Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

MORO-Informationen 5/2

Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen

Ein MORO-Forschungsfeld

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Das Modellvorhaben zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen

Mit dem Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung wird die praktische Erprobung und innovative Umsetzung raumordnerischer Handlungsansätze in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gefördert. Das Aktionsprogramm ist das wichtigste Förderinstrument des Bundes, um die Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland zu unterstützen.

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

dieses Modellvorhaben biegt auf die Zielgerade ein, die im Herbst 2010 mit der zweiten Fachtagung und Anfang 2011 mit der Vorstellung der Ergebnisse zur Abschlussveranstaltung erreicht wird. Nach meiner Einschätzung sind auch die vier Regionen auf der Zielgerade, zu einer echten Partnerschaft zusammenzuwachsen.

Weitere Zwischenergebnisse der gemeinsamen Diskussionen über die spezifischen Belange der Grenzregionen, unterstützt durch externe Expertisen zu querschnittsorientierten Themen, werden in diesem Heft vorgestellt. Mir zeigen sie, dass sich der Ansatz „großräumiger Verantwortungsgemeinschaften“ tatsächlich als ein neues Instrument einer auf Kohärenz, Entwicklung und Ausgleich orientierten Raumentwicklungspolitik sowohl auf nationaler als auch grenzüberschreitend auf europäischer Ebene etablieren kann. Insofern hoffe ich auf Ihr breites Interesse und wünsche Ihnen eine anregende Lektüre…

Ihr

Jens-Uwe Staats

MORO-Projektfamilie: die sieben Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ sowie die vier Grenzregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“; Kartographie: Planungsgruppe agl auf der Basis von Geo-Daten des BBSR

Ausgabe
5/2 06/2010

04 Ein Zwischenbericht zum Stand des Projektes

07 Expertisen

07 Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit
10 Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume
12 Governance-Strukturen der Grenzregionen
20 Identitäten und Stereotype in Grenzregionen

22 Ein Initiativkreis als Plattform

23 Die erste Fachtagung am 30. Juni 2009

27 Gemeinsamer Workshop mit dem MORO „Überregionale Partnerschaften"

28 Impressum

Ein Zwischenbericht zum Stand des Projektes

Ansprechpartner im BMVBS
Jens-Uwe Staats
Tel.: +49(0)30-18300-6131
jens.staats@bmvbs.bund.de

im BBSR
Dr. Rupert Kawka
Tel.: +49(0)228-99401-1314
rupert.kawka@bbr.bund.de

Projektmanagement
Planungsgruppe agl
angewandte geographie, landschafts-, stadt- und raumplanung
www.agl-online.de
Andrea Hartz
Tel.: +49 (0)681-96025-14
andreahartz@agl-online.de

Das MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ will einen Beitrag zur raumordnungspolitischen Debatte um die Weiterentwicklung der Leitbilder des Bundes und der Länder leisten. Dies betrifft einerseits die Erprobung des Konzeptes großräumiger Verantwortungsgemeinschaften bzw. überregionaler Partnerschaften über nationalstaatliche Grenzen hinweg, andererseits den aktiven Beitrag der Grenzregionen zum Leitbild „Wachstum und Innovation“. Ziel ist es, die spezifischen Entwicklungspotenziale der großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräume näher zu betrachten und in den Fokus nationaler und europäischer Politiken zu rücken. Gleichzeitig geht es darum, die Rolle der Grenzregionen im Zusammenhang mit europäischer Integration und territorialer Kohäsion zu stärken.

Das Projekt ist als diskursiver Arbeitsprozess gestaltet, in dessen Mittelpunkt die Workshops und Sitzungen der Projektpartnerschaft stehen. Expertisen zu querschnittsorientierten Fragestellungen und thematischen Schwerpunkten liefern die Grundlagen für die gemeinsame Diskussion.

In den ersten Workshops standen Merkmale und Selbstverständnis grenzüberschreitender Verflechtungsräume, deren Stärken und Potenziale im Wettbewerb der Regionen, aber auch die Frage nach den Hemmnissen einer kohärenten Raumentwicklung und erfolgreichen regionalen Governance im Vordergrund.

Im Hinblick auf das Bestreben, grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Rahmen der nationalen und europäischen Raumordnungs- und -entwicklungspolitik zu etablieren, wurden zu Beginn des Vorhabens zentrale Fragen aufgeworfen:

- Was zeichnet grenzüberschreitende Verflechtungsräume aus? Welche Indikatoren sind zur Beschreibung (und Abgrenzung) dieser Räume geeignet?
- Welche Informationsdefizite bestehen mit Blick auf eine kohärente grenzüberschreitende Regionalentwicklung und welche Schritte sind erforderlich, um diese zu beheben?
- Welche spezifischen Standortvor- und -nachteile besitzen verdichtete Grenzregionen im Wettbewerb der Regionen? Wo liegen die besonderen Chancen und Potenziale, aber auch Risiken und Hemmnisse in der Raumentwicklung grenzüberschreitender Verflechtungsräume?

Zwei Expertisen betrachten die Indikatoren zur Beschreibung der Charakteristika sowie zur Definition und räumlichen Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Sie ermitteln, welche Daten hierzu verfügbar sind und wie die erforderlichen Daten generiert werden können beziehungsweise welcher Aufwand mit der Generierung verbunden ist (siehe Seiten 7-9). Außerdem wurden Standortvor- und -nachteile ermittel, um die sozialen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Po-

Die Projektpartnerschaft
REGIO Aachen e.V.
Artur Hansen
Tel.: +49 (0)241-5686115
hansen@regioaachen.de

Regionalverband
Mittlerer Oberrhein
Dr. Gerd Hager
Tel.: +49 (0)721-35502-21
rvmo@region-karlsruhe.de

Regionalverband
Hochrhein-Bodensee
Karl Heinz Hoffmann-Bohner
Tel.: +49 (0)7751-9115-10
hoffmann@hochrhein-bodensee.de

Ministerium für Umwelt
des Saarlandes
Gerd-Rainer Damm
Tel.: +49 (0)681-501-4616
g.damm@umwelt.saarland.de

Regionalverband
Südlicher Oberrhein
Dr. Dieter Karlin
Tel.: +49 (0)761-70327-10
rvso@region-suedlicher-oberrhein.de

Regionalverband
Bodensee-Oberschwaben
Wilfried Franke
Tel.: +49 (0)751-36354-21
franke@bodensee-oberschwaben.de

tenziale der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu fördern, die Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität zu steigern und die fortbestehenden Standortnachteile und Kooperationshemmnisse abzubauen (siehe Seiten 10-11).

Das Verständnis der komplexen und über Jahrzehnte gewachsenen grenzüberschreitenden Governance-Strukturen ist Voraussetzung für eine Betrachtung und Bewertung von Grenzregionen. Hier liegt sicherlich gleichfalls ein Schlüssel zur Optimierung der Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit dieser Verflechtungsräume (siehe Seiten 12-19). In diesem Kontext werden zudem Identitäten und Stereotype im Handeln der Akteure in den Grenzregionen erforscht, um Erkenntnisse über die Identifikation mit der Grenzregion sowie über oftmals „im Verborgenen“ wirksame Stereotype zu erhalten (siehe Seiten 20-21).

Ein wichtiges Anliegen der beteiligten Partner in Kooperation mit der Bundesraumordnung ist die Initiierung eines Netzwerkes bzw. Initiativkreises (siehe Seite 22). Damit soll eine langfristige und tragfähige Partnerschaft eingerichtet werden, die sich aktiv an der nationalen und europäischen Raumentwicklungspolitik beteiligt und die Interessen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume vertritt.

Die erste öffentliche Fachkonferenz fand am 30. Juni 2009 im Saarland statt. Sie diente dazu, die strategischen Ziele der Initiative im politischen Raum sowie in der Fachöffentlichkeit bekannt zu machen. Erstmals wurden politische Akteure und Experten aus den Nachbarstaaten eingebunden. Gemeinsam mit den Vertretern von Bund, Ländern und Regionen diskutieren sie über die Zukunft der Grenzregionen mit Wachstumspolen (siehe Seiten 23-26).

Die Projektpartner vertreten Institutionen in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen; Kartographie: Planungsgruppe agl auf der Basis von Geo-Daten des BBSR und der Regionen

Ein Zwischenbericht zum Stand des Projektes

Projektschwerpunkte

Gemeinsames Selbstverständnis entwickeln
Die Partnerschaft beschäftigt sich mit der Frage nach den konstituierenden Merkmalen grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Der Fokus liegt auf vier zentralen Aspekten:

- Intensive funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten in den Grenzregionen
- Vorhandensein institutioneller Arrangements grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- Großräumige Regionalisierungsprozesse sowie eine polyzentrische und vielfältige Raumstruktur
- Potenziale für Wachstum und Innovation

Europa im Kleinen: grenzüberschreitende Governance optimieren
Das Interesse der MORO-Partnerschaft richtet sich auf die Grenzregionen selbst, um effektive Kooperationsstrukturen über nationalstaatliche Grenzen hinweg zu stärken. Ein Schwerpunkt liegt auf den Merkmalen und Optionen zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Governance-Strukturen. Dabei spielt die Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Ebenen der grenzüberschreitenden Kooperation, die über verschiedene institutionelle Arrangements und territoriale Zuschnitte abgebildet werden, eine zentrale Rolle. Weitere Aspekte sind die Identifikation von Kooperationsinteressen und von spezifischen Konfliktkonstellationen im Rahmen großräumiger grenzüberschreitender Regionalisierungsprozesse, die Einbindung von Wirtschafts- und Sozialpartnern oder die Rolle der Raumordnung.

Stärken stärken – Hemmnisse abbauen: zentrale Handlungsfelder in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung
Die Partnerschaft zeigt strategische und operative Handlungsfelder auf, die eine kohärente Raumentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume befördern. Strategische Ansätze beziehen sich u.a. auf eine gemeinsame Sichtweise und Haltung zum grenzüberschreitenden Verflechtungsraum, zu seinen konstituierenden Strukturen und seinen Entwicklungspotenzialen. Gemeinsame Bilder der Region sollen die Anschlussfähigkeit an weitere Akteurskreise und den öffentlichen Diskurs verbessern. Beteiligungsprozesse und Konfliktmanagement im Bereich der formalen räumlichen Planung sollen verbessert werden. Eine gemeinsame grenzüberschreitende Geodatenbasis kann hier ein wichtiges Instrument darstellen.
Operative Handlungsfelder können durch Aktionsprogramme und Projektfamilien umgesetzt werden. Beispiele sind die Förderung gemeinsamer Wirtschaftsräume, die Verbesserung grenzüberschreitender Mobilität oder eine effektivere Vernetzung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge.

Grenzüberschreitende Verflechtungsräume als strategischen Raumtyp etablieren
Grenzregionen sind Experimentierräume zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts und Intensivierung der Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene. Sie können durch spezifische Infrastrukturen, Angebote und Netzwerke eine Gatewayfunktion in den nationalen Kontexten wahrnehmen. Aufbauend auf den Ergebnissen des MORO-Projektes formuliert die Partnerschaft Anforderungen an die Raumentwicklungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene: Die Interessen und besonderen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Verflechtungsräume sollen stärker Berücksichtigung finden.

Initiativkreis: im Netzwerk handeln
Das MORO-Projekt soll auf Bundesebene in die Gründung eines Initiativkreises münden. Vorbild ist der Initiativkreis der Metropolregionen in Deutschland, der sehr erfolgreich den Austausch zwischen den Akteursnetzen vorantreibt und die Interessen der Metropolregionen in Bund und Ländern wirkungsvoll vertritt. Das Netzwerk kann zudem als Ansprechpartner für die Partner aus den Nachbarstaaten und für europäische Netzwerke dienen.

Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit

Expertise „Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit zur Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume“

Technische Universität Dresden, Lehrstuhl Raumordnung
Prof. Dr. habil. Thorsten Wiechmann
thorsten.wiechmann@tu-dresden.de

in Kooperation mit
Dr. Robert Knippschild, Dresden
Dr. Hélène Roth, Lyon

Die Positionierung im raumordnungspolitischen Diskurs erfordert eine tragfähige Definition grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Sie ist Voraussetzung dafür, dass Politiker diese Räume als zentrales Handlungsfeld einer wettbewerbsorientierten Raumentwicklungspolitik wahrnehmen und den besonderen Potenzialen und Herausforderungen dieses Raumtyps geeignete Fördermaßnahmen gegenüberstellen. Ohne ein tragfähiges und praktikables Begriffs- und Selbstverständnis wird dies nicht gelingen.

Damit wird eine nähere Betrachtung derjenigen Indikatoren, die für eine Beschreibung der Charakteristika sowie zur Definition und räumlichen Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume geeignet sind, erforderlich.

Grundlagen hierzu waren die Ergebnisse des ersten MORO-Projektworkshops im Dezember 2008. Hier wurden Kriterien und Indikatoren zu spezifischen Merkmalen von Grenzräumen erarbeitet, die in enger Kooperation mit dem BBSR zu einem Set ausgearbeitet wurden. Dieses enthielt Indikatoren zur Erfassung der metropolitanen Funktionen, von grenzüberschreitenden Verflechtungen sowie zur raumstrukturellen Differenzierung.

In Bezug auf die metropolitanen Funktionen zeigen die vorliegenden Untersuchungen des BBSR, dass der Metropolfunktionenindex in Teilräumen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume auf vergleichbare Potenziale wie in den kleineren deutschen Metropolregionen wie z.B. Nürnberg, Bremen/Oldenburg, Hannover und Mitteldeutschland schließen lässt. Dies gilt insbesondere für die Oberrheinregion mit Karlsruhe, Straßburg, Freiburg, Mulhouse und Basel sowie die Stadtregionen Zürich, Luxemburg, Aachen, Maastricht und Lüttich. Gleichwohl macht die Analyse auch deutlich, dass Teilgebiete der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, insbesondere in der Großregion SaarLorLux und dem Europäischen Verflechtungsraum Bodensee, ländlich geprägt sind und keine bzw. sehr geringe metropolitane Funktionen aufweisen. Dies gilt jedoch gleichermaßen auch für die meisten deutschen Metropolregionen. Insoweit könnten die Metropolfunktionen geeignet sein, um Bedeutung und Potenziale der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume herauszustellen und ihre Etablierung als eigenen Raumtyp zu forcieren. Eine tragfähige analytische Ableitung der territorialen Abgrenzung dieser Räume auf Basis der Metropolfunktionen dürfte jedoch ebenso wenig gelingen wie bei den Metropolregionen selber.

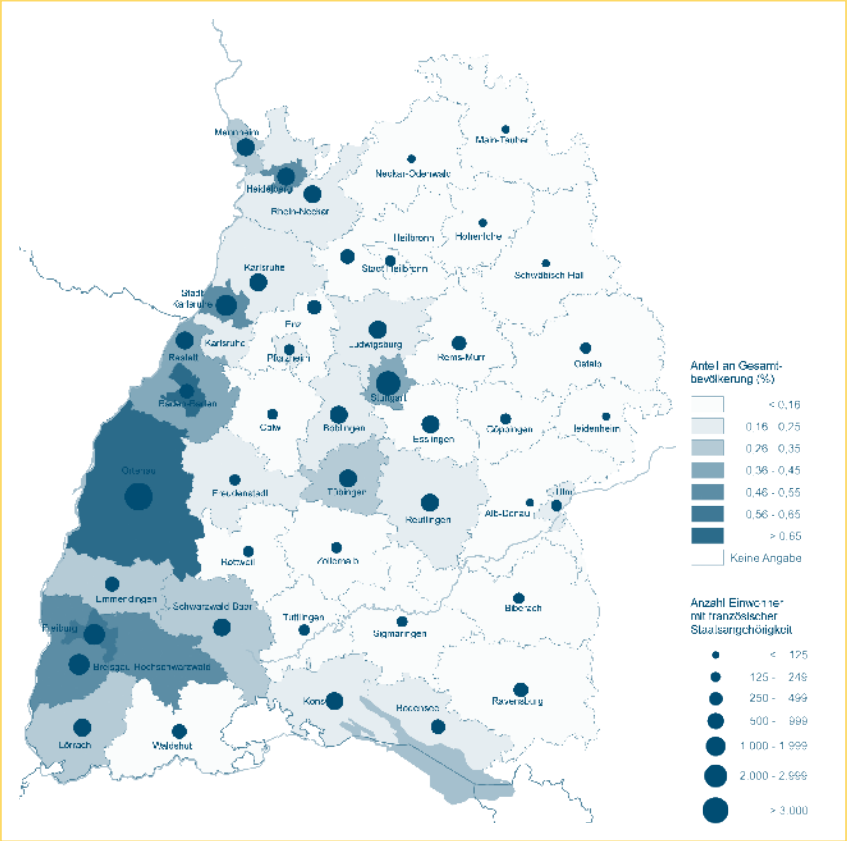
Im Rahmen der Expertise wurde vor diesem Hintergrund ein Schwerpunkt auf die Erfassung grenzüberschreitender Verflechtungen sowie Strukturgefällen als deren Triebfedern gelegt und das vorliegende Indikatorenset hierzu überarbeitet, die Datenverfügbarkeit überprüft und der Aufwand für eine Generierung erforderlicher Daten eruiert.

Indikatoren zur Operationalisierung grenzüberschreitender Verflechtungen

Das untersuchte Indikatorenset umfasste vier Themenbereiche in der Kategorie „Strukturgefälle als Motor für grenzüberschreitende Verflechtungen“ (Lohngefälle; Kaufkraftgefälle; Preisgefälle; Bodenpreisgefälle) sowie sechs Themenbereiche in der Kategorie „Grenzüberschreitende Verflechtungen und Kooperationsstrukturen“ (Arbeitsmarkt, Bildung, Hochschulen; Wirtschaft, Dienstleistungen, Gesundheit; Verkehre; Wohnbevölkerung; Kultur, Freizeit, Erholung; Regionalentwicklung, Flächennutzung).

Beispiel Wohnbevölkerung: Die Indikatorbereiche (Wohnsitze von Einwohnern aus den Nachbarstaaten sowie Grenznahe Umzüge) zum Thema Wohnbevölkerung wurden als besonders relevant eingeschätzt. Daten zu grenznahen Umzügen liegen jedoch gegenwärtig nicht vor. Die Erhebung wäre mittels empirischer Studien sehr aufwendig. Zu Wohnsitzen von Einwohnern aus den Nachbarstaaten existieren heterogene Daten. In Baden-Württemberg liegen beispielsweise Daten zu Wohnsitzen von Einwohnern nach Herkunftsland auf Landkreisebene vor (siehe Karte auf der Folgeseite). Die Karte verdeutlicht, dass der Anteil an Einwohnern mit französischer Staatsangehörigkeit vorrangig von zwei Variablen abhängig ist: zum einen von der Nähe zu den Verdichtungsräumen (Stuttgart, Karlsruhe) und zum anderen von der Nähe zur französischen Landesgrenze. Hier tritt die Verflechtung

Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit



Einwohner mit französischer Staatsangehörigkeit in Baden-Württemberg: Absolute Zahlen sowie Anteile an der Gesamtbevölkerung der Landkreise, Stand 31.12.2007 (absolute Zahlen) und 31.12.2008 (Gesamtbevölkerung)
Kartographie: Planungsgruppe agl
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

der grenznahen Landkreise mit dem Nachbarland deutlich hervor. Die Zahl französischer Staatsangehöriger im Ortenaukreis ist mit über 3.600 durchaus beachtlich, während die Zahl in grenzferneren Landkreisen deutlich abnimmt (Hohenlohekreis: 54).

Schwierige Datenverfügbarkeit und hoher Erhebungsaufwand

Die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten auf Gemeinde- oder NUTS 3-Ebene erwies sich in den untersuchten Grenzräumen insgesamt als außerordentlich schwierig und lückenhaft. Zwar existieren in allen vier Grenzräumen grenzüberschreitende Statistikplattformen beziehungsweise Informationssysteme (Statistikplattform Bodensee, Geoportal DACH+, Geographisches Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins GISOR, Statistik der Großregion, Euregionaler Informations-Service Euregio Maas-Rhein), jedoch enthalten diese – wie auch die amtliche Statistik generell – kaum Daten und Informationen zu grenzüberschreitenden Verflechtungen und Strömen. Die Statistikplattformen und Informationssysteme basieren weitgehend auf den amtlichen nationalen Statistiken, die wiederum strukturdatengeprägt und nicht hinreichend auf die Belange der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume ausgerichtet sind.

Des Weiteren existieren zahlreiche Untersuchungen, Projekte und Initiativen, im Rahmen derer Informationen und Daten über grenzüberschreitende Verflechtungen erhoben und untersucht wurden. Jedoch handelt es sich hierbei meistens um teilräumliche und wenig vergleichbare Betrachtungen. Informationen und Daten, die nicht vollständig für die Untersuchungsräume vorliegen, können nur sehr eingeschränkt für eine räumliche Abgrenzung und Definition der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume genutzt werden. Viele Informationen und Daten zu grenzüberschreitenden Verflechtungen basieren auf einmaligen Untersuchungen, die nicht fortgeschrieben oder aktualisiert wurden.

Ein Beispiel sind Daten zu Grenzpendlern: So liegen nur für die Bodenseeregion flächendeckend Daten zu Grenzpendlern auf Gemeindeebene aus dem Jahr 2006 vor. Die Daten belegen kleinräumige Verflechtungen, die eine Betrachtung auf Gemeindeebene sinnvoll erscheinen lassen. In einer Erhebung zu Ein- und Auspendlern sind 14 Einzelerhebungen aus den deutschen Bundesländern, der Schweiz, Österreich und Liechtenstein eingegangen, was den hohen Erhebungsaufwand für Daten zu Grenzpendlern verdeutlicht.

Zusammenfassend bestehen Datenprobleme insbesondere bezüglich

- der allgemeinen Verfügbarkeit von Daten und Informationen zu den einzelnen Indikatoren,
- mangelhafter Vergleichbarkeit aufgrund unterschiedlicher Messgrößen in den betreffenden Nationalstaaten bzw. Regionen,
- meist nicht flächendeckend vorhandenen Untersuchungen sowie
- wenig kontinuierlichen Erhebungen und Untersuchungen sowie der mangelnden Aktualität.

Hieraus resultiert generell ein erheblicher Aufwand bei der Erhebung und Pflege vergleichbarer Daten zu grenzüberschreitenden Verflechtungen.

Schlussfolgerungen zu Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine (scheinbar) objektive Abgrenzung der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume auf Basis der vorhandenen Statistiken und Daten derzeit nicht möglich ist. Dennoch lassen sich aus der vorliegenden Untersuchung eine Reihe von Erkenntnissen in Bezug auf eine angemessene Abgrenzung gewinnen. Dabei kommt jedoch der normativen Setzung ein größeres Gewicht zu als der analytischen Ableitung.

Die mit dem raumordnungspolitischen Leitbild „Wachstum und Innovation“ verbundenen Zielvorstellungen einer verstärkten internationalen Wahrnehmbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit sprechen anders als die auf Basis der vorhandenen Statistiken nachweisbaren grenzüberschreitenden Verflechtungen tendenziell für größere Regionsabgrenzungen. Im Sinne des Leitbildes ist es zielführend, durch größere Raumzuschnitte eine kritische Masse zu erzeugen, die erst die überregionale Wahrnehmbarkeitsschwelle überschreitet. Insbesondere zur Identifizierung und Förderung besonderer Entwicklungspotenziale der Grenzregionen zur Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit – zum Beispiel im Bereich komplementärer mittel- bis oberzentraler Funktionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg – sind großräumigere Zuschnitte sinnvoll.

Bei der raumordnungspolitisch begründeten Ausweisung und Abgrenzung von grenzüberschreitenden Verflechtungen liegt es nahe, eine ähnliche Vorgehensweise wie bei der Festlegung der Metropolregionen in Deutschland zu wählen. Demnach könnte auf Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eine generelle Etablierung des Raumtyps auf der Grundlage spezifischer Merkmale erfolgen, jedoch ohne eine territoriale Abgrenzung, die von den Regionen selbst zu leisten wäre.

Es ist generell festzuhalten, dass grenzüberschreitende Verflechtungsräume über gemeinsame Kooperationsinteressen und Identifikationsobjekte definiert werden sollten. Kooperationsinteressen können dabei nicht nur aus raumstrukturellen Verflechtungen entstehen, sondern auch aus gemeinsamen Stärken oder Schwächen und strukturellen Ähnlichkeiten. Als Identifikationsobjekte kommen insbesondere auch historische oder naturräumliche Gegebenheiten in Frage, wie beispielsweise die Regionen Bodensee und Oberrhein mit ihren grenzüberschreitenden Institutionen belegen. Letztlich handelt es sich bei der Frage der territorialen Abgrenzung der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume nicht um eine raumanalytische, sondern um eine politische Frage. Die Regionsfindung muss auf freiwilliger Basis im Rahmen der regionalen Selbstorganisation erfolgen.

Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Expertise „Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume“

Technische Universität Dresden, Lehrstuhl Raumordnung
Prof. Dr. habil. Thorsten Wiechmann
thorsten.wiechmann@tu-dresden.de

in Kooperation mit
Dr. Robert Knippschild, Dresden
Marie-Fleur Albecker, Paris

Ziel der MORO-Projektpartnerschaft ist es, grenzüberschreitende Verflechtungsräume unter Bezugnahme auf das Leitbild 1 der Raumordnung von Bund und Ländern als Regionen mit Potenzialen für Wachstum und Innovation zu profilieren. Die Wettbewerbsfähigkeit und die Nutzung der Potenziale dieser Wachstumsregionen sollen weiter ausgebaut werden. Ebenso wie die deutschen Metropolregionen weisen die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume eine differenzierte leistungsfähige Raumstruktur auf. Um den Beitrag der Grenzregionen zu Wachstum und Innovation zu erfassen und in Relation zu anderen nationalen Wachstumsräumen zu setzen, wurden der Beurteilung der Standortvor- und -nachteile in diesen Räumen Metropolfunktionen nach Blotevogel (2002, 2005) zu Grunde gelegt.

In der grenzüberscheitenden Betrachtung zeigt sich, dass die Regionen mit Blick auf die Entscheidungs- und Kontrollfunktion über bedeutende europäische Einrichtungen, zahlreiche (Landes-)Hauptstädte sowie Konzernsitze verfügen. Eine besondere Stärke der Grenzregionen sind darüber hinaus grenzüberschreitende Governancestrukturen und Kooperationskompetenzen sowie die ausgeprägte Fähigkeit zur Erzielung eines regionalen Konsenses. Dies sind Merkmale, die Grenzregionen in besonderer Weise befähigen, sich transnational zu profilieren und international zu vernetzen.

Die vier betrachteten Grenzräume sind insgesamt gekennzeichnet durch starke regionale Wirtschaftscluster sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), von denen viele „heimliche Weltmarktführer“ sind. Die Ausstattung mit exzellenten Universitäten und Forschungseinrichtungen ist weit überdurchschnittlich. Allein zwölf der TOP 500 Universitäten des Shanghai Index befinden sich in den vier betrachteten Grenzregionen. Außerdem zeichnen sich die untersuchten grenzüberschreitenden Verflechtungsräume durch leistungsfähige Netzwerkstrukturen mit unterschiedlichen Formalisierungsgraden sowie besondere Sprach- und interkulturellen Kompetenzen aus.

Standortnachteile in der Wettbewerbs- und Innovationsfunktion ergeben sich zum einen aus einer fehlenden gemeinsamen Wirtschafts-, Forschungs- und Entwicklungspolitik. Es mangelt auch an Wissen über grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten. Zum anderen behindern Unterschiede im Steuerrecht, in Sozialsystemen und in der Bildungspolitik die weitere Entwicklung grenzüberschreitender Verflechtungen.

Stärken in der Gatewayfunktion der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume liegen insbesondere in den gut ausgebauten innerregionalen Verkehrsstrukturen. Einige Teilräume sind zudem gut in europäische Achsen eingebunden. Außerdem zeichnen sich die Regionen durch zahlreiche Hochschulkooperationen und regionale Wissenschaftsnetzwerke aus.

Literatur

Blotevogel, H. H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.2002. Seiten 345-351.

Blotevogel, H. H. (2005): Metropolregionen. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover: ARL. Seiten 642-647.

Standortnachteile ergeben sich in einigen Teilräumen insbesondere aus Defiziten bei der überregionalen Anbindung sowie beim grenzüberschreitenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Nutzung und Koordination der bestehenden Flughäfen ist suboptimal. Im Bereich Information und Wissen bestehen Defizite beim grenzüberschreitenden Wissens- und Innovationstransfer, aufgrund mangelhafter Wissens- und Datenbasis sowie weiterhin wirksamer Sprachbarrieren.

Handlungsfelder zur kohärenten Raumentwicklung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Basierend auf den dargestellten Standortvor- und -nachteilen haben die Projektpartner im Rahmen des Workshops in Waldshut erste prioritäre Handlungsfelder ermittelt, die einer kohärenten Raumentwicklung in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen sowie der Stärkung deren Wettbewerbsfähigkeit dienen:

1. Raumentwicklung

- Gemeinsame Leitbilder und Entwicklungsziele
- Stärkere Institutionalisierung sowie verbindlichere Instrumente zur grenzüberschreitenden Abstimmung
- Einrichtung gemeinsamer Gremien mit Entscheidungskompetenzen in der Raumordnung
- Grenzüberschreitendes Informationsmanagement und Regionalmonitoring zur evidenzbasierten Absicherung der gemeinsamen Aktivitäten in der Raumordnung
- Weitergehende Aktivitäten und Strategien für den grenzüberschreitenden Umweltschutz

2. Mobilität

- Gemeinsame Mobilitätskonzepte
- Innerregionale Vernetzung der Verkehrsinfrastruktur zur Vermeidung ineffizienter Doppelstrukturen
- Ausbau des grenzüberschreitenden ÖPNV
- Grenzüberschreitende Tarifverbünde
- Bessere überregionale Anbindung an national bedeutsame und europäische Verkehrsachsen; v.a. Schienenpersonenfernverkehr
- Bessere Koordinierung zur effizienteren Nutzung der bestehenden Flughäfen

3. Interkulturelle Kompetenz

- Ausbau der Fähigkeiten zur Kooperation in spezifischen Mehrebenenkonstellationen („cross-border Governance“)
- Stärkere Einbindung von Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft

4. Wirtschaftscluster, Arbeitsmarkt

- Gemeinsame regionale Wirtschaftspolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Förderung einer stärkeren Identifikation der Unternehmen mit den Grenzregionen sowie des Wissenstransfers
- Gemeinsame Profilierung und Vermarktung grenzüberschreitender Alleinstellungsmerkmale der Wirtschaftsräume
- Förderung grenzüberschreitender Wirtschaftscluster; v.a. bessere Kenntnis über grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten
- Abstimmung der Beschäftigungs- sowie Aus- und Weiterbildungspolitik auf nationaler und Länderebene zur verstärkten Nutzung des Potenzials gemeinsamer Arbeitsmärkte

5. Forschung und Hochschulen

- Förderung der Kooperation zwischen den Hochschulen in Forschung und Lehre zur Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit
- Erhöhung der grenzüberschreitenden Mobilität von Forschern zur Förderung exzellenter Forschungslandschaften
-

Governance-Strukturen der Grenzregionen

Expertise „Governance-Strukturen der Grenzregionen“

Euro-Insitut, Kehl
Dr. Joachim Beck
beck@euroinstitut.org
Eddie Pradier

in Kooperation mit
Dr. Martin Unfried, EIPA
Dr. Claude Gengler, Forum Europa
Dr. Rolf Wittenbrock, Universität des Saarlandes

Im Gegensatz zu den deutschen Metropolregionen, die sich aus einem nationalen politisch-administrativen Kontext heraus konstituiert haben, treffen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen unterschiedliche politisch-administrative Systeme aufeinander, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit funktional integriert werden müssen. Die damit verbundenen komplexen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Kooperation und die Ausbildung grenzüberschreitender Governance-Strukturen betreffen sehr unterschiedliche Dimensionen, für die sich jeweils wiederum spezifische forschungsleitende Fragestellungen herausarbeiten lassen.

Im Rahmen der laufenden Untersuchung werden in Form einer Querschnittsanalyse der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume Bodensee, Oberrhein, Großregion sowie Euregio Maas-Rhein insbesondere die folgenden sieben Analyse-Dimensionen näher betrachtet:

1. Kontextbedingungen, die übergeordnete räumliche, historische, kulturelle und strukturelle Determinanten der jeweiligen grenzüberschreitenden Verflechtungsräume darstellen
2. Die wichtigsten Phasen und Charakteristika in der Genese der Kooperation, ihre Ähnlichkeiten sowie ihre jeweiligen Unterschiede im Sinne teilräumlicher grenzüberschreitender Entwicklungspfade
3. Die Akteursstrukturen und -typologien mit einer Erfassung des jeweiligen vertikalen (ebenenspezifisch) und horizontalen (sektorspezifisch) Differenzierungsgrades
4. Das Spektrum an Rechts- und Organisationsformen, die spezifischen Merkmale sowie die Funktionalität des Organisationsgrads
5. Inhalte und Ergebnisse der Kooperation, die für die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume bestimmend sind
6. Stärken und Schwächen der aktuellen Governance in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, auf deren Basis dann
7. die strategischen Herausforderungen und innovationsorientierten Diskurse herausgearbeitet und bewertet werden können

Auf Basis der Querschnittsanalyse wird – unter besonderer Berücksichtigung des Konzeptes der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften – versucht, perspektivisch Kernelemente und strategische Optionen für die Governance des Raumtypus „grenzüberschreitender Verflechtungsraum“ auszuloten. Zudem sollen differenzierte praxisbezogene Anregungen zur zukünftigen Ausgestaltung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden Kooperations- und Steuerungsstrukturen in den untersuchten grenzüberschreitenden Räumen erarbeitet werden.

Erste Ergebnisse der Querschnittsanalyse zum Ist-Zustand

Die Ergebnisse der Querschnittsanalyse fließen in den folgenden Arbeitshypothesen zusammen:

Spezifische Kontextbedingungen divergenter polyzentrischer Strukturen: Der Vergleich der vier Untersuchungsgebiete verdeutlicht, dass die Eingrenzung dessen, was unter grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu verstehen sei, nicht per se gegeben ist. Neben der Fläche, die von 10.800 km² (Euregio Maas-Rhein) bis zu 65.400 km² (Großregion) reicht, ist auch die Zahl der Einwohner sehr unterschiedlich. Gleiches gilt für die Einwohnerdichte, die Anzahl der einbezogenen Teilgebiete sowie der beteiligten Staaten und ihrer Charakteristika: So sind am Oberrhein drei, am Bodensee und in der Großregion SaarLorLux sogar vier Staaten an der Kooperation beteiligt. Am Bodensee grenzen föderale Staaten aneinander, während dies am Oberrhein und in der Großregion nicht der Fall ist. Letztere wiederum hat einen ganzen Staat, nämlich Luxemburg, als Kooperationspartner.

Selbst das gemeinsame Merkmal der Polyzentralität ist bei näherer Betrachtung doch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während Zürich in der Region Bodensee mit über 200.000 Ew. mit einem Städtenetz in der Größenordnung um jeweils 50.000 Ew. verbunden ist, weisen die Kernstädte Karlsruhe, Freiburg, Strasbourg, Mulhouse und Basel am Oberrhein eher eine vergleichbare Größenordnung (> 100.000 Ew.) auf. Das Städtesystem der Großregion wiederum kennzeichnet eine große Vielfalt verschiedenster Größenkategorien, wobei hier das Städtenetz der Oberzentren „QuattroPole“ eine eigene Vernetzungsfunktion besitzt. Mit Aachen und Liège finden sich in der Euregio Maas-Rhein wiederum zwei Großstädte mit über 200.000 Ew. und Maastricht mit über 100.000 Ew.

Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der kulturellen und sprachlichen Disparitäten. In der Großregion und am Oberrhein werden diese als relativ stark eingestuft, da in diesen Räumen sehr unterschiedliche Verwaltungskulturen aufeinander treffen. Zudem erschweren Sprachbarrieren die Kooperation, ganz im Gegensatz zur Bodenseeregion. In der Euregio existiert zwar auch eine größere sprachliche Nähe der beteiligten Akteure (Niederländer/Flamen/Deutschsprachige), doch spielen mit den französischsprachigen Partnern (Liège) sprachliche und kulturelle Barrieren durchaus eine Rolle. In allen vier Untersuchungsräumen sind die regionalen grenzüberschreitenden Identitäten der Bevölkerung (jenseits derjenigen Bevölkerungsteile, die wie Grenzgänger über eine explizite grenzüberschreitende Lebensorientierung verfügen) relativ schwach ausgeprägt. Diese ist lediglich auf der Ebene der Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deutlich stärker ausgeprägt. Gerade die Bodensee-Region besitzt mit dem See ein stark ausgeprägtes grenzüberschreitendes Identifikationsmerkmal, während dieses der Großregion aufgrund der Größe der Fläche fehlt. In der Euregio Maas-Rhein bietet die gemeinsame Geschichte von belgisch und niederländisch Limburg besondere Anknüpfungspunkte für einen Teilbereich.

Insgesamt wirft der Vergleich die Frage nach der optimalen „Betriebsgröße“ eines grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes auf. Diese scheint beim Oberrhein und am Bodensee gegeben, während sich bei der Großregion die Frage stellt, ob diese auf Basis der realen internen Verflechtungsstrukturen nicht zu groß und bei der Euregio Maas-Rhein, ob diese nicht angesichts der sich räumlich immer stärker ausdifferenzierenden sozioökonomischen Verflechtungen zu klein ist. Hier konkurriert die Euregio auch mit anderen weiträumigeren regionalen Netzwerken.

Vergleichbare Entwicklungsphasen mit unterschiedlichen Finalitäten: Alle vier Untersuchungsräume weisen eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Charakteristisch ist, dass diese in den frühen 1970er Jahren etabliert wurde und sich in ihren Grundzügen bis heute weitgehend erhalten hat. Gleichwohl sind im Laufe der Jahre sehr spezifische Anpassungen und Entwicklungen erfolgt, in denen unterschiedliche Finalitäten der konzeptionellen und praktischen Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennbar werden:
Die **erste Phase** (späte 1960er bis frühe 1970er Jahre) kann man als administrative Institutionenbildung charakterisieren: Nach der Sammlung erster experimenteller Erfahrungen und dem Aufbau punktueller Beziehungen in den 1960er Jahren werden in der Großregion (1971) und am Oberrhein (1975) auf Basis entsprechender Staatsverträge offizielle Regierungskommissionen mit teilräumlichen Regionalausschüssen bzw. Regionalkommissionen und entsprechenden thematischen Arbeitsgruppen eingerichtet. Die Euregio gründet sich 1975 in Form einer Stiftung nach niederländischem Recht und in der Bodensee-Region konstituiert sich die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) mit ihrer Konferenz der Regierungschefs und thematischen Kommissionen.
Eine **zweite Phase** kann ab den späten 1980er bis zu den frühen 1990er Jahren in der gouvernementalen Differenzierung gesehen werden: Die Großregion richtet 1986 den Interregionalen Parlamentarier-Rat ein, dem ein Interregionaler Wirtschafts- und Sozialausschuss folgt, am Bodensee bildet sich 1991 der Bodenseerat, die Euregio wird 1995 um den Euregiorat erweitert, und am Oberrhein wird 1997 der Oberrheinrat gegründet.
Parallel setzt ab Beginn der 1990er Jahre eine **dritte Phase** ein, die als projektorientierte Professionalisierung bezeichnet werden kann: Durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG steht eine substanzielle Finanzierung für konkrete Projekte zur Verfügung, die zu einer quantitativen und qualitativen Ausweitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt. Gleichzeitig wird über die Europäische Förderpolitik auch ein sehr spezifisches Handlungsmodell eingeführt, das mit Elementen wie Konsultation, Partnerschaftsprinzip, Kofinanzierungsnotwendigkeit, Programmplanung und -begleitung, interne und externe Berichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluierung etc. direkt die praktische Ausgestaltung der bestehenden Kooperationsansätze in den vier Untersuchungsräumen prägt – wenngleich mit sehr unterschiedlicher Intensität.
Eine **vierte Phase**, die ab Beginn des Jahres 2000 einsetzt, kann als ebenenspezifische Differenzierung bezeichnet werden. Diese ist im Falle

Governance-Strukturen der Grenzregionen

des Oberrheins, der Großregion sowie der Euregio zum einen durch die seit 2004 beginnende Schaffung von (kommunal getragenen) Eurodistrikten und Städtenetzen gekennzeichnet, im Falle der Bodenseeregion durch die Durchführung eines grenzüberschreitenden Agenda 21-Prozesses, in dem insbesondere die kommunale Ebene sehr stark einbezogen wurde. Das jüngste Beispiel aus der Euregio Maas-Rhein ist die Absichtserklärung der Städteregion Aachen und Parkstad (einem niederländischen Gemeindeverband) zur Gründung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Parallel setzten in allen vier Regionen erste Überlegungen zur Weiterentwicklung und Reform der bestehenden Kooperationsstrukturen (Reform Euregiorat 2000, Reform Großregion 2005) ein, die bis zum heutigen Tage andauern (s.u.). Allerdings lässt in der Gesamtschau derzeit nur der Oberrhein eine durchgängige ebenenspezifische Differenzierung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennen: Hier lassen sich nicht nur institutionelle, sondern auch aufgabenstrukturelle bzw. funktionale Ansätze einer vertikalen Arbeitsteilung zwischen (inter-)nationaler (Regierungskommission), gesamträumlicher (Oberrheinkonferenz, Oberrheinrat) und teilräumlicher Ebene (Eurodistrikte) einerseits sowie andererseits (im Bereich von gemeinsamen Querschnittsaufgaben) zwischen den vier Eurodistrikten selbst erkennen.

Die vier Untersuchungsräume stehen stellvertretend für unterschiedliche Handlungslogiken und grenzüberschreitende Kooperationsfinalitäten, die für eine Strukturierung grenzüberschreitender Verflechtungsräume interessante konzeptionelle Alternativen darstellen. So folgt die Euregio Maas-Rhein dem klassischen bottom-up Prinzip einer Euregio, bei dem für einen kleineren Kooperationsraum funktionale Lösungsansätze für eine Kooperation im engeren Verflechtungsraum (grenzüberschreitender Nahbereich) entwickelt werden. Die Großregion und auch die Bodensee-Kooperation stehen demgegenüber für einen größeren raumstrukturellen Verflechtungszusammenhang, bei dem ein stärkeres interregionales Moment gegeben ist. Ein Unterschied liegt hierbei in dem Vorhandensein bzw. Fehlen eines Identität stiftenden gemeinsamen Referenzrahmens („Bodensee-Anrainer“). Der Oberrhein wiederum kann als ein Kooperationsmodell der vertikalen Vernetzung verschiedener räumlicher Handlungsebenen gesehen werden, mit dem eine Synchronisierung unterschiedlicher räumlicher Reichweiten der grenzüberschreitenden Kooperation angestrebt wird.

Differente Akteursstrukturen bei gleichgelagerter mono-sektorieller Ausrichtung: In allen vier Untersuchungsräumen zeigt die Analyse eine sehr starke Dominanz der öffentlichen Akteure – ein Charakteristikum für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insgesamt. Die grenzüberschreitende Kooperation bewegt sich als sogenannte „kleine Außenpolitik“ immer an der Schnittstelle und Kompetenzgrenze verschiedener Staaten, wodurch die staatliche Ebene per se stets beteiligt ist – sei es als direkter Akteur oder eben indirekt über die allgemeine oder die besondere Aufsichtsfunktion bzw. über die Finanzierungsfunktion aus in der Regel ministeriellen Handlungsprogrammen. Es lässt sich auch historisch nachvollziehen, dass die Initiatoren und Promotoren der Kooperation auch in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen primär öffentliche Akteure waren und sind, seien es Regional- oder Lokalpolitiker oder Akteure der dezentralen Staatsverwaltung bzw. der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

In allen vier Kooperationsräumen bewegt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit traditionell in Themenfeldern, die dem Kernbereich öffentlicher Aufgaben zuzuordnen sind: etwa in der Raumordnung, im Umweltschutz, beim ÖPNV, in der Bildung, bei der öffentlichen Daseinsvorsorge oder der öffentlichen Sicherheit. Schließlich erfordern grenzüberschreitende Projekte, zumal wenn sie durch Europäische Programme wie INTERREG gefördert werden, zum Teil substanzielle finanzielle Beteiligungen in Form von nationalen und regionalen Kofinanzierungen sowie Vorfinanzierungen, die Akteure etwa aus dem gesellschaftlichen Bereich schnell an Grenzen der Leistungsfähigkeit bringen. Direkte Förderungen an private Akteure, wie z.B. Unternehmen, sind zudem aufgrund des Europäischen Beihilfenrechts und der einschlägigen INTERREG-Richtlinien rechtlich nur sehr schwer möglich.

Das Säulenmodell der Trinationalen Metropolregion Oberrhein;
Quelle: Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert

Innerhalb dieses generellen Musters lassen sich gleichwohl hinsichtlich der Akteursstrukturen einige interessante Varianten aufzeigen. So sind Wirtschafts- und Sozialpartner in der Großregion institutionell im Rahmen des interregionalen Wirtschafts- und Sozialausschuss eingebunden, auch wenn dieser einen rein konsultativen Charakter hat. Außerdem bestehen über interregionale Verbandsstrukturen zusätzliche formelle Beteiligungsmöglichkeiten (Gewerkschaftsrat, IHK und HWK). Eine ähnliche Einbindung, die vom Integrationsgrad sogar noch intensiver ausgestaltet ist, findet sich in der Euregio Maas-Rhein: Dort besteht innerhalb des Euregio-Rates eine eigene Kammer der gesellschaftlichen Organisationen, die auch auf der Ebene der strategischen Begleitgruppen intensiv thematisch eingebunden werden. Ein solch direkter institutioneller Einbezug auf Entscheider-Ebene lässt sich in den bisherigen Strukturen des Oberrheins und des Bodensees erst im Ansatz beobachten. Die Einbindung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure erfolgt hier in institutioneller Hinsicht eher auf der Arbeitsebene (z.B. Arbeitsgruppen und Expertenausschüsse der Oberreinkonferenz oder in den Kommissionen der IBK), über eigene (INTERREG-)Projektinitiativen der Kammern (z.B. Beratungsnetzwerk der Handwerkskammern, Netzwerk der Euro-Berater der IHK) oder über das Netzwerk zur beruflichen Mobilität EURES-T (z.B. EURES-T Oberrhein).

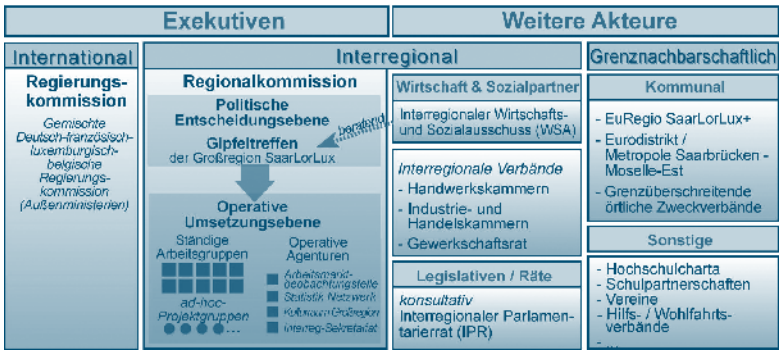
Innerhalb des öffentlichen Akteurssegments fällt in der Euregio Maas-Rhein ein fast ausschließlich kommunales Moment auf, während die kommunale Ebene in die offizielle Kooperation der IBK am Bodensee bislang eher punktuell einbezogen ist. Der Oberrhein und die Großregion wiederum stellen eher Kooperationsräume dar, in denen ein Mix von staatlichen und kommunalen Akteuren zu beobachten ist, wobei auf der gesamträumlichen Ebene eher die staatlichen Akteure bzw. Vertreter der regionalen Gebietskörperschaften, auf der teilräumlichen Ebene hingegen eher die kommunalen Akteure dominieren. In der Großregion ist Luxemburg als eigenständiger Staat in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit involviert.

Ein weiteres interessantes Differenzierungskriterium ist der Professionalisierungsgrad in Bezug auf die fachlichen Erfordernisse einer effektiven und effizienten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Neben den sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen der handelnden Akteure, ist die Beteiligung hauptamtlicher Akteure ein wichtiger Indikator. Er zeigt auf, wie stark das Handlungsfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als eigenständiges Politikfeld etabliert ist bzw. wie stark dieses bezüglich seiner Funktionsbedingungen auf Handlungsbeiträge aus dem nationalen Kontext angewiesen ist. Hier zeigt die Vergleichsanalyse große Unterschiede zwischen den Regionen. In der Oberrhein-Region wurden in den vergangenen Jahren sowohl auf der Ebene der institutionellen Partner als auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Einrichtungen selbst erhebliche Personalkapazitäten aufgebaut: Rund 100 Personen sind auf den unterschiedlichen Ebenen vollamtlich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befasst, hinzu kommen nochmals allein in der Oberrheinkonferenz rund 600 Experten, die punktuell aus ihren nationalen Verwaltungen heraus in die Kooperation einbezogen sind.

Je weniger sich sozioökonomische Verflechtungen in grenzüberschreitender Hinsicht an administrativen Grenzen orientieren und je bedeutender das kooperative Zusammenwirken von Akteuren unterschiedlicher Sektoren für die territoriale Entwicklung wird, desto stärker stellt sich auch im grenzüberschreitenden Kontext die Frage, inwiefern Differenzierungen in der Akteursstruktur, wie sie in vielen nationalen metropolitanen Räumen zu beobachten sind, auch für grenzüberschreitende Verflechtungsräume von erfolgskritischer Bedeutung sind. Eine zentrale Frage der zukunftsgerichteten Governance in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen ist, wie die zielgerichtete Mobilisierung und Integration der Handlungspotenziale und -beiträge öffentlicher, gesellschaftlicher und privater Akteure im grenzüberschreitenden Kontext sichergestellt und ggf. sogar gesteuert werden kann.

Unterschiedliche Organisationsformen für vergleichbare Handlungsziele: Hinsichtlich des Organisationsgrads fällt in der Vergleichsanalyse zunächst auf, dass die Institutionalisierung der Regionen auf unterschiedlichen Rechtsformen basiert: Während am Bodensee, am Oberrhein und in der Großregion

Governance-Strukturen der Grenzregionen



Institutionelle Struktur der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion; Quelle: Saarland, Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten

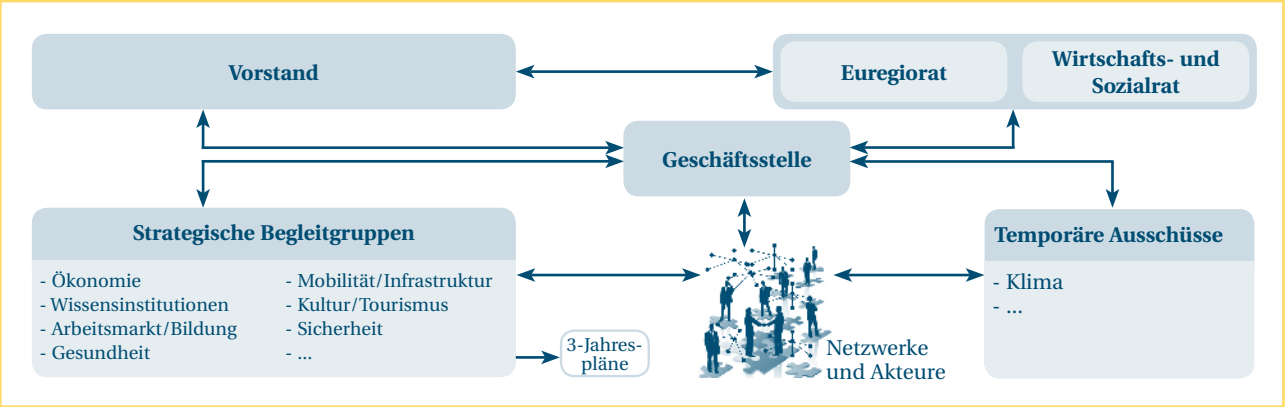
jenseits der jeweiligen Staatsverträge auf der gesamträumlichen Ebene keine einheitliche Rechtsstruktur besteht und die geschaffenen Einrichtungen überwiegend auf multilateralen Vereinbarungen zwischen den Partnern beruhen, verfügt die Euregio Maas-Rhein durch eine Stiftung nach niederländischem Recht über eine Rahmenstruktur. Die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eigens geschaffenen Rechtsinstrumente (grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband GÖZ – nach dem Karlsruher Abkommen, EVTZ nach EU-Recht) finden auf der großräumigen Ebene keine Anwendung, sondern werden im teilräumigen Kontext (Eurodistrikte, Einzelprojekte) implementiert.

Des Weiteren fällt auf, dass sowohl in der Euregio Maas-Rhein wie auch in der Großregion und am Oberrhein ein im Vergleich zum Bodensee deutlich höherer Formalisierungs- und Institutionalisierungsgrad existiert. Während am Bodensee bewusst auf eine Politik der „Stärke loser Kopplung“ innerhalb dezentraler (sektoraler) Netzwerke gesetzt wird, dominiert in den anderen drei Regionen eher ein Muster klassischer Institutionenbildung mit einer bewussten Regelung von Geschäftsprozessen und Entscheidungsabläufen.

Neben der Organisationsstruktur gibt es auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung erhebliche Unterschiede. In allen Regionen spielt das INTERREG-Programm für die Realisierung strategischer Projekte eine wichtige Rolle, allerdings gibt es hinsichtlich der Frage, wie stark dieses das Gesamtspektrum der Kooperation determiniert, einige interessante Unterschiede. Da die Euregio Maas-Rhein nicht über Eigenmittel für Projekte verfügt, dominiert INTERREG und sein Handlungsmodell die praktische Kooperation sowie auch die hierauf ausgerichteten Diskurse und Entscheidungsmuster sehr stark. Auch in der Großregion lässt sich ein starker Einfluss von INTERREG beobachten, da keines der vielfältigen grenzüberschreitenden Gremien über ein nennenswertes Aktionsbudget verfügt und in der Regel der Problemdruck nicht ausreicht, um ohne zusätzliche finanzielle Anreize dauerhafte grenzüberschreitende Kooperationen zu entwickeln. Im Gegensatz hierzu definiert sich der Bodensee nicht über das INTERREG-Programm, sondern will eine eigene Plattform der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellen, die sich dem INTERREG-Programm für die Realisierung von dort entwickelten Projektideen bedient. Ein ähnliches eher instrumentelles Verständnis findet sich auch am Oberrhein. Hier haben die institutionellen Partner der Kooperation teilweise sogar eigene grenzüberschreitende Budgets geschaffen, mit denen kleinere Projekte autonom und sehr flexibel finanziert werden können (die Finanzierung erfolgt hier über fest definierte Schlüssel oder über jährliche, auf Bevölkerungszahlen beruhende Beiträge): Eurodistrikte, Oberrheinrat, Oberrheinkonferenz und Dreiländer-Kongresse definieren sich nicht primär über das INTERREG-Programm, sondern stellen jeweils eigene Plattformen der grenzüberschreitenden Politikentwicklung und deren Realisierung dar. Wie am Bodensee werden hier viele Projekte auch außerhalb von INTERREG initiiert.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der grenzüberschreitende Organisationsgrad eher gering ausgeprägt ist. Die Administration und politische Gestaltung der grenzüberschreitenden Angelegenheiten erfolgt in der Regel in engem Bezug auf den politisch-administrativen Kontext der beteiligten Partner. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird primär als eine beim politischen Leitungsbereich angesiedelte Querschnittsaufgabe wahrgenommen: Diese genießt zwar in der Regel eine hohe politische und strategische Aufmerksamkeit, hat aber in organisatorischer Hinsicht latent das Problem einer funktionellen Verankerung in der fachlich-sektorellen Linie (Fachabteilungen, Fachverwaltungen etc.). Auch in den Fällen, in denen eigene grenzüberschreitende Strukturen und Einrichtungen geschaffen wurden, sind diese hinsichtlich der Effektivität ihrer Arbeit sehr stark auf die Funktionalität der dahinter liegenden inter-institutionellen Netzwerke ihrer Partner angewiesen. Hieraus ergeben sich regelmäßig Herausforderungen im Schnittstellenmanagement und der inter-institutionellen Koordination. Sie unterstreichen das Spannungsfeld zwischen einer expansiven grenzüberschreitenden Aufgabenpolitik auf der Ebene der Verflechtungsräume und den systemischen Grenzen einer integrativen, kompetenzbasierten Institutionenbildung.

Stärken und Schwächen der aktuellen grenzüberschreitenden Kooperationssysteme: Die wesentlichen



Die institutionelle Struktur der Euregio Maas-Rhein; Quelle: Euregio Maas-Rhein; verändert

Stärken der untersuchten Kooperationsstrukturen liegen zunächst einmal darin, dass diese jeweils spezifische Antworten auf individuelle Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten unterschiedlicher räumlicher und politisch-administrativer Ausgangsbedingungen darstellen. In allen vier Untersuchungsräumen haben sich funktionelle Muster der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die durch eine starke Tradition gekennzeichnet sind, welche zu eigenständigen Kooperationskulturen geführt hat. Sie sind maßgeblich durch funktionale inter-institutionelle und inter-personelle Netzwerke öffentlicher Schlüsselakteure getragen. Sie werden punktuell ergänzt durch Einzelpersönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft. In der Regel sind in diese Kooperationsmuster hochrangige politische und administrative Führungskräfte involviert, die zum Teil zu einer stärkeren medialen Sichtbarkeit und zur politisch-strategischen Bedeutung beitragen: In allen untersuchten Kooperationsräumen sind die grenzüberschreitenden Angelegenheiten „Chef-Sache“. Insbesondere mit dem INTERREG-Programm hat eine sehr starke Projekt-Orientierung an Bedeutung gewonnen, die zur Ausbildung einer zweiten, komplementären Ebene mit inter-institutionellen und inter-personellen Netzwerkstrukturen von Spezialisten geführt hat. Auf beiden Ebenen ist die Kooperation in den vier Grenzregionen sehr stark von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Thematisch ist eine große Bandbreite der Politik- und Themenfelder zu beobachten. Für die einzelnen Themen sind auf der Ebene der Institutionen in der Regel auf Dauer angelegte Arbeitsstrukturen (Kommissionen, Arbeitsgruppen, Ausschüsse etc.) eingerichtet, die zu einer Verstetigung der Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Gesamtsystems führen.

Diesen Stärken steht eine Reihe von Schwächen gegenüber, die ebenfalls als charakteristisch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insgesamt gelten können:

- Hinsichtlich der Entscheidungsfindung ist das Einstimmigkeitsprinzip zu nennen, das in Kombination mit dem Prinzip der „nationalen“ Delegationen und dem daraus resultierenden „Zwang zur Parität“ tendenziell Innovationen in der grenzüberschreitenden Kooperation bremst.
- Das zumeist praktizierte Rotationsprinzip im Gremienvorsitz steht einer Kontinuität tendenziell entgegen. Geringe Sitzungsfrequenzen auf der Entscheider-Ebene können zu Brüchen in der Verstetigung von Entscheidungsfindungen führen.
- Es lässt sich eine Tendenz zu Resolutionen statt zu echten Entscheidungen beobachten, was zu Umsetzungsdefiziten führt.
- Oftmals gibt es Informationsdefizite hinsichtlich grenzüberschreitender problem- oder potenzialbezogener Handlungsbedarfe: Projekte entstehen häufiger aufgrund punktueller Einzelinitiativen als in Form einer systematischen Umsetzung potenzial- bzw. problembezogener Handlungsstrategien.
- Grenzüberschreitende Geschäftsprozesse brauchen im Vergleich zum nationalen Kontext einen deutlich höheren Koordinations- und Abstimmungsaufwand, der – gerade auch in interkultureller Hinsicht – zu einer hohen Komplexität und einer gewissen Eigendynamik der Prozesse führt. Die Arbeit der verschiedenen Institutionen und Gremien ist in der Regel weitgehend entkoppelt; es fehlen gemeinsame, ergebnis- und wirkungsgerichtete Arbeitsprozesse.
- Da es in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit keinen „Chef“ geben kann, lässt sich ein Mangel an Führung beobachten (die Steuerungs-Option einer Kooperation „im Schatten der Hierarchie“ scheidet aus). In Verbindung mit relativ geschlossenen Arbeitsstrukturen führt das politisch hoch sensible grenzüberschreitende Geschäft der „kleinen Außenpolitik“ zu einer hohen Informalität und Intransparenz der Prozesse. Umgekehrt bedingt der hohe Rückkopplungs- und Abstimmungsaufwand langwierige Prozessmuster mit einer gewissen Dominanz von Begegnung und Austausch statt ergebnisorientierter Sitzungen (es müssen stets Akteure und deren institutionellen Hintergründe neu vorgestellt und erläutert werden).
- Kooperation autonomer Akteure statt integrierter Strukturen und Verfahren sowie punktuelle Projektarbeit statt Verstetigung auf Basis gemeinsamer Ziele führen in Verbindung mit dem Mangel an gemeinsamen effektiven Arbeitsinstrumenten (Terminkalender, Datenbanken etc.) zu einer

Governance-Strukturen der Grenzregionen

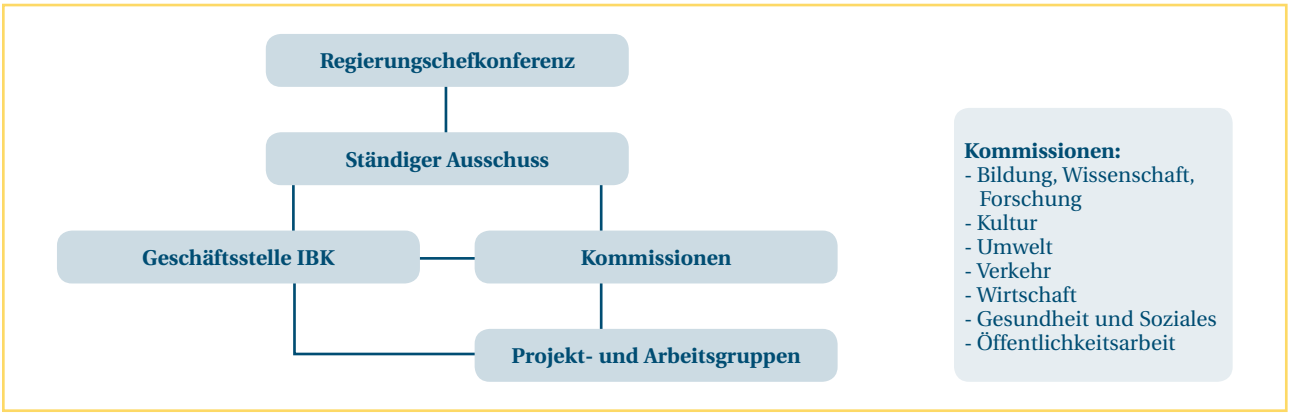
tendenziell niedrigeren Effizienz, die jeweils durch ein höheres persönliches Engagement der beteiligten Akteure kompensiert werden muss.
- Neben den oben bereits skizzierten einseitigen „öffentlich-rechtlichen" Akteursstrukturen lassen sich immer wieder eine mangelnde Kenntnis und funktionale Kompatibilität der nationalen Partner beobachten: Sehr oft herrscht ein „nationaler Tunnelblick" vor. Zudem lässt sich eher eine Dominanz von Einzelpersonen denn ein echtes „regionales Kollektiv" beobachten.
- Einschränkungen der direkten Kommunikation ergeben sich durch die Notwendigkeit der Simultanübersetzung.
- Die faktisch geringen grenzüberschreitenden Handlungskompetenzen wirken auf die handelnden Akteure oftmals demotivierend. Der reale Gestaltungsspielraum bleibt eher gering; dieser muss in der Schnittmenge unterschiedlicher Systeme und Zuständigkeiten in den zu behandelnden Themenfeldern jeweils neu erarbeitet und gerechtfertigt werden.

Aktuelle Diskurse, Reformkonzepte

Vor dem Hintergrund der skizzierten Schwächen erstaunt es nicht, dass derzeit in allen vier Untersuchungsräumen intensive Diskurse zur Optimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt und hierzu teilweise bereits konkrete Maßnahmen und Projekte implementiert werden. So steht in der **Euregio Maas-Rhein** derzeit eine stärkere Öffnung zu den staatlichen Akteuren auf der Agenda, in deren Rahmen auch eine Umwandlung der Stiftung in einen EVTZ erörtert wurde. Zudem stellt sich die Frage, wie die bestehende administrative Gebietsabgrenzung, eher großräumigen Kooperationen (z.B. im Bereich der medizinischen Hochschulkooperation) gerecht werden kann. Die Idee einer europäischen Experimentierregion mit besonderen Kompetenzmodellen wird diskutiert; die euregionalen Gremienstrukturen und Aufgaben wurden zur Umsetzung eines Visionsdokuments stärker ergebnis- und strategieorientiert ausgerichtet (z.B. Dreijahreskonferenz, strategische Begleitgruppen, temporäre thematische Ausschüsse). Hinzu kommt, dass eine künftig engere Kooperation kommunaler Akteure (Städteregion Aachen/ Parkstad) das bisherige Governance-Modell in der Euregio verändern wird und die Arbeit der Euregio (in der heutigen Stiftungsstruktur) darauf abgestimmt werden soll. Die Schaffung eines echten Haushalts jenseits von INTERREG wird demgegenüber derzeit nicht ernsthaft verfolgt.

In der **Großregion SaarLorLux** steht die Positionierung der Teilregionen zum Zukunftsbild 2020 auf der Reformagenda. Unter dem Leitbild einer Großregion der zwei Geschwindigkeiten werden Diskurse zur territorialen Neugestaltung der Reichweite der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt, die immer wieder auch die Frage der Namensgebung aufwerfen. Eine Effektivierung der Arbeit des Gipfels der Großregion soll durch regelmäßigere Arbeitstreffen erzielt werden. Zwar soll der Gipfel ab 2011 nur noch alle zwei Jahre stattfinden, jedoch sind regelmäßige Treffen der Fachminister (Transport, Umwelt, Forschung, Raumplanung usw.) geplant. Daneben stehen ein eigenes Budgets sowie ein gemeinsames ständiges Sekretariat, das von allen Partnern getragen und finanziert wird, in Diskussion. In diesem Zusammenhang wird derzeit auch die Schaffung eines EVTZ als integrative Trägerstruktur erörtert. Ein Leitprojekt stellt neben Ansätzen der optimierten interkommunalen Vernetzung und einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft insbesondere die Schaffung einer Universität der Großregion dar.

Am **Oberrhein** steht derzeit die Verwirklichung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein im Zentrum der internen und externen Modernisierungsdiskurse. Intern soll die Kooperation zukünftig durch die synergetische Vernetzung der vier Säulen Politik/Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft/Forschung und Zivilgesellschaft optimiert werden. Sektorale und horizontale Netzwerke sollen konsequent auf die strategische Entwicklung der vorhandenen grenzüberschreitenden Potenziale ausgerichtet werden. Zudem werden in relevanten Politikfeldern im Sinne einer vertikalen Mehrebenen-Governance aufgabenstrukturelle Arbeitsteilungen zwischen den Eurodistrikten (inter-kommunal) und der Gesamtregion (inter-regional) entwickelt. Jede Säule hat eigene Handlungsstrategien für die Verwirklichung von Leuchtturmprojekten entwickelt, mit denen kritische Massen erreicht werden sollen. Diese führen zu entsprechenden aufgabenkritischen Optimierungen



Die Gremien der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK); Quelle: www.bodenseekonferenz.org; verändert

und Vernetzungsansätzen in und zwischen den bestehenden Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In der Perspektive der externen Positionierung wurden gezielte Lobby-Strategien gegenüber der Ebene der EU und der Regierungen der beteiligten Nationalstaaten definiert, die bereits zu sehr konkreten externen Unterstützungen geführt haben.

Demgegenüber deutet sich am **Bodensee** eine bewusste Beibehaltung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden informellen, sehr stark auf persönlichen und dezentralen Netzwerken beruhenden Kooperationskultur an. Dabei wird auf eine Verstärkung der personellen Kapazitäten für die grenzüberschreitende Kooperation in den einzelnen Teilregionen gesetzt. Es wird thematisiert, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Zukunft noch dynamischer und auch bei konfliktträchtigen Themen effektiv ausgestaltet werden kann. Zudem steht die Frage einer noch besseren Integration und Vernetzung auch der kommunalen Ebene auf der Agenda, bei der neben gezielten Projekten (z.B. im Regionalmarketing oder der Tourismusförderung) auch Fragen der institutionellen Stärkung dieser Ebene thematisiert werden. Die Internationale Bodenseeuniversität stellt nach wie vor ein europäisches Leuchtturmprojekt dar, in deren Rahmen derzeit innovative Ansätze einer interinstitutionellen Verbundforschung konzipiert werden.

Zwischenfazit: Die Grenzen der Stärke schwacher Koppelung

Die Vernetzung unterschiedlicher nationaler Politikarenen in grenzüberschreitenden Kooperations- und Governancestrukturen impliziert eine ausgeprägte Mehrebenen-Problematik, bei der gleichwohl in der Gesamtschau die ebenenspezifischen Funktionen und Funktionalitäten noch relativ unklar sind. Zudem besteht insbesondere auf der großräumigen Ebene die Schwierigkeit, grenzüberschreitend anerkannte „Leitfiguren" zur Initiierung, Förderung und Symbolisierung der grenzüberschreitenden Kooperation zu finden. Originäre Handlungskompetenzen einer substanziellen grenzüberschreitenden Politikproduktion (im Sinne von regionaler Selbststeuerung) existieren nicht per se, sondern müssen fallweise begründet und jeweils speziell legitimiert werden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zwar netzwerkartig aber meist inter-institutionell und nicht wirklich intermediär ausgerichtet. Das bedeutet, dass zumeist öffentliche Akteure miteinander kooperieren und eine Einbindung von Wirtschaftspartnern oder auch zivilgesellschaftlichen Organisationen bislang eine untergeordnete Rolle spielt. Wichtige Voraussetzungen, die bei regionalen Governance-Ansätzen im nationalen Kontext bestehen, müssen daher systemisch in der grenzüberschreitenden Perspektive erst noch geschaffen werden. Im nationalen regionalen Kontext stellen Netzwerke aufgrund der losen, intermediären Kopplung ihrer Mitglieder geeignete Steuerungsmodi für eine bedarfs- und potenzialgerechte Regionalentwicklung, die sich anhand funktionaler sozioökonomischer Verflechtungen und nicht administrativer Zuständigkeitsverteilungen orientiert, dar. Demgegenüber sind Netzwerke im grenzüberschreitenden Kontext zumindest bislang sehr viel stärker auf öffentlich-rechtliche politisch-administrative Funktionsbedingungen rückverwiesen. Insbesondere die Steuerung großräumiger Verflechtungskontexte weist daher heute noch eher Merkmale eines grenzüberschreitenden Government denn einer Governance im normativen Sinne auf.

Eine zentale Frage ist, wie Governance-Strukturen komplementär zum bestehenden Government entwickelt und funktional ausgestaltet werden können und welches realistischerweise die hierbei im grenzüberschreitenden Kontext zu erwartenden Mehrwerte im Vergleich zum Status Quo sein können, ist für die zukünftige Entwicklungssteuerung in großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Welche subsidiären Aufgabendifferenzierungen dabei zwischen den einzelnen makro- (=transnational), meso- (=interregional) bzw. mikroregionalen (=interkommunal) Handlungsebenen sinnvoll und machbar sind und welche spezifischen Rollen dabei jeweils die Akteure der Raumordnung spielen sollten und können, ist Gegenstand der weiteren Arbeitsschritte in diesem Projekt.

Identitäten und Stereotype in Grenzregionen

Expertise „Identitäten und Stereotype in Grenzregionen am Beispiel der Großregion SaarLorLux“

Antje Schönwald
Institut für Landeskunde im Saarland e.V.
Am Bergwerk Reden 11
66578 Schiffweiler
a.schoenwald@iflis.de

Die Welt ist schnelllebig geworden. Menschen müssen in vielen Bereichen des Lebens flexibler sein als noch vor wenigen Jahrzehnten. Dementsprechend verändert hat sich auch das Verhältnis der Menschen zu ihrer eigenen Identität. Der Mensch der Postmoderne sehnt sich nicht mehr nach nur einer einzigen starren Identität. Wissenschaftler sprechen von „Patchwork-Identitäten“, die heute angestrebt werden. Für grenzüberschreitende Verflechtungsräume könnte dies als Chance aufgefasst werden, in bestimmten Kontexten unterschiedliche Identitäten zu bilden. Denn neben der noch immer bedeutenden, aber an Einfluss verlierenden, nationalen Identität werden heute zunehmend auch andere Identitäten wichtig. Obwohl diese nicht zwangsläufig raumbezogen sein müssen, ist sich die Wissenschaft einig, dass Räume häufig identitätsfördernd wirken.

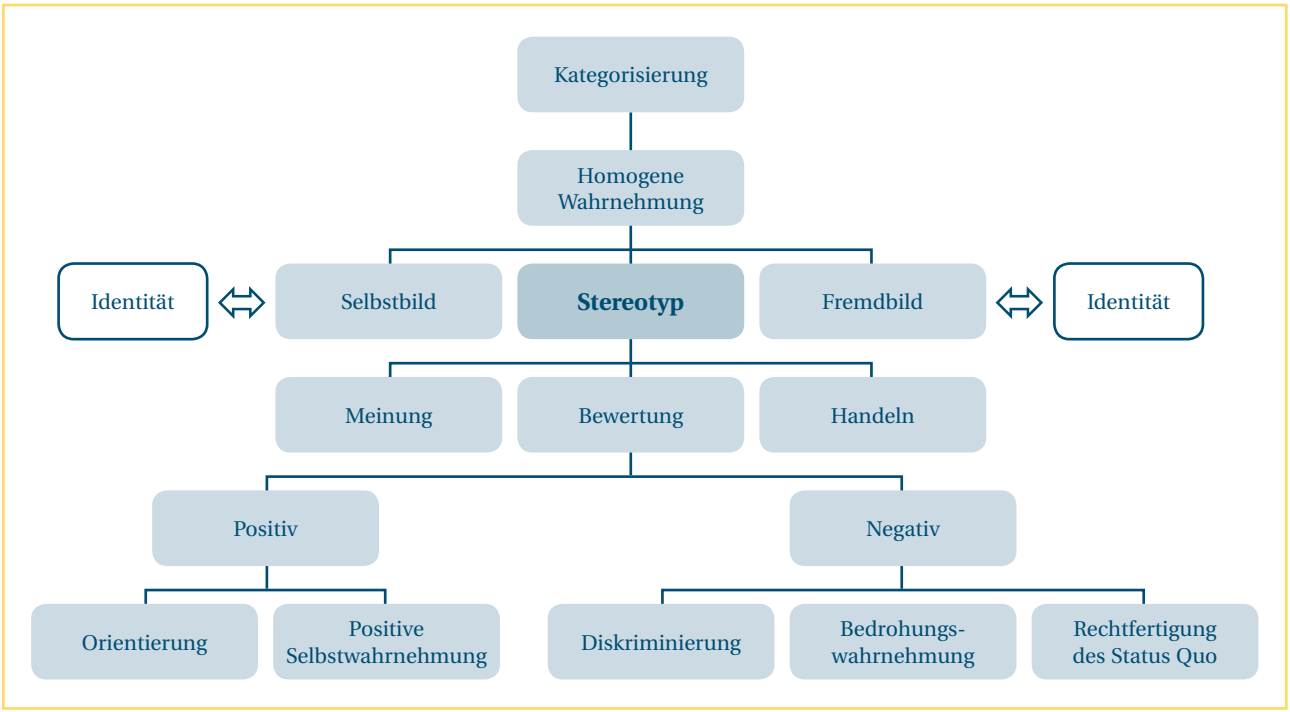
Grenzüberschreitende Verflechtungsräume werden auch im Alltag immer wichtiger. In der Großregion erkennt man die Bedeutung der Verflechtung vor allem an der großen Anzahl der täglichen Grenzpendler. Neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind Kooperationen in Kultur, Politik und Bildung intensiver geworden. Trotzdem weisen Studien in Grenzregionen noch immer auf ein mangelndes regionales Bewusstsein und das Fehlen einer gemeinsamen Identität hin. Woran liegt das? Was macht Räume zu Identitätsstiftern?

Die MORO-Expertise zu Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen untersucht, welche Rolle der Raum für die Identität spielt. Dabei liegt der räumliche Schwerpunkt auf der Großregion SaarLorLux; die anderen MORO-Regionen werden vergleichend betrachtet. Qualitative Interviews mit Akteuren aus der Großregion sollen Aufschluss geben, welche Identitäten bestehen, welchen Stellenwert der Raum – Nationalstaat, Europa, Großregion – dabei hat und wie sich diese Identitäten auf das Handeln der Akteure auswirken. Interessant ist, welchen Einfluss die besonderen Merkmale von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – beispielsweise Sprachprobleme, unklare Kompetenzverteilungen, wirtschaftliches Gefälle, Polyzentralität – auf eine mögliche grenzüberschreitende Identität haben. Darüber hinaus wird erforscht, wie Stereotype das Handeln beeinflussen. Auch hier dienen qualitative Interviews als Quelle. Die parallele Untersuchung von Identitäten und Stereotypen ist sinnvoll, da Stereotype einen Teil jeder Identität darstellen. Denn Identitäten sind immer auch von den Zuschreibungen von außen und von der Selbstdarstellung nach außen, also von Heterostereotypen und Autostereotypen, geprägt.

Die interviewten Akteure kommen aus verschiedenen Handlungsfeldern und aus verschiedenen Teilbereichen der Großregion. Ziel ist es, unterschiedliche Perspektiven zu erkennen und herauszufinden, wie sich raumbezogene Identitäten und Stereotype äußern. Zum größten Teil wurden die Interviews bereits geführt. Die detaillierte Analyse ist zwar noch nicht abgeschlossen, jedoch lassen die bisherigen Ergebnisse erste Schlussfolgerungen zu.

Demnach ist die Mehrheit der Interviewten der Großregion gegenüber positiv eingestellt. Man kann bei den Interviewpartnern ein regionales Bewusstsein feststellen. Dies, so die bisherige Vermutung, ist jedoch (noch) keine gemeinsame Identität im herkömmlichen Sinne. Die Großregion zählt 11,3 Millionen Einwohner auf einer Fläche von 65.400 km² – ein Umfang, der von vielen ohnehin als zu groß für eine einzige großregionale Identität angesehen wird. Der Raumbezug, so der erste Eindruck, ist aber sowieso nicht oberster Identitätsanker. Viel bedeutender scheint für die Interviewten die Bewältigung gemeinsamer Probleme, etwa der öffentliche Personennahverkehr und die Arbeitslosigkeit, oder Faktoren wie gemeinsame Geschichte und Kultur oder geteilte Werte. Ganz ausblenden lässt sich der Raumbezug jedoch nicht. Eine wichtige Gemeinsamkeit der gesamten Großregion, die in vielen Interviews erkennbar wird, ist die Grenznähe als solches. Die Möglichkeit, schnell in anderen Ländern sein zu können, wird als etwas Besonderes empfunden, das alle Teilregionen eint und von nationalen Binnenregionen unterscheidet. Sich von anderen differenzieren zu können, ist für Identitäten wichtig.

Bis auf das Merkmal der Grenznähe sind aber kaum andere raumbezogene Besonderheiten, die der Differenzierung und damit der Stärkung der Identität dienen könnten, im Bewusstsein der Befragten. Die Interviewten sind mehrheitlich der Auffas-



Entstehung und Auswirkung von Stereotypen; Quelle: Antje Schönwald

sung, die Großregion werde von außen nicht wahrgenommen. Es fehlten Symbole, mit denen man die Großregion verbindet. In anderen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen dienen häufig naturräumliche Besonderheiten (z.B. Rhein, Bodensee) als Gemeinsamkeit, die man sowohl von innen als auch von außen klar zuordnen kann. Der Name „Großregion“ scheint für diesen Zweck schlecht geeignet. Nicht selten beklagen Interviewte, der Begriff verdeutliche nicht die Besonderheit der Region. Außenstehende, die den Begriff nicht kennen, assoziierten damit lediglich eine große Region, könnten sich jedoch erstmal kein weiteres Bild machen. Im Gegensatz dazu werden Begriffe wie Eifel und Mosel als identitätsstiftend empfunden.

Die Untersuchung von Stereotypen bei Akteuren der Großregion verspricht, entstehende oder vorhandene Probleme zu erkennen und Maßnahmen zu entwickeln, um negativen Effekten entgegenzuwirken. Nach der ersten Auswertung der empirischen Forschung ist erkennbar, dass die befragten Akteure zwar über eine große Offenheit, Toleranz und Interesse an anderen Kulturen verfügen. Grundsätzlich jedoch finden sich Stereotype bei allen Menschen, da diese Komplexität reduzieren und damit der Orientierung in einer möglicherweise unübersichtlichen oder fremden Umgebung dienen. Problematisch für die Kooperation oder gar für eine gemeinsame Identität wird es jedoch, wenn Stereotype sich verfestigen und über die erste Orientierung hinaus weiter wirksam werden. Durch Stereotype werden Menschen in Gruppen klassifiziert und homogen wahrgenommen. Ziel der Forschung ist es daher auch, mithilfe einer Analyse vorhandener Stereotype und deren Auswirkungen herauszufinden, welche Klassifizierungen in den Köpfen der Akteure bestehen und wie diese aufgebrochen werden könnten.

Es zeichnet sich ab, dass vor allem in deutsch- und französischsprachige Teilregionen klassifiziert wird. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens wird, obwohl die meisten Bewohner zweisprachig sind, der deutschsprachigen Kultur zugerechnet – übrigens auch von Mitgliedern der Deutschsprachigen Gemeinschaft selbst. Luxemburg nimmt eine Sonderposition zwischen den Kulturen ein. Ein bereits verfestigtes Stereotyp ist das der Großregion der zwei Geschwindigkeiten. Damit weisen überwiegend Akteure deutschsprachiger Teilregionen auf die von ihnen empfundene ungenügende Entscheidungsbefugnis Lothringens und der Wallonie hin. Dadurch, so die Kritik, werden gemeinsame Entscheidungen langsam getroffen und Kooperationen benötigen mehr Zeit für ihre Umsetzung.

Stereotype sagen immer auch etwas über den Anwender und dessen soziale Identität aus. Die Analyse wird also dazu beitragen, Entstehung und Auswirkungen von Identitäten und Stereotypen zu verstehen. Kategorisierungen werden erkennbar gemacht. Vorhandene Stereotype, die dem Funktionieren der Großregion im Wege stehen, soll das Analyseergebnis aufdecken. All dies soll dazu beitragen, die Potenziale grenzüberschreitender Verflechtungsräume besser nutzen zu können, indem die Stereotype, die die Kooperation zwischen den Akteuren stören, vermindert und identitätsfördernde Faktoren bestärkt werden. Die empirische Analyse dient daher zunächst dazu, herauszufinden, welche Stereotype der Wahrnehmung der Großregion als einheitlichem Handlungsraum im Wege stehen und welche Einwirkungen das großregionale Bewusstsein derart beeinflussen, dass die Kooperation dadurch positiv vorangetrieben wird.

Ein Initiativkreis als Plattform

Positionspapier zum Aufbau eines Netzwerkes grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Prof. Dr. Jürgen Aring, Büro für Angewandte Geographie, Meckenheim
Andrea Hartz, Planungsgruppe agl, Saarbrücken

Das Modellvorhaben soll in der Gründung eines Netzwerkes oder Initiativkreises der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume (güV) münden. Vorbildcharakter hat hier der Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland (IKM). Er bietet eine Plattform für Vernetzung, Austausch und Information; gleichzeitig mischt er sich kompetent in die Raumentwicklungspolitiken auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene ein, um die Interessen der Metropolregionen zu vertreten.

Ein Initiativkreis der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume muss das Europäische Mehrebenensystem im Blick haben: Initiativen des Netzwerks können sich auf den nationalen raumordnungspolitischen Diskurs in Deutschland beispielsweise im Kontext einer Weiterentwicklung der Leitbilder des Bundes und der Länder, aber auch auf die europäischen raumrelevanten Politiken richten und Beiträge zur territorialen Konvergenz, der Rolle der Grenzregionen oder der Ausrichtung der Förderpolitik liefern.

Wie dieses Netzwerk im nationalen Kontext organisiert, weitere Partnerregionen gewonnen werden können und wie ein „Andocken“ an europäische Plattformen wie den Arbeitskreis europäischer Grenzregionen (AGEG), die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) oder das Europäische Netzwerk grenzüberschreitender lokaler Behörden (EUROMOT) aussehen könnte, sind hierbei zentrale Fragestellungen.

Die neue Institution „grenzüberschreitender Verflechtungsraum“ ist insofern inhaltlich „etwas Zusätzliches“ zu den bestehenden vielfältigen regionalen Aktivitäten. Umso wichtiger ist es, Rolle und Aufgabe, die der Initiativkreis im Verhältnis zu anderen Organisationen und Netzwerken wahrnehmen will, zu bestimmen. Im Rahmen des Modellvorhabens sollen Vorschläge entwickelt werden, wie ein Initiativkreis oder Netzwerk aussehen könnte, an welche potenziellen Mitglieder sich die Initiative wendet, welche Reichweite sie entwickelt, wo die Kernaufgaben und der politische Mehrwert liegen.

Aus institutioneller Sicht könnte die neue Aufgabe wohl in der Regel von bestehenden Organisationen wahrgenommen werden, wobei von Region zu Region ganz unterschiedliche Akteure zum Zuge kommen können. Erfolgreich wird das Ganze jedoch nur sein, wenn die übernehmende Institution ein regionales Mandat für ihre Aktivitäten erhält. Das bedeutet auch, dass die Konzeption eines Netzwerkes mit dem Selbst- und Aufgabenverständnis der einzelnen beteiligten Regionen rückgekoppelt werden muss. Zudem wird vorausgesetzt, dass die Gründung eines Initiativkreises die Ressourcen der zukünftigen Mitglieder sowie der übernehmenden regionalen Institution in einem auch mittel- und langfristig überschaubaren Umfang binden sollte.

Ein erster Schritt könnte der Zusammenschluss der bundesdeutschen Teilräume der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume sein, um – vergleichbar dem IKM – die Bedarfe der Grenzregionen wirkungsvoll gegenüber der nationalen Ebene zu vertreten sowie gleichzeitig als Ansprechpartner für europäische Institutionen, Netzwerke und Partner zu dienen. Dieser Initiativkreis könnte sich mit den europäischen Netzwerken (EURO)MOT und AGEG für ein Bündnis europäischer „starker“ Grenzregionen engagieren.

Die erste Fachtagung am 30. Juni 2009

Die erste Fachtagung des MORO-Vorhabens „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ fand am 30. Juni 2009 im Weltkulturerbe Völklinger Hütte im Saarland statt. Sie diente dazu, die politisch-strategischen Ziele der Initiative sowohl im politischen Raum als auch in der Fachöffentlichkeit bekannt zu machen.

Gerd-Rainer Damm vom saarländischen Umweltministerium und Projektleiter des MORO-Vorhabens eröffnete die Tagung im Namen der Projektpartnerschaft. Er betonte, dass es ihn besonders freue, erstmals politische Akteure und Experten aus den Nachbarstaaten begrüßen zu können, um gemeinsam mit den Vertretern von Bund und Ländern über die Zukunft der Grenzregionen mit Potenzial für Wachstum und Innovation zu diskutieren.

Der saarländische Umweltminister Stefan Mörsdorf erläuterte in seinem einführenden Vortrag die Ziele des Projektes und der Partnerschaft. Die Grenzregionen brauchen auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger eine Lobby – sowohl in den Nationalstaaten als auch auf europäischer Ebene. Deshalb wird die Anstrengung der Partner, diese besondere Raumkategorie neben den europäischen Stadt- und Metropolregionen stärker in das Bewusstsein von Politik und Planung zu bringen, ausdrücklich unterstützt. Gerade in den „starken“ Grenzregionen entwickele sich Europa. In Grenzregionen zu leben bedeute, die Gemeinsamkeiten und auch das Anderssein beidseits der Grenzen bewusst wahrzunehmen und als inspirierende Vielfalt wie auch als Herausforderung zu nutzen. Die Netzwerkgründung sei dabei ein guter Ansatz; allerdings stelle sich hier sicherlich die Frage, welche Form von Institutionalisierung in Aufwand und Effekt adäquat ist und nachhaltig betrieben werden kann. Aber alleine die Auseinandersetzung mit den Grenzregionen auf dieser Ebene sei bereits ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Karl-Heinz Lambertz, Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, beleuchtete die besondere Rolle der Grenzregionen für die europäische Integration. Er verwies darauf, dass das Territorium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über eine vielfältige Grenzlandschaft mit allein zwei Dreiländerpunkten verfügt. Die alltägliche Praxis werde dadurch geprägt, dass es kaum ein politisches Thema gibt, die nicht auch grenzüberschreitende Dimensionen aufweist. Grenzregionen wurden im Kontext der Nationalstaatenentwicklung lange Zeit marginalisiert; erst mit der europäischen Integration zeigte sich die besondere Rolle der Grenzregionen. An diesen Nahtstellen müssen – oft im alltäglichen Leben der Bewohnerinnen und Bewohner – die Kompatibilität unterschiedlicher nationaler Systeme erprobt und Wege des Zusammenlebens gefunden werden.

Mit dem Zusammenschluss der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) entstand eine gemeinsame Plattform, die auch mit ihrer Kartographie zu Grenzregionen deren Vielfalt und Bedeutung stärker ins Bewusstsein brachte. Grenzregionen sind ein zentrales Phänomen für Europa, deren weitere Entwicklung von vielen Aspekten abhängt: die Größe der grenzüberschreitenden Kooperationsräume, deren Komplexität beispielsweise hinsichtlich der sprachlichen und kulturellen Vielfalt oder auch die Art der Grenzen, ob es sich um politisch problematische Grenzen oder auch landschaftliche Barrieren handelt. Schließlich bringt auch der Europäische Integrationsprozess eine eigene Kategorisierung von Grenzen in Europa hervor: alte EU-Binnengrenzen, wo die Schlagbäume mit dem Schengener Abkommen seit 1993 verschwunden sind, neue EU-Binnengrenzen im Zuge der EU-Osterweiterung sowie die Außengrenzen der EU, die im Kontext von Migration eine eigene Dynamik entfalten.

Grenzüberschreitende Kooperation setze – so Karl-Heinz Lambertz – das grundsätzliche Verständnis dieser komplexen Situationen und eine interkulturelle Kommunikationskompetenz voraus. Sie könne nur „Schritt für Schritt“ vorankommen und bedeute „das Bohren ganz dicker Bretter“. Besonders wichtig sei in erster Linie die Formulierung der Ziele und Handlungsfelder für die grenzüberschreitende Kooperation und die Definition des Mehrwertes, der sich durch die Zusammenarbeit für die Menschen ergibt. Erst in zweiter Linie sollte dann über die Institutionalisierung, beispielsweise im Rahmen eines EVTZ, nachgedacht werden. Dabei müsse der Mehrwert für die Menschen spürbar werden, d.h. die Politik muss neben strategischen

Die erste Fachtagung am 30. Juni 2009

Ansätzen der Raumentwicklung auch ganz praktische, lebensnahe Projekte auf den Weg bringen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine gelingende und stabile Kooperation in grenzüberschreitenden Metropolregionen sei zudem eine polyzentrische Struktur, damit man sich nicht in den Diskussionen über ein dominantes Zentrum verliere.

Mit Metropolen und Metropolregionen setzte sich Prof. Dr. Klaus Kunzmann im Anschluss kritisch auseinander: „Ich bin zwar begeisterter Europäer, habe aber etwas Skepsis, wenn es um die Metropolen in Europa geht“. Er diagnostiziert eine Fokussierung auf „Metropolenpolitik“, ein „Metropolenfieber“ in Europa, nicht zuletzt beflügelt durch die Lissabon-Agenda. Der Wettbewerb zwischen den Städten verstärke sich; räumliche Polarisierung und wachsende regionale Disparitäten sowie eine Vernachlässigung von Klein- und Mittelstädten seien die Folge solcher Politiken. Viele Städte und Stadtregionen stünden vor der entscheidenden Frage: „Was macht man, wenn man keine Metropole ist?“.

Dabei gebe es – so Klaus Kunzmann – gerade außerhalb der Metropolen einige Erfolgsmodelle prosperierender Städte, beispielsweise Bologna, Tampere, Nantes, Florenz und Sevilla. Als Erfolgsfaktoren nannte er u.a. stadtregionale Profile schärfen und Mutiges wagen, Medien, auch international, pflegen und Erfolgsgeschichten verbreiten, Lebensqualität in den Vordergrund stellen und den Wohnungsmarkt qualifizieren. Um sich zu positionieren sei es auch wichtig, Netzwerke zu bilden, Verbündete zu suchen und strategische Allianzen zu schmieden. Die Partnerschaft der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume sei mit ihrer Initiative zur Netzwerkgründung ein gutes Beispiel. Europa könne sich als ein Raum entwickeln, in dem sich überschneidende Städtenetze nationale Grenzen überwinden und damit die europäische Integration vorantreiben. Als Beispiele führte Herr Kunzmann die Städtekartographie aus Frankreich und der Schweiz an, die diese grenzüberschreitenden Bezüge im europäischen Städtenetz visualisieren.

Stadtregionen an den Binnengrenzen Europas

- sind Laboratorien und Observatorien für europäische Entwicklungen
- haben oft mehr europäisches Flair als andere Stadtregionen, weil sie im täglichen Leben mit dem Anderssein an der anderen Seite der Grenze konfrontiert sind
- sind Pionier-Orte und Knotenpunkte interkulturellen Austausches
- sind Trainingszentren und Arbeitsmarktreservoirs für internationale Institutionen und multinationale Unternehmen
- sind Horchposten für Entwicklungen auf der anderen Seite der Grenze

(Prof. Dr. Klaus Kunzmann)

Manfred Sinz vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung griff den Faden auf und berichtete über die „Genese“ der Metropolregionen in Deutschland. Er sieht das Konzept der Metropolregionen als eine Antwort auf aktuelle und zukünftige raumbedeutsame Herausforderungen im Kontext von Globalisierung und europäischer Integration, demographischem Wandel und Migration, Nutzungskonflikten und Ressourcenverknappung. Das Konzept trägt dem Prozess der fortschreitenden Urbanisierung, Regionalisierung und „Metropolisierung“ Rechung, wobei sich die Bedeutungsgewinne großer Städte und die Ausdehnung ihrer Verflechtungsräume gegenseitig bedingen. Es ist deshalb ein Kernbaustein des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ von Bund und Ländern, mit dem der strategische Ansatz der Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften verknüpft ist. Diese zielen auf Synergien und Solidarität in größeren, nichtadministrativen Bezugsräumen, die auch ländliche und periphere Räume einschließen, ab und organisieren sich als multi-level governance in variablen Geographien. Öffentlicher Personennahverkehr oder auch die Ver- und Entsorgung sind Bereiche, in denen Effizienzsteigerungen durch großräumige Verbünde bereits seit längerem umgesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Regional- und Flächennutzungsplanung oder die Wirtschaftsförderung. Großräumige Verantwortungsgemeinschaften sollen die Potenziale zur Effizienzsteigerung konsequent für Zukunftsfelder der

links: Karl-Heinz Lambertz; rechts: Das Podium, von links: Julian Würtenberger, Adrien Zeller, Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann, Silvia Jost, Romain Diederich, Manfred SinzQuelle: Dirk Michler

Regionalentwicklung wie die regionale Ressourcenbewirtschaftung oder postfossile Mobilität nutzen. In grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen ist dies keineswegs selbstverständlich, weshalb er den Ansatz des Modellvorhabens der Raumordnung, überregionale Partnerschaften im grenzüberschreitenden Kontext zu thematisieren, begrüßt.

Prof. Dr. Thorsten Wiechmann von der Technischen Universität Dresden präsentierte erste Ergebnisse einer Expertise im Rahmen des MORO, die sich mit der Frage auseinandersetzt, was grenzüberschreitende Verflechtungsräume auszeichnet und welche Indikatoren zur Operationalisierung dieser Raumkategorie geeignet sind (siehe auch Seiten 8-9). Als wesentliche Ergebnisse hielt er fest: Alle vier betrachteten Grenzregionen verfügen über eine Statistikplattform mit Strukturdaten und eine große Vielfalt an Studien zu den Grenzräumen. Allerdings sind grenzüberschreitende Verflechtungsdaten kaum verfügbar und erfordern auf NUTS 3 bzw. LAU 2-Ebene einen sehr hohen Erhebungsaufwand. Die gegenwärtig verfügbare Daten erlauben keine raumfunktionale Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume auf analytischer Basis; sie sollten über gemeinsame Kooperationsinteressen und Identifikationsobjekte definiert werden. Hier ist ein Spagat zwischen einer kleinräumigeren lebensweltlichen Abgrenzung, die auf den eher grenznahen Verflechtungen basiert, und größeren Regionsabgrenzungen, die stärker auf internationale Wahrnehmbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit abzielen, notwendig. Thorsten Wiechmann verbindet die Ergebnisse mit der Empfehlung, die bestehenden Statistikplattformen in den Grenzregionen um relevante Daten zu Verflechtungen zu erweitern, ein grenzüberschreitendes Informationsmanagement aufzubauen und grundsätzlich den Ausbau europaweit kompatibler Geodateninfrastrukturen voranzutreiben.

Die anschließende Podiumsdiskussion „Wohin steuern grenzüberschreitende Verflechtungsräume?“ wurde von Klaus Kunzmann moderiert. Die Gäste repräsentierten die nationale und regionale Ebene in Deutschland mit Julian Würtenberger (Regierungspräsident, Freiburg) und Manfred Sinz (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). Zudem waren die benachbarten Staaten mit Adrien Zeller (Président du conseil régional d´Alsace), Romain Diederich (Ministère de l’Intérieur et de l’Aménagement du Territoire de Luxembourg) und Silvia Jost (Schweizer Bundesamt für Raumentwicklung) vertreten. Drei Kernfragen wurden beleuchtet:

- Was ist das besondere „territoriale Kapital“ von Grenzregionen?
- Was sind die besonderen Herausforderungen von Grenzregionen und was vor allem behindert ihre räumliche Entwicklung?
- Wie können grenzüberschreitende Partnerschaften diese Hindernisse in der Praxis erfolgreich überwinden?

„Das wirkliche territoriale Kapital ist die kulturelle Vielfalt, die sprachliche und die Europakompetenz als gemeinsame Bereicherung“, so Silvia Jost in ihrem Statement. Ein zentraler Aspekt, den insbesondere Julian Würtenberger für die Trinationale Metropolregion Oberrhein und Romain Diederich für Luxemburg herausstellten, ist die Großräumigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume als entscheidende Voraussetzung für die Wahrnehmung und Konkurrenzfähigkeit im europäischen und internationalen Kontext. Gemeinsam und großräumig ließen sich Synergien wesentlich besser nutzen, betonte auch Adrien Zeller und führte als Beispiel die gemeinsame Tourismuswerbung des Elsass mit dem Land Baden-Württemberg in China an. Romain Diederich bestätigte die Einschätzung des MORO-Projektes, dass gerade das Strukturgefälle entlang nationalstaatlicher Grenzen sehr „dynamisierend“ auf die Entwicklung und funktionale Integration der Grenzregion wirken kann; Luxemburg und seine intensiven Pendlerverflechtungen mit den benachbarten Teilräumen der Großregion sei dafür ein herausragendes Beispiel.

Ein wesentliches Kriterium, die Vielfalt und auch die strukturellen Unterschiede an Grenzen produktiv nutzen zu können, sei die Beherrschung verschiedener Sprachen. Die Fähigkeit, die Sprache des Nachbarn zu sprechen, ist an der deutsch-französischen Grenze jedoch rückläufig. Auch wenn sich im grenznahen Einzelhandel die Zweisprachigkeit gut etablieren konnte, so Julian Würtenberger, sei es ein zähes Ringen um ein

Die erste Fachtagung am 30. Juni 2009

Fördern der französischen Sprache im schulischen und auch im wirtschaftlichen Kontext. Dies bestätigte Adrien Zeller für die französische Seite: Englisch sei nicht nur in den Wissenschaften, sondern auch bei der Jungend die bevorzugte Sprache. Gerade in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die Mehrsprachigkeit von besonderer Bedeutung. Im idealen Fall solle im Rahmen der Interaktion jeder in seiner Sprache sprechen können, schlägt Silvia Jost vor.

Die gemeinsamen Potenziale wirksam zu nutzen, scheitert nicht nur auf strategischer Ebene, sondern auch im Alltag der Bevölkerung oftmals an den vielfältigen Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungssystemen. Grenzüberschreitende Kooperation und das Leben in einer Grenzregion bleibt eine Herausforderung. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, zentrale Zukunftsaufgaben gemeinsam anzupacken, beispielsweise die Verbesserung der Binnenmobilität, die Vernetzung der Wirtschaftsakteure und der Universitäten. Neue Initiativen wie die Trinationale Metropolregion Oberrhein oder das Projekt Metroborder in der Großregion seien notwendig, um die Prozesse neu zu beleben. Wie auch beim MORO-Projekt ginge es darum, ein gemeinsames Selbstverständnis zu entwickeln und eine grenzüberschreitende Raumentwicklung im Sinne der territorialen Kohäsion zu fördern.

Manfred Sinz verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass es in der grenzüberschreitenden Kooperation zumeist um Win-Win-Situationen gehe, es aber durchaus auch Lose-Lose-Situationen gebe, beispielsweise bei Doppelstrukturen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Hier zeige sich eine fehlende Bereitschaft, Konflikte im grenzüberschreitenden Kontext direkt anzusprechen. Deshalb, so Romain Diederich, sei es von zentraler Notwendigkeit, die Identifikation mit der Grenzregion zu stärken und eine gemeinsame Vorstellung von der zukünftigen Regionalentwicklung zu erarbeiten, um auch solche Interessenskonflikte in Angriff nehmen zu können. Das Zugehen auf den Nachbarn und interkulturelle Kompetenz seien an dieser Stelle unverzichtbar. Julian Würtenberger machte allerdings darauf aufmerksam, dass sich selbst an den Bundesländergrenzen oftmals Probleme nicht lösen ließen und auch nach 35 Jahren Zusammenarbeit am Oberrhein noch sehr kontrovers diskutiert werde. Viele Konflikte gingen zudem auf nationalstaatliche Interessen gegenüber der Europäischen Union zurück. Manfred Sinz sieht deshalb eine der wichtigen Aufgaben eines zukünftigen Initiativkreises der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume darin, die Interessen der Grenzregionen gegenüber der nationalstaatlichen Ebene wirksamer zu vertreten als bisher.

Julian Würtenberger schließt daran die Forderung an, dass die Trinationale Metropolregion Oberrhein als partnerschaftliches Raumkonzept in den jeweiligen nationalen Politiken entsprechend anerkannt wird. Gemeinsame Projekte und effiziente Partnerschaften sind nach Adrien Zeller wichtige Voraussetzung dafür, die Trinationale Metropolregion Oberrhein voran zu bringen.

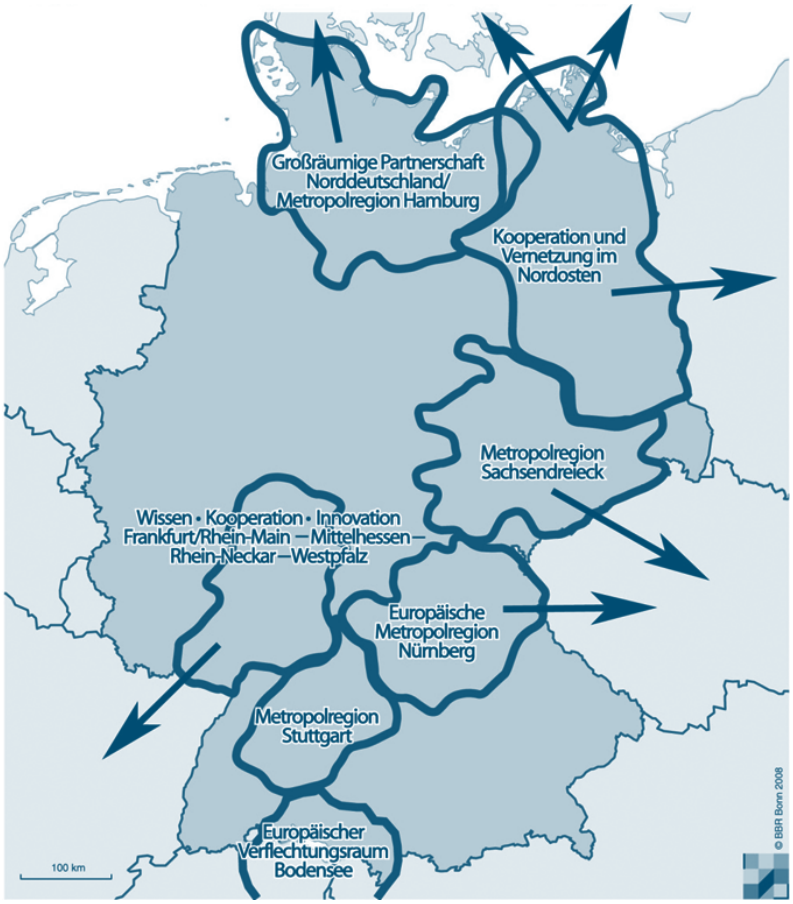
Gerd-Rainer Damm appellierte zum Schluss der Tagung nochmals an die politischen Akteure und auch an die Verwaltungen, sich in Grenzregionen nicht „Rücken an Rücken“ aufzustellen und auf Berlin, Paris oder Bern zu schauen, sondern sich umzudrehen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten wahrzunehmen, ein gemeinsames Profil zu entwickeln und Widerstände im Integrationsprozess offensiv anzugehen.

Gemeinsamer Workshop mit dem MORO „Überregionale Partnerschaften“

Projektmanagement des MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“:
Institut Raum & Energie GmbH
Dr. Michael Melzer
www.raum-energie.de

Im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften“ werden in Modellvorhaben Beispiele für überregionale Partnerschaften zur Stärkung von Wachstum und Innovation konkretisiert und auf ihre Praxistauglichkeit erprobt. Die Modellvorhaben beziehen sich mit Ausnahme der Bodenseeregion auf Metropolregionen und ihre weiteren Verflechtungsbereiche. Die Bodenseeregion stellt die räumliche „Schnittstelle“ zum MORO der Grenzregionen dar, das sich dem Konzept der Überregionalen Partnerschaften im grenzüberschreitenden Kontext widmet.

Am 25./26. März 2010 fand ein gemeinsamer Workshop der beiden MOROs statt. Ziel war es, einen Erfahrungsaustausch in Bezug auf erfolgversprechende Organisationsstrukturen, signalgebende Kooperationsprojekte und insbesondere die besonderen Herausforderungen bei grenzüberschreitenden Kooperationen zu initiieren. In grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen basiert die Kooperation über nationalstaatliche Grenzen hinweg zumeist auf einer langen Tradition im Rahmen institutioneller Arrangements. Bei den Metropolregionen wurde deutlich, dass diese zwar in erster Linie binnenstaatlich orientiert sind, aber vitale Interessen an einer teilweise großräumigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bestehen. Hierbei handelt es sich um ein breites Spektrum von Kooperationsinteressen, die von eher sektoralen Korridorkonzepten bis hin zur Unterstützung der Ausbildung von Megaregionen reichen.



Grenzüberschreitende Kooperationsinteressen der Modellvorhaben des MORO „Überregionale Partnerschaften; Quelle: BBSR 2008

Der Erfahrungsaustausch offenbarte, dass die Regionen große Potenziale in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehen – sowohl für den Integrationsprozess und die territoriale Kohäsion als auch für Wachstum und Innovation in Europa.

Weitere Veranstaltungen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“:

Workshops: 6./7.05.2010, Bodensee; 16./17.09.2010, Oberrhein

2. Fachkonferenz: Herbst 2010

Abschlusskonferenz: Januar 2011

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Dr. Rupert Kawka (Leitung)

Projektleitung

Ministerium für Umwelt des Saarlandes, Abteilung Landes- und Stadtentwicklung

Gerd-Rainer Damm
Tel.: +49 (0)681-501-4616
g.damm@umwelt.saarland.de
www.umwelt.saarland.de

Projektmanagement / Forschungsassistenz

Planungsgruppe agl
angewandte geographie, landschafts-, stadt- und raumplanung

Andrea Hartz
Tel.: +49 (0)681-96025-14
andreahartz@agl-online.de
www.agl-online.de

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Friederike Vogel

Bildnachweis

S. 2 und 5: Planungsgruppe agl auf der Basis von Geo-Daten des BBSR und der Regionen
S. 8: Planungsgruppe agl; Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg
S. 15: Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert
S. 16: Saarland, Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten
S. 17: Euregio Maas-Rhein; verändert
S. 19: www.bodenseekonferenz.org; verändert
S. 21: Antje Schönwald
S. 23-26: Dirk Michler

Gestaltung und Satz

Planungsgruppe agl
Großherzog-Friedrich-Straße 47
66111 Saarbrücken

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

referatI1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO-Info 5/2

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

ISSN 1614-8908

Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de