so. Und man kann zurzeit nichts Schlechtes sagen. Es ist einfach so wie es ist. Es ist keine Liebe. Aber es passt eigentlich ganz gut" (F4 [m66]).

Die Covid-19 Pandemie wurde zwar aufgrund der Grenzschließungen und dem Wiederaufkommen von Ressentiments als drastischer Einschnitt erlebt, die Interviews deuteten aber nicht auf langfristige Auswirkungen hin. Allenfalls schien ein gewisses Bewusstsein für die Abhängigkeit von tschechischen Arbeitskräften entstanden zu sein, die auch in den untersuchten Gemeinden zur Sicherung von Daseinsvorsorge beitragen. Abseits der ‚lokalen Eliten' wurde aber meist deutlich, „dass das auch kein präsentes Thema ist, so überhaupt diese, wie soll ich denn sagen, diese grenzübergreifende [Zusammen]Arbeit" (S4 [m23]). Eine engere Kooperation mit den tschechischen Nachbargemeinden wurde zwar durchweg als gewinnbringendes Potenzial bewertet. Als konkretes Handlungsfeld spielte eine grenzübergreifende Funktionsteilung bei der Daseinsvorsorge allerdings kaum eine Rolle. Nur in den beiden Oberzentren ergaben sich kursorische Hinweise auf die Möglichkeit einer gemeinsamen Krankenversorgung oder Schulausbildung. Einerseits erfolgte dies unter Bezug auf die räumliche Nähe, den europäischen Einigungsgedanken oder funktionale Verflechtungen vor dem Zweiten Weltkrieg. Andererseits spielten konkrete Problemlagen eine Rolle.

6.2 Grenzüberschreitende Zentrale Orte als Lösungsansatz und Katalysator empfundener Peripherisierung

Die Ausweisung der Gemeinden als grenzüberschreitende Zentrale Orte war zumindest in Selb und Waldsassen auch nicht einschlägig engagierten Personen bekannt, da die Neueinstufung als grenzübergreifende Oberzentren noch nicht lange zurücklag und von der Lokalpresse begleitet wurde. Daher bestanden dort auch konkretere Erwartungen, die generell eine intensivierte Zusammenarbeit mit den tschechischen Nachbargemeinden sowie die Hoffnung auf einen etwaigen Vorteil für die eigene Gemeinde betrafen. Allerdings herrschte fallübergreifend Ernüchterung bezüglich der Wirkung des Instruments. In Furth im Wald war von einer „Worthülse" (F4 [m66]) oder einem „leeren Begriff" (F5 [m68]) die Rede. In Waldsassen und Selb galten grenzüberschreitende Zentrale Orte ebenfalls als „Titel ohne Mittel" (W9 [w64]). Die Diskrepanz zwischen dem Status als Oberzentrum und den örtlichen Rahmenbedingungen wurde hier sogar als „geradezu lächerlich" (S8 [m79]) bewertet. Tabelle 3 bestätigt eine verhältnismäßig dünne Ausstattung der Kommunen mit oberzentralen Funktionen. Paradoxerweise schien die Neueinstufung in beiden Fällen ein Gefühl der Peripherisierung zu verstärken, das sich ansonsten maßgeblich aus der Entwicklung des örtlichen Gesundheitswesens speist: „Ich habe mir mehr davon erhofft […] aber dann (lachend) ist von Zeit zu Zeit immer mehr weggefallen und dann zweifelst du irgendwie an der Glaubwürdigkeit von dem Ganzen […]. Weil das Krankenhaus ist weggefallen, das ganze Zeug mit den Rettungsstandorten da, mit dem Ganzen. Da denkst du dann, bist du jetzt ein Oberzentrum oder bist du es nicht. […] Das, was ich als Normalbürger halt dann mitkriege, würde ich im Moment das so einschätzen,

dass es uns eigentlich noch keinen Vorteil direkt gebracht hat“ (W6 [m44]).

In Waldsassen erfolgte die Schließung des örtlichen Krankenhauses unmittelbar nach der Aufwertung zum Oberzentrum. In Selb wurde der Zugang von Patientinnen und Patienten aus dem benachbarten Aš während der Erhebungen noch als Ansatz zum Erhalt des örtlichen Klinikums diskutiert. Zuletzt wurde jedoch seine Umwandlung in einen ambulanten Medizincampus bekannt, womit es seine stationäre und notfallmedizinische Funktion weitgehend einbüßen wird (FPH 2023). Ein Interviewpartner verglich die Situation um die stetig drohende Schließung des Krankenhauses zuvor schon fast zynisch mit der symbolträchtigen Reaktivierung der Bahnlinie Selb-Aš, die auch deshalb an den akuten Bedarfen vorbeigegangen sei, weil sich der einzige Haltepunkt in einem schlecht erreichbaren Vorort befindet: „Das Krankenhaus, das wäre so eine Sache. Das wäre schon gut, wenn man das erhalten könnte. […] Aber bei uns haben sie ja eine alte Eisenbahnschiene, die praktisch tot war, die haben sie ja wieder neu belebt. […] Da ist auch sehr viel Geld investiert worden. Aber ich kenne da niemanden, der da mit dem Zug da rüberfährt“ (S12 [m64]).

Meldungen über eine mögliche Umstrukturierung von Notarztstandorten trugen gegen Ende des Erhebungszeitraums ebenfalls zur fortgesetzten Aktualität von Verlustängsten in den Gemeinden bei (Kraus 2022). In Furth im Wald war sogar der Fortbestand des Kompetenz- und Koordinierungszentrums für den grenzübergreifenden Rettungsdienst gefährdet (Gruber 2022). Anhand der Problemlagen im Gesundheitsbereich lässt sich deutlich nachvollziehen, dass eine grenzübergreifende Sicherung von Daseinsvorsorge trotz Ausweisung als grenzüberschreitender Zentraler Ort in den Gemeinden weiterhin keine unmittelbare Lösung darstellt. Ein Interviewpartner aus Selb ging angesichts der Diskussion um die Schließung des Gymnasiums im benachbarten Aš ebenfalls davon aus „[…], dass das irgendwann in Karlsbad landen wird und nicht in Selb“ (S8 [m79]). Auch bestanden Zweifel, ob „sie mit der Tschechei gesprochen haben, als sie ein gemeinsames Oberzentrum Selb-Asch bekannt gegeben haben“ (S5 [m64]). Dass eine Zentralisierung im Rahmen der nationalen Planungskulturen gerade dann näherliegt, wenn unterschiedliche administrative Ebenen und/oder Fachplanungsträger beider Länder für eine grenzübergreifende Erschließung von Angeboten einzubinden wären, wurde aus Expertensicht bestätigt. „Ich meine, wir haben die Chance seit dreißig Jahren, aber man merkt ja eigentlich, Verhalten ist häufig also doch abhängiger von kulturellen Prägungen, von regionalen Traditionen als von unmittelbaren Möglichkeiten, die sich ergeben. Und wie gesagt, deswegen laufen auch in den ganzen Planungsstrukturen und auch, wenn man jetzt Landkreispolitik oder sowas anschaut, läuft halt eigentlich ganz oft weg von der Grenze, wenn es darum geht, Versorgungsfragen, Schulen, ÖPNV-Angebote und ähnliches“ (X1).

Anhand des empirischen Materials lässt sich nicht vollständig klären, inwiefern die geringe Nachfrage nach grenzübergreifenden Angeboten und ihre fehlende Erschließung sich wechselseitig bedingen. Als Hemmnis für die kommunalpolitische Willensbildung erscheint dies dennoch beachtenswert. „Also in der Außendarstellung wird jeder sagen, ‚Ja, wir nutzen die Chance und wir reden mit unseren Nachbarn und wir tauschen uns aus‘, aber wenn es schon bei Alltagsgeschichten [hapert], […] ja, wer macht denn das wirklich, was wir halt als hartes Kerngeschäft vorher gesagt hatten mit Planungsprozessen. Und weil ich das erste nicht tue, kann ich guten Gewissens immer sagen, es gibt ja kein Interesse an grenzüberschreitenden Begegnungen im infrastrukturellen Bereich, weil sie ja schon gar nicht im sozialen Bereich passieren“ (X1).

In einer vorhergehenden Untersuchung zeigten sich die Bürgermeister aller betroffenen bayerischen und tschechischen Gemeinden tatsächlich durchaus gewillt, dem Status ihrer Gemeinden praktische Relevanz zu verleihen. Sie machten aber deutlich, dass ihr Wille allein nicht für die Organisation einer grenzübergreifenden Daseinsvorsorge ausreicht. Neben der fehlenden rechtlichen Implementierung des Instruments auf tschechischer Seite, betrachteten die Bürgermeister vor allem die mangelnde Unterstützung und Kommunikation der höheren administrativen Ebenen als Grund, weshalb hier bislang kein Fortschritt erzielt worden sei (Bloßfeldt 2023: 1606–1607). Dabei ist anzumerken, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Kommunen überwiegend als Zusatzgeschäft fungiert und nicht dezidiert mit Personal oder Mitteln hinterlegt ist. Sie erfolgt maßgeblich auf der Ebene der Bürgermeister sowie über informelle Kontakte in den Verwaltungen oder im Ehrenamt. So können Probleme im Regelfall schnell gelöst werden, weil „[es] dann immer wieder auf das raus[geht], dass sich einzelne Leute untereinander kennen“ (F5 [m68]). Eine strategische Entwicklungsplanung auf der Grundlage von grenzüberschreitenden Zentralen Orten erweist sich hingegen als substanzielle Herausforderung, die durch die stark personalisierten Beziehungen zumindest phasenweise beeinträchtigt wurde. Beispielsweise erwies sich der plötzliche Tod eines Bürgermeisters, der „das politisch einfach als Person forciert [hat]“ (F9 [m51]), als Herausforderung. Auch fand Erwähnung, dass sich „die Bürgermeister nicht riechen konnten“ (S6 [w33]) oder „der [tschechische] Bürgermeister sehr oft gewechselt hat“ (W9 [w64]). Die tschechischen Bürgermeister können jederzeit „an der nächsten Stadtratssitzung abgewählt werden“ (X2). Deshalb besteht laut Experten teils tatsächlich „keine Kontinuität, keine klare Richtung“ (X2), um größere grenzübergreifende Vorhaben an-

zugehen. Aufgrund der stetig drohenden Abwahl würden die Amtsinhaber auch eher „nichts […] riskieren, ja, Kontroverses durchsetzen“ (X2). Die Ergebnisse bestätigen somit nicht nur die Schwierigkeiten der Gemeinden, ihrem Titel aus eigener Kraft praktische Relevanz zu verleihen. Sie verweisen trotz allem erneut auf die hohe Bedeutung engagierter Einzelpersonen und des politischen Willens für die Organisation einer grenzübergreifenden Daseinsvorsorge (Knippschild 2011: 641).

7 Fazit

Mit der Erörterung in diesem Beitrag wurde herausgearbeitet, inwiefern eine grenzüberschreitende Daseinsvorsorge aufgrund vorhandener grenzüberschreitender Zentraler Orte seitens der betroffenen Bevölkerung als Potenzial wahrgenommen wird. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung deutete sich dies allenfalls sehr eingeschränkt an. Unter den Befragten bestand zwar die einhellige Meinung, dass eine engere Kooperation mit den tschechischen Nachbargemeinden für ihre Gemeinde vorteilhaft sei. Ergänzende Leistungen der Daseinsvorsorge (vgl. Tabelle 3) nehmen sie dort aber bisher nicht wahr und fragen deren Erschließung kaum explizit nach. Neben einer gewissen Indifferenz spielen hierbei auch persönliche Vorurteile und Unsicherheiten eine Rolle. Damit stellt sich einerseits die Frage nach der Akzeptanz und politischen Legitimation einer grenzübergreifenden Funktionsteilung. Andererseits hätte letztere beispielsweise in Selb und Waldsassen für den Erhalt der Krankenhäuser und eine wohnortnahe Krankenversorgung unmittelbar Relevanz entfalten können. Die Einstufung der beiden Gemeinden als grenzübergreifende Oberzentren hat sich diesbezüglich nicht als förderlich erwiesen und angesichts recht konkreter Erwartungen sogar ein latentes Gefühl des Abgehängt-Seins verstärkt. Insgesamt scheint die Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten in der Normalbevölkerung zwar nur bedingt bekannt zu sein, aber derzeit eher zum Unverständnis und zur Skepsis gegenüber zentralstaatlicher Planung und ihren Instrumenten beizutragen. Sie kann analog zur generellen Kritik am bayerischen Zentrale-Orte-Konzept (Miosga 2022: 24–25) als Teil einer inflationären Ausweisungspraxis betrachtet werden, die ohne staatliche Verpflichtungen auskommt und deren Steuerungswirkung somit stark beschränkt bleibt.

Aufgrund des methodischen Vorgehens bedarf es einer empirischen Fundierung der Ergebnisse. Die Analyse folgte zwar grundsätzlich der Empfehlung von Terfrüchte, Greiving und Flex (2017: 481) eine Evaluation des Zentrale-Orte-Konzepts am zugrunde liegenden Planwerk auszurichten, wich aufgrund der Zielsetzung jedoch von den etablierten Ansätzen der Zentralitätsforschung ab. Grundsätzlich wäre künftig der Einbezug tschechischer Bürgerinnen und Bürger sowie ein Vergleich mit den Fallbeispielen entlang der österreichischen Grenze wünschenswert. Auch weitere Einschätzungen von Vertreterinnen und Vertretern aus Planung und Politik wären von Relevanz. Der von Steinführer (2015: 9) angeregte explorative Fokus auf die Perspektiven der bayerischen Bevölkerung hat sich dennoch bewährt, um die landesplanerische Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten kritisch auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. In Anlehnung an Dühr (2021: 42) verweisen die Befunde auf die Notwendigkeit, sich über rechtlich-administrative Hürden hinaus mit den Rahmenbedingungen von grenzübergreifender Daseinsvorsorge zu befassen. Die Erfahrungen aus dem österreichischen Gmünd zeigen allerdings auch, dass beispielsweise eine grenzübergreifende Krankenversorgung durchaus angenommen wird, wenn die Angebotsqualität als hoch bewertet wird und das Personal über entsprechende Sprachkompetenz verfügt (Böhm/Kurowska-Pysz 2019: 11).

In den untersuchten Gemeinden ließen sich grenzübergreifende Lösungsansätze mithilfe von INTERREG-A und den Europäischen Verbünden für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (Engl 2016) grundsätzlich auch unabhängig vom Status als grenzüberschreitender Zentraler Ort erschließen. Angesichts begrenzter lokalpolitischer Handlungskapazitäten und stark personalisierter Beziehungen, sollten die Kommunen jedoch nicht in der alleinigen Verantwortung stehen, ihrem Titel auf diese Weise praktische Relevanz zu verleihen. Stattdessen könnten sie von landesplanerischer Seite aktiver gefördert und beiderseits der Grenze koordinierend begleitet werden, um sie als Modellstandorte für eine grenzübergreifende Daseinsvorsorge im bayerisch-tschechischen Grenzraum zu entwickeln. Die explizite Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern könnte hierbei weitere Anhaltspunkte für relevante Vorhaben liefern sowie die Wahrnehmung und Akzeptanz grenzübergreifender Ansätze im gesamten Grenzgebiet erhöhen. Damit die Ausweisung von grenzüberschreitenden Zentralen Orten zu einer ausgeglichenen Raumentwicklung in Bayern und darüber hinaus beitragen kann, wäre aber zumindest über eine besser begründete Ausweisungspraxis und konkretere Zielvorgaben im Landesentwicklungsprogramm Bayern nachzudenken.

Competing Interests The author declares no competing interests.

Acknowledgements The author would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

Funding This work received no external funding.

Literatur

Barlösius, E.; Neu, C. (2007): „Gleichwertigkeit – Ade?". Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37, 146, 77–92. https://doi.org/10.32387/prokla.v37i146.527

Bayerische Staatskanzlei (1994): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) 230-1-5-U vom 04.03.1994. München.

Bayerische Staatskanzlei (2003): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) 230-1-5-U vom 28.03.2003. München.

Bayerische Staatskanzlei (2013): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) 230-1-5-W vom 22.08.2013. München.

Bayerische Staatskanzlei (2018): Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) 230-1-5-F vom 28.02.2018. München.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

Bloßfeldt, S. (2023): Promoting cross-border cooperation through cross-border central places: strategic town-twinning on the Bavarian-Czech border reconsidered. In: European Planning Studies 31, 8, 1594–1611. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2083913

Blotevogel, H. H. (2002): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, XIII–XXXVIII. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Bonn. = Werkstatt: Praxis 49.

Böhm, H.; Kurowska-Pysz, J. (2019): Can Cross-Border Healthcare Be Sustainable? An Example from the Czech-Austrian Borderland. In: Sustainability 11, 24, 6980. https://doi.org/10.3390/su11246980

Chilla, T.; Sielker, F. (2018): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Ausgangssituation, aktuelle Herausforderungen und konzeptionelle Debatten. In: Chilla, T.; Sielker, F. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung. Hannover, 5–22. = Arbeitsberichte der ARL 23.

Danielzyk, R.; Priebs, A. (2020): Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Klein- und Mittelstädte als Beitrag des zentralörtlichen Systems zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. In: Europa Regional 26.2018, 3, 7–21.

Dudek, S. (2021): Auf dem Weg zum austeritätspolitischen Föderalismus in Bayern? Eine historisch-materialistische Politikanalyse sparpolitischer Restrukturierungsprozesse in der Raumordnung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 65, 2, 45–57. https://doi.org/10.1515/zfw-2020-0015

Dühr, S. (2021): German stakeholder perspectives on the provision of cross-border public services. In: Europa XXI 40, 27–46. https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.40.6

Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17–40.

Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 45–56.

Engl, A. (2016): Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions. In: Regional & Federal Studies 26, 2, 143-169. https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1158164

ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2019): Cross-border public services in Europe. Luxemburg.

ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2022): Cross-border Public Services 2.0 (CPS 2.0). Luxemburg.

European Commission (2015): Flash Eurobarometer 422: Cross-border cooperation in the EU. Brüssel. http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S1565_422_ENG (08.01.2024).

European Commission (2022): Territorial Agenda 2030. A future for all places. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion. o. O.

Flex, F.; Greiving, S.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. o.O.

FPH (2023): Oberbürgermeister von Selb: Ohne Zukunftskonzept droht Klinikum Fichtelgebirge die Schließung. https://www.onetz.de/oberpfalz/selb/oberbuergermeister-selb-ohne-zukunftskonzept-droht-klinikum-fichtelgebirge-schliessung-id4396508.html (08.01.2024).

Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 64, 1, 5–17. https://doi.org/10.1007/BF03183102

Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 4, 285–297. https://doi.org/10.1007/s13147-015-0357-4

Gruber, M. (2022): Finanzierung des grenzüberschreitenden Rettungsdienstes steht vor dem Aus. In: Passauer Neue Presse vom 18. Oktober 2022.

Hernández, A.A.; Schneider, C. (2021): Experimenting for long-term transformation. Key insights into 20 years of German pilot schemes for innovative rural public service and infrastructure provision. In: Europa XXI 41, 107–128. https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.41.5

Klein, R. (2022): Die landesplanerische Ausweisung zentraler Orte in Bayern und Ansätze zu deren Überprüfung. Es geht auch anders: Weniger und trotzdem erreichbar. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 95–123. = Arbeitsberichte der ARL 35.

Knippschild, R. (2011): Cross-Border Spatial Planning: Understanding, Designing and Managing Cooperation Processes in the German-Polish-Czech Borderland. In: European Planning Studies 19, 4, 629–645: https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548464

Kraus, M. (2022): Widerstand gegen Notarzt-Pläne im Landkreis Tirschenreuth setzt sich fort. https://www.onetz.de/oberpfalz/waldsassen/widerstand-gegen-notarzt-plaene-landkreis-tirschenreuth-setzt-fort-id3837004.html (13.02.2024).

Kuckartz, U. (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim.

Kühn, M. (2015): Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. In: European Planning Studies 23, 2, 367–378. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518

Küpper, P. (2012): Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen. In: Growe, A.; Heider, K.; Lamker, C.; Paßlick, S.; Terfrüchte, T. (Hrsg.): Polyzentrale Stadtregionen. Die Region als planerischer Handlungsraum. Hannover, 86–98. = Arbeitsberichte der ARL 3.

Mangels, K.; Wohland, J. (2018): Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen: Eine Untersuchung am Beispiel der Großregion. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 248–285. = Arbeitsberichte der ARL 20.

Mattila, H.; Purkarthofer, E.; Humer, A. (2023): Governing 'places that don't matter': agonistic spatial planning practices in Finnish peripheral regions. In: Territory, Politics, Governance 11, 4, 813–832. https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1857824

Milstein, A. (2016): Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge. Grundlagen des europäischen Raumentwicklungsrechts. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 253.

Ministerstvo Pro MístníRozvoj ČR (o. J.): Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+. Prag. https://mmr.gov.cz/getmedia/fd06e279-4f0b-4f0f-8a43-2653598b5602/SRR21-brozura-A5-tisk-10_10_2019.pdf.aspx?ext=.pdf (21.01.2024).

Miosga, M. (2022): Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 3–28. = Arbeitsberichte der ARL 35.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Neu C. (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 9–19. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91876-1_1

Novotný, L. (2009): Vergangenheitsdiskurse zwischen Deutschen und Tschechen. Untersuchungen zur Perzeption der Geschichte nach 1945. Baden-Baden. = Extremismus und Demokratie 19.

Paasi, A.; Zimmerbauer, K. (2016): Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. In: Environment and Planning A: Economy and Space 48, 1, 75–93. https://doi.org/10.1177/0308518X15594805

Rodríguez-Pose, A. (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11, 1, 189–209. https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024

Schorn, M.; Humer, A. (2021): Editorial: The geography and governance of infrastructure provision. In: Europa XXI 41, 5–17. https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.41.6

Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 1, 5–16. https://doi.org/10.1007/s13147-014-0318-3

StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Heimatstrategie. Starke Zukunft für Stadt und Land. München.

StMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2023): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

Svensson, S.; Balogh, P. (2018): Limits to Integration: Peristing Border Obstacles in the EU. In: Medeiros, E. (Hrsg.): European Territorial Cooperation. Theoretical and empirical approaches to the process and impacts of cross-border and transnational cooperation in Europe. Cham, 115–134. https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_7

Tent, N.; Brad, A.; Klöden, J.; Hernández, A.A.; Bannert, J.; Gebauer, A. (2021): A review of the challenges and

strategies of delivering services of general interest in European rural areas. In: Europa XXI 41, 77–105. https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.41.4

Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75, 5, 471–485. https://doi.org/10.1007/s13147-017-0505-0

Weigl, M.; Zöhrer, M. (2005): Regionale Selbstverständnisse und gegenseitige Wahrnehmung von Deutschen und Tschechen. München. = CAP Analyse 3/2005.

Weingarten, P.; Steinführer, A. (2020): Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 30, 3, 653–665. https://doi.org/10.1007/s41358-020-00246-z