

# Die Region – ein Phantom?

---

Ulrich Ermann & Axel Priebs

Phantome zeichnen sich durch Abwesenheit aus. Sie sind Produkte menschlicher Fantasie, die gar nicht wirklich existieren. Oder sie existieren zwar, sind aber nicht zu fassen und werden daher gejagt. Manche Phantome sind furchteinflößend, weil sie – wie Geister und Gespenster – als Untote bzw. tot geglaubte Kreaturen ihr Unwesen treiben. Beim Phantomschmerz ist zwar nicht der Schmerz abwesend, aber jener Körperteil, der zu schmerzen scheint.

Das Phantom als Motiv für unseren Beitrag zu verwenden geht darauf zurück, dass wir – die beiden Koautoren – für dieses Buch eine ähnliche Idee vorgeschlagen hatten, die dem ersten Eindruck nach ganz ähnlich klang. Der eine von uns beiden (Axel Priebs) wollte die Region in ihrer politisch-planerischen Institutionalisierung als Phantom beschreiben, um aufzuzeigen und gewissermaßen auch zu beklagen, dass viele vermeintlich reale Regionen in Wahrheit nur Imaginationen oder Marketingprodukte ohne politischen Einfluss seien. Der andere (Ulrich Ermann) wollte eine Gespenstergeschichte über die Region als Phantom erzählen, das in der Geographie und anderen (Raum-)Wissenschaften seit langer Zeit herumsprukte, oft totgesagt wurde und zugleich quickebändig erscheint. Dabei wollte er auch die Frage aufwerfen, warum sowohl *Realregionen* als auch *konstruierte Regionen* offenbar das Zeug haben, in der (geographischen) Wissenschaft Angst und Schrecken zu verbreiten oder Phantomschmerzen auszulösen. Das in unseren Zugängen zum Ausdruck kommende Spannungsfeld zwischen verschiedenen Verständnissen von Region spiegelt nicht nur das breite Spektrum von Regionskonzepten wider, sondern auch Widersprüche und Brüche im Verständnis von Region, Regionalität und dem Regionalen.

Der Begriff der Region erfüllt die genannten Charakteristika eines Phantoms (zum Aspekt der Abwesenheit in historischer Perspektive vgl. auch den Begriff *Phantomgrenzen* bei Hirschhausen et al. 2015). Die Region ist immer noch genauso schwer zu fassen, wie dies bereits in den 1990er Jahren diagnostiziert wurde: »Untersucht man [...] die einschlägigen Veröffentlichungen, so fällt alsbald der schillernde, ja manchmal diffuse Charakter des Regionsbegriffs auf. *Region* kann offensichtlich vieles sein [...]« (Wardenga & Miggelbrink 1998, S. 33). Wenngleich der Wunsch, die Region fassen zu wollen, heute nicht mehr so stark ausgeprägt ist, so

kreisen Begriffsverständnisse von *Region* noch immer um die Frage, inwiefern Regionen überhaupt *existieren* und *real* bzw. inwiefern sie eine *Chimäre*, ein Trugbild sind, wie Weichhart (1996) bereits vor geraumer Zeit fragte. Die Diskussion dieser Frage lässt sich auf ganz unterschiedlichen Ebenen vorfinden.

Erstens begegnen uns in der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kommunikation und in den Medien allenthalben *Alltagsregionen*, die Kennzeichen von Phantomen aufweisen: Sie erwecken auf den ersten Blick den Eindruck einer selbstverständlichen, gewissermaßen natürlichen Existenz, doch wenn man sie einfangen möchte, verändern sie ihre Gestalt und sind auf einmal gar nicht mehr wirklich *da*. Der Phantomcharakter besteht in der Vermutung, diese Regionen könnten gar nicht *wirklich* sein: schwer zu fassen, obwohl sie in der Kommunikation so stark *präsent* sind.

Zweitens erweisen sich auch jene Regionen, deren Existenz wohl am wenigsten angezweifelt wird – *politisch-institutionelle Regionen* – als Phantome, die oft nicht das einlösen, was sie versprechen: Nicht wenige sehen zwar wie *echte* Regionen mit klarer territorialer Abgrenzung und Kompetenz aus, sind aber bei näherem Hinsehen doch wenig greifbar, wobei ihre Unbestimmtheit gelegentlich auch als eine Stärke angesehen wird.

Drittens erscheint uns in der akademischen Geographie die *Realregion* selbst in Gestalt eines Phantoms: als ein untotes Konzept, das in verschiedener Gestalt immer wieder in Erscheinung tritt. Dabei stellen wir uns die Frage, wie mit diesem Phantom umgegangen werden kann. Soll es als Hirngespinst entlarvt, verbannt, gejagt oder dingfest gemacht werden? Oder sollte eher anerkannt werden, dass es womöglich gar nie tot war? Zudem sieht sich das Gegenstück zur Realregion, die *konstruierte Region*, ihrerseits mit dem Vorwurf konfrontiert, nicht *real* und somit ein Phantom zu sein.

Als Autoren dieses Beitrags nähern wir uns diesen Fragen aus zwei ganz unterschiedlichen Richtungen. Jedenfalls haben wir, wenn wir von Regionen sprechen, nicht nur verschiedene Bilder und Konzepte vor Augen, sondern auch andere Vorstellungen von Phantomen bzw. Phantomregionen. Klar ist insofern, dass wir es sicherlich nicht mit der Phantomregion zu tun haben, sondern mit einer Mehrzahl an Phantomen und Phantomregionen. Bevor wir aber versuchen, ein Phantombild zu skizzieren, wollen wir die genannten Typen von Phantomen etwas genauer beleuchten: zunächst die Region als *Alltagsphantom*, folgend als *politisch-institutionelles Phantom* und dann als *akademisches Phantom*. Wir unternehmen nicht den (ohnehin aussichtslosen) Versuch, den Begriff der Region als solchen dingfest zu machen, sondern versuchen Denkanstöße dazu zu geben, wie wir in Wissenschaft und Praxis mit entsprechenden Phantomerlebnissen umgehen können.

## Die Region als Alltagsphantom

Die Region ist angesagt! Zur *Konjunktur des Regionsbegriffs* schrieb Blotevogel (1996, S. 44f.):

»War *Region* bis in die sechziger Jahre noch primär ein Fachterminus von Geographen und Raumplanern [...], diffundierte er spätestens in den siebziger Jahren durch die Verwaltungsreformen und die Regionalismusdebatte in den politischen Diskurs. In den achtziger und neunziger Jahren wurde *Region* geradezu zu einem Modewort in der Öffentlichkeit und Politik, aber auch (vor allem wohl als Reflex darauf) in vielen Wissenschaften«.

Diese Beobachtung kann mehr als ein Vierteljahrhundert später ganz ähnlich wiederholt werden. Das Regionale ist offenbar erneut oder noch immer in Mode. Im Alltag, in der Politik und in den Medien wird allenthalben über Regionen gesprochen, als seien diese in ihrer Existenz und Essenz ganz selbstverständlich vorbestimmt. Wenn Lebensmittel für ihre Herkunft aus der Region beworben werden, regionale Wirtschaftskreisläufe beschworen oder über regionale Mobilitätsangebote diskutiert wird, scheint selbstverständlich, was damit gemeint ist, auch wenn es das bei näherem Hinsehen gar nicht ist. Auch auf politischer Ebene bleibt das Regionale oft diffus: So gibt es z.B. in Österreich ein *Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus* und die *Regionalisierung* wurde im Kontext der COVID-19-Pandemie von der Regierung 2020 als einer der drei wichtigsten Investitionsbereiche neben der Digitalisierung und dem Klimaschutz genannt (Bundeskanzleramt 2020). Was dabei genau unter Regionen und Regionalisierung verstanden wird, bleibt weitgehend offen und lässt ganz unterschiedliche Lesarten zu. Insofern bilden Regionen und das Regionale *floating signifiers*: schwebende, phantomartige Begriffe, deren Verwendungshäufigkeit und Resonanz gerade darin begründet ist, dass sie keine klare Bedeutung transportieren, sondern vielmehr einen Ankerpunkt für ganz unterschiedliche Bedeutungsinhalte bieten.

Weichhart (1996) konstatierte schon für die 1980er und 1990er Jahre, dass die Region »allgegenwärtig« sei. Tatsächlich scheint ihre Präsenz seitdem sogar noch gestiegen zu sein. Interessanterweise ist sie dabei grundsätzlich positiv konnotiert, z.B. bei regionalen Lebensmitteln, regionalen Mundarten oder regionaler Baukultur. Zudem wird ihr seit Jahrzehnten eine glänzende Zukunft als Lebens- und Wirtschaftsraum sowie als Politik- und Handlungsebene prognostiziert. An Begründungen für dieses positive Bild der Region mangelt es nicht – etwa weil sie als überschaubar gilt und die Lebenswirklichkeit der Menschen abilde. Das Regionale wird dabei oftmals als Gegenstück zum Globalen und Internationalen wie auch zum Nationalen gesehen: Die Besinnung auf die Region ist eine Reaktion auf die Auflösung kleinräumiger Strukturen und Spezifika im Rahmen der Globalisierung. Die Regionalisierung kann gleichermaßen als Gegenbewegung, Voraussetzung und

Effekt der Globalisierung angesehen werden. Eine gewisse Widersprüchlichkeit im allgemeinen Sprachgebrauch ergibt sich auch daraus, dass Regionen oftmals in der Bedeutung ländlicher Räume verwendet werden (Stadt versus Region), dann aber auch wieder Region als Stadtregion im Sinn von Stadt-Umland-Region. Ebenso bezeichnet das Regionale oft die Idee der Dezentralität und das Föderalismusprinzip. In Medien und Alltagskultur erfreut sich Regionalität erstaunlich großer Beliebtheit, sei es im Sinn von Kommunikationsräumen (unter anderem Verbreitungsgebiete von Tageszeitungen, gegebenenfalls mit unterschiedlichen Regionalteilen, Radio- und Fernsehsendern, gegebenenfalls mit ihren Regionalprogrammen, sowie regionalisierte Online-Portale), als Assoziationsbildung mit Tradition und Heimatverbundenheit (etwa durch die Wiederentdeckung oder die Neuerfindung regionaler Bräuche und Feste), durch Regionalisierung von Alltagskultur (z.B. von Regionalkrimis als Buch und Film) oder in der Vermarktung touristischer Destinationen.

## Die Region als politisch-institutionelles Phantom

In der institutionellen politischen und planerischen Praxis wird mit *Region* die sogenannte mittlere Maßstabsebene bzw. ein »Teilraum mittlerer Größenordnung« (Sinz 2018, S. 1976) bezeichnet, verortet zwischen der Ebene der politisch häufig selbstbezogenen Gemeinden und den teilweise recht großen staatlichen Territorien. Inwiefern sich derartige, scheinbar sehr reale und konkrete Regionen oft doch als flüchtige, phantomartige Erscheinungen erweisen, soll im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

*Reale* Regionen im institutionellen Verständnis werden als politische und planerische Handlungseinheiten gebildet und übernehmen bestimmte Aufgaben oder Funktionen, wie z.B. die Förderung interkommunaler Kooperation oder der Wirtschaft, wirtschaftliche und touristische Vermarktung, öffentlicher Nahverkehr, Raumplanung. Sie müssen dabei aber räumlich nicht deckungsgleich mit politischen Verwaltungseinheiten sein.

In den 1970er Jahren setzte eine europaweite Regionalismusdiskussion ein. Diese brachte auch eine Reihe regionalistischer Bewegungen hervor, welche nach politischer Selbstbestimmung oder gar Autonomie von Regionen strebten. Vor allem in den 1980er Jahren wurde die *Region* in vielen Teilen Europas Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und der Regionalismus wurde in einigen Staaten zu einer bedeutenden politischen und gesellschaftlichen Idee bzw. Bewegung (vgl. Brunn 1993; Myklebost 1993). Die anschließenden Diskussionen und die teilweise auf der mittleren Maßstabsebene durchgeföhrten Reformen im politisch-administrativen System führten zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Am deutlichsten wird der Bedeutungszuwachs der Regionen in dem traditionell zentralistisch or-

ganisierten Frankreich. Mit einem bereits in den 1950er Jahren beginnenden Vorlauf erhielten die französischen Regionen 1982 den Status von Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) und sind seitdem wesentliche Träger der Dezentralisierungspolitik. Auch in anderen Ländern wurden die Regionen gestärkt; z.B. finden sich in Italien auch autonome Regionen mit Sonderstatut. In anderen, z.B. nord-europäischen, Staaten führte die Diskussion eher zu einem Umbau bestehender *mittlerer Verwaltungsbezirke* (vgl. Priebs 2007). Mit diesen Beispielen soll die regionale Vielfalt in Europa angedeutet werden, sie kann aber hier nicht vollständig ausgeleuchtet werden, weswegen sich die weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt ausschließlich auf die Regionsbildung in Deutschland beziehen.

Nach Voigt (1989, S. 27) gehören »in Ländern mit einer gewachsenen föderalistischen Staatsstruktur regionalistische Bewegungen zu den Ausnahmeherrscheinungen«. Tatsächlich hat es in Deutschland keine politisch relevanten Regionalismusbewegungen gegeben. Hier wurden die Regionalismusdiskussionen eher in der Weise aufgegriffen, das vielerorts gestärkte *regionale Bewusstsein* für die Regionalentwicklung zu nutzen. Beispielsweise widmete die Zeitschrift *Informationen zur Raumentwicklung* im Jahr 1987 dem Thema *Regionalbewußtsein und Regionalentwicklung* ein eigenes Themenheft, um entsprechende Ideen zu diskutieren (darin Hard 1987; Danielzyk & Wiegandt 1987; Hahne 1987). Starke und nachhaltige Impulse für die Fokussierung auf die Region als wirtschafts- und strukturpolitische Handlungsebene gingen seit den 1990er Jahren vor allem von neuartigen Ansätzen des Landes Nordrhein-Westfalen für eine *regionalisierte Landesentwicklung* aus (ILS 1992). Auch in anderen Bundesländern entstanden in unterschiedlicher Form regionalisierte Entwicklungsstrategien und es begann die steile Karriere eines bis dahin unbekannten Instruments: des Regionalen Entwicklungskonzepts. Mit den Bezugsregionen dieser Konzepte wird bis heute sehr unterschiedlich, aber auch sehr pragmatisch umgegangen. Während seinerzeit in Nordrhein-Westfalen, dem einwohner:innenreichsten deutschen Bundesland, die fünf Regierungsbezirke als Bezugsräume gewählt wurden, entstanden in dem kleinen Bundesland Thüringen immerhin 25 Regionale Entwicklungskonzepte.

Ein Rückblick auf die damaligen Diskussionen zeigt, dass diese zwar durchaus als Startschuss für eine Vielzahl regionaler Initiativen gesehen werden können, die – weniger systematisch als pragmatisch – für die Raumentwicklung im umfassenden Sinn oder für einzelne Aspekte neue Regionen kreierten. Trotz positiver politischer und zum Teil auch öffentlicher Resonanz für den Ansatz der regionalisierten Strukturpolitik sind daraus allerdings nicht durchgängig leistungsfähige regionale Handlungseinheiten entstanden. Verstärkt durch die jüngeren Governance-Diskussionen werden vielmehr Unschärfen bei der Abgrenzung und Institutionalisierung dieser Regionen erkennbar, die häufig nur eine sehr informelle Organisationsform aufweisen und beispielsweise Marketingaufgaben übernehmen.

Auch Überlagerungen und Überlappungen von Regionen und flexible oder temporäre Regionsabgrenzungen werden häufiger. Nicht selten sind diese einer fehlenden Koordination zwischen unterschiedlichen Initiativen geschuldet. Es kann dahinter aber auch eine Absicht liegen, wenn z.B. unterschiedliche Herausforderungen und Handlungsfelder auf mehreren Maßstabsebenen bestehen. So überlagern sich in den Verflechtungsräumen der Großstädte die engeren Stadt-Umland-Regionen (in denen die nachbarschaftliche Abstimmung bei der technischen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge dominieren), die deutlich größeren funktionalen Stadtregionen (charakterisiert durch intensive Pendelverflechtungen) und die sehr großflächigen Metropolregionen (Priebs 2019). Die Tendenz zur Aufweichung von Regionsgrenzen bestätigt, dass sich der Regionsbegriff häufig von formalen und eindeutig definierten administrativen Einheiten löst. Zugenommen haben auch zeitlich begrenzte oder inhaltlich wechselnde Raumzuschnitte und Zusammenschlüsse. Für die so entstehenden Räume hat sich der Begriff der *soft spaces* durchgesetzt (vgl. Allmendinger et al. 2015). Beispiele für unscharfe und pragmatische Regionsabgrenzungen finden sich nicht zuletzt auf der Ebene der Metropolregionen, wo entweder die Außengrenzen flexibel gehalten werden oder nicht alle Städte und Landkreise mitwirken. Weiterhin werden mit großer Kreativität immer mehr Regionstypen ins Spiel gebracht – Wirtschaftsregionen, Euroregionen, LEADER-Regionen und Regiopolregionen sind nur die wichtigsten Ergebnisse dieses Kreativitätswettbewerbs. Angesichts der munter wachsenden Zahl neu kreierter Regionen stellt sich die Frage, ob es sich dabei wirklich um eine Stärkung der regionalen Handlungsebene oder um Aktionismus handelt. Ernsthaftige Bestrebungen zu einer konsequenten Regionalisierung von Politikfeldern scheitern häufig im Dickicht der gegebenen formalen und informellen Strukturen, die nicht grundsätzlich in Frage gestellt oder gar tabuisiert werden. So verstärken die genannten Phänomene eher den Phantomcharakter dieser entstandenen Regionen und es lässt sich kritisch fragen, inwieweit solche Regionen nur plakative Worthülsen sind oder auch darüberhinausgehende realpolitische Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Tatsächlich ist es trotz einer fast inflationären Gründungswelle von Regionen nicht einfach, in Deutschland einflussreiche regionale Handlungseinheiten oder gar Regionen mit politisch-administrativem Einfluss zu finden. Eine Region kann nämlich nur dann tatsächlich Akteurin sein und Gestaltungskraft entwickeln, wenn sie mehr als ein Hochglanzprodukt oder eine Internetadresse ist. Sie muss handlungsfähig sein, um die regionale Daseinsvorsorge zu sichern, regionale Wirtschaftsstrukturen zu verbessern und die natürlichen Ressourcen zu schützen. Außerdem soll sie dazu beitragen, angesichts zunehmender Globalisierung kleinräumige Wirtschafts- und Stoffkreisläufe sowie räumliches Bewusstsein zu stärken. Wenn Regionen als kraftvolle Handlungsebene institutionalisiert werden sollen, die sowohl lokalen Egoismen Grenzen setzen als auch zentralistischen Tendenzen sowie staatlicher Bevormundung die Stirn bieten, brauchen diese

eine starke demokratische Legitimation, wirksame administrative Kompetenzen, politische Gestaltungskraft und beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen.

Hier stellt sich die Frage, ob solche Regionen bereits im politisch-administrativen System Deutschlands verankert sind. Die Suche führt kaum zu schlüssigen Ergebnissen. Schon eines der wenigen Aufgabenfelder, in denen die Region als Legalbegriff verwendet wird, nämlich die Regionalplanung, zeigt in den Bundesländern sehr unterschiedliche Raumzuschnitte und institutionelle Zuständigkeiten und lässt keine durchgängig starke regionale Handlungsebene erkennen. Auch ein Blick auf die Landkreise – die einzigen fast flächendeckend vertretenen Institutionen zwischen Gemeinde- und Landesebene – zeigt erhebliche Unterschiede bei Gebietszuschnitt und Bevölkerungszahl. Vor allem aber sind sich die Landkreise selbst nicht sicher, ob sie Regionen sind oder nicht. Während ihr Verband, der Landkreistag, die Aufgabenwahrnehmung nicht als regional, sondern als übergemeindlich betont (Meyer 2006, S. 125), sehen sich zahlreiche Landkreise durchaus als Wirtschaftsregionen oder *Wohlfühlregionen* und sind zumindest in Niedersachsen auch Planungsregionen. Auch ein Blick auf die Regierungsbezirke hilft nicht weiter, weil ihre Abgrenzungen kaum funktionalen Kriterien folgen und sie nur noch (als dezentrale Landesbehörden) in vier Bundesländern vertreten sind.

Trotz (oder wegen) dieser Defizite hat die Region im deutschen Verwaltungssystem eine lange Tradition als *Sehnsuchtsort*. Schon in den Gebiets- und Verwaltungsreformdiskussionen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre gab es vielfältige Bestrebungen, die regionale Ebene zwischen den Gemeinden und der Landesebene neu zu ordnen und zu stärken. So wurden beispielsweise für Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg ambitionierte *Regionalkreis*-Modelle entwickelt, die jedoch nicht zur Umsetzung gelangten. In Baden-Württemberg wurden 1973 zwar per Gesetz zwölf Regionen oberhalb der Kreisebene gebildet, die dort eingerichteten Regionalverbände sind jedoch im Wesentlichen auf die Aufgabe der Regionalplanung beschränkt. Interessanterweise hat sich der Verwaltungsfachmann Becker-Marx (1966) schon in dieser eher euphorischen Phase des Aufbaus der Regionalplanung kritisch über die fehlende Substanz der Region geäußert und von einem »Fragment der deutschen Regionen« gesprochen.

Vielversprechend waren die vor allem in den 1970er Jahren geführten Diskussionen über Stadtregionen. Vehement, aber letztlich ebenfalls ergebnislos, wurde in mehreren Regionen die Bildung von *Regionalkreisen* oder *Regionalstädten* diskutiert (Scheller 1998). In einigen Stadtregionen flammt die Diskussion erneut in den 1990er Jahren auf, als nach den politischen Umbrüchen in Mittel- und Osteuropa intensiv über die Rolle der Regionen im »neuen Europa« gestritten wurde. *Trendsetter* bei der Stärkung einer wichtigen Wirtschaftsregion war das Land Baden-Württemberg, das mit dieser Begründung 1994 den Verband Region Stuttgart bildete (Steinacher 2003). Anders als bei den anderen elf baden-württembergi-

ischen Regionalverbänden wurde hier das politische Gewicht der Region durch eine direkt gewählte Regionalversammlung und weitere Kompetenzen, insbesondere in der Wirtschaftsförderung und im Nahverkehr, erhöht. Die Stuttgarter Aktivitäten spornten andere deutsche Großstadträume an, sich als Regionen zu organisieren. So wurde im Großraum Hannover ein neues Regionsmodell entwickelt, bei dem im Jahr 2001 alle regionalen Aufgaben bei einer starken Gebietskörperschaft gebündelt wurden. In diesem Zusammenhang wurden der Landkreis Hannover aufgelöst und die bis dahin kreisfreie Stadt Hannover in die neue Region Hannover integriert. Diese hat eine starke politische Legitimation durch ein direkt gewähltes Regionalparlament und breite Kompetenzen in der regionalen Verwaltung und Daseinsvorsorge. Sie ist außerdem in der Lage, über eine differenzierte Umlage sowie die Trägerschaft der Sozial- und Jugendhilfe zu einem finanziellen Ausgleich zwischen den Kommunen beizutragen (Priebs 2002). Als Folge der weitgehend geräuschlosen Regionsbildung in Hannover gab es in verschiedenen Regionen Interesse an einer Übertragung dieses Modells, was aber nur im Falle der 2009 gebildeten *StädteRegion Aachen* gelungen ist.

Auch die Bildung von *Regionalkreisen* unter Einbeziehung kreisfreier Städte ist immer wieder auch in jüngerer Zeit in einzelnen Bundesländern diskutiert worden. Weitgehend gelungen ist dies nur in Mecklenburg-Vorpommern. Aus vorher zwölf sind hier 2011 sechs neue Landkreise (häufig als *Regionalkreise* bezeichnet) gebildet worden. Allerdings blieben zwei Städte kreisfrei und auch das Ziel, zu einer Kongruenz mit den vier Planungsregionen zu kommen, wurde nicht erreicht. Gerade der Prozess in Mecklenburg-Vorpommern hat gezeigt, dass etablierte Institutionen erhebliche Widerstände gegen den Regionalisierungsprozess mobilisiert haben, wobei sich insbesondere der dortige Landkreistag als Speerspitze der Gegnerschaft profiliert hat.

So bleibt bei der Betrachtung der politisch-administrativen Strukturen in Deutschland festzustellen, dass die Region in institutioneller Hinsicht weitgehend ein Phantom geblieben ist. Sieht man von einzelnen durchaus erfolgreichen Reformprodukten in großstädtischen Räumen und von der abgespeckten *Regionalkreis* – Bildung in Mecklenburg-Vorpommern ab, steht die Häufigkeit des Rufs nach *regionalen Lösungen* in keinem Verhältnis zu den tatsächlich entstandenen handlungsfähigen Regionen, die mit demokratischer Legitimation, klaren administrativen Kompetenzen und überzeugender Finanzausstattung regionale Lebens- und Wirtschaftsräume gestalten können.

## Die Region als akademisches Phantom

In den späten 1980er und in den 1990er Jahren wurde der Regionsbegriff in der Geographie intensiv diskutiert. Ein Grund dafür lag in der Erfolgsgeschichte des Begriffs im Rahmen des Selbstverständnisses der Geographie als Raumwissenschaft in Abgrenzung zur älteren länder- und landschaftskundlichen Konzeption. Ange-sichts der damals an Bedeutung gewinnenden Gegenströmungen, die sich gegen den Szentismus der raumwissenschaftlichen Geographie richteten – nicht zuletzt auch durch die Rezeption der angloamerikanischen *new regional geography* –, wurden die üblichen Verständnisse von *Region* infrage gestellt. Impulse sind zugleich auch von der politischen Regionalismusdebatte ausgegangen, die in vielen euro-päischen Staaten seit den 1970er Jahren entbrannte und zuweilen auch als »Revolte der Regionen« (Allemann 1980) bezeichnet wurde.

Blotevogel zitierte 1996 Lange (1970) mit den Worten: »Eine Region ist ein geo-graphisch bestimmter Raum mittlerer Größenordnung, der als zusammengehörig angesehen wird« und hielt dem entgegen:

»Region: Das war einmal eine realräumlich gegebene, im Erdraum scheinbar un-verrückbar fixierte, in einem Atlas [...] darstellbare Raumeinheit [...]. Für postmo-derne oder (etwas vorsichtiger formuliert) postpositivistische Humangeographen ist dieses naive Regionsverständnis allerdings unwiederbringlich dahin« (Blotevo-gel 1996, S. 64).

Vor allem Werlens »Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen« (Werlen 1997) hatte großen Einfluss auf das Begriffsverständnis: In der wissenschafts-theoretisch informierten Humangeographie hat sich eine konstruktivistische Grundposition durchgesetzt, mit dem *common sense*, dass Regionen *gemacht* und das Ergebnis von Regionalisierungen (auf allen Maßstabsebenen und auch weit über ein flächenhaft-territoriales Verständnis hinaus) sind. Demnach werden Regionen nicht als Räume gesehen, die einfach *da* sind; vielmehr rückt ihr Herstellungsprozess in den Vordergrund: Was wir uns unter Regionen vorstellen, ist erstens das Resultat politischer und planerischer Praxis, ökonomischer Aktivitäten und der Deutung durch Massenmedien und Alltagskommunikation. Zweitens sind Regionen das Produkt wissenschaftlicher Regionalisierungen: Wissenschaftler:innen verorten Phänomene im Raum, differenzieren verschiedenste Merkmale, indem sie Grenzen zwischen Räumen gleicher Merkmale oder mit einem bestimmten Grad von Verflechtung ziehen und mit wissenschaftlichen Methoden Regionen produzieren. Und drittens sind Regionen in einer konstruktivistischen Weltsicht ganz generell das Resultat von Wahrnehmung und Kognition, Kommunikation, Bedeutungszuschreibungen und Machtverhältnissen.

Trotz der Durchsetzung konstruktivistischer Positionen in der Humangeo-graphie scheint doch das realistische Verständnis von Region recht beständig zu

sein. Genauso wie die Regionale Geographie ursprünglich den Anspruch hatte, eine (raumwissenschaftliche) Gegenposition zur alten Länder- und Landschaftskunde zu bilden, sich aber oft als alter Wein in neuen Schläuchen herausstellte (vgl. Weichhart 1999, S. 69), so wurde auch der ästhetische, holistische und oft geodeterministisch interpretierte Begriff *Landschaft* vielfach nur halbherzig durch einen vermeintlich wertfreien und analytischen Regionsbegriff ersetzt. So ist auch heute noch eine Vorstellung von Region als klar abgrenzbarer Ausschnitt der Erdoberfläche (*Container-Raum*) in der geographischen Forschung und insbesondere in der Lehre weit verbreitet. Und nicht selten schimmern auch heute noch hinter manchen *Regionen* in der Geographie Vorstellungen von *Landschaft* und *Land* durch, die eigentlich schon vor einem halben Jahrhundert als ad acta gelegt galten.

Der Gegensatz zwischen Realismus und Konstruktivismus (vgl. Wardenga & Miggelbrink 1998), wie er in Debatten um den Regionsbegriff thematisiert wird, scheint in den heute dominierenden Strömungen der Humangeographie schon etwas aus der Zeit gefallen zu sein. Die in jüngerer Zeit oft rezipierten Ansätze der *non-representational theory*, die Akteur-Netzwerk-Theorie, Assemblage-Theorien, Praxistheorien, der Neue Materialismus bzw. verschiedene Spielarten von *more-than-human geographies* verbinden *flache Ontologien*, die diesen Gegensatz hinter sich gelassen haben. Insofern ist es verwunderlich, dass es kaum neuere Konzeptionen von *Region* oder dem *Regionalen* aus einem Blickwinkel eines Postkonstruktivismus oder eines Neuen Realismus gibt. Warum werden in der zeitgenössischen Humangeographie theoretische Ansätze und Konzepte wie z.B. Performativität, Hybridität oder Assemblage mittlerweile breit rezipiert und auf alle möglichen Aspekte angewandt, nur ziemlich wenig auf das *Regionale* und die *Region* (siehe aber z.B. Miggelbrink 2014; vgl. auch Ermann 2005, S. 52ff.)? Die Furcht vor einer Reifizierung des *Räumlichen* und des *Raumes* scheint noch tief im kollektiven disziplinären Selbstverständnis verankert zu sein, vielleicht auch aus guten Gründen. So sahen etwa Wardenga & Miggelbrink (1998, S. 35) ein »mit dem realistischen Ansatz einhergehende[s] Problem [in der] aufgrund der Ontologisierung immer wieder zu beobachtende[n] Hypostasierung von Räumen, die im Extremfall zu der Auffassung führt, Räume besäßen so etwas wie eine eigene Wirkkraft«. Nimmt man die Akteur-Netzwerk-Theorie und andere der genannten Ansätze ernst, so ließe sich heute hingegen schwer argumentieren, warum ausgerechnet Räume und Regionen keine Wirkkraft entfalten sollten, wenn auch nicht in einem kausalistischen und deterministischen Sinn. Wenn allen netzwerkartigen Verbindungen aus menschlichen und nicht-menschlichen Akteur:innen/Aktanten eine *agency* bzw. gesellschaftliche Wirkmächtigkeit zugestanden wird, warum sollte dies nicht auch für Regionen gelten? Nimmt man die Terminologie der anwendungsorientierten Konzepte und der Praxis der Regionalentwicklung oder des Regionalmanagements (vgl. Heintel 2018) wörtlich, so kann eine Region sehr wohl *agieren*. Regionen können beispielsweise Wertschöpfung und Arbeitsplätze generieren, Identifikation bieten oder sich ver-

netzen, sie können lernen, aktiv, innovativ und kreativ, smart, resilient oder klimaanpassend sein oder auch innovationsfeindlich, junge Menschen zur Abwanderung bewegen usw. Insofern könnte man sowohl im Lichte neuerer in der Humangeographie rezipierter Theorieansätze als auch der Praxis von Regionalentwicklung der Region durchaus das Potenzial zugestehen, etwas *tun* zu können.

In der wissenschaftlichen Debatte wurde in den letzten beiden Jahrzehnten immer wieder einmal ein Bedeutungsgewinn der *Region* und des *Regionalen* diagnostiziert, wie etwa von Kröcher (2007), der sich kritisch zur »Renaissance des Regionalen« äußerte, insbesondere im Hinblick auf den *new regionalism* in der angloamerikanischen Geographie und den *regional studies*. Im Zuge der Erforschung von Phänomenen der Globalisierung wurde vor allem in der Wirtschaftsgeographie mit großem Interesse festgestellt, dass die Vergrößerung der Reichweite ökonomischer Beziehungen zugleich mit Regionalisierungsprozessen und einem Bedeutungsgewinns räumlicher Nähe einhergeht, gewissermaßen als Prozess der *Glokalisierung*. Die Beobachtung, dass die globale Vernetzung ökonomischer Aktivitäten und die globale Ausdehnung ökonomischer Aktionsradien oft mit der Herausbildung kleinräumiger (*regionaler*) Verflechtungen und Cluster verknüpft ist, bildete in den 1990er und 2000er Jahren *das* Kernthema der Wirtschaftsgeographie.

Trotzdem ist in den letzten zwei Dekaden die wissenschaftliche Debatte um den Regionsbegriff erstaunlich stark abgeebbt. Auch wenn *die Region*, und *das Regionale* eine zentrale Kategorie in vielen Zweigen der Geographie und verwandten Wissenschaften bleibt, so ist doch eine Diskussion um den Regionsbegriff weitgehend verschwunden. Das liegt wohl kaum daran, dass der Begriff *geklärt* wäre oder man sich auf ein einheitliches Begriffsverständnis geeinigt hätte.

Vielleicht zeigen diese Entwicklungen, dass sich in der Wissenschaft, ähnlich wie in der Praxis, ein eher pragmatischer Umgang mit dem Begriff durchgesetzt hat und aus dem jeweiligen Kontext implizit ohnehin klar wird, von was für einem Regionsverständnis die Rede ist. Auch ein Niedergang der – für ältere raumwissenschaftliche wie auch sozialwissenschaftliche Zugänge charakteristischen – Definitionswhut könnte ein Grund dafür sein, einhergehend mit der Durchsetzung pluralistischer Umgangsformen in der Humangeographie und anderen raumbezogenen Humanwissenschaften. Wissenschaftstheoretische Grundlagen von Konzepten wie unter anderen die (sprachpragmatisch beeinflussten) performativen Geographien oder Praxistheorien leisten sicherlich ihren Beitrag dazu, von strikten Definitionsversuchen abzusehen – zugunsten einer Orientierung an alltagssprachlichen Begriffsverständnissen und Alltagspraktiken.

Eine wichtige Rolle spielt dabei sicherlich die Verwechslung zwischen zwei fast gegensätzlichen Verständnissen von Realismus: zum einen der – oft despektierlich als *naiv* bezeichnete – Realismus eines essenzialistischen (Container-)Raumkonzepts und zum anderen der Realismus des Alltagsverständnisses von *Region*. Letzterer kann durchaus Ähnlichkeiten mit und Rückbezüge zu ersterem aufweisen, bil-

det aber doch eine ganz andere Ebene der Betrachtung. Insofern sind realistische Zugänge zu *Region* aus einer konstruktivistischen Sicht als wirkmächtige Alltagskonstrukte ernstzunehmen, die gleichermaßen *gemacht* wie *real* sind und auf die räumliche Organisation der Gesellschaft Einfluss haben. Geht man also davon aus, dass Regionen in alltäglichen Diskursen und Praktiken, situativ und situiert, kontextualisiert und contingent, relational und performativ hergestellt werden, dann führt für die Wissenschaft gar kein Weg an einem sehr offenen Regionsbegriff vorbei.

## Skizzierung eines Phantombilds

Die Region: ein Phantom? Unsere Ausführungen zeigen, dass nicht *die* Region ein Phantom ist, sondern dass wir es mit unterschiedlichen Typen von Phantomen zu tun haben.

Außerhalb der Wissenschaft im engeren Sinn lassen sich zwei Typen unterscheiden: Zum einen das Phantom *Alltagsregion*, das von seiner Unbestimmtheit lebt und aus Prinzip nicht zu fassen ist – und wohl auch nicht immer zu fassen sein soll. Zum anderen das Phantom *politisch-institutionelle Region* als territoriale Politik-, Verwaltungs- und Planungsebene. Zum Phantom wird dieser Regionstyp dadurch, dass er sich – wie am Beispiel seiner Institutionalisierung in Deutschland ausgeführt – insofern als Täuschung erweist, als diese Regionen nur selten echte politisch-administrative Kompetenzen besitzen und in vielen Fällen eher eine Hülse für das Marketing oder einzelne operative Ansätze darstellen.

In der Wissenschaftswelt führen zwei Phantome ein ziemlich widersprüchliches Eigenleben: Zum einen das untote Phantom *Realregion*, deren Existenz und Sinnhaftigkeit gerne von all jenen in Abrede gestellt werden, die sich aus einer konstruktivistischen Perspektive gegen die naiv-realistische Position wenden, Regionen seien einfach *von Natur aus* oder *von selbst* da. Zum anderen das Phantom *konstruierte Region* (bzw. gemachte, produzierte oder imaginierte) Region: Diese Region ist insofern ein Phantom, als sie nach Ansicht all jener, die sich gegen naiv-sozial-konstruktivistische Position wenden, nur eine Imagination jenseits der wirklichen Welt darstellt. Dieses Bild einer fast spiegelbildlich gegenüberstehenden Verunsicherung konstruktivistischer und realistischer Positionen durch reale und konstruierte Regionen ist Ausdruck eines beidseitigen Missverständnisses. Dass eine Region das Ergebnis von Regionalisierungen ist, bedeutet noch lange nicht, dass sie nicht *real* ist und nicht auch etwas bewirken kann.

Unsere Überlegungen führen zu der Einsicht, dass uns in Wissenschaft, Alltag und Politik nicht nur ganz unterschiedliche Regionsbegriffe begegnen, sondern auch unterschiedliche Phantome. Was macht man mit Phantomen? Einfangen? Verscheuchen? Wenn sie sich durch fehlende Präsenz oder Existenz auszeichnen,

dann könnte das schwierig werden. Das Bild des Phantoms sollte aber dabei helfen, Regionen gleichermaßen als Realität und Konstrukte anzusehen.

Wir raten jedenfalls dazu, Regionen als phantomartige Erscheinungen anzuerkennen anstatt sie zu jagen oder zu verleugnen. Wie sich in der akademischen Debatte um Regionen und das Regionale in der Geographie gezeigt hat, entstehen gerade durch die Versuche, solche Phantome zu vertreiben, fast spiegelbildlich neue Phantome. Insofern tätigt man gut daran, Phantomregionen nicht zu exorzieren, sondern als performative Wirklichkeit anzuerkennen. Anerkennen bedeutet nicht, den Phantomcharakter zu ignorieren. Im Gegenteil: Ein konstruktiver Umgang mit Regionskonzepten und Regionen, der sich an gesellschaftlichen Problemen und Anforderungen orientiert, muss Defizite ansprechen, kritisieren und – auf intellektueller wie praktischer Ebene – zu verantwortungsbewussten und nachhaltigen Regionsbildungen beitragen.

## Literatur

- Allemann, F. R. (1980). Revolte der Regionen. In: Merian 7/33: *Straßburg und das Elsaß*, 70-78.
- Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J. & Othengrafen, F. (Hg.) (2015). *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. London: Routledge.
- Becker-Marx, K. (1966). Das Fragment der deutschen Regionen. *Stadtbauwelt* 11/1966, 840-844.
- Blotevogel, H.-H. (1996). Auf dem Wege zu einer ›Theorie der Regionalität‹. Die Region als Forschungsobjekt der Geographie. In: Brunn, G. (Hg.) *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde*, 44-68, Baden-Baden: Nomos. (Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen, 1).
- Brunn, G. (1993). Regionalismus im (west)europäischen Kontext. *Informationen zur Raumentwicklung* 11/1993, 739-747.
- Bundeskanzleramt (2020). Bundeskanzler Kurz: Standort stärken und Arbeitsplätze sichern. Nachricht vom 30. April 2020. Abrufbar auf: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/bundeskanzler-kurz-standort-staerken-und-arbeitsplaetze-sichern.html> [letzter Zugriff: 19.08.2022].
- Danielzyk, R. & Wiegandt, C.-C. (1987). Regionales Alltagsbewusstsein als Faktor der Regionalentwicklung? Untersuchungen im Emsland. *Informationen zur Raumentwicklung* 7-8/1987, 441-449.

- Ermann, U. (2005). *Regionalprodukte. Vernetzungen und Grenzziehungen bei der Regionalisierung von Nahrungsmitteln*. Stuttgart: Steiner. (Sozialgeographische Bibliothek, 3).
- Hahne, U. (1987). Das Regionaltypische als Entwicklungschance? *Informationen zur Raumentwicklung* 7-8/1987, 465-473.
- Hard, G. (1987). Das Regionalbewusstsein im Spiegel der regionalistischen Utopie. *Informationen zur Raumentwicklung* 7-8/1987, 419-440.
- Heintel, M. (2018). Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 2023-2028, Hannover: ARL.
- Hirschhausen, B. von, Grandits, H., Kraft, C., Müller, D. & Serrier, T. (2015). *Phantomgrenzen. Räume und Akteure in der Zeit neu denken*. Göttingen: Wallstein.
- ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.) (1992) *Regionale Politik und regionales Handeln*. Dortmund: ILS-Taschenbücher.
- Kröcher, U. (2007). *Die Renaissance des Regionalen. Zur Kritik der Regionalisierungseuphorie in Ökonomie und Gesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot (Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis, 2).
- Lange, K. (1970). Regionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung III*, 2705-2719, Hannover: ARL.
- Meyer, H. (2006). Flächendeckende und isolierte Regionalkreisbildungen – ein Zukunftsansatz? In: Henneke, H.-G. (Hg.) *Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft*, 113-140, Stuttgart: Boorberg.
- Miggelbrink, J. (2014). Diskurs, Machttechnik, Assemblage. Neue Impulse für eine regionalgeographische Forschung. *Geographische Zeitschrift* 102(1), 25-40.
- Myklebost, H. (1993). Regionalism in Western Europe. *Norsk Geografisk Tidsskrift* 47, 79-91.
- Priebs, A. (2002). Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtregionaler Organisationsstrukturen. *Die Öffentliche Verwaltung* 55(4), 144-151.
- Priebs, A. (2007). Die Verwaltungsreform in Dänemark unter besonderer Betrachtung der Neuordnung der Regionen und des Planungssystems. *Raumforschung und Raumordnung* 65, 56-59.
- Priebs, A. (2019). *Die Stadtregion: Planung – Politik – Management*. Stuttgart: UTB Ulmer.
- Scheller, J.P. (1998). *Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz*. Frankfurt a.M. (Materialien des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, 25).
- Sinz, M. (2018). Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1975-1984, Hannover: ARL.

- Steinacher, B. (2003). Regionale Steuerung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart. In: Adamaschek, B. & Pröhl, M. (Hg.) *Regionen erfolgreich steuern*. Gütersloh, 67-79.
- Voigt, R. (1989). Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur. *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 3/89, 19-29.
- Wardenga, U. & Miggelbrink, J. (1998). Zwischen Realismus und Konstruktivismus. Regionsbegriffe in der Geographie und anderen Humanwissenschaften. In: Wollersheim, H.-W., Tzschaschel, S. & Middell, M. (Hg.) *Region und Identifikation*. Leipzig (Leipziger Studien zur Erforschung von regionenbezogenen Identifikationsprozessen 1), 33-46.
- Weichhart, P. (1996). Die Region – Chimäre, Artefakt oder Strukturprinzip sozialer Systeme? In: Brunn, G. (Hg.) *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde*. 25-43, Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen, 1).
- Weichhart, P. (1999). Die Räume zwischen den Welten und die Welt der Räume. Zur Konzeption eines Schlüsselbegriffs der Geographie. In: Meusburger, P. (Hg.) *Handlungszentrierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion*, 67-94, Stuttgart: Steiner (Erdkundliches Wissen, 130).
- Werlen, B. (1997). *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung*. Stuttgart: Steiner. (Erdkundliches Wissen, 119).

