



Bundesministerium  
für Verkehr, Bau  
und Stadtentwicklung

# Metropolitane Grenzregionen

Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO)  
„Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“



# Impressum

## 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

Tel.: +49(0)228 99401-1314

rupert.kawka@bbr.bund.de

## Forschungsassistentz / Projektmanagement

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

Andrea Hartz

Tel.: +49 (0)681 96025-14

andreaartz@agl-online.de

www.agl-online.de

## Bearbeitung des Endberichts

Andrea Hartz | agl

Lydia Schniedermeier | agl

Prof. Dr. Jürgen Aring | BFAG, Meckenheim

## Gestaltung und Satz

+310 | agentur für design und kommunikation

agl | Stephanie Bächle

## Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Friederike Vogel

## Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

## Bestellungen

referat11@bbr.bund.de

## Nachdruck und Vervielfältigung

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

Die vom Auftraggeber vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

## Projektleitung

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Abteilung Landes- und Stadtentwicklung

Gerd-Rainer Damm

Tel.: +49 (0)681 501-4616

g.damm@umwelt.saarland.de

www.umwelt.saarland.de

## Projektpartner

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 Südlicher Oberrhein

Dr. Dieter Karlin

Tel.: +49 (0)761 70327-10

rvso@region-suedlicher-oberrhein.de

Regionalverband Hochrhein-Bodensee

Karl Heinz Hoffmann-Bohner

Tel.: +49 (0)7751 9115-10

hoffmann@hochrhein-bodensee.de

Regionalverband Bodensee-Oberschwaben

Wilfried Franke

Tel.: +49 (0)751 36354-21

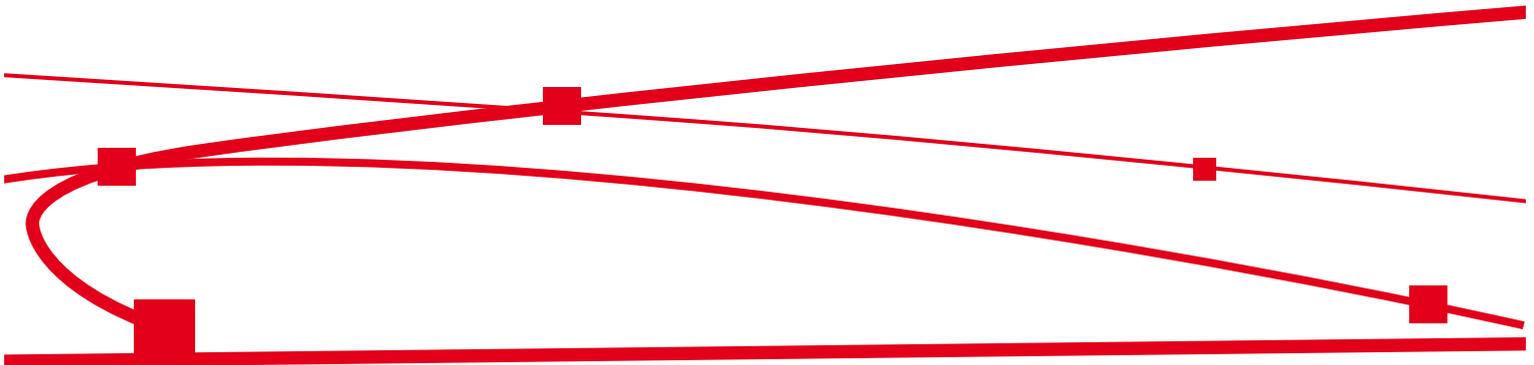
franke@bodensee-oberschwaben.de



Initiativekreis Metropolitane  
Grenzregionen

# Metropolitane Grenzregionen

Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO)  
„Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“



# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Das Modellvorhaben der Raumordnung zu Grenzregionen</b>	
1.1	Einführung: die Rolle der Grenzregionen in der Raumentwicklungspolitik . . . . .	008
1.2	Bedeutung von Grenzregionen in Europa . . . . .	009
1.3	Die Entwicklung der Grenzregionen im Kontext der europäischen Politik . . . . .	011
1.4	Ausgangspunkt des MORO: Das raumordnungspolitische Leitbild „Wachstum und Innovation“ . . . . .	013
1.5	Das MORO-Forschungsfeld „Überregionale Partnerschaften“ . . . . .	015
1.6	Ziele des MORO zu Grenzregionen . . . . .	017
1.7	Arbeitsprozess und Ergebnisse . . . . .	018
<b>2.</b>	<b>Die MORO-Regionen als Beispiele für die spezifische Situation von Grenzregionen</b>	
2.1	Euregio Maas-Rhein . . . . .	024
2.2	Großregion SaarLorLux . . . . .	026
2.3	Trinationale Metropolregion Oberrhein . . . . .	029
2.4	Bodenseeregion . . . . .	031
2.5	Standortvor- und -nachteile in Grenzregionen . . . . .	034
<b>3.</b>	<b>Grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume als Raumtypus</b>	
3.1	Annäherung an eine Definition . . . . .	040
3.2	Grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten . . . . .	041
3.3	Institutionelle Vereinbarungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit . . . . .	045
3.4	Großräumigkeit und polyzentrische Raumstruktur . . . . .	047
3.5	Potenziale für Wachstum und Innovation und metropolitane Standortfaktoren . . . . .	049
<b>4.</b>	<b>Grenzüberschreitende Kooperations- und Governancestrukturen – Erfahrungen und Perspektiven</b>	
4.1	Rahmenbedingungen und Merkmale grenzüberschreitender Zusammenarbeit . . . . .	058
4.2	Ergebnisse der Querschnittsanalyse zu den Kooperationsstrukturen der MORO-Regionen . . . . .	060
4.3	Aktuelle Reformkonzepte in der grenzüberschreitenden Kooperation . . . . .	066
4.4	Perspektiven einer Weiterentwicklung der Kooperations- und Governancestrukturen . . . . .	067

<b>5.</b>	<b>Grenzüberschreitende Raumentwicklung</b>	
5.1	Territoriale Zusammenarbeit in Europa am Beispiel der Grenzregionen . . . . .	076
5.2	Strategische Handlungsfelder . . . . .	077
5.2.1	Zu gemeinsamen Sichtweisen und Bildern in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung kommen . .	077
5.2.2	Grenzüberschreitendes Informationsmanagement und Regionalmonitoring . . . . .	080
5.2.3	Konfliktmanagement verbessern . . . . .	082
5.3	Operative Handlungsfelder . . . . .	083
5.3.1	Grenzüberschreitende Mobilitätskonzepte fördern . . . . .	083
5.3.2	Kräfte in Grenzregionen bündeln, Infrastrukturen vernetzen . . . . .	084
5.3.3	Umweltschutz und Kulturlandschaft grenzüberschreitend entwickeln . . . . .	086
5.3.4	Metropolitane Grenzregionen als gemeinsame Wirtschaftsräume stärken . . . . .	087
5.3.5	Kooperation in der Wissenschaft grenzüberschreitend intensivieren . . . . .	088
<b>6.</b>	<b>Europäische Strukturpolitik für Grenzregionen</b>	
6.1	Grenzregionen und europäische Regionalpolitik . . . . .	092
6.2	Die europäische Gemeinschaftsinitiative INTERREG . . . . .	096
6.2.1	INTERREG A als zentrales Förderprogramm für Grenzregionen . . . . .	096
6.2.2	Europäische Strukturpolitik in Grenzregionen – am Beispiel von INTERREG in den Regionen Oberrhein und Großregion . . . . .	097
6.2.3	Ansätze zur Optimierung der INTERREG A-Förderung . . . . .	099
6.3	Europäische Strukturpolitik nach 2013 . . . . .	100
<b>7.</b>	<b>Im Netzwerk handeln</b>	
7.1	Fortführung und Verstetigung der Kooperation in einem Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen . . . .	106
7.2	Ziele und Arbeitsfelder des Initiativkreises . . . . .	107
7.2.1	...nach innen: „ein lernendes Netzwerk“ . . . . .	107
7.2.2	...nach außen: „Position beziehen“ . . . . .	110
7.3	Konstituierung und Organisation . . . . .	114
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	116
	<b>Abbildungsverzeichnis</b> . . . . .	118
	<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	120

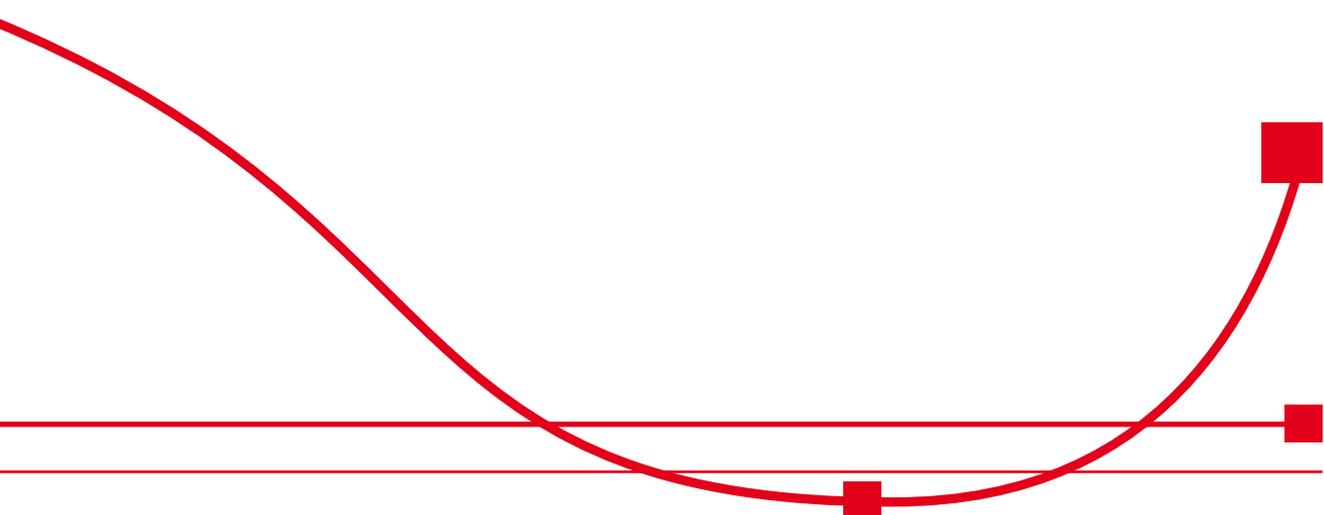


---

Das Modellvorhaben der Raumordnung zu

# GRENZ- REGIONEN

---



# 1.1

## EINFÜHRUNG: DIE ROLLE DER GRENZREGIONEN IN DER RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK

Aus nationaler Perspektive liegen Grenzregionen<sup>1</sup> „am Rand“, auch wenn sich durch die Entwicklung der Europäischen Union seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, dem Schengener Abkommen und der EU-Osterweiterung die Bedeutung der Grenzen im Zuge von Globalisierung und europäischer Integration grundsätzlich gewandelt hat. Seit der Etablierung der Nationalstaaten in Europa konzentrierten sich politische Macht und wirtschaftliches Wachstum stärker auf die nationalstaatlichen Zentren. Grenz-

räume entwickelten sich zu Peripherien und blieben in ihrer Entwicklung gleichfalls auf nationale Kontexte orientiert. Bis heute schwächt dies den Integrationsprozess in Grenzregionen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu strukturell ähnlichen Binnenregionen.

Dieser Effekt spiegelt sich in den nationalen Raumentwicklungspolitiken wider, die Grenzregionen selbst dann nicht angemessen berücksichtigen, wenn sich grenzüberschrei-

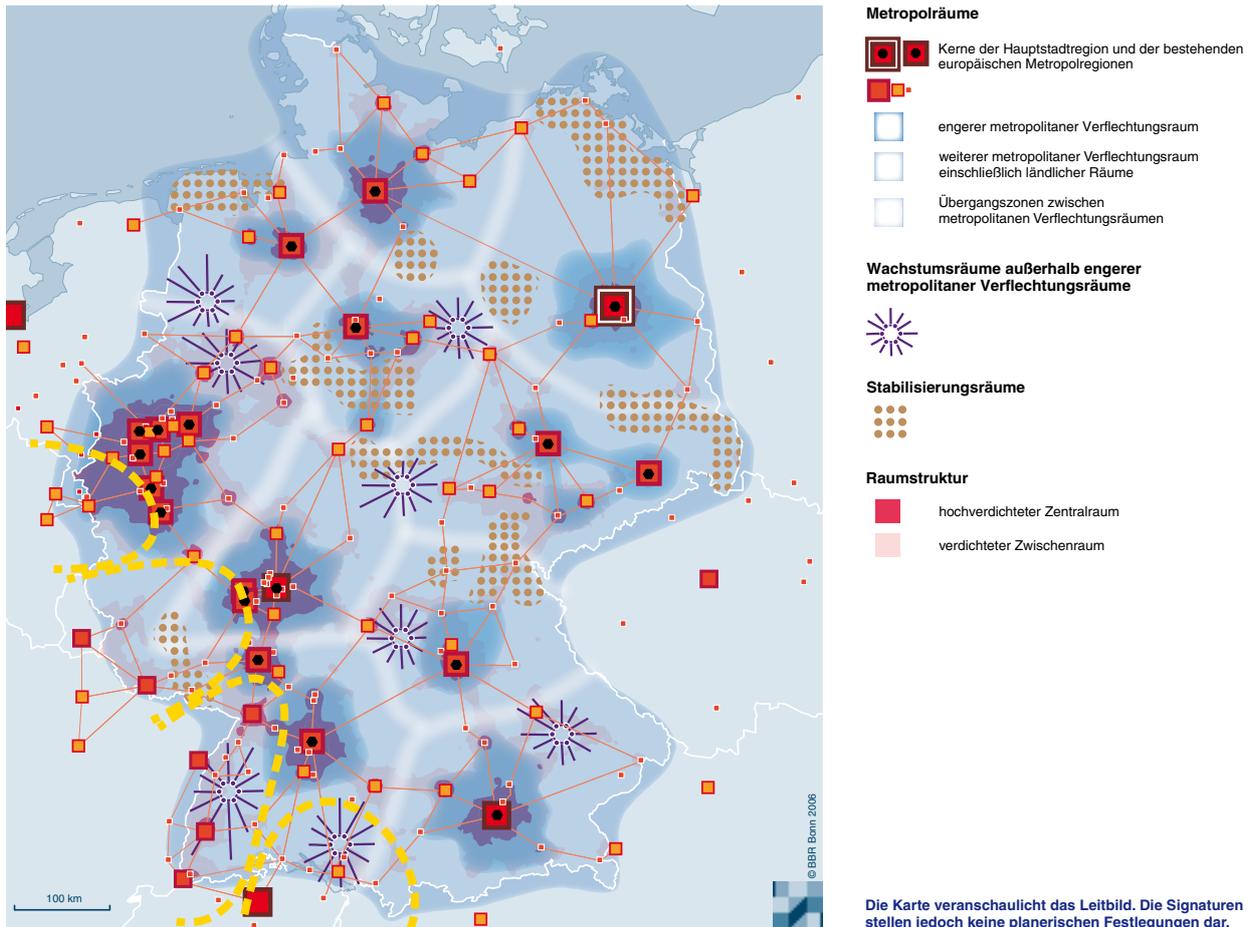


Abb. 1: Raumordnungspolitisches Leitbild „Wachstum und Innovation“ des Bundes und der Länder (BBR/BMVBS 2006: 40), überlagert mit der schematischen Abbildung der MORO-Grenzregionen (gelb gestrichelt)

<sup>1</sup> Der Begriff „Grenzregion“ bezeichnet in diesem Kontext einen identifizierbaren Handlungsraum (Region), der sich durch eine oder mehrere nationalstaatliche Grenzen und damit durch nationalstaatliche Teilräume auszeichnet und gleichzeitig durch grenzüberschreitende Institutionen auf subnationaler Ebene repräsentiert wird (s. hierzu Schmitt-Egner 2005). Grenzregionen sind „Subsysteme, die sich aus der horizontalen Vernetzung (und punktuellen Integration) von funktionalen Teilbereichen der jeweils in Frage stehenden nationalen Referenz-Systeme konstituieren“ (Beck 2010: 25). Im Gegensatz zu Grenzregionen betont die Verwendung des Begriffs „Grenzraum“ lediglich dessen Grenzlage, ohne dass damit ein identifizierbarer Kooperationsraum oder eine spezifische Verfasstheit gemeint ist. (aus: Hartz/Damm/Köhler 2010: 500)

tende Wachstumsregionen und intensive Verflechtungen ausbilden konnten. Im Leitbild „Wachstum und Innovation“ der Raumordnung von Bund und Ländern in Deutschland wird das Konzept der Metropolregionen raumordnungspolitisch verankert. In diesem Kontext finden grenzüberschreitende Verflechtungsräume<sup>2</sup> zwar bereits Erwähnung (BBR/BMVBS 2006: 44), gleichwohl spielen sie bislang nicht die Rolle, die ihrer Bedeutung für Wachstum und Innovation sowie für das Zusammenwachsen von Europa gerecht wird.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um Metropolregionen in Deutschland, die Lissabonstrategie und „Europa 2020“ sowie das Ziel der territorialen Kohäsion auf europäischer Ebene umzusetzen, widmete sich das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) den spezifischen Entwicklungspotenzialen der großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräume, um diesen Raumtyp näher zu charakterisieren und stärker in den Fokus der nationalen und europäischen Politiken zu rücken (s. hierzu Hartz/Damm/Köhler 2010).

## 1.2 BEDEUTUNG VON GRENZREGIONEN IN EUROPA

### Das „Europa im Kleinen“

Über 30 % der Bevölkerung der erweiterten EU leben in Grenzländern, die mehr als 40 % des EU-Territoriums einnehmen (AGEG<sup>3</sup> 2004). Hier wirken sich gesamteuropäische Entscheidungen oftmals direkt auf das Alltagsleben der Menschen aus. Grenzregionen werden deshalb gerne als „Europa im Kleinen“ bezeichnet. Rückblickend wurden durch das Schengen-Abkommen, die Einheitliche Europäische Akte (EEA), den Vertrag von Maastricht und die Einführung des Euro im Rahmen der Währungsreform wichtige, der Integration dienende Schritte unternommen, die das Leben in Grenzregionen maßgeblich und nachhaltig beeinflussten. Diese Meilensteine in der Geschichte der EU zeigen deutliche Auswirkungen auf das „Europa im Großen“ und zugleich auf das Alltagsleben der Menschen in Grenzregionen, also das „Europa im Kleinen“. Sie waren und sind Motoren des funktionalen Integrationsprozesses in den Grenzregionen und wichtige Voraussetzung der Ausbildung intensiver Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg.

Gerade in den grenzüberschreitenden Agglomerationen nutzt die Bevölkerung das vielfältige Angebot an Arbeitsplätzen und Dienstleistungen, Bildungsstätten, kulturellen Aktivitäten und Freizeiteinrichtungen beidseits der Grenze. Dazu zählen auch speziell auf Grenzländerebene ausgelegte Infrastrukturen und Angebote wie beispielsweise bilingu-

ale Kindergärten, Ausbildungsstätten und Studiengänge. Die Pendlerbewegungen über nationale Grenzen hinweg zeugen von einer intensiven funktionalen Integration dieser Räume. Dies zeigt sich beispielsweise auch darin, dass zwar nur 7 % der EU-Bevölkerung grenzüberschreitend mobil sind, aber 80 % dieser Mobilität in Grenzregionen stattfindet (Euro-Institut 2010: 20).

### Nationalstaatliche Grenzen: Barriere und Schnittstelle

Nationalstaatliche Grenzen wirken dennoch bis heute als Barrieren und als Schnittstellen. Die besondere Bedeutung der äußeren Grenzen eines Staates ist dabei erst mit der Bildung moderner Nationalstaaten entstanden und hat sich in den letzten zweihundert Jahren verfestigt: „Seit dieser Zeit diene die Grenze sowohl im funktionellen als auch im symbolischen Sinne als ein konstitutives Mittel zur deutlichen Einfassung des eigenen Staatsgebietes und zur klar definierten Abgrenzung von anderen Staatseinheiten“ (Krocová 2007: 182). Sie kann damit als ein „Schmelztiegel von Handlungen, Erfahrungen und Diskursen, die Raum, Identität, Alterität und Transfer ständig konstruieren“ wahrgenommen werden (Duhamelle/Kossert/Struck 2007: 11).

Die nationalstaatlichen Grenzen und unterschiedlichen nationalen Kulturen bedingen die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume im jeweils nationalen Kontext. Sie begründen sowohl die spezifischen

<sup>2</sup> „Grenzüberschreitender Verflechtungsraum“ als raumordnungspolitischer Fachbegriff bezeichnet Grenzregionen mit intensiven funktionalen und räumlichen Bezügen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Die Begriffe „grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsraum“ und „metropolitane Grenzregion“ werden im Bericht synonym verwendet. Sie beziehen sich auf Grenzregionen mit nachweisbaren metropolitanen Standortfunktionen und umfassen Metropolräume gemäß der BBSR-Studie „Metropolräume in Europa“ (BBSR 2010).

<sup>3</sup> Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) wurde 1971 gegründet; sie vertritt die Interessen der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen und betreibt eine aktive Informations- und Netzwerkpolitik. Mittlerweile zählt die Vereinigung 90 Mitglieder in ganz Europa; s. Website AGEG, Abruf am 3. Juni 2009

Entwicklungschancen der Grenzregionen als außerordentlich vielfältige und europäisch orientierte gemeinsame Lebens-, Wirtschafts- und Kulturräume als auch spezifische Hemmnisse in der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit. Hierzu zählen das im Einzelfall extreme Auseinanderfallen funktionaler und territorial-administrativer Strukturen, Sprachbarrieren, Unterschiede in den nationalen Planungs- und Verwaltungskulturen sowie Doppelstrukturen in den nationalen Teilräumen, die einer Bündelung der Kräfte in der Region entgegenstehen.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Grenzen keineswegs stabil waren und sich ständig geändert haben. Insbesondere die Geschehnisse im 20. Jahrhundert hatten eine große Bedeutung für Konstellation und Lage der heutigen Grenzregionen. Grenzregionen blicken damit auf eine gemeinsame historische Entwicklung zurück. Besonders deutlich wird dies bei Betrachtung der Gründe, die zur Initiierung der grenzüberschreitenden Kooperation beigetragen haben. Gerade nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die grenzüberschreitende Kooperation als Chance zur Aussöhnung zwischen den ehemals verfeindeten Nationen gesehen. So erhoffte man sich, das verlorene Vertrauen wieder langsam aufbauen zu können. In der Großregion gehen erste Kooperationstendenzen auf den Kohlebergbau im lothringisch-saarländischen Kohlebecken zurück. Vor allem der einsetzende Strukturwandel in den 1960er Jahren bot Anlass, einen gemeinsamen Weg aus der Krise zu suchen. In der Bodenseeregion begann die Kooperation gleichfalls mit einer gemeinsamen Problemstellung: Der Bodensee drohte zu eutrophieren und es musste eine grenzüberschreitende Lösung gefunden werden.

Wenn auch die Barrierefunktion der Staatsgrenzen abnimmt, so ist sie dennoch auf vielfältige Art und Weise spürbar und wirksam. Verschiedene Rechtssysteme und verschiedene Sprachen machen den Bewohnern die Grenze in unterschiedlichen Alltagssituationen nach wie vor deutlich, dennoch haben sie gelernt, mit den inzwischen einerseits offenen, andererseits aber weiterhin spürbaren Grenzen zu leben und darin auch Chancen zu sehen: „Die Grenze wird zur Kontaktzone, die sich durch Zusammenarbeit, Kooperationen, Komparativität, Integration, Verminderung von Unsicherheiten und Inwertsetzung spezifischen Know-hows auszeichnet“ (Feng 2003: 12).

Im Zuge von europäischer Integration und Globalisierung stellt sich nun verstärkt die Frage, „ob Grenzen überholt sind oder ob sie neu definiert werden müssen – als komplexe und vielschichtige innere Grenzen einer integrierten Welt“ (Duhamelle/Kossert/Struck 2007: 9). Dabei gewinnen



Blick vom Dreiländerpunkt in Vaals Richtung Aachen (Copyright Stadt Aachen/Andreas Herrmann)

nen Akteure und Gesellschaften der Grenzräume, die mit ihren Logiken, Wahrnehmungen und Interaktionen einen differenzierten Umgang mit nationalstaatlichen Grenzen pflegen, an Bedeutung. Sie erbringen enorme Transferleistungen zwischen nationalstaatlichen Systemen und reproduzieren die Grenze im Kontext lebensweltlicher und alltäglicher Praktiken beständig (Duhamelle/Kossert/Struck 2007: 9).

### Laboratorien der europäischen Integration

Grenzregionen sind somit Laboratorien für die europäische Integration: Es bedarf angepasster grenzüberschreitender Lösungen für Probleme, die mit der Existenz der Grenze einhergehen (Euro-Institut 2010: 20). „So erfüllt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im europäischen Kontext zum einen eine spezifische horizontale Integrationsfunktion – und zwar nicht nur in den politischen Diskursen der handelnden Akteure vor Ort, sondern auch und gerade in den Zielsetzungen der europäischen Politiken und Institutionen: das ‚Zusammenwachsen Europas an den Grenzen der Mitgliedstaaten‘, das ‚Europa der Bürger‘, die ‚territoriale Kohäsion‘ oder die ‚Europäische Nachbarschaftspolitik‘ sind Konzepte, die sich unmittelbar auf die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beziehen“ (Euro-Institut 2010: 19f).

---

# 1.3

## DIE ENTWICKLUNG DER GRENZREGIONEN IM KONTEXT DER EUROPÄISCHEN POLITIK

---

### Die „vergessenen Ecken“ an den europäischen Binnengrenzen

Ein verstärktes Interesse an den Grenzregionen entstand im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, des Zusammenbruchs der ehemaligen UdSSR und den Auswirkungen auf das nationalstaatliche Gefüge in Europa sowie der EU-Osterweiterung. Bis dahin blieben Grenzregionen eher ein Randthema der europäischen Politik: So merkte Alfred Mozer, damaliger Präsident der AGEG, in seinem Vorwort zu v. Malchus' 1975 erschienenem Werk über Partnerschaft an europäischen Grenzen an, dass Regionalpolitik zwar zu den Schlagwörtern des (europäischen) Zeitgeistes gehöre, dieser aber durchaus nicht so europäisch sei, „dass er sich für Regionen interessiert, die von einer politischen Grenze durchschnitten werden“ (v. Malchus 1975). Mozer spricht von den „vergessenen Ecken“ an den europäischen Binnengrenzen, an denen eine aktive Regionalpolitik als „unerhörter Einbruch in nationale Hoheiten bewertet wird“. Er betont demgegenüber den grenzüberschreitenden Charakter der Umwelt- und Wirtschaftssysteme und damit die Notwendigkeit, mit dem „kleinen Europa“, dem Europa an den Grenzen, endlich zu beginnen“.

### Aufbau von regionalen Kooperationsstrukturen in Grenzregionen

Seiner Aufforderung wurde durch die ersten Gründungen von großräumigen Kooperationen Rechnung getragen. Zu Beginn der 1970er Jahre wurden Institutionen wie die Regierungskommission zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz und später die Oberrheinkonferenz (1975) oder die Internationale Bodensee Konferenz (1972) ins Leben gerufen. Der Aufbau der grenzüberschreitenden Kooperation geht in seiner heutigen Form auf die ersten institutionalisierten Kooperationsstrukturen jenes Jahrzehnts zurück. In den 1980er Jahren fand ein kontinuierlicher Ausbau der Kooperationsstrukturen statt, die zum Teil in der Schaffung legislativer Organe wie dem Interregionalen Parlamentarierrat in der Großregion (1986) mündeten.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit führte in den folgenden Jahrzehnten zu komplexen, sich überlagernden Institutionalierungsprozessen: Diese reichen von der Gründung informeller Arbeitsgemeinschaften und Vereinsstrukturen auf unterschiedlichen Ebenen bis zu verfassten „Euroregionen“ (oder Euregios), nach dem Privat- oder

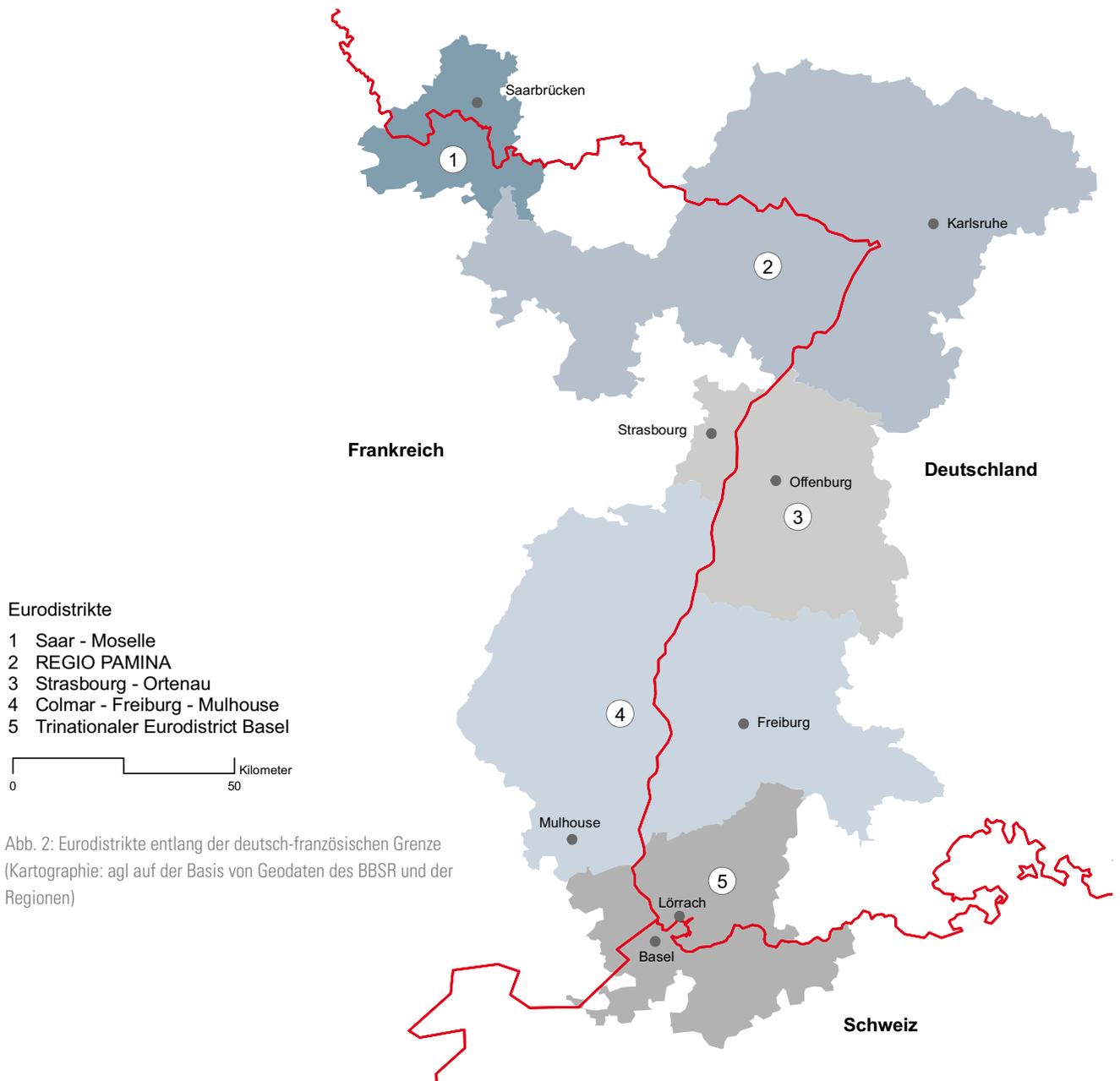
öffentlichen Recht organisierten Zusammenschlüssen regionaler und lokaler Körperschaften beiderseits einer Staatsgrenze mit eigenen administrativen, personellen und finanziellen Ressourcen und teilweise mit parlamentarischer Versammlung (AGEG 2000: A1-8, B2-22). Beispielsweise erhielt die Euregio Maas-Rhein 1991 – auf der Basis des im gleichen Jahr geschlossenen deutsch-niederländischen Abkommens – eine rechtliche Grundlage in Form einer „Stichting“ nach niederländischem Recht.

Neue Impulse setzte das Karlsruher Übereinkommen von 1996, das u.a. die Gründung grenzüberschreitender örtlicher Zweckverbände entlang der Grenzen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz regelt, sowie die deutsch-französische Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages von 2003, die zu einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation im Rahmen von Eurodistrikten aufruft. Eurodistrikte beziehen sich dabei – im Gegensatz zu den Euregios – ausschließlich auf Verflechtungsräume.

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) beflügelt einmal mehr die Diskussion um eine konkrete Umsetzung bzw. Restrukturierung rechtlich verfasster Grenzregionen. Er gilt als jüngstes Instrument für die Umsetzung grenzüberschreitender Kooperation und dient der Überwindung der Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Als Instrument der Zusammenarbeit auf gemeinschaftlicher Ebene geschaffen, wird er auf kommunaler und regionaler Ebene konkret umgesetzt. Vorteil des EVTZ ist, dass Kooperationsverbände Projekte für die territoriale Zusammenarbeit umsetzen können, sei es durch Kofinanzierung der Gemeinschaft oder anhand von Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit auf die Initiative der Mitgliedstaaten. (s. Website Europäische Gesetzgebung – EVTZ)

### Impulse durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Bis 1987 standen „nur in sehr geringem Umfang Gemeinschaftsmittel aus dem Bereich der Regionalpolitik für Aktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Verfügung“ (Manthey 1992: 31). Mit der Einführung der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG als eigene Förderkulisse für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Raument-



wicklung änderte sich dies grundlegend. Seit 1990 führte INTERREG zu einem enormen Schub an grenzüberschreitenden Programmen und Strategien, Projekten und Initiativen. Der INTERREG-Initiative wird eine hohe Bedeutung nicht nur für die konkrete Projektarbeit, sondern auch für die Initiierung und Weiterentwicklung von Euroregionen als Triebfeder für eine stärkere Vernetzung und als Koordinationsplattform für grenzüberschreitende Aktivitäten zugeschrieben (ÖROK 2005: 30).

INTERREG förderte sowohl auf regionaler als auch auf europäischer Ebene die Erkenntnis der strategischen Notwendigkeit, „über eine räumlich kohärente Koordination der Gemeinschaftspolitiken die europäische Integration zu fördern“ (Battis/Kersten 2008: 7). Damit gewinnen sowohl

die Grenzregionen als auch die Raumakteure an strategischer Relevanz für die europäische Integration.

### **Einbettung in die europäische Raumentwicklungspolitik**

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) unterstreicht die zentrale Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und fordert eine Intensivierung der Bemühungen um integrierte Raumentwicklungsstrategien über nationalstaatliche Grenzen hinweg: „Integrierte Raumentwicklungspolitik im EU-Maßstab muß die politischen Optionen zur Entwicklung bestimmter Gebiete so miteinander kombinieren, daß nationale Grenzen und andere administrative Hürden keine Entwicklungsempässe mehr darstellen“ (Europäische Kommission 1999: 162).

Mit der Territorialen Agenda der EU (TAEU), die im Rahmen des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt am 24. und 25. Mai 2007 in Leipzig verabschiedet wurde, bekräftigten die Mitgliedstaaten nochmals das Ziel einer gemeinsamen Raumentwicklung in Europa und zeigten eine Option zur Synchronisierung der Ziele des EUREK mit den Lissabon- und Göteborg-Strategien auf (Ahlke/Görmar/Hartz 2007: 450).

Zusammen mit dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (Kommission der europäischen Gemeinschaft 2008) bilden das EUREK und die TAEU das Fundament für die Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken an einer kohärenten Entwicklung des EU-Territoriums. Mit dem Grünbuch stellt die Kommission – so Battis und Kers-

ten (2008: 15) – den Zusammenhang zwischen *european governance* und europäischer Raumentwicklung explizit her.

Die grenzüberschreitende Kooperation besitzt somit für die europäische Raumentwicklung und die Ausgestaltung eines effektiven europäischen Binnenmarktes eine hohe Bedeutung; Grenzregionen werden zu „Scharnieren“ zwischen den nationalstaatlichen Sphären und zu „Laboren“ der konkreten und erfolgreichen Umsetzung der territorialen Integration (s. hierzu Euro-Institut 2010). Deshalb setzte sich das MORO die Aufgabe, vor dem Hintergrund von EUREK und TAEU sowie des Grünbuchs zum territorialen Zusammenhalt die Rolle der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu verdeutlichen.

---

## 1.4 AUSGANGSPUNKT DES MORO: DAS RAUMORDNUNGSPOLITISCHE LEITBILD „WACHSTUM UND INNOVATION“

---

Ausgangspunkt des MORO auf nationaler Ebene war die Diskussion um die neuen raumordnungspolitischen Leitbilder des Bundes und der Länder (BBR/BMVBS 2006: 8). Die von der Ministerkonferenz für Raumordnung im Sommer 2006 beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien setzen neue Akzente zur zukünftigen raumstrukturellen Entwicklung der Bundesrepublik und ihrer Teilräume.

Im Rahmen der Umsetzung der Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Innovation in Europa und als eine Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung gewinnen großstädtische Ballungsräume an Bedeutung, was sich in der Neuorientierung der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitiken vieler europäischer Staaten nachvollziehen lässt. So stellt das Konzept der „europäischen Metropolregionen“ einen zentralen Baustein des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ in Deutschland dar. Den Metropolregionen kommt eine „Motorenfunktion“ für Wachstum und Innovation sowie für die sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland zu. Regionalentwicklung soll stärker als bisher an erkennbaren wirtschaftlichen Kristallisationspunkten ansetzen.

Konstitutiv für Metropolräume im raumordnungspolitischen Verständnis ist eine Konzentration von Metropolfunktionen insbesondere in den Metropolkernen, aber auch im engeren und weiteren metropolitanen Verflechtungsraum. Auf europäischer Ebene fehlt bislang eine

einheitliche Definition von Metropolregionen; „Konstruktion“ und Etablierung von Metropolregionen folgen eher nationalen Logiken.

Eine entscheidende Grundlage für die (neue) Geographie der Metropolregionen in Deutschland war die Bestimmung der Standorte metropolitaner Funktionen auf der Basis eines einheitlichen Indikatorensets (BBR 2005: 177ff). Bereits im Rahmen dieser Analyse wurde festgestellt: „In grenznahen Gebieten liegen teilweise wichtige Metropolfunktionen außerhalb Deutschlands“ (BBR 2005: 185), und in Bezug auf die Oberrheinregion wird die Option eines „grenzüberschreitenden europäischen Metropolraumes“ aufgezeigt. Diese Überlegungen fanden allerdings beim Konzept der Metropolregionen im Rahmen des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ zunächst keine Berücksichtigung. Das Indikatorenset zur Bestimmung der Metropolfunktionendichte wurde mittlerweile weiterentwickelt und zur Identifikation von Metropolräumen in Gesamteuropa genutzt, was eine neue Argumentationsbasis für metropolitane Grenzregionen lieferte (s. Kap. 3.5).

Die elf europäischen Metropolregionen in Deutschland wurden – 1997 und 2005 – von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) anerkannt. Die Regionalisierungsprozesse in den Metropolregionen vollziehen die raumordnungspolitischen und analytischen Ansätze zwar nach, erfolgen letztlich aber „bottom-up“, wobei den Handlungs-

räumen sehr unterschiedliche Governance-Modelle und administrative Verfassungen zugrunde liegen (Ludwig et al. 2008: 183f). Grundsätzlich versuchen alle elf Metropolregionen, den weiteren Verflechtungsraum zu integrieren und damit die großräumigen Verflechtungen im Umfeld der Wachstumskerne abzubilden. Dabei spielen grenzüberschreitende Verflechtungen keine Rolle; die raumstrukturelle Wirkung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ bleibt damit vorwiegend binnenorientiert.

Bereits früh wurde deshalb auf eine erforderliche Weiterentwicklung in Bezug auf die metropolitanen Grenzregionen hingewiesen: „Das raumordnerische Metropolregionenkonzept wird u.a. vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender europäischer metropolitaner Verflechtungsräume, wie z.B. am Oberrhein und im deutsch-belgisch-niederländischen Grenzraum, weiterentwickelt“ (BBR/BMVBS 2006: 44; s. auch Sinz 2007).

Demgegenüber lassen die Raumentwicklungsstrategien von Frankreich und der Schweiz erkennen, dass grenzüberschreitende Verflechtungsräume bereits Eingang in die Überlegungen zur Neuausrichtung des raumordnungspolitischen Systems gefunden haben. Diese Ansätze bleiben allerdings auf den engeren Umgriff der grenzüberschreitenden Agglomerationen beschränkt. So rief in Frankreich das Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) einen Wettbewerb aus, der Regionen dazu auffordert, sich mit metropolitanen Kooperationen und Projekten zu bewerben (DATAR 2004<sup>4</sup>). 15 Regionen wurden 2005 ausgewählt, die nun in den nächsten Jahren die metropolitane Kooperation und assoziierte Projekte auf den Weg bringen – mit (finanzieller) Unterstützung der nationalen Ebene. Acht Regionen sind grenzüberschreitend organisiert und beziehen die Nachbarstaaten direkt mit ein, was von Seiten der Mission Opérationnelle Transfrontalière<sup>5</sup> (MOT 2005: 2) als besonderer Erfolg gewertet worden ist. (s. auch Hartz/Damm/Köhler 2010: 503ff)

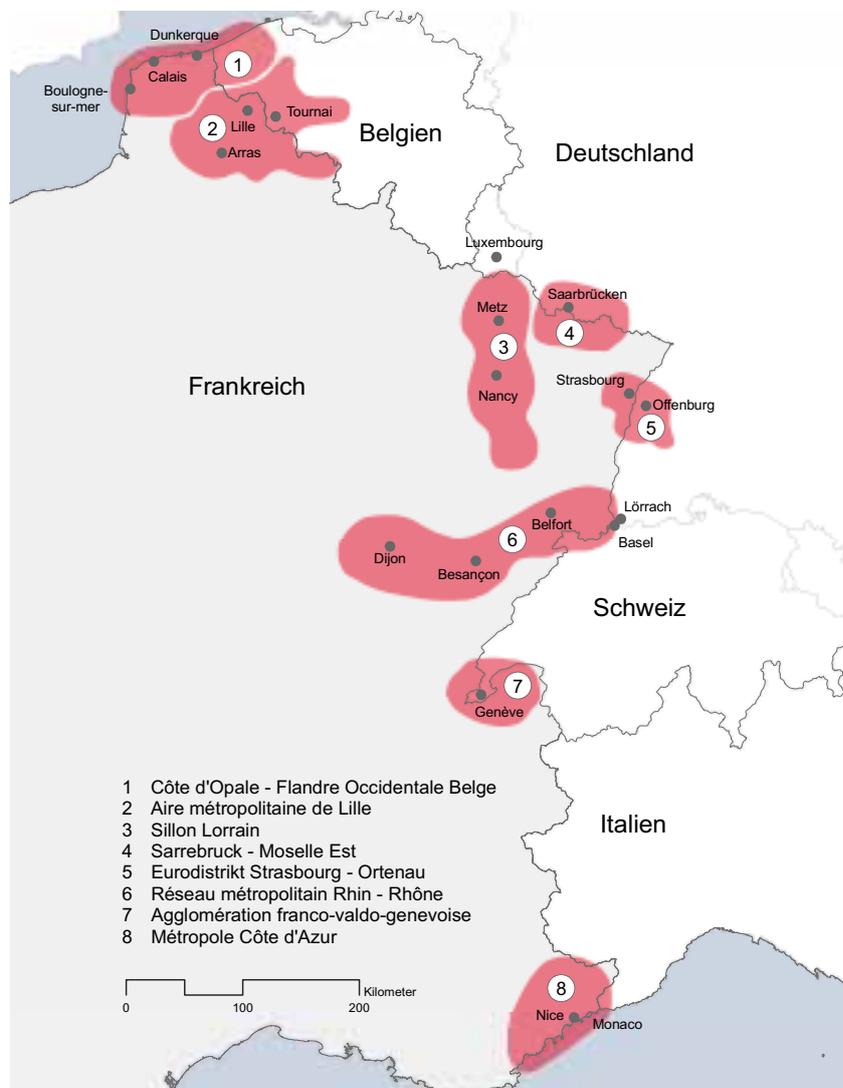


Abb. 3: Metropolitanen Kooperationsräume in Frankreich (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und DATAR 2005; aus: Hartz/Damm/Köhler 2010: 504)

4 DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), heute DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)  
 5 1997 auf die Initiative des französischen Staates hin gegründet erhält die MOT 1998 die Form eines Vereins als Austausch-Plattform für Grenzregionen. Die MOT vereint Gebietskörperschaften, Akteure des Wirtschafts- und Sozialgeschehens sowie Institutionen, die an der Entwicklung grenzüberschreitender Projekte beteiligt sind, wobei diese aus Frankreich und neun weiteren europäischen Staaten kommen; s. Website MOT, Abruf am 3. Juni 2009

In Deutschland definieren sich die Metropolregionen im Sinne des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ in ihrer Großräumigkeit über einen „weiteren“ metropolitanen Verflechtungsraum, der unterschiedliche Raumtypen und u.a. auch ländlich strukturierte Räume mit einschließt. Die Wachstumskerne sollen in dieser Logik eine Schlüsselrolle für großräumige Kooperationen und Wachstumsbündnisse übernehmen: „Der weitere metropolitane Verflechtungsraum deutet die notwendige Entstehung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften an, die für eine ausgeglichene Entwicklung aller Raumtypen notwendig sind“ (BBR/BMVBS 2006: 40).

Mit dem Konzept der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ soll ein partnerschaftlicher Ansatz verfolgt werden, bei dem es langfristig darum geht, „die Zusammenarbeit von starken und schwachen Räumen zu organisieren, die immer stärker und großräumiger miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind“ (BBR/BMVBS 2006: 58). Mit den „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“

zwischen Städten, Metropolen und ländlichen Wachstumsregionen sowie peripheren und strukturschwachen Regionen will die Raumordnung des Bundes und der Länder ein innovatives Instrument einer auf Entwicklung und Ausgleich ausgerichteten Raumordnungspolitik auf den Weg bringen. In einem partnerschaftlichen Miteinander dieser strukturell und ökonomisch unterschiedlichen Regionstypen sollen alle Teilräume dazu beitragen, dass insbesondere Wachstum und Innovation gestärkt werden. Als wichtige Erfolgsvoraussetzung dieser Politik wird die Anwendung eines neuen Planungsverständnisses angesehen, das sowohl ebenenübergreifend die Zusammenarbeit der Gemeinden, Städte, Stadt-Umland-Regionen bis hin zu peripheren Regionen umfasst als auch die Kooperation von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft befördert. Unter den Arbeitsbegriffen „Überregionale Partnerschaften“, „Wachstumsbündnisse“ und „Verantwortungsgemeinschaft“ werden derzeit „bottom-up“ und projektorientiert die Chancen und Möglichkeiten neuer Partnerschaften ausgelotet.

## 1.5 DAS MORO-FORSCHUNGSFELD „ÜBERREGIONALE PARTNERSCHAFTEN“

Im Rahmen der Diskussion um Metropolregionen und großräumige Verantwortungsgemeinschaften in Deutschland wurde das MORO-Forschungsfeld „Überregionale Partnerschaften“ 2007 gestartet. Wichtiges Ziel dieses MORO-Forschungsfeldes ist, den strategischen Ansatz der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ für die Umsetzung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ der Raumordnung des Bundes und der Länder nutzbar zu machen. Im Rahmen (über)regionaler Kooperationen und Partnerschaften sollen Wege für einen kreativen und innovativen Umgang mit der neuen räumlichen Dimension und der wachsenden raumstrukturellen Komplexität von Metropolregionen und Verflechtungsräumen aufgezeigt werden. Es bedarf eines neuen Planungsverständnisses, das ebenen- und akteursübergreifend sowohl regions- als auch projektbezogene überregionale Partnerschaften fördert. Der Ansatz der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ soll sich somit als neues Instrument einer auf Kohärenz, Entwicklung und Ausgleich orientierten Raumordnungspolitik etablieren. (BBR 2009b: 5)

Modellvorhaben sind für die Bundesraumordnung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines stärker prozess-, aktions- und projektorientierten Planungs- und Politikverständnisses. Mehr Aktionen und Projekte statt Programme und Pläne lautet seit den 90er Jahren das Arbeitsprinzip für die räumliche Planung. Mit dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) unterstützt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, d.h. mit Akteuren vor Ort, in den Regionen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut das Aktionsprogramm. Seine Aufgabe ist es, Erfolg versprechende neue Handlungsansätze für die Praxis als Modellvorhaben auszuwählen, diese Vorhaben zu begleiten und aus ihnen übertragbare Erkenntnisse abzuleiten, den Transfer in die Praxis zu organisieren und Empfehlungen für Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen (gesetzliche, finanzielle) zu geben. (s. Website BBSR – MORO)

Im Modellvorhaben „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtrationalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ wurde dieser Ansatz vertieft; die Ergebnisse der zweijährigen Forschungsarbeit liegen vor (BBR 2008, 2009a; BMVBS 2010a; s. auch Website BBSR – Überregionale Partnerschaften). In sieben Modellregionen, die sich mit Ausnahme der Bodenseeregion auf Metropolregionen und deren weitere Verflechtungsbereiche beziehen, wurden hierzu Beispiele für (über)regionale Partnerschaften zur Stärkung von Wachstum und Innovation konkretisiert und auf ihre Praxistauglichkeit erprobt. Das Modellvorhaben sollte innovative Ansätze zu den Inhalten und zur Steuerung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften aufzeigen und deren Praktikabilität in konkreten Projekten nachweisen.

Das Modellvorhaben zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, das gleichfalls in diesem Forschungsfeld durchgeführt wurde, vertiefte spezifische Fragen im Zusammenhang mit großräumigen metropolitanen Grenzregionen. Die Initiative wurde durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Kooperation mit der Regio Aachen, den Regionalverbänden Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein, Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben sowie dem Saarland als federführender Partner gestartet. Die regionalen Partner des Modellvorhabens vertreten Institutionen innerhalb der Euregio Maas-Rhein, der Großregion SaarLorLux, der Trinationalen Metropolregion Oberrhein und der Bodenseeregion. Das Modellvorhaben begann 2008 und wurde nach einer zweijährigen Laufzeit abgeschlossen.

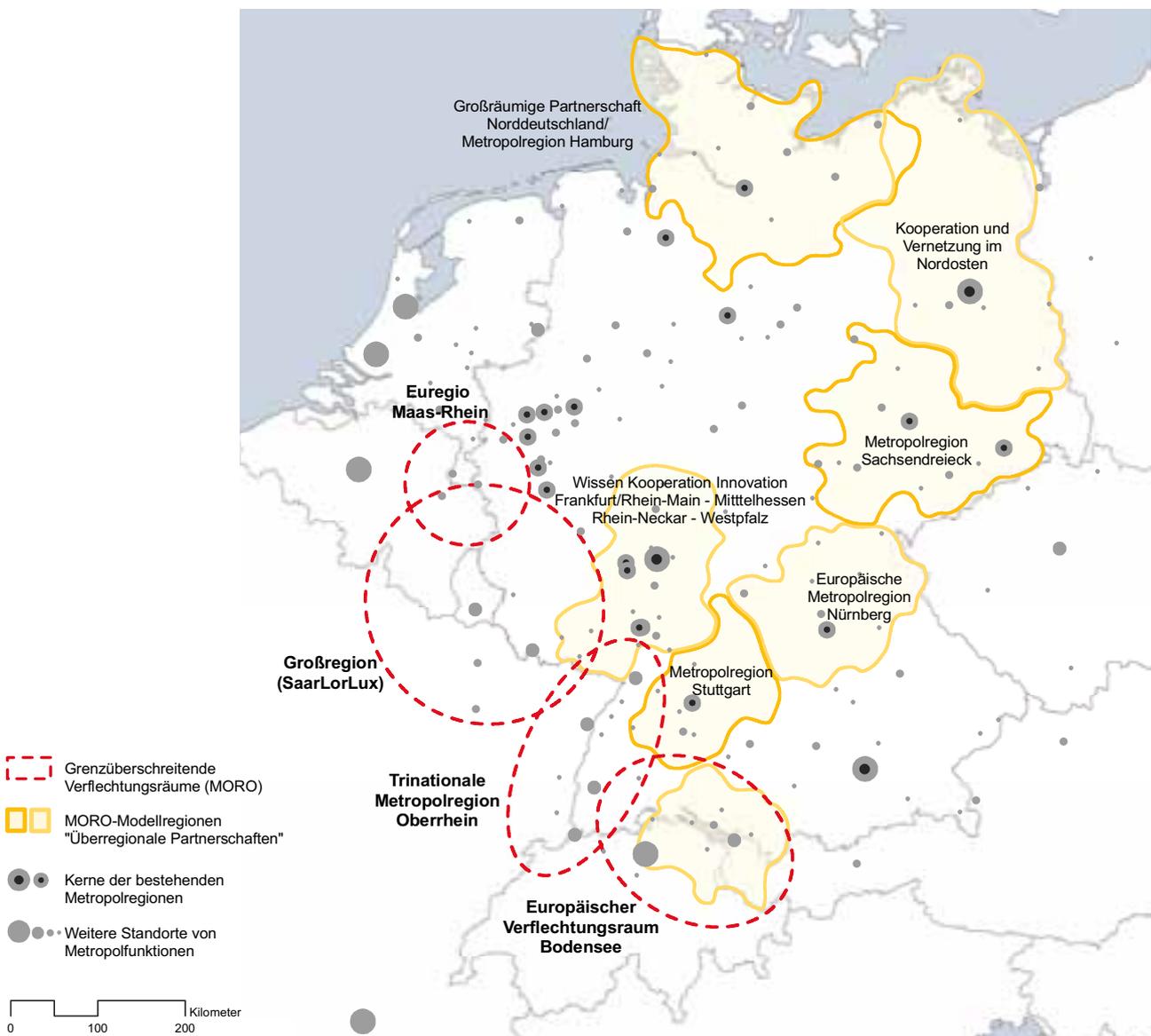


Abb. 4: MORO-Projektfamilie: sieben Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtrationalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ und die vier grenzüberschreitenden Verflechtungsräume (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR; aus: BBR 2009b: 5; verändert)

---

# 1.6

## ZIELE DES MORO ZU GRENZREGIONEN

---

Ziel dieses Modellvorhabens ist, die großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräume im Zusammenspiel der europäischen Stadt- und Metropolregionen sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene zu profilieren und zu positionieren, nicht zuletzt um die raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen für Grenzregionen zu verbessern. Dazu sollen die spezifischen Entwicklungspotenziale metropolitaner Grenzregionen aufgezeigt werden. Damit will die Projektpartnerschaft einen Beitrag zur Weiterentwicklung der raumordnungspolitischen Leitbilder in Deutschland leisten. Gleichzeitig bewegt sie sich innerhalb des „Europäischen Mehr-Ebenen-Systems“: Neben der nationalstaatlichen Ebene wird aufgrund der grenzüberschreitenden Dimension unmittelbar die europäische Ebene adressiert; zumal sich die Region im Zuge der Regionalisierung der Europäischen Strukturpolitik seit Mitte der 1990er Jahre als wichtige Ebene europäischer Politik etablieren konnte (Schmitt-Egner 2005: 29f; Staeck 1997: 38).

Zu Beginn des MORO konkretisierte die Projektpartnerschaft die gemeinsamen Ziele (BBR 2009b; BMVBS 2010b):

### **Ziel 1: Selbstverständnis und Profil der Grenzräume stärken**

Ein gemeinsames Selbstverständnis wird notwendig, um die Innen- und Außenwahrnehmung der großräumigen metropolitanen Grenzregionen zu stärken und eine gemeinsame Positionierung als „neuen“ Raumtyp in den Raumentwicklungspolitiken auf nationaler und europäischer Ebene zu erreichen. Damit sollen die besonderen Merkmale, Qualitäten und Potenziale dieser Räume aufgezeigt werden; schließlich geht es auch darum, auf dieser Basis Regionalisierungsprozesse zu vertiefen und bestehende Kooperationsstrukturen zu stärken. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, wie grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume „definiert“ werden können.

### **Ziel 2: Stärken stärken – Hemmnisse abbauen: zentrale Handlungsfelder in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung**

Grenzüberschreitende Verflechtungsräume besitzen durch die Grenzlage und weit reichende Erfahrungen in der transnationalen Kooperation besondere Chancen in der

Raumentwicklung, sehen sich allerdings u.a. aufgrund von Sprachbarrieren, kulturellen Unterschieden und der Divergenz zwischen funktionalen und territorial-administrativen Strukturen mit Standortnachteilen konfrontiert. Über die spezifischen Stärken definiert sich ihr besonderer Beitrag zum Leitbild „Wachstum und Innovation“ und zur europäischen Integration. Gleichzeitig gilt es, die Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit zu verbessern. Die grenzüberschreitenden Agglomerationen müssen sich nach innen und nach außen gut aufstellen, um als Wachstumsmotoren im Sinne des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ zu funktionieren. Die Projektpartnerschaft widmete sich deshalb der Analyse der besonderen Standortvor- und -nachteile der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume im regionalen Wettbewerb und identifizierte prioritäre Handlungsfelder. Dabei stehen eine kohärente und nachhaltige grenzüberschreitende Regionalentwicklung, die Stärkung des inneren Zusammenhalts und der regionalen Integration im Vordergrund.

### **Ziel 3: „Europa im Kleinen“: Grenzüberschreitende Governance optimieren**

Ein wesentliches Ziel zur Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit sowie der Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotenziale in den Grenzräumen, aber auch zum Abbau regionalökonomisch, sozial und kulturell bedingter Konflikte und Stereotype ist die Optimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Governancestrukturen. Dabei steht die territoriale Perspektive im Vordergrund. Mit Blick auf das Konzept der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ wird die Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Ebenen der grenzüberschreitenden Kooperation, die über verschiedene institutionelle Arrangements und territoriale Zuschnitte abgebildet werden, näher beleuchtet. Zudem wurde die Frage nach der Rolle und den konkreten Aufgaben von Raumordnung und Regionalplanung gestellt.

### **Ziel 4: Vom Rand in den Fokus – Grenzregionen besser positionieren**

Aus den Ergebnissen des MORO leiten sich Anforderungen und Empfehlungen an die deutsche und europäische Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik ab. Die Interessen und besonderen Rahmenbedingungen metropolitaner Grenzregionen sollen darin verdeutlicht werden,

auch mit Blick auf die zukünftigen Förderpolitiken. Sie sind Experimentierräume zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts und Intensivierung der Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene. Grenzregionen können durch spezifische Infrastrukturen, Angebote und Netzwerke eine Gatewayfunktion in den nationalen Kontexten wahrnehmen.

### Ziel 5: Im Netzwerk gemeinsam handeln

Der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) zeigt, dass sich Regionen durch gemeinsame Netzwerkarbeit sowie eine kontinuierliche

Beteiligung an der raumwissenschaftlichen und raumentwicklungspolitischen Diskussion wirkungsvoll profilieren und positionieren können (s. Website IKM). Die MORO-Partnerschaft will diesem Beispiel folgen und ein Netzwerk als offenes Bündnis der metropolitanen Grenzregionen gründen – mit dem Ziel, eine langfristige und tragfähige Partnerschaft zu institutionalisieren und anderen Regionen mit vergleichbaren räumlichen und funktionalen Strukturen die Möglichkeit zur Mitarbeit zu eröffnen. Den Regionen ist es ein wichtiges Anliegen, die Wahrnehmung der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume über die Netzwerkbildung zu verbessern.

## 1.7 ARBEITSPROZESS UND ERGEBNISSE

Das Projekt wurde als diskursiver Arbeitsprozess gestaltet, in dessen Mittelpunkt Workshops und Sitzungen der Projektpartnerschaft standen, um die gemeinsamen Ziele und Forschungsleitfragen zu bearbeiten. Die Vorbereitung erfolgte durch das Projektmanagement, externe Expertisen und die am Projekt beteiligten Partner. Dem Projektmanagement kam neben der organisatorischen Betreuung der Partnerschaft und des Arbeitsprozesses die inhaltliche Vorbereitung, Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse zu (BBR 2009b: 6). Expertisen zu querschnittsorientierten Fragestellungen und thematischen Schwerpunkten lieferten wichtige Grundlagen für die gemeinsame Diskussion:

- die Expertise „Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Analysen zu Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit in vier Grenzräumen“ (2009); Prof. Dr. Thorsten Wiechmann (TU Dresden) in Kooperation mit Dr. Robert Knippschild (TU Dresden) und Dr. Hélène Roth (Lyon)
- die Expertise „Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ (2010a); Prof. Dr. Thorsten Wiechmann (TU Dresden) in Kooperation mit Dr. Robert Knippschild (TU Dresden) und Marie-Fleur Albecker (Paris)
- die Expertise „Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Das Beispiel der Großregion“ (2010); Antje Schönwald (Institut für Landeskunde im Saarland e.V.)
- die Expertise „Die Bedeutung des INTERREG-Prozesses für die grenzüberschreitende Kooperation in den

MORO-Regionen Oberrhein und Großregion“ (2010); Lydia Schniedermeier (TU Dortmund)

- die Expertise „Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten“ (2010); Dr. Joachim Beck und Eddie Pradier (Euro-Institut) in Kooperation mit Dr. Martin Unfried (EIPA), Dr. Claude Gengler (Forum Europa) und Dr. Rolf Wittenbrock (Universität des Saarlandes)

Insgesamt wurden fünf Workshops mit unterschiedlicher thematischer Schwerpunktsetzung und zwei Fachtagungen durchgeführt. Die Fachtagungen richteten sich an eine breitere Fachöffentlichkeit sowie an die politischen Akteure. Ein wesentlicher Aspekt war der Austausch mit Akteurs- und Forschungsnetzwerken, insbesondere in den Grenzregionen selbst, aber auch im europäischen Raum.

Der **Auftaktworkshop** der Projektpartnerschaft fand am 15. und 16. Dezember 2008 in Freiburg (Region Südlicher Oberrhein) statt. Das Ziel des Workshops war, das Aktions- und Forschungsprogramm für die zweijährige Laufzeit des Projektes zu konkretisieren. Deshalb wurden die einzelnen Bausteine des MORO auf der Grundlage von Thesenpapieren vertieft diskutiert und somit die Weichen für die Arbeit der kommenden zwei Jahre gestellt.

Die Projektpartnerschaft traf sich am 21. und 22. April 2009 in Aachen zum **zweiten Workshop**. Im Mittelpunkt stand die Frage nach der Definition bzw. einem Indikatorenset zur Beschreibung der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume.

Der **dritte Workshop** am 5. und 6. November 2009 in Waldshut (Region Hochrhein-Bodensee) zielte darauf ab, die Zwischenergebnisse der SWOT-Analyse zu präsentieren, diese in Arbeitsgruppen vertieft zu diskutieren und auf dieser Basis Handlungsfelder für eine kohärente Raumentwicklung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregion zu identifizieren.



Der **vierte Workshop** am 6. und 7. Mai 2010 in Friedrichshafen (Region Bodensee-Oberschwaben) widmete sich dann den Fragen der grenzüberschreitenden Kooperations- und Governancestrukturen in einer Querschnittsbetrachtung der vier beteiligten Grenzregionen. Darauf aufbauend wurden Potenziale für eine Optimierung und gegebenenfalls eine Restrukturierung der gegenwärtigen grenzüberschreitenden Kooperationen auf unterschiedlichen Ebenen aufgezeigt.



Beim **fünften Workshop** am 16. und 17. September 2010 in Kehl (Region Südlicher Oberrhein) zog die Projektpartnerschaft eine Bilanz der bisherigen Arbeit vor dem Hintergrund der vorliegenden Expertisen und Workshopergebnisse. Diese diente auch dazu, die weitere Ausrichtung der gemeinsamen Arbeit im Rahmen eines Netzwerks zu konkretisieren.



Am 25. und 26. März 2010 wurde in Bonn-Mehlem ein **gemeinsamer Workshop** der beiden MORO im Forschungsfeld „Überregionale Partnerschaften“ organisiert – Erfahrungsaustausch in Bezug auf erfolgversprechende Organisationsstrukturen für großräumige Verantwortungsgemeinschaften, signalgebende Kooperationsprojekte und die besonderen Herausforderungen bei grenzüberschreitenden Kooperationen. Bei den Metropolregionen wurde deutlich, dass diese zwar in erster Linie binnenstaatlich orientiert sind, aber vitale Interessen an einer teilweise sehr großräumigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bestehen. Hierbei handelt es sich um ein breites Spektrum von Kooperationsinteressen, die von eher sektoralen Korridor Konzepten bis hin zur Unterstützung der Ausbildung von Makroregionen reichen. 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.



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



Impressionen von den Workshops (agl)



diskutierten sie über die Zukunft der Grenzregionen mit Wachstumspolen (BMVBS 2010b: 5). Die Podiumsdiskussion „Wohin steuern grenzüberschreitende Verflechtungsräume?“ wurde von Prof. 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 du Développement durable et des Infrastructures de Luxembourg) und Silvia Jost (Schweizer Bundesamt für Raumentwicklung) vertreten.



Die **zweite Fachtagung** fand am 24. November 2010 in Saarbrücken statt. Das Thema „grenzüberschreitende Verflechtungsräume und territorialer Zusammenhalt in Europa“ bot dabei Gelegenheit, sich mit den aktuellen Initiativen zu metropolitanen Verflechtungsräumen und der europäischen Strukturpolitik nach 2013 auseinanderzusetzen. Das ESPON-Projekt „Metroborder“<sup>6</sup> wurde in seinen Ergebnissen für die Großregion vorgestellt und die Bedeutung des MORO aus Sicht der Bundesraumordnung beleuchtet. In einer anschließenden Interviewrunde hatten die Vertreter der vier MORO-Regionen Gelegenheit, die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen des MORO zu reflektieren und über den zukünftigen Handlungsbedarf zu sprechen. Am Nachmittag lag der Fokus auf der europäischen Strukturpolitik. Jens Gabbe, Vorsitzender des Beirates der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) betonte die Bedeutung von Förderprogrammen wie INTERREG, machte aber deutlich, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf Eigeninitiativen beruhen müsse. Karl-Heinz Lambertz als Präsident der AGEG und Dr. Hans-Günther Clev als Direktor der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) berichteten aus erster Hand über europäische Netzwerke der Grenzregionen. Mit Blick auf die Zukunft gerichtet widmeten sich der Regierungspräsident von Freiburg, Julian Würtenberger, und die Oberbürgermeisterin der Landeshauptstadt Saarbrücken, Charlotte Britz, neuen Ansätzen der grenzüberschreitenden Kooperation: der Trinationalen Metropolregion Oberrhein und dem im Jahr 2010 gegründeten EVTZ Eurodistrict Saar-Moselle. Am Ende der Fachveranstaltung gab Gerd-Rainer Damm als Vertreter der saarländischen Landesplanung und Projektleiter des MORO einen Ausblick auf die Gründung des Initiativkreises der metropolitanen Grenzregionen.



Impressionen von den Fachtagungen (Dirk Michler)

<sup>6</sup> Im Rahmen des Programms ESPON 2013 wurde 2009 auf europäischer Ebene ein Projekt auf den Weg gebracht, das sich den grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregionen („Metroborder“; Maison de la Grande Région 2009) widmet. Ziel ist, aus europäischer Perspektive die Verbreitung und Typologie grenzüberschreitender städtischer Ballungsgebiete zu analysieren und im Rahmen von zwei Fallstudien zu vertiefen. Konkrete Politikempfehlungen sollen darauf abzielen, die Potenziale dieses Raumtyps zukünftig besser zu nutzen; s. auch Website ESPON

# ■ Kapitel 1 im Überblick

## Das Modellvorhaben der Raumordnung zu Grenzregionen

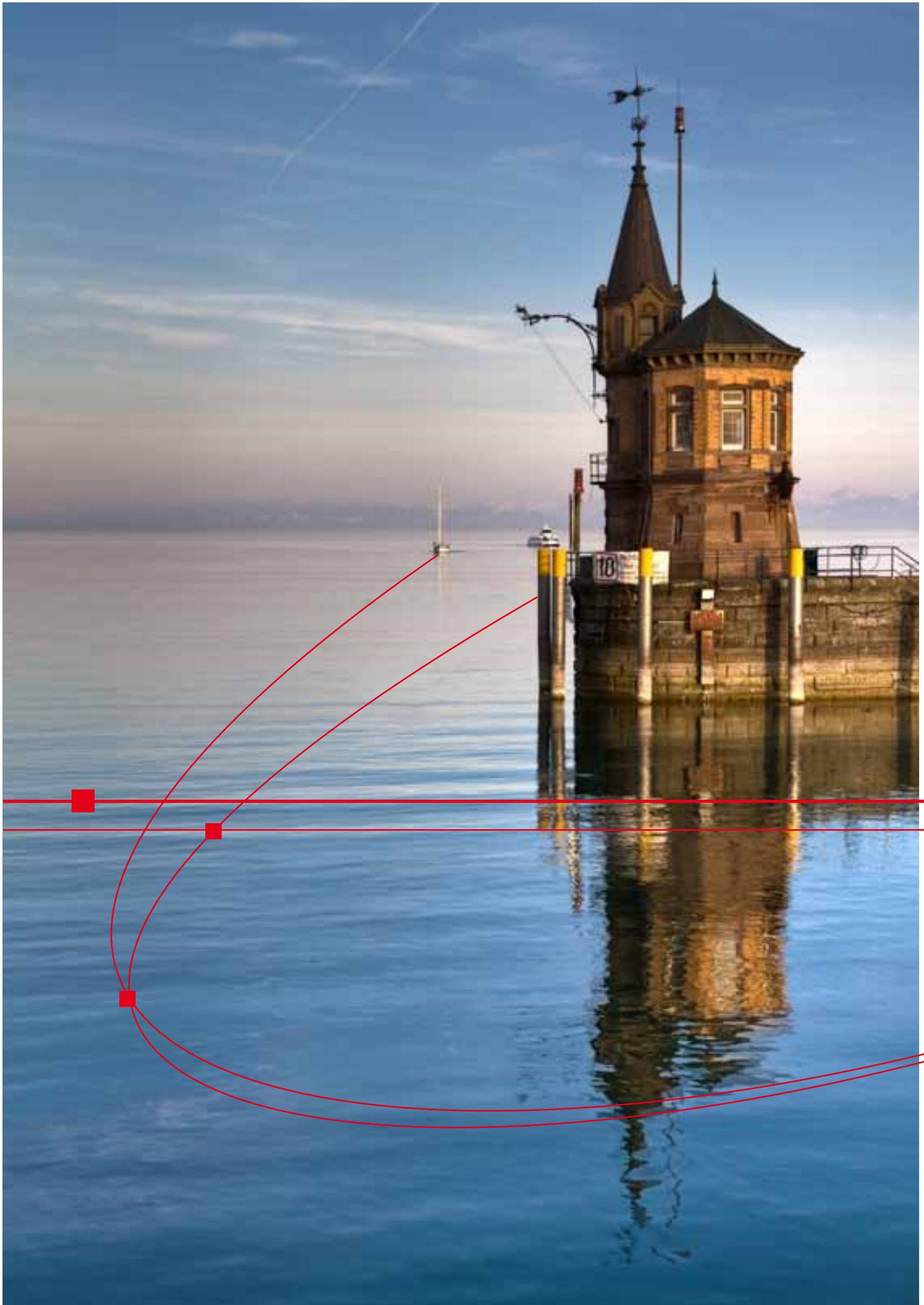
Im Rahmen des Forschungsfeldes „Überregionalen Partnerschaften“ wurde das Modellvorhaben der Raumordnung zu Grenzregionen 2008 auf den Weg gebracht. Der vorliegende Abschlussbericht fasst die Ergebnisse des MORO zusammen.

Anlass des MORO war die Diskussion um die neuen raumordnungspolitischen Leitbilder des Bundes und der Länder. Mit den Konzepten zu europäischen Metropolregionen in Deutschland und großräumigen Verantwortungsgemeinschaften bzw. überregionalen Partnerschaften setzt das Leitbild „Wachstum und Innovation“ neue Akzente zur zukünftigen raumstrukturellen Entwicklung der Bundesrepublik und ihrer Teilräume. Allerdings blieben diese Konzepte vorwiegend binnenorientiert; grenzüberschreitende Verflechtungsräume fanden kaum Berücksichtigung. Das Leitbild wird damit der besonderen Rolle der „starken“ Grenzregionen für Wachstum und Innovation, aber auch für den Integrationsprozess und den territorialen Zusammenhalt in Europa nicht gerecht. Zudem lieferte die Weiterentwicklung der BBSR-Datenbasis zu Metropolfunktionen in Europa neue Erkenntnisse zur Identifikation metropolitaner Grenzregionen.

Vor diesem Hintergrund widmete sich das MORO den spezifischen Entwicklungspotenzialen großräumiger metropolitaner Grenzregionen, um diesen Raumtyp näher zu charakterisieren und stärker in den Fokus der nationalen und europäischen Politiken zu rücken. Das Projekt wurde als diskursiver Arbeitsprozess gestaltet, in dessen Mittelpunkt Workshops und Sitzungen der Projektpartnerschaft standen, um die gemeinsamen Ziele zu bearbeiten:

1. Selbstverständnis und Profil der Grenzräume stärken
2. Stärken stärken – Hemmnisse abbauen: zentrale Handlungsfelder in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung
3. „Europa im Kleinen“: Grenzüberschreitende Governance optimieren
4. Vom Rand in den Fokus – Grenzregionen besser positionieren
5. Im Netzwerk gemeinsam handeln

Die Kooperation der MORO-Partner mündet – nach dem Vorbild des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland – in der Gründung eines Netzwerks mit dem Ziel, die Partnerschaft zu verstetigen und anderen Regionen mit vergleichbaren räumlichen und funktionalen Strukturen die Möglichkeit zur Mitarbeit zu eröffnen.



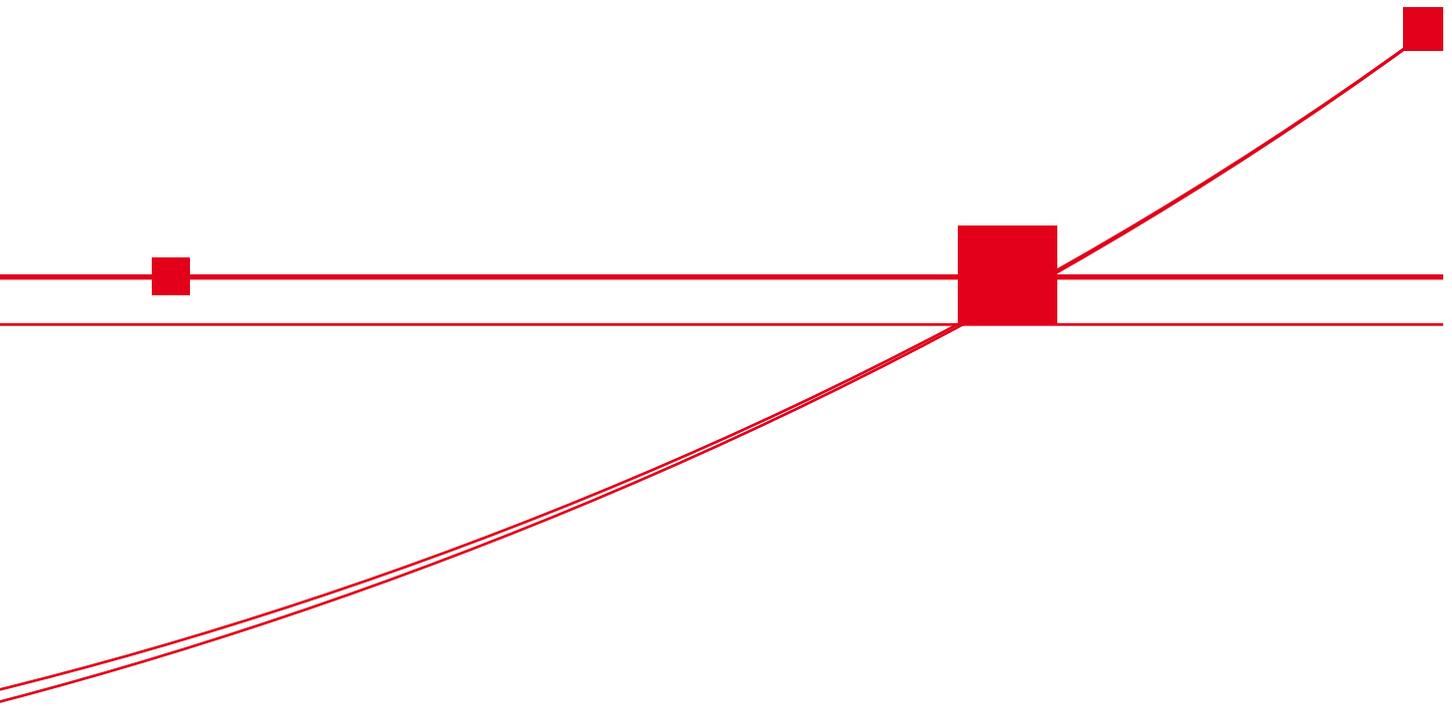
KAP. **2**



---

Die MORO-Regionen als Beispiele für die spezifische  
**SITUATION VON  
GRENZREGIONEN**

---



---

## 2.1 EUREGIO MAAS-RHEIN

---

Die Euregio Maas-Rhein (EMR) ist ein Zusammenschluss der Regionen Aachen, Belgisch-Limburg (Hasselt), Wallonie (Lüttich), der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Eupen) und der niederländischen Region Süd-Limburg (Maastricht). Drei Staaten, fünf Partnerregionen, drei Sprachen – eine vielfältige Drehscheibe der europäischen Einigung. Der Begriff Euregio setzt sich zusammen aus den beiden Begriffen Europa und Region. Darunter werden vor allem Kooperationsverbände im Nordwesten Europas gefasst, die sich mit grenzüberschreitender Kooperation in verschiedenen Aufgabenbereichen befassen. Die Euregio Maas-Rhein ist einer dieser Kooperationsverbände. Insbesondere die gemeinsame Geschichte des Gebietes bot Überlegungen zur ihrer Gründung. Sie lässt sich sogar bis zur Eroberung Galliens durch Julius Cäsar zurückverfolgen. (s. Website Universität Göttingen)<sup>7</sup>

Von den 3,9 Mio. Einwohnern der Euregio leben etwa 1,29 Mio. in der Region Aachen – das sind die Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg sowie die Stadt Aachen. Aachen ist die Stadt Karls des Großen, von hier aus entstand sein Reich von europäischer Dimension. Auch heute sind die Stadt und Region am Dreiländereck ein europäisches Symbol – und dies nicht nur wegen des Karlspreises, der wohl bedeutendsten Auszeichnung, die Europa zu vergeben hat, sondern auch wegen ihrer intensiven europäischen und euregionalen Kooperationen.

Die Region zeichnet sich durch eine außerordentlich heterogene Struktur aus. Signifikant dafür ist beispielsweise die Bandbreite der Bevölkerungsdichte: Von 1 605 Einwohnern pro km<sup>2</sup> im Oberzentrum Aachen bis hin zu 155 EW/km<sup>2</sup> im überwiegend ländlich strukturierten Kreis Euskirchen (2006). Gleichwohl handelt es sich um einen Raum, der als gemeinsame Wirtschafts- und Technologieregion eine wirkungsvolle Dialog- und Kooperationskultur entwickelt hat. Dies gilt sowohl nach innen wie auch im Zusammenwirken mit externen Partnern.

Die Region wird von außen bislang vornehmlich über ihr positives Wissenschafts- und Technologieimage („Technologieregion Aachen“) im Zentrum Europas („Europa kommt von hier“) wahrgenommen. Dies stellt auch für die Zukunft einen hervorragenden Angelpunkt sowohl für die wirtschaftliche, als auch technologisch-innovative, wie die

soziale und die kulturelle Weiterentwicklung der Region dar. Mit mehr als 250 000 Unternehmen auf einer Fläche so groß wie Luxemburg übersteigt die Wirtschaftskraft der Euregio sogar diejenige vollwertiger Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. An vier Universitäten, zehn Fachhochschulen sowie unzähligen Forschungslaboratorien und Entwicklungszentren arbeiten nahezu 50 000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und mehr als 100 000 Studierende.

Das unverwechselbare Flair der europäischen Region Aachen-Maastricht-Lüttich ist Ausdruck des von Weltoffenheit und Traditionsbewusstsein gleichermaßen geprägten Miteinanders: Hightechindustrie und bedeutende Historie, Spitzenforschung und Jahrhunderte alte Kunstschatze, modernste Architektur und gotische Bauwerke, Naturerlebnis und Tourismus, vielfältige Kulturevents und Sport auf höchstem Niveau sind spannungsreiche Pole der Region. Das attraktive Umland gepaart mit hoher Wohn- und Lebensqualität zu günstigen Preisen, der Sprachenvielfalt, dem internationalen Warenangebot und einer gastronomischen Güte, die ihresgleichen sucht, begründet das allenthalben spürbare Klima von heiterer „rheinisch-maasländischer“ Toleranz und lebendigem Einklang von Gestern, Heute und Morgen.

Die Euregio Maas-Rhein mit ihrer über 30-jährigen Tradition in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist heute Symbol europäischer Integration – und noch viel mehr als das: Sie ist vor allem Keimzelle vielfältiger Kooperation in der Gesamtregion. Ähnlich wie andere Regionen, musste die heutige Euregio vor ca. 20 Jahren durch Zerschließungen Einbußen in der Wirtschaftskraft erfahren – nicht nur im deutschen Teilraum. „Aber die vorhandenen Ländergrenzen wurden nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer Hinsicht schon immer als entfremdend empfunden“ (Website Universität Göttingen). Aus diesem Grund kam es 1969 unter der Schirmherrschaft der Europäischen Gemeinschaft zu Überlegungen bezüglich des Aufbaus eines grenzüberschreitenden Aktionsprogramms. Bereits seit 1957 gab es auf niederländisch-deutschem Gebiet eine Euregio, die schließlich Vorbild für das 1974 entstandene Kooperationsprojekt war (s. Website Universität Göttingen).

Während eines offiziellen Besuchs der Stadt Maastricht schlug in jenem Jahr Prinzessin Beatrix vor, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen zu fördern.

---

<sup>7</sup> Die Beschreibung der MORO-Regionen (Kap. 2.1 bis 2.4) basiert größtenteils auf dem MORO-Info 5/1 (BBR 2009b); zusätzliche Quellen werden an entsprechender Stelle aufgeführt.

Die Gouverneure der belgischen Provinzen Limburg und Lüttich, der Kommissar der Königin der niederländischen Provinz Limburg sowie der Regierungspräsident von Köln beschlossen daraufhin die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft, die diese Zusammenarbeit intensivieren sollte. Zwei Jahre später wurde ein entsprechendes Grundsatzabkommen geschlossen.

Bereits 1978 gab es im Bereich des Schul- und Ausbildungswesens intensive Bemühungen, die sprachlichen Barrieren durch ein erweitertes Lehrangebot abzubauen; diese blieben jedoch überwiegend erhalten. 1981 entstand für die Regionen Aachen, Süd-Limburg und Belgisch-Limburg der erste Entwurf für das erste Grenzüberschreitende Aktionsprogramm – genannt GAP. Im Frühjahr 1983 entschied sich die Provinz Lüttich, sich ebenso an diesem Programm-entwurf zu beteiligen. Ein endgültiger Beschluss des Aktionsprogramms GAP wurde durch die Konferenz der Gouverneure 1986 gefasst. In diesem Dokument wurde die EMR als bedeutende Institution bestätigt, was besonders in Hinblick auf die Wirtschaft einen Fortschritt bedeutete: Seitdem ist die EMR ein wichtiger Gesprächspartner auf europäischer Ebene. Schon Mitte der 1980er Jahre leistete die Europäische Gemeinschaft (EG) einen (finanziellen) Beitrag zu einzelnen sozio-ökonomischen Projekten. Aller-

dings entwarf die EMR erst 1988 ein Programm, das von der EG in Höhe von 1,4 Mio. (1989) subventioniert wurde (s. Website Universität Göttingen).

Seit 1991 hat die Euregio Maas-Rhein, die anfangs in Maastricht und nun in Eupen ihren Sitz hat, eine rechtliche Grundlage in Form einer „Stichting“ (Stiftung) nach niederländischem Recht. 1992 trat die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens der Arbeitsgemeinschaft als fünfte Partnerregion bei. Höchstes Entscheidungsgremium der Euregio Maas-Rhein ist der Vorstand, dessen unmittelbarer Verantwortung das Büro der Euregio Maas-Rhein untersteht. Zusammengesetzt ist der Stichting-Vorstand aus dem Kommissar der Königin der Provinz Limburg (NL), dem Gouverneur der Provinz Lüttich (B), dem Gouverneur der Provinz Limburg (B), dem Regierungspräsidenten von Köln (D) und dem Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens sowie jeweils drei weiteren Vorstandsmitgliedern der einzelnen Partnerregionen (Stichting Euregio Maas-Rijn 2005: o.S.).

Neben den ständigen strategischen Begleitgruppen arbeiten auch themengebundene und zeitlich begrenzte Fach-ausschüsse zu bestimmten Themen. Zudem verfolgt die Stichting das Ziel, die Zusammenarbeit euregionaler Netz-

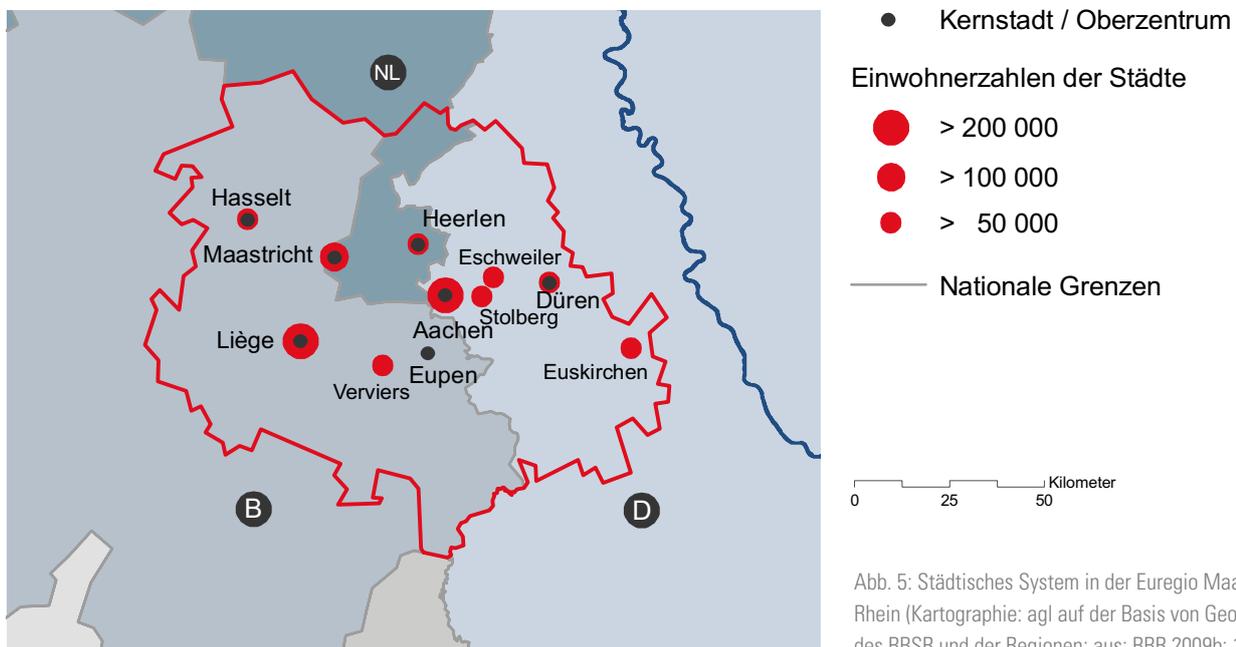


Abb. 5: Städtisches System in der Euregio Maas-Rhein (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 10)

**Daten zur Euregio Maas-Rhein:** Beteiligte Staaten: Deutschland, Belgien und Niederlande // Beteiligte Bundesländer, Provinzen, Regionen: NRW/Regio Aachen (D); Wallonie/Flandern, Province de Liège, Provincie Limburg, Deutschsprachige Gemeinschaft (B); Provincie Limburg (NL) // Bevölkerung: 3,9 Mio. // Fläche: 10 800 km<sup>2</sup> // Kernstädte: Aachen, Düren (D); Liège, Hasselt (B); Maastricht, Heerlen (NL)



Abb. 6: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Euregio Maas-Rhein (EMR – Euregio Maas-Rhein; verändert)

werke wie z.B. von Universitäten, Städten, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Arbeitsämtern, Handelskammern, Einrichtungen auf dem Gebiet der Raumordnung, der Jugend- und Sozialeinrichtungen, der öffentlichen Transporte, des Verbraucherschutzes usw. auf- und auszubauen (s. Stichting Euregio Maas-Rijn 2005: o.S.)

Ein wichtiges Beratungsorgan bei der grundlegenden Orientierung und demokratischen Legitimation der grenzübergreifenden Politik ist der Euregiorat, der am 25. Januar 1995 konstituiert wurde. Die Mitglieder vertreten die politischen Parteien (s. Website Euregio – Euregiorat). Neben dem Euregiorat wurde ein Wirtschafts- und Sozialrat mit Vertretern der Sozialpartner etabliert.

Im engen Verbund mit den niederländischen und belgischen Partnern in der Euregio Maas-Rhein hat dieser Raum beste Voraussetzungen, eine Modellregion des künftigen Europas zu werden: Das besondere Zusammenspiel von Natur und Kultur der ländlichen Räume und der pulsierenden städtischen Zentren auf deutscher, niederländischer und belgischer Seite, ihre Lage, Größe und Bevölkerungszahl – aber auch die ökonomische Potenz und ihre wissenschaftlich-technologisch fundierte Innovationskraft – werden der Euregio Maas-Rhein die Möglichkeit geben, im Kreis der großen europäischen Agglomerationsräume Akzente zu setzen und sich zu einer polyzentrischen Metropolregion zu entwickeln.

## 2.2 GROSSREGION SAARLORLUX

Die Großregion Saarland – Lorraine – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonne – Communauté Française de Belgique und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (im Folgenden kurz "Großregion SaarLorLux") ist ein grenzüberschreitender Kooperationsraum im Kerngebiet Europas. Dieser Raum war über viele Jahrhunderte Spielball der terri-

torialen Ansprüche europäischer Mächte und Austragungsort zahlreicher Kriege. Zudem ist er historisch durch unterschiedliche Grenzlagen geprägt. Auf den trennenden und verbindenden gemeinsamen historischen Wurzeln wurde seit den 1960er Jahren ein enges Kooperationsgeflecht der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusam-

menarbeit aufgebaut. Heute prägen enge Wirtschaftsverflechtungen und vielfältige Grenzgängerströme den Raum. Allerdings partizipiert die Großregion trotz räumlicher Nähe nicht wesentlich von der transeuropäischen Entwicklungsachse und dem wirtschaftlichen Rückgrat Europas von London bis Mailand, der so genannten „Blauen Banane“.

Die Großregion ist insgesamt räumlich sehr heterogen strukturiert, nur mäßig verdichtet und durch die verschiedenen Oberzentren in den nationalen Teilräumen polyzentrisch organisiert. Der Stadt Luxemburg kommt dabei trotz ihrer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl von rund 85 000 auf Grund ihrer wirtschaftlichen Dynamik und ihrer Funktion als Sitz europäischer Institutionen eine besondere Bedeutung zu. Der zentrale Ballungs- und Kernraum der Kooperationen wird begrenzt durch die Städte Trier, Luxemburg, Metz, Nancy, Saarbrücken, Kaiserslautern und Lüttich. Nicht wenige Agglomerationen sind funktional über Staatsgrenzen miteinander verbunden (z.B. Saarbrücken – Moselle-Est) und stellen grenzüberschreitende Verflechtungsräume dar. Der zentrale Ballungs- und Kernraum ist umgeben von ländlich-peripher geprägten Gebieten, die einen nicht

unerheblichen Flächenanteil einnehmen. Dies spiegelt sich auch in einer großen Zahl von Naturparks wider, die eine besondere Bedeutung für den Tourismus besitzen.

In der Großregion SaarLorLux hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine lange Tradition. In der Kernregion Saarland, Lothringen und Luxemburg bildeten der wirtschaftliche Aufschwung und später der wirtschaftliche Niedergang von Bergbau, Eisen- und Stahlindustrie anfangs die zentralen Elemente nachbarschaftlicher Kooperationsbeziehungen. Die größten Probleme bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bereiten die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme der Teilregionen. Dies ist in der Großregion besonders ausgeprägt, da hier Luxemburg als souveräner Staat, zwei föderale deutsche Bundesländer, drei belgische Teilregionen und eine teildezentralisierte französische Verwaltungsregion mit partiell zuständigen Departements miteinander kooperieren.

Trotz dieser Schwierigkeiten gibt es inzwischen eine Vielzahl von interregionalen Institutionen und Gremien und ein dichtes Kooperationsgeflecht. Ein erster zur Koopera-

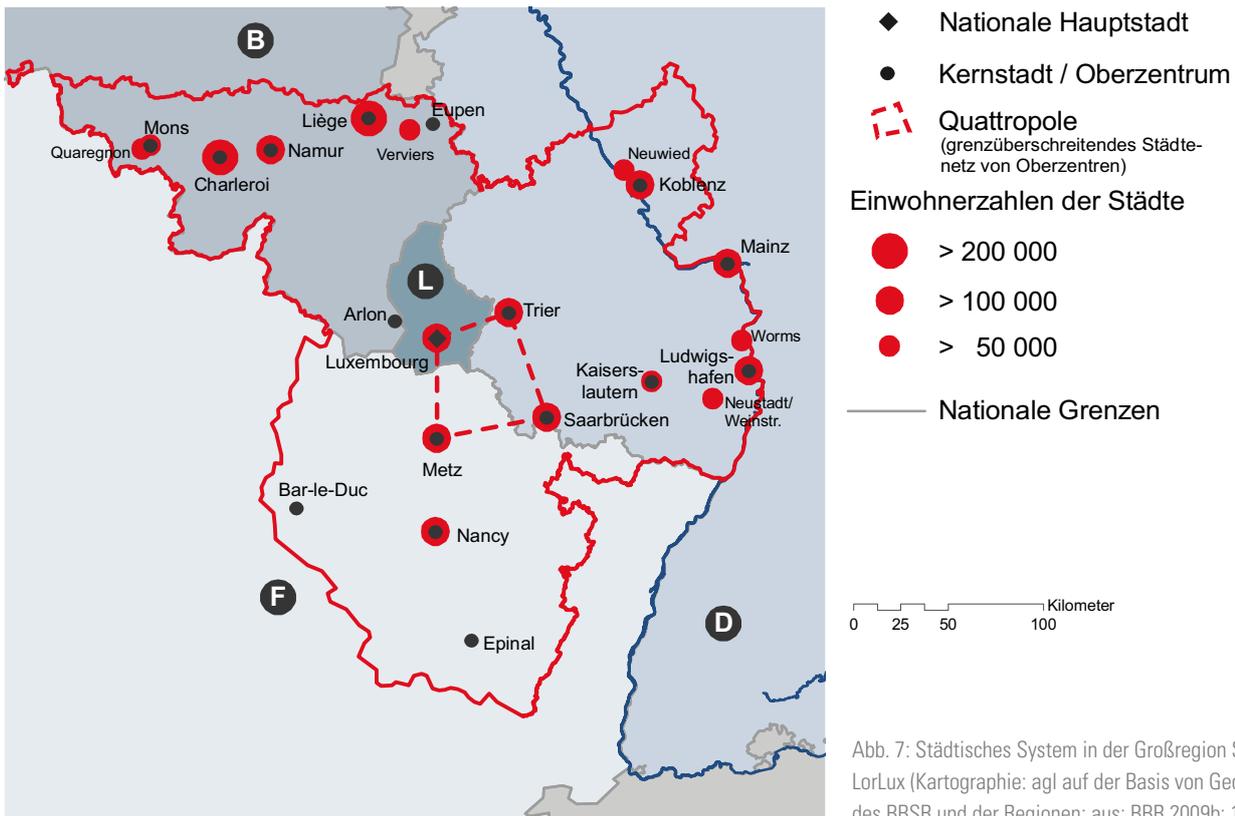


Abb. 7: Städtisches System in der Großregion SaarLorLux (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 12)

**Daten zur Großregion SaarLorLux: Beteiligte Staaten:** Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Belgien // **Beteiligte Bundesländer, Provinzen, Regionen:** Rheinland-Pfalz, Saarland (D); Lothringen (F); Luxemburg (L); Wallonische Region mit der Französischen Gemeinschaft Belgiens und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (B) // **Bevölkerung:** 11,3 Mio. // **Fläche:** 65 400 km<sup>2</sup> // **Kernstädte:** Mainz, Ludwigshafen, Koblenz, Trier, Kaiserslautern (Rheinland-Pfalz; D); Saarbrücken (Saarland; D); Metz, Nancy (Lothringen; F); Luxemburg-Stadt (L); Charleroi, Lüttich, Namur, Mons (Wallonien; B)

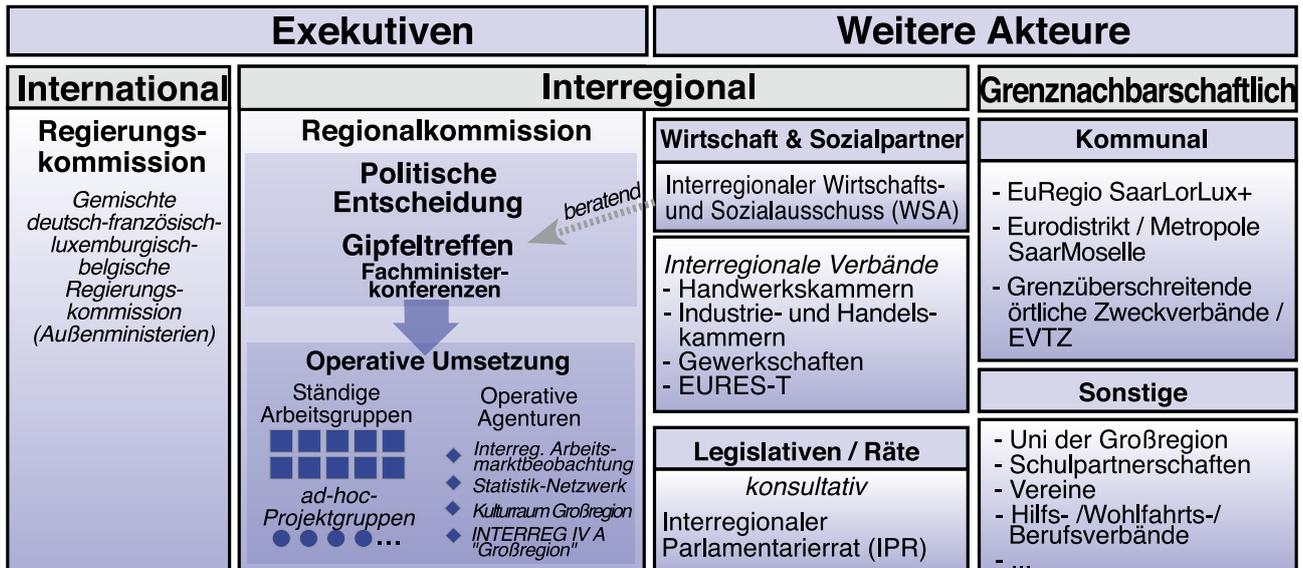


Abb. 8: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Großregion SaarLorLux (Saarland, Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten)

tion beitragender Schritt war die Gründung der deutsch-französischen Regierungskommission auf nationaler Ebene im Jahr 1970. Auch fast 40 Jahre nach diesem, für die grenzüberschreitende Kooperation historischen Ereignis, liegt der Zuständigkeitsbereich der Regierungskommission noch immer in der Schaffung formeller Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Kooperation. Sie besteht aus der Delegation regionaler Vertreter der vier beteiligten Staaten. Wallonien als Teilregion Belgiens wurde jedoch erst 2005, das heißt 24 Jahre nach der vertraglichen Verankerung (1981) integriert. Im Zusammenhang mit dieser Institution entstand ein Jahr später die Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz als handelndes Organ der deutsch-französischen Regierungskommission auf regionaler Ebene. (s. Groß et al. 2006: 59)

Im Rahmen der regelmäßigen Gipfeltreffen der Ministerpräsidenten der Großregion SaarLorLux koordinieren die deutschen Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland, die französische Region Lothringen mit ihren Départements, das Großherzogtum Luxemburg sowie die Region Wallonien mit der Französischen Gemeinschaft Belgiens und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ihre gemeinsamen Kooperationsprojekte. Der 1995 eingeführte Gipfel der Großregion repräsentiert eine Fläche von 65 400 km<sup>2</sup> mit rund 11,3 Mio. Einwohnern und ist damit eine der größten Grenzregionen in Europa. Die Bevölkerung verteilt sich jedoch sehr unterschiedlich auf die Teilräume der Großregion. Im Schnitt liegt die Bevölkerungsdichte in der Großregion bei 173 EW/km<sup>2</sup>. Die höchste Siedlungsdichte weist dabei das Saarland mit 410 EW/km<sup>2</sup>, die geringste Lothringen mit 99 EW/km<sup>2</sup> auf. Das Gipfeltreffen der Großregion bestimmt die politischen Leitlinien der Kooperation und hat sich einen beratenden interregionalen Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSAGR) zur Seite gestellt. Das Aufgabenspektrum des WSAGR umfasst generell die Beschäftigung mit Problemen,

die die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen sowie die Raumordnung betreffen. Durch Stellungnahmen und Beschlüsse wird versucht, eine Beseitigung der Missstände herbeizuführen (s. Website Großregion – WSAGR).

Auf legislativer Ebene entstand der Interregionale Parlamentarierrat (IPR) im Jahr 1986. Modellhaft wurden erstmals in der EU Parlamentarier gewählt und mit der Bearbeitung grenzüberschreitender Belange beauftragt. Obwohl keine legislativen Befugnisse bestehen, hat dieses Gremium bis heute Bestand und war sogar Vorbild für die Einführung des „Oberrheinrates“ zwischen dem Elsass, Baden, der Nordwestschweiz und der Südpfalz (s. Kap. 2.3). Der IPR setzt sich aus Mitgliedern des Regionalrats von Lothringen, der Abgeordnetenkammer des Großherzogtums Luxemburg, des Landtags von Rheinland-Pfalz, des Saarlandes und des wallonischen Parlaments zusammen. (s. Grimm 2001: 89-91; s. Website Großregion – IPR)

1997 wurde der Verein Zukunft SaarMoselle Avenir zur Förderung der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den benachbarten Städten, Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie kommunalen Zweckverbänden aus dem Saarland und dem Département Moselle mit Sitz in Sarreguemines und Kooperationsbüro in Saarbrücken ins Leben gerufen. Mitglieder sind 26 deutsche und französische Gemeinden und Gemeindeverbände im Grenzraum Saarbrücken/Moselle-Est. Die Erfolgsgeschichte des Vereins kann bis heute verfolgt werden. So wurde beschlossen, den Verein Zukunft SaarMoselle Avenir in einen Eurodistrikt zu überführen. Die Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung zum Eurodistrikt Saarbrücken-Moselle-Est am 5. Mai 2004 durch die Präsidenten der Gemeindeverbände und Bürgermeister der Städte des Stadtverbandes Saarbrücken und des Département Moselle als Partner im Verein Zukunft SaarMoselle Avenir war ein weiterer Schritt in der grenzüberschreitenden

Kooperation. Die eigentliche Gründung wurde jedoch erst am 6. Mai 2010 vollzogen (Saarbrücker Zeitung 7. Mai 2010). Das besondere am Eurodistrikt ist seine Struktur als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus kooperieren zahlreiche Kammern und Verbände aus Wirtschaft und Gesellschaft (z.B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern oder Gewerkschaften) mit dem Ziel, die Auswirkungen der nationalen Unterschiede der Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssysteme abzubauen.

Zu einer wesentlichen Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat die europäische Gemeinschaftsinitiative INTERREG beigetragen. Das INTERREG III C-Projekt „E-Bird“ förderte als Miniprogramm erstmals verschiedene Projekte mit Partnern aus der gesamten Großregion und kann damit als Wegbereiter für das inzwischen für die neue

Förderperiode vorliegende INTERREG IV A-Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion angesehen werden.

Grundsätzliches Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es, gemeinsamen Problemstellungen koordiniert und abgestimmt zu begegnen und regionale Ungleichgewichte abzubauen. Sie verfolgt das Ziel, die Verständigung und das Zusammenleben der Menschen über die Grenzen hinweg zu verbessern und einen Mehrwert aus der Grenzlage zu generieren. Die Teilräume gewinnen durch die Kooperation, da sie von der nationalen Randlage ins Zentrum der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gerückt werden und damit auch nach außen ein stärkeres Gewicht erhalten. Mit dem Zukunftsbild 2020 wurde 2003 auf dem 7. Gipfel eine gemeinsame Grundlage verabschiedet, um die Großregion als gemeinsamen Handlungsraum zu begreifen und zu gestalten.

---

## 2.3 TRINATIONALE METROPOLREGION OBERRHEIN

---

Das deutsch-französisch-schweizerische Grenzgebiet am Oberrhein stellt sich für seine Bewohner schon seit Jahrhunderten als ein zusammenhängender Lebensraum mit einer gemeinsamen und sehr bewegten Geschichte dar. Die Bewohner der Region sind trotz der „Trennwirkung“ des großen Stroms, trotz verschiedener Mentalitäten und Sprachen, trotz der Kriege der Vergangenheit und sich ändernden nationalstaatlichen Grenzen eng miteinander verbunden. Die gemeinsame alemannische Kultur und Tradition begründen den besonderen Reichtum dieser Region, in der Europa täglich erlebbar ist.

Wirtschaftlich ist der Oberrheinraum dabei ein Schwergewicht: Mit einer Wirtschaftskraft von 165 Milliarden Euro liegt die Oberrheinregion deutlich über dem westeuropäischen Gesamtdurchschnitt und kann mit den großen Metropolräumen in der Europäischen Union mithalten. Darüber hinaus besitzt der Oberrhein mit seinen sieben Universitäten und etlichen Hochschulen eine einzigartige Forschungs- und Bildungslandschaft.

Der Rhein wirkt gleichzeitig als natürliche geographische Zäsur und als gestaltendes, gliederndes Element für den gesamten Oberrheinraum. Die Region, die im Osten durch den Schwarzwald und im Westen durch die Vogesen eingeraht ist, kann dabei in vier Teilräume gegliedert werden:

Elsass, Nordwestschweiz, Baden und Südpfalz. Mit 38,5 % bzw. 37,8 % der Gesamtfläche machen das Elsass und Baden den größten Teil aus. Die Nordwestschweiz ist mit 16,7 % und die Südpfalz mit 7 % an der Gesamtfläche beteiligt. Rund 41 % der Bevölkerung leben in Baden, 30 % im Elsass, 23 % in der Nordwestschweiz und etwa 5 % in der Südpfalz. Bezüglich der Bevölkerungsdichte liegen die Nordwestschweiz und Baden mit jeweils 375 bzw. 297 Einwohnern pro km<sup>2</sup> vorn. Das Elsass (217 EW/km<sup>2</sup>) und die Südpfalz (201 EW/km<sup>2</sup>) sind deutlich weniger dicht besiedelt. Etwas mehr als ein Fünftel der Bevölkerung des Oberrheins lebt in den fünf Großstädten, die mehr als 100 000 Einwohner haben: Karlsruhe (D), Strasbourg (F), Freiburg (D), Basel (CH) und Mulhouse (F).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat am Oberrhein bereits eine langjährige Tradition. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstand zunächst eine informelle und sektorale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die stetig ausgebaut und erweitert wurde.

Die Unterzeichnung des Bonner Abkommens vom 22. Oktober 1975, in dem auch die Gebietskulisse festgelegt wurde, bedeutete hierbei einen Meilenstein in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein. Die damit verknüpfte Bildung einer Regierungskommission zur

Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen in der Oberrheinregion gab den vorherigen informellen Abstimmungen einen institutionellen Rahmen.

Um die Regierungskommission bei ihrer Aufgabe zu unterstützen, wurden zwei Regionalausschüsse für das nördliche und südliche Einzugsgebiet eingesetzt. Zum ersten Mal gaben die deutsche, französische und schweizerische Regierung ihrem gemeinsamen Wunsch Ausdruck, die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit zu organisieren, regelmäßige Kontakte zu pflegen und sich gemeinschaftlich mit grenzüberschreitenden Fragen, die alle Partner betreffen, zu beschäftigen.

Am 21. November 1991, anlässlich der dritten gemeinsamen Sitzung der beiden Ausschüsse, erfolgte die Zusammenführung der Regionalausschüsse zur Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz. Die Konferenz wurde somit zum zentralen Informations- und Koordinationsorgan der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein.

Die Oberrheinkonferenz bietet rund 600 Fachleuten aus den Partnerverwaltungen der Region eine ständige Plattform und richtet zu den von ihr behandelten Themen trinational besetzte ständige Arbeitsgruppen ein. Die deutschen, französischen und schweizerischen Partnerbehörden stellen ihre Fachleute zur Verfügung, um im Rahmen der Arbeitsgruppen Projekte der Oberrheinkonferenz zu planen und die Beschlüsse der Konferenz umzusetzen. Zurzeit sind neun Arbeitsgruppen – mit ca. 40 Expertenausschüssen – für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Oberrheinkonferenz tätig (Erziehung und Bildung, Gesundheit, Jugend, Katastrophenhilfe, Kultur, Raumordnung, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft). Darüber hinaus wurde im Januar 2007 eine neue, fachübergreifende Kommission Klimaschutz eingerichtet.

Der Oberrheinrat wurde am 16. Dezember 1997 gegründet und stellt als politische grenzüberschreitende Instanz zur gegenseitigen Information und politischen Absprache das „Parlament“ des Oberrheins dar. Dessen Beschlüsse werden

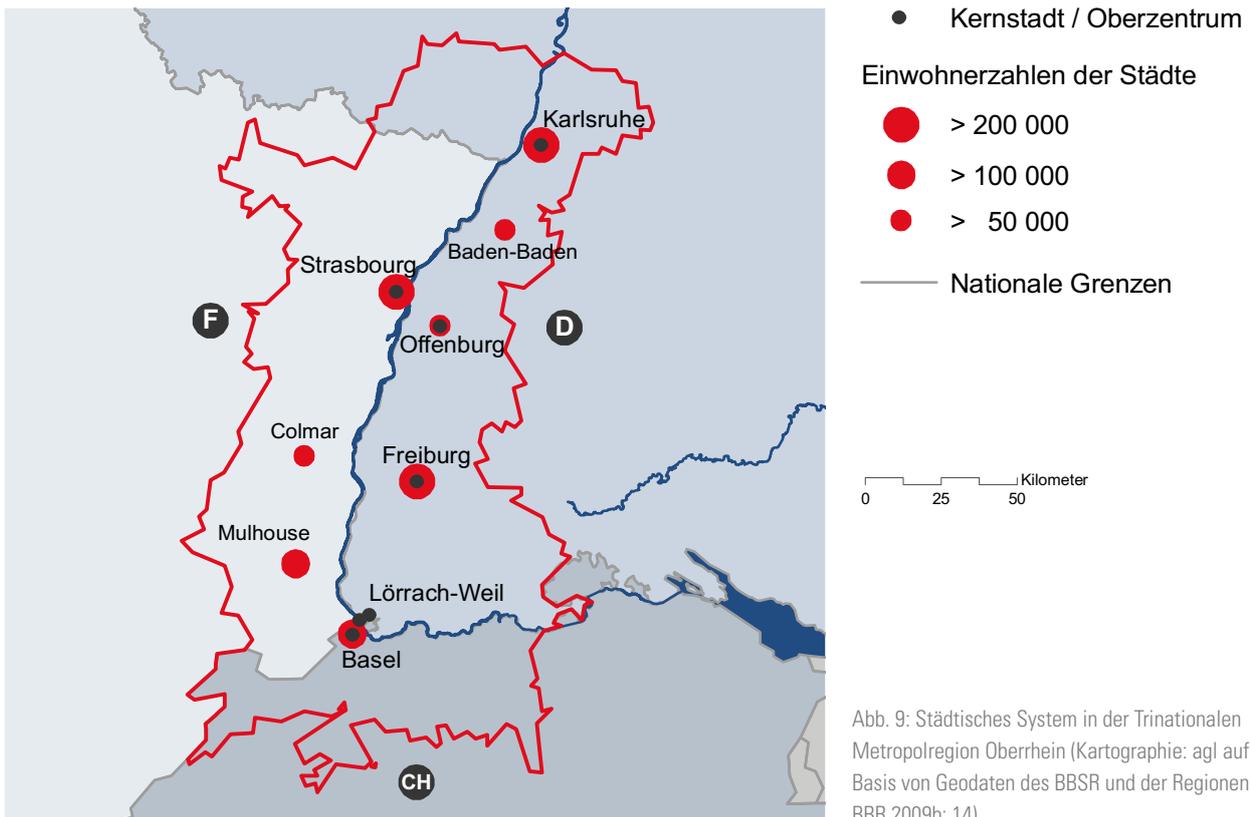


Abb. 9: Städtisches System in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 14)

**Daten zur Trinationalen Metropolregion Oberrhein:** **Beteiligte Staaten:** Deutschland, Schweiz und Frankreich // **Beteiligte Bundesländer, Provinzen, Regionen:** Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein und Hochrhein-Bodensee (mit den Landkreisen Lörrach und Waldshut), Landkreis Südliche Weinstraße und Germersheim sowie die kreisfreie Stadt Landau in der Südpfalz, die Verbandsgemeinden Dahner Felsenland und Hauenstein der Region Westpfalz (D); Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Jura und Solothurn (CH); Region Alsace (Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin; F) // **Bevölkerung:** 5,9 Mio. // **Fläche:** 21 500 km<sup>2</sup> // **Kernstädte:** Karlsruhe, Freiburg im Breisgau (D); Strasbourg, Mulhouse (F); Basel (CH)



Abb. 10: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert)

von vier Kommissionen (Wirtschaft-Arbeitsmarkt, Verkehrsraumordnung, Landwirtschaft-Umwelt, Kultur-Jugend-Ausbildung) vorbereitet. Neben der Entwicklung und Vertiefung des Austauschs im Bereich der politischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Unterstützung sämtlicher Initiativen zur Entwicklung von grenzüberschreitenden Projekten auf Regional- und Kommunalebene ist das Hauptziel des Oberrheinrates die politische Begleitung der Arbeiten der Oberrheinkonferenz. Beide Institutionen – Oberrheinkonferenz und Oberrheinrat – leisten dadurch einen großen Beitrag zur harmonischen und kohärenten Entwicklung des gesamten Oberrheinraums.

Neu in der Diskussion um die institutionelle Landschaft ist die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO). Auf der Basis umfangreicher fachlicher und politischer Vorarbeiten der Regionalverbände in den Jahren 2005 bis 2007 beschloss der 11. Dreiländerkongress im Januar 2008 die Oberrheinregion zu einer Trinationalen Metropolregion weiter zu entwickeln. Um die Bestrebungen voranzutrei-

ben hat die Oberrheinkonferenz den Aufbaustab „Trinationale Metropolregion“ ins Leben gerufen, der den Kontakt zwischen den Akteuren der Metropolregion im Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz verstärken soll. Der Gründungsakt „Trinationale Metropolregion Oberrhein“ fand am 09.12.2010 in Offenburg auf Initiative und Mitwirkung der Auswärtigen Ämter der Französischen Republik, der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie der Bundesrepublik Deutschland statt.

Auf der teilräumigen Ebene der Oberrhein-Institutionen bildeten sich seit dem Jahr 2003 insgesamt vier Eurodistrikte: Eurodistrict REGIO PAMINA, Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, Eurodistrikt Region Freiburg/Centre et Sud Alsace sowie der Trinationale Eurodistrict Basel.

Zusätzlich zu den über die Jahrzehnte geschaffenen grenzüberschreitenden Institutionen wurden viele INTERREG-Projekte ins Leben gerufen, aus denen teils wiederum institutionelle Kooperationsstrukturen hervorgegangen sind.

## 2.4 BODENSEEREGION

Der Verflechtungsraum Bodensee befindet sich zwar aus geographischer Sicht in einer zentralen Lage Europas; seine nationalen Teilräume liegen jedoch nicht nur fernab der Hauptstädte Berlin, Wien und Bern, sondern auch peripher zu den benachbarten Stadt- und Metropolregionen (Zürich, Stuttgart, München, Trinationale Metropolregion Oberrhein). Wengleich der Bodensee der Region ihren Namen gibt und ein entscheidender Auslöser für die grenzüberschreitende Kooperation war und ist, besitzt die Region kein eindeutiges

Zentrum. Die Siedlungsstruktur ist mit einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Zentren weitgehend polyzentrisch, im Südwesten des Bodenseeraums wird sie jedoch von einer international bedeutsamen Agglomeration geprägt – der Metropolregion Zürich. Die besondere raumstrukturelle Vielfalt zeigt sich in der engen Nachbarschaft dynamischer Wirtschaftszentren, dicht besiedelter Teilräume und ländlich strukturierter Gebiete, in denen die Landwirtschaft bis heute eine prägende Rolle spielt. Die im Süden gelegenen Alpen stellen eine natürliche

Barriere der Raumentwicklung dar. Aufgrund ihrer außerordentlichen landschaftlichen Attraktivität und ihres hohen Freizeitwerts wirken sie jedoch gleichzeitig als Motor insbesondere der touristischen Entwicklung.

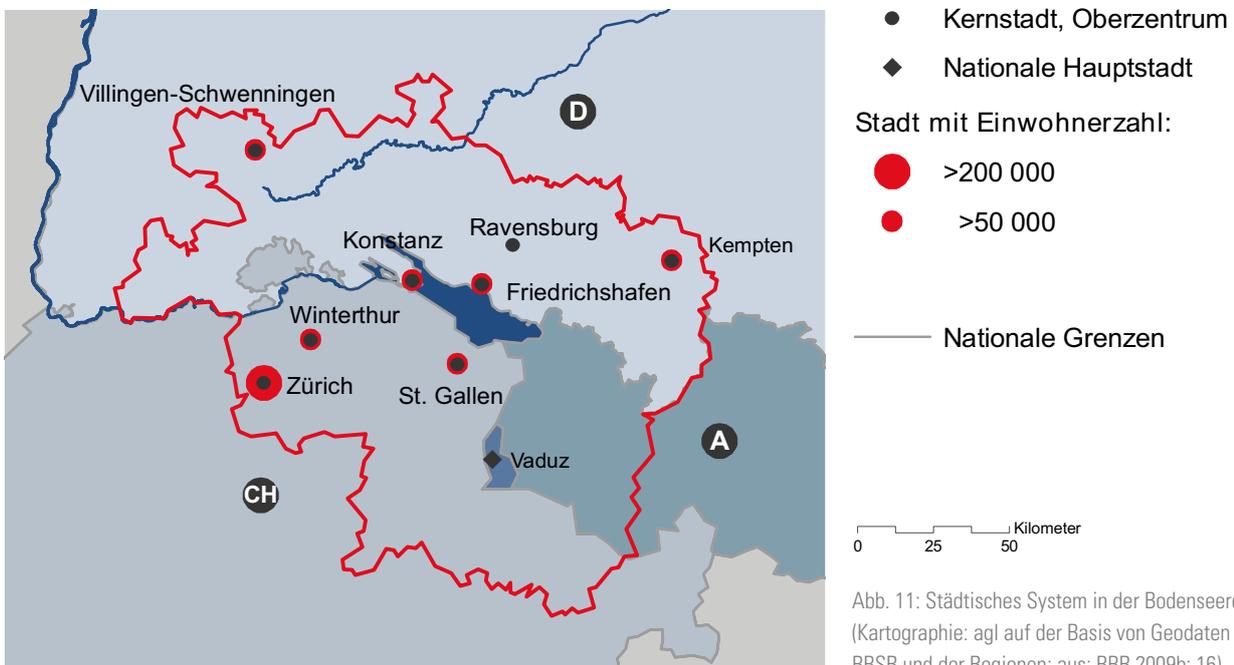
Zu den dynamischen Wirtschaftsräumen, die zu den wettbewerbsfähigsten Regionen ihrer Länder gehören, zählen vor allem die Entwicklungssachse Friedrichshafen – Ravensburg – Biberach – Ulm, das Vorarlberger Rheintal, der Raum Konstanz oder die Region St.Gallen-Herisau mit einer differenzierten Branchenstruktur. Der Bodenseeraum ist ein attraktiver und wachsender Arbeitsmarkt für (hoch) qualifizierte Fachkräfte und eine international bekannte Tourismusdestination, gleichzeitig ein beliebter Standort für Zweit- und Ferienwohnsitze.

Insgesamt „wächst“ die Bodenseeregion und setzt sich dabei deutlich von den durchschnittlichen nationalen Entwicklungen in Deutschland und Österreich sowie in Gesamteuropa ab. Dadurch erhöht sich seit Jahren der Siedlungsdruck, insbesondere in sensiblen Teilräumen wie dem Bodenseeuferbereich oder den Alpentälern. Die wirtschaftlichen Verflechtungen und damit die (Berufs)Pendlerbewegungen über die Grenze, insbesondere nach Zürich und Liechtenstein, nehmen weiterhin zu. Zudem stellt die Bodenseeregion einen Transferraum für die transnationalen Nord-Süd-

und Ost-West-Verkehre dar. Die räumliche Entwicklung in der Bodenseeregion ist seit langem Anlass verstärkter planerischer Bemühungen, die über die einzelgemeindlichen Vorgaben und auch über die bestehenden politisch-administrativen Grenzen hinausgehen, um entsprechende funktionsräumlich adäquate Lösungen zu entwickeln.

Ein wichtiger Impuls für die großräumige grenzüberschreitende Zusammenarbeit war die Gründung der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) im Jahr 1959. Ziel war, unter Beteiligung aller Bodenseeanrainer der zunehmenden Verschmutzung des Gewässers wirksame Maßnahmen entgegenzusetzen. Dies ist in den folgenden Jahren auch gelungen.

1972 wurde die Bodensee Konferenz als informelle Plattform für die Bodensee-Anrainerländer und -kantone auf Initiierung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Hans Filbinger ins Leben gerufen, um Raumordnungs- und Umweltschutzfragen, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes, gemeinsam zu diskutieren. 1979 fand die Umstrukturierung mit anschließender Umbenennung in Internationale Bodensee Konferenz (IBK) statt. Die letzte Erweiterung der IBK umfasste den Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein – beide verfügten bis 1998 nur über einen Beobachterstatus (s. Website IBK).



**Daten zur Bodenseeregion:** **Beteiligte Staaten:** Deutschland, Schweiz, Österreich und Liechtenstein // **Beteiligte Bundesländer, Provinzen, Regionen:** Landkreise Konstanz, Bodenseekreis, Sigmaringen, Ravensburg, Lindau und Oberallgäu sowie die kreisfreie Stadt Kempten (D); Land Vorarlberg (A); Fürstentum Liechtenstein (FL); Kantone St. Gallen, Thurgau, Zürich und Schaffhausen sowie die Halbkantone Appenzell-Innerrhoden und Ausserrhoden (CH) // **Bevölkerung:** 3,6 Mio. // **Fläche:** 19 850 km<sup>2</sup> // **Kernstädte:** Friedrichshafen, Konstanz, Ravensburg (D); Zürich, St. Gallen, Winterthur (CH), Bregenz/Dornbirn, Feldkirch (A)

Ziel der IBK ist es, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern sowie die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Die IBK-Kommissionen und IBK-Projektgruppen arbeiten in unterschiedlichen Themenfeldern – vom Umweltschutz über den Kulturbereich bis hin zu Wirtschaft und Verkehr und führen gemeinsame Projekte durch oder regen solche an. Nur einige Beispiele sind etwa die Internationale Bodensee-Hochschule (IBH), die Förderung von Netzwerken im Kulturbereich, Aktivitäten zum Klimaschutz, Tageskarte Euregio Bodensee, Bodensee-Unterrichtsmaterialien oder Ratgeber Arbeit und Wirtschaft. Die IBK als Plattform der Regierungen und Verwaltungen bildet den Kern eines Netzwerks der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mit zahlreichen Gremien und Institutionen auf allen Ebenen und zu nahezu allen Themenbereichen, vom Gewässerschutz, Umwelt- und Naturschutz über Wirtschaft, Branchen und Arbeitsmarkt, Tourismus und Verkehr bis hin zu Politik, Kultur und Gesellschaft.

Seit 1991 arbeitet zudem der „Bodenseerat“ mit Mitgliedern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, der die IBK mit Projektinitiativen unterstützt. Im Jahr 2000 folgte die Gründung der Raumordnungskommission Bodensee (ROK-B) als eigenständige Vertretung der Raumplanungsinstitutionen des Bodenseeraums. 2005 wird die ROK-B zum assoziierten Mitglied der IBK.

Mit dem INTERREG-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein begann 1990 eine intensive Phase EU-kofinanzierter Projektarbeit. Mit weit über 100 Projekten und einem Fördervolumen von insgesamt über 28 Mio. Euro war diese europäische Gemeinschaftsinitiative außerordentlich erfolgreich. Viele dieser Projekte setzten Impulse für eine kohärente grenzüberschreitende Regionalentwicklung und trugen zum Aufbau gemeinsamer Grundlagen für die räumliche Planung und Raumentwicklung im Bodenseeraum bei. So werden beispielsweise im Rahmen des INTERREG IIIA-Projektes DACH+ ein gemeinsames EDV-gestütztes Rauminformationssystem aufgebaut und Handlungsfelder für die grenzüberschreitende Raumentwicklung identifiziert.

In regelmäßigen Zeitabständen werden planerische Entwicklungsziele für die Bodenseeregion formuliert. Teilweise wurden die räumlichen Planungen grenzüberschreitend erarbeitet und verabschiedet, teilweise erlangten sie, wie das 1994 auf der IBK-Regierungschefkonferenz in Meersburg zur Vertiefung und Institutionalisierung der Kooperation verabschiedete Bodenseeleitbild, sogar Rechtswirkung vor Gericht oder wurden wie die Richtlinien der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee zur Reinhaltung des Bodensees in nationales Recht umgesetzt.

Das „Bodenseeleitbild“ als grenzüberschreitende längerfristige Entwicklungsperspektive für die Region soll die



Abb. 12: Organigramm der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK)

bestehenden Kooperationen vertiefen. Von der IBK im Jahre 2008 aktualisiert, stellt das Leitbild zusammen mit dem im Anhang enthaltenen Maßnahmenkatalog die Basis für die zukünftige Arbeit der IBK, ihrer Fachkommissionen und Projektgruppen dar. Als erste Grenzregion in Europa initiierte die IBK 1998 das Projekt „Bodensee Agenda 21 (BA 21)“ zur Umsetzung der Beschlüsse von Rio de Janeiro. Ziel ist, die Bodenseeregion als Modellregion für nachhaltige Entwicklung zu etablieren. Mit dem Projekt „Bodensee Agenda 21“ versucht die IBK bereits seit einigen Jahren Zukunftsdiskussionen anzustoßen und den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung in der Region zu verankern. Dabei werden insbesondere auch raumordnungsrelevante Themenfelder wie „Flächeninanspruchnahme“, „Verkehrssysteme der Zukunft“ oder „Lebensqualität und Nahversorgung“ angesprochen. Bislang konnte die BA 21 im Rahmen eines intensiven bottom up-Prozesses Netzwerke und Projekte initiieren, die dieses Ziel verfolgen bzw. konkret umsetzen und vorhandene Initiativen dazu nutzen und vernetzen.

Bereits 2002 definierte man den Bodenseeraum im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP BW) als „Raum mit besonderen regionalen Entwicklungsaufgaben“. Unterstützt wurde dies durch den Beschluss zur Entwicklung des „Europäischen Verflechtungsraums Bodensee“ im Jahr 2006 durch die Regionalverbände Bodensee-Oberschwaben und Hochrhein-Bodensee.

## 2.5 STANDORTVOR- UND -NACHTEILE IN GRENZREGIONEN

Eine im Rahmen des MORO in Auftrag gegebene Expertise<sup>8</sup> zielte darauf ab, einen Überblick über die Standortvor- und -nachteile der beteiligten Grenzregionen zu erarbeiten. Um den Beitrag der Grenzregionen zu Wachstum und Innovation zu erfassen und in Relation zu anderen nationalen Wachstumsräumen zu setzen, wurden einer ersten Einschätzung der Standortvor- und -nachteile in diesen Räumen die Metropolfunktionen<sup>9</sup> zu Grunde gelegt.

Als Informationsquellen wurden u.a. die SWOT-Analysen in den jeweiligen Operationellen Programmen der Ziel 3-Programme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (INTERREG IV A) sowie weitere deutsch- und französischsprachige Dokumente, beispielsweise Leitbilder oder räumliche Entwicklungskonzepte, herangezogen (TU Dresden 2010a: 7).

Die Ergebnisse dienen als Grundlage für eine Diskussion von Chancen, Potenzialen, Risiken und Hemmnissen einer grenzüberschreitenden Regionalentwicklung zwischen den Projektpartnern. Darauf aufbauend wurden Handlungsfelder identifiziert, die einer kohärenten Raumentwicklung in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume dienen sollen. Gleichzeitig begleitete die Diskussion um Standortvor- und -nachteile die Auseinandersetzung mit den Spezifika dieser Grenzregionen und der Annäherung an eine Definition bzw. der Identifikation konstituierender Merkmale dieses Raumtyps.

Im Folgenden werden einige Aspekte vorgestellt, die die spezifischen Standortvor- und -nachteile in Bezug auf metropolitane Standortfaktoren exemplarisch verdeutlichen:

### Politik

In der grenzüberschreitenden Betrachtung zeigt sich, dass die MORO-Regionen mit Blick auf die politische Entscheidungs- und Kontrollfunktion<sup>10</sup> über bedeutende europäische Einrichtungen (z.B. Europäisches Parlament, Europarat und Europäischer

Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, Europäischer Gerichtshof in Luxemburg) sowie zahlreiche (Landes-) Hauptstädte verfügen, die sowohl auf europäischer Ebene als auch im nationalen Rahmen Einflussmöglichkeiten eröffnen. Weiterhin stärkt der Sitz wichtiger nationaler Behörden (z.B. Bundesverfassungsgericht und Bundesgerichtshof in Karlsruhe) die Entscheidungs- und Kontrollfunktionen in den Teilregionen. (TU Dresden 2010a: 8f)

Kennzeichnend für die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume sind zudem etablierte interregionale Entscheidungsstrukturen, wie z.B. der Interregionale Parlamentarier-Rat oder die Oberrheinkonferenz. Als Folge der langjährigen Tradition in der Zusammenarbeit und des europäischen Integrationsprozesses konnten sich eigene Kooperationsstrukturen und -kompetenzen herausbilden und verstetigen, die die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume auch für eine erfolgreiche transnationale Zusammenarbeit in Europa befähigen. Formale Sanktionierungsmöglichkeiten fehlen im grenzüberschreitenden Kontext weitgehend. Institutionen und Akteure verfügen daher über besondere Fähigkeiten, Konsense zu erzielen und diese in den jeweiligen nationalen Rechtssystemen umzusetzen. (TU Dresden 2010a: 8)

Diese Funktionen und Kompetenzen entfalten in Grenzregionen jedoch nur begrenzte Wirksamkeit, da unterschied-

Vergleichsregion	Hauptstädte und Landeshauptstädte
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	7 (Bregenz, Vaduz, St. Gallen, Frauenfeld, Schaffhausen, Zürich, Aarau)
Trinationale Metropolregion Oberrhein	2 (Basel, Straßburg)
Großregion SaarLorLux	4 (Luxemburg, Mainz, Metz, Saarbrücken)
Euregio Maas-Rhein	3 (Eupen, Lüttich, Maastricht)
Metropolregion Nürnberg	0
Metropolregion Hannover-BS-GÖ-WOB	1 (Hannover)
Metropolregion Mitteldeutschland	3 (Dresden, Magdeburg, Erfurt)

Abb. 13: Hauptstädte und Landeshauptstädte in den Vergleichsregionen (TU Dresden 2010a: 9)

<sup>8</sup> Expertise „Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ 2010a; Prof. Dr. Thorsten Wiechmann (TU Dresden) in Kooperation mit Dr. Robert Knippschild (TU Dresden), Marie-Fleur Albecker (Paris); im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“

<sup>9</sup> In der Expertise wurden zur Analyse der Standortvor- und -nachteile die Metropolfunktionen nach Blotevogel (2002, 2005) herangezogen; im vorliegenden Abschlussbericht wurde sich dagegen an dem Analyseraster der BBSR-Studie „Metropolräume in Europa“ orientiert.

<sup>10</sup> Diese Funktion bezieht sich u.a. auf das Vorhandensein von Regierungsstellen oder supranationalen Organisationen wie EU- und UN-Institutionen (ARL 2005: 645)

liche administrative Kompetenzen und Zuständigkeiten in den jeweiligen Nationalstaaten zu komplexen Mehr-Ebenen-Verflechtungen führen, eine ständige nationale Rückbindung erfordern, dadurch gemeinsames Handeln und Verwaltungsabläufe erschweren und verzögern können. Schließlich wirkt sich bis heute die Randlage der Grenzüberschreitende Räume negativ auf deren Bedeutung im nationalen und europäischen Kontext aus. (TU Dresden 2010a: 9)

### Wirtschaft

Die vier Grenzregionen verfügen insgesamt über starke regionale Wirtschaftskluster sowie kleine und mittlere Unternehmen, von denen viele „heimliche Weltmarktführer“ sind. Es existieren zudem zahlreiche Ansätze für grenzüberschreitende Wirtschaftskluster: Ein Beispiel ist das Trinationale Netzwerk „BioValley“ als Kooperation zwischen dem französischen „pôle de compétitivité Alsace Biovalley“, dem Kompetenznetz BioRegio Freiburg und dem Schweizer Cluster BioValley Basel. (TU Dresden 2010a: 11)

Gut ausgeprägte grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und die hohe grenzüberschreitende Mobilität der oftmals mehrsprachigen Arbeitskräfte stellen einen Standortvorteil der MORO-Regionen dar und sind gleichzeitig kennzeichnend für diese Räume. Für Grenzpendler wurden zahlreiche Unterstützungsangebote eingerichtet, beispielsweise das Netzwerk der Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen am Oberrhein oder die EURES-T-Initiativen<sup>11</sup>. Außerdem zeichnen sich die untersuchten grenzüberschreitenden Verflechtungsräume durch leistungsfähige Netzwerkstrukturen mit unterschiedlichen Formalisierungsgraden sowie besondere Sprach- und interkulturelle Kompetenzen aus. Hiermit werden Hoffnungen verbunden, dass in Zukunft ein verstärktes Interesse internationaler Unternehmen an mehrsprachigen und kulturell vielfältigen Regionen zu verzeichnen ist. (TU Dresden 2010a: 13f)

Standortnachteile in der Wettbewerbs- und Innovationsfunktion der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume resultieren aus einer fehlenden gemeinsamen Wirtschaftspolitik: Die Ansiedlungs- und Förderpolitik ist nach wie vor überwiegend national ausgerichtet, und es fehlen gemein-

same grenzüberschreitende Strategien. Es mangelt auch an Wissen über grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten. Unterschiede im Steuerrecht, in Sozialsystemen und in der Bildungspolitik behindern die Intensivierung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte. (TU Dresden 2010a: 12f)

### Wissenschaft

Die Ausstattung mit exzellenten Universitäten und Forschungseinrichtungen ist weit überdurchschnittlich; allein zwölf der TOP 500 Universitäten des Shanghai Index befinden sich in den vier MORO-Regionen. Eine weitere Stärke ist die vielfältige Ausstattung mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die sich durchaus mit den Metropolregionen in Deutschland vergleichen lässt. So weisen alleine die deutschen Teilräume der Trinationalen Metropolregion Oberrhein und der Großregion SaarLorLux vergleichbare Potenziale bei der Ausstattung mit Hochschulen bzw. Fraunhofer-Instituten wie zwei der deutschen Referenzregionen Nürnberg und Hannover auf. (TU Dresden 2010a: 14)

Vergleichsregion	Top 500-Universitäten
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	3 (Konstanz, ETH Zürich, Universität Zürich)
Trinationale Metropolregion Oberrhein	4 (Basel, Freiburg, Straßburg, Karlsruhe)
Großregion SaarLorLux	2 (Nancy, Mainz)
Euregio Maas-Rhein	3 (Aachen, Maastricht, Lüttich)
Metropolregion Nürnberg	3 (Würzburg, Erlangen-Nürnberg, Bayreuth)
Metropolregion Hannover-BS-GÖ-WOB	4 (Braunschweig, Medizinische Hochschule Hannover, Universität Hannover, Göttingen)
Metropolregion Mitteldeutschland	4 (Halle-Wittenberg, Leipzig, Jena, Dresden)

Abb. 14: Ausstattung mit Top 500-Universitäten im regionalen Vergleich (Shanghai-Ranking) (TU Dresden 2010a: 15)

Vergleichsregion	Hochschulen (nur deutsche Teilräume)	Fraunhofer-Institute
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	5	0
Trinationale Metropolregion Oberrhein	15	9
Großregion SaarLorLux	15	4
Euregio Maas-Rhein	2	3
Metropolregion Nürnberg	15	2
Metropolregion Hannover-BS-GÖ-WOB	15	2
Metropolregion Mitteldeutschland	28	17

Abb. 15: Ausstattung mit Hochschulen und Fraunhofer-Instituten im regionalen Vergleich in den deutschen Teilräumen (TU Dresden 2010a: 15)

11 EURES-T = EUROpean Employment Services-Transfrontalier

Zahlreiche Hochschulkooperationen und Wissenschaftsnetzwerke konnten sich in den vergangenen Jahren etablieren. So haben sich die sieben Universitäten am Oberrhein (Straßburg I, II, III, Mulhouse, Basel, Freiburg und Karlsruhe) im Jahre 1989 zu einem trinationalen grenzüberschreitenden Zweckverband unter dem Namen „Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten (EUCOR)“ zusammengeschlossen. Das Ziel dieser Kooperation ist es, die grenzüberschreitende Studierendenmobilität sowie die Zusammenarbeit in Lehre und Forschung zu fördern. Auch in der Großregion existiert ein Netzwerk der Universitäten, bekannt als „Universität der Großregion“ (Universität des Saarlandes, Université de Liège, Université du Luxembourg, Université Paul Verlaine – Metz, Nancy Université, TU Kaiserslautern, Universität Trier), ebenso am Bodensee durch die Internationale Bodensee-Hochschule (IBH) (s. auch Kap. 5.3.5).

Generell kann in den Regionen jedoch nicht von einer gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungspolitik gesprochen werden. Vielmehr ist diese Politik weiterhin national ausgerichtet: Die vorhandenen Hochschulen haben nur in Ansätzen ein grenzüberschreitend arbeitsteiliges Profil entwickelt, und viele Angebote machen sich gegenseitig Konkurrenz. Auch die Sprachbarrieren wirken sich bis heute nachteilig auf die Vernetzung der Hochschulen und die Mobilität der Studierenden aus. (TU Dresden 2010a: 22f)

### Verkehr

Stärken der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume liegen insbesondere in den gut ausgebauten innerregionalen Verkehrsstrukturen. Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wurden in vielen Regionen grenzüberschreitende Tarifverbände bzw. grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Tarifverbänden oder Übergangstarife eingerichtet. Einige Teilräume verfügen auch über eine gute überregionale Einbindung in europäische Achsen. Hierzu zählen insbesondere die Trinationale Metropolregion Oberrhein (Achsen Rhein-Main – Karlsruhe – Basel – Zürich und Paris – Karlsruhe – Budapest) sowie die Großregion SaarLorLux (Achse Rhein-Neckar – Saarbrücken – Paris). (TU Dresden 2010a: 22)

Defizite ergeben sich in einigen Teilräumen bei der überregionalen Anbindung sowie bei der Anbindung an die Transeuropäischen Netze (TEN) abseits der genannten Achsen. Flaschenhälse der TEN sind insbesondere in Grenzlräumen zu beobachten. Standortnachteile lassen sich zudem beim grenzüberschreitenden ÖPNV erkennen. In keiner der Regionen gibt es bisher eine gemeinsame Planung und Umsetzung eines grenzüberschreitenden Mobilitätskonzeptes. Die Bahnreisezeiten sind häufig nicht mit

denen des motorisierten Individualverkehrs konkurrenzfähig, weshalb ein geringer Anteil der Schiene am Gesamtverkehrsaufkommen für die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume typisch ist. (TU Dresden 2010a: 22)

Die Verkehrsstrukturen sind nach wie vor national orientiert, was zu ineffizienten Doppelstrukturen und mangelnder Vernetzung vorhandenen Infrastrukturen führt. In den Regionen fehlen internationale Luftdrehkreuze; eine Ausnahme ist der Flughafen Zürich. Die Nutzung bzw. arbeitsteilige Vernetzung der bestehenden Flughäfen ist suboptimal. (TU Dresden 2010a: 22)

### Kultur

Die kulturelle Vielfalt ist eine Stärke der Grenzregionen; hier finden sich unterschiedliche Kulturen, Sprachen, Traditionen und Bräuche. Eine Besonderheit der Grenzregionen sind Identifikationsanker mit grenzüberschreitender Symbolkraft. Dies sind etwa der Aachener Dom und der Karlspreis, die Dreiländerpunkte entlang der Grenzen oder auch gemeinsame Bräuche wie die alemannische Fasnet. Internationale Ausstrahlung besitzen die UNESCO-Welterbestätten, die in den MORO-Regionen, auch im Vergleich zu anderen Metropolregionen in Deutschland, sehr zahlreich vertreten sind. Allerdings fehlt auch hier die effektive Vernetzung sowie die gemeinsame Außendarstellung und Vermarktung weitgehend. (TU Dresden 2010a: 15f)

Vergleichsregion	UNESCO-Welterbestätten
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	Klosterinsel Reichenau im Bodensee Stiftsbezirk in St. Gallen
Trinationale Metropolregion Oberrhein	Die Grande Île von Straßburg Festungsanlage von Vauban in Neuf-Brisach
Großregion SaarLorLux	Dom zu Speyer Römische Baudenkmäler, Dom und Liebfrauenkirche in Trier Völklinger Hütte Oberes Mittelrheintal Die Plätze Stanislas, de la Carrière, d'Alliance in Nancy Altstadtviertel und Festungen von Luxemburg Schiffshebewerke des Canal du Centre Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien Jungsteinzeitliche Feuersteinminen bei Spiennes (Mons) Liebfrauenkathedrale in Tournai
Euregio Maas-Rhein	Aachener Dom Flämische Beginenhöfe Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien
Metropolregion Nürnberg	Altstadt von Bamberg
Metropolregion Hannover-BS-GÖ-WOB	Dom St. Mariae und Michaeliskirche in Hildesheim
Metropolregion Mitteldeutschland	Die Bauhaus-Stätten in Dessau und Weimar Ensemble Klassisches Weimar Dessau-Wörlitzer Gartenreich Wartburg bei Eisenach Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg Stiftskirche, Schloss und Altstadt in Quedlinburg

Abb. 16: UNESCO-Welterbestätten (TU Dresden 2010a: 16; verändert)

# ■ Kapitel 2 im Überblick

## Die MORO-Regionen als Beispiele für die spezifische Situation von Grenzregionen

Das Kapitel porträtiert die vier MORO-Regionen. Trotz der Bandbreite der raumstrukturellen und funktionalen Merkmale sowie den Unterschieden in der grenzüberschreitenden Kooperation zeigen sich parallele Entwicklungen und Gemeinsamkeiten, die diese grenzüberschreitenden Verflechtungsräume von anderen peripheren oder eher ländlich strukturierten Grenzregionen deutlich unterscheiden.

Deshalb orientierte sich die Analyse der Standortvor- und -nachteile in den MORO-Regionen an den metropolitanen Standortfaktoren, auch um den Beitrag grenzüberschreitender Verflechtungsräume zu Wachstum und Innovation auf den Prüfstand zu stellen. Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass große Teilgebiete der untersuchten Grenzregionen Potenziale aufweisen, die sich mit denen kleinerer deutscher Metropolregionen wie Nürnberg, Hannover oder Mitteldeutschland vergleichen lassen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass grenzüberschreitende Verflechtungsräume spezifische Chancen im Wettbewerb der Regionen besitzen, sich jedoch auch besonderen Herausforderungen gegenübergestellt sehen, die sich einerseits aus der individuellen Entwicklung der nationalen Teilräume, andererseits explizit aus deren Grenzlage ergeben.



Euregio Maas-Rhein



Großregion SaarLorLux



Trinationale Metropolregion Oberrhein



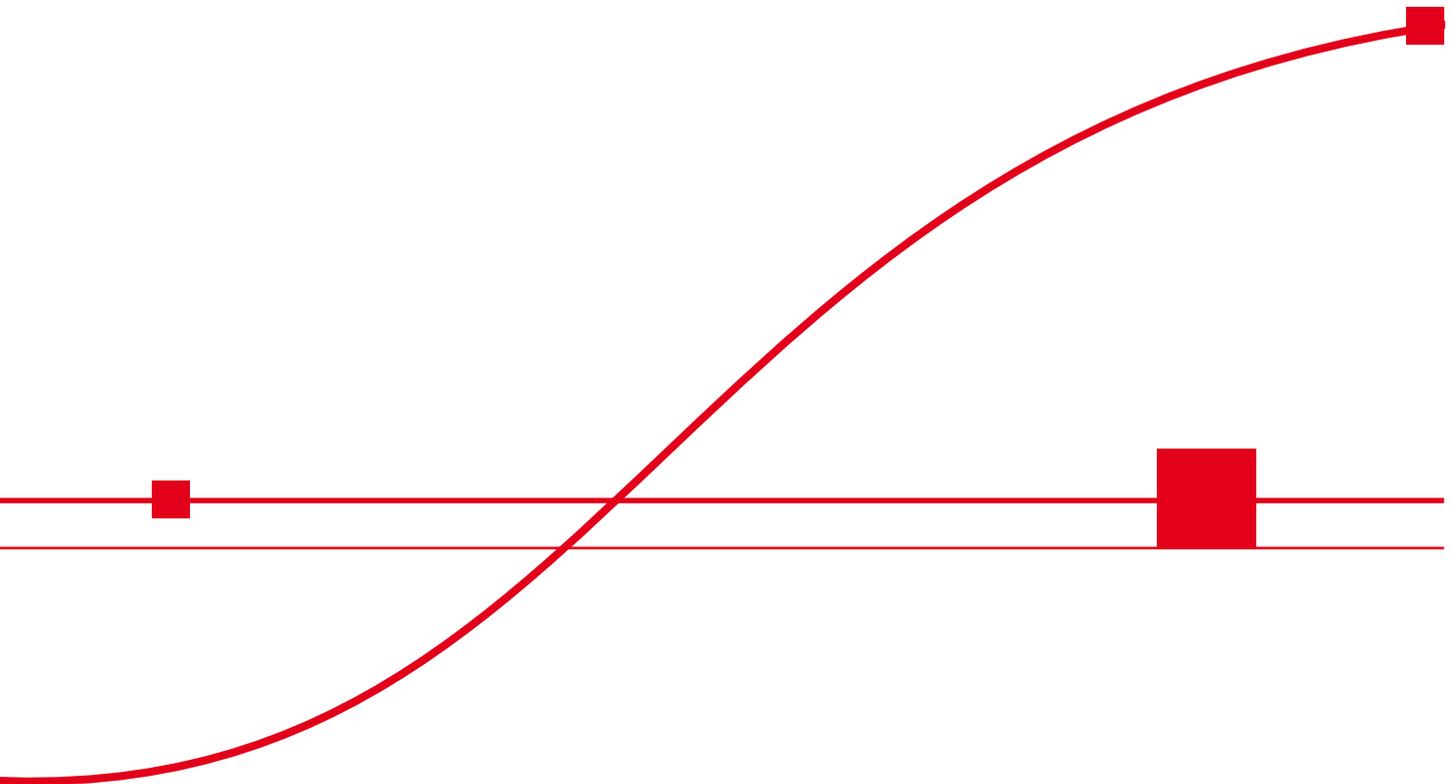
Bodenseeregion



Grenzüberschreitende metropolitane

# VERFLECHTUNGS- RÄUME ALS RAUMTYPUS

---



---

## 3.1 ANNÄHERUNG AN EINE DEFINITION

---

Was zeichnet grenzüberschreitende (metropolitane) Verflechtungsräume aus? Die Positionierung im raumordnungspolitischen Diskurs erfordert eine tragfähige Begriffsbestimmung. Sie ist Voraussetzung dafür, dass diese Räume als eigener Raumtypus und zentrales Handlungsfeld einer wettbewerbsorientierten und integrativen Raumentwicklungspolitik wahrgenommen werden. Nur so lassen sich den besonderen Potenzialen und Herausforderungen dieses Raumtyps auch geeignete Politiken und Fördermaßnahmen gegenüberstellen. Ohne ein tragfähiges und praktikables Begriffs- und Selbstverständnis wird dies nicht gelingen.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen eine besondere Rolle auf nationaler und europäischer Ebene zukommt: Diese bezieht sich sowohl auf die Möglichkeit, Wachstum und Innovation zu erzeugen, als auch auf das strategische Potenzial dieser Grenzregionen für den europäischen Integrationsprozess. Um diese Rolle ausfüllen und das notwendige „Gewicht“ in den raumordnungspolitischen Diskurs einbringen zu können, stehen hier – vergleichbar zu den europäischen Metropolregionen in Deutschland – großräumige Regionalisierungsprozesse im Vordergrund.

Damit wird eine nähere Betrachtung derjenigen Merkmale erforderlich, die für eine Charakterisierung sowie zur Definition und räumlichen Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume geeignet sind. Grundlagen hierzu waren die Ergebnisse des ersten MORO-Projekt-Workshops im Dezember 2008. Hier wurde ein erstes Set möglicher Kriterien und Indikatoren zu spezifischen Merkmalen von Grenzübereichern in enger Kooperation mit dem BBSR erarbeitet. Dieses bezog sich auf metropolitane Funktionen, die raumstrukturelle Differenzierung der Regionen sowie grenzüberschreitende Verflechtungen.

Insbesondere die Metropolfunktionen wurden in ihrer Bedeutung für die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu Beginn des MORO sehr kontrovers diskutiert. Die Untersuchung des BBSR „Metropolräume in Europa“, die während der Laufzeit des MORO fertig gestellt wurde, erwies sich hier als außerordentlich hilfreich (BBSR 2010). Durch den Vergleich der für ganz Europa gesammelten Daten konnten metropolitane Funktionen auf gesamteuropäischer Ebene bestimmt werden. Die Ergebnisse der

Studie unterstützten die Einschätzung der metropolitanen Situation in den beteiligten Grenzregionen maßgeblich. Die raumstrukturellen Differenzierungen wurden über die Ausprägung des städtischen Systems nachvollzogen (BBR 2009b). Im Rahmen einer Expertise<sup>12</sup> wurden Möglichkeiten (und Grenzen) einer Erfassung grenzüberschreitender Verflechtungen dargelegt.

Es zeigte sich, dass eine (scheinbar) objektive inhaltliche und territoriale Definition der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume auf Basis der vorhandenen Statistiken und Daten derzeit nicht möglich ist. Dennoch lassen sich aus den vorliegenden Untersuchungen eine Reihe von Erkenntnissen in Bezug auf eine angemessene Begriffsbestimmung und auch Abgrenzung gewinnen. Die analytische Annäherung dient aus diesem Grund in erster Linie dazu, das strategische Profil des Raumtyps zu schärfen und eine Anschlussfähigkeit für den raumordnungspolitischen Diskurs herzustellen. Deshalb liegt es nahe, eine ähnliche Vorgehensweise wie bei der Festlegung der Metropolregionen in Deutschland zu wählen: Auf Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) könnte eine generelle Etablierung des Raumtyps auf der Grundlage spezifischer Merkmale erfolgen, jedoch ohne eine territoriale Abgrenzung bzw. konkretere inhaltliche Ausgestaltung, die von den Regionen selbst noch zu leisten wäre.

Nach innen, d.h. für das „Region-Building“, stehen hierbei gemeinsame Kooperationsinteressen und Identifikationsobjekte im Vordergrund. Kooperationsinteressen können dabei nicht nur aus raumstrukturellen Verflechtungen, sondern auch aus gemeinsamen Stärken und Schwächen oder politischen Leitvorstellungen entstehen. Als Identifikationsobjekte kommen aus räumlicher Perspektive beispielsweise historische oder naturräumliche Gegebenheiten in Frage, wie die Regionen Bodensee und Oberrhein mit ihren grenzüberschreitenden Institutionen belegen. Letztlich handelt es sich bei der Frage der territorialen Abgrenzung nicht um eine raumanalytische, sondern um eine politische Frage. Die Regionsfindung muss auf freiwilliger Basis im Rahmen der regionalen Selbstorganisation gelingen.

Es ist generell festzuhalten, dass metropolitane Grenzregionen als Raumtypus über ein gemeinsames Selbstverständnis definiert werden sollten. Dies bedeutet, dass sich

---

<sup>12</sup> Expertise „Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Analysen zu Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit in vier Grenzräumen“ 2009; Prof. Dr. Thorsten Wiechmann (TU Dresden) in Kooperation mit Dr. Robert Knippschild (TU Dresden), Dr. Hélène Roth (Paris); im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“

die beteiligten Regionen auf konstituierende Merkmale verständigen müssen. Hierzu wurden im Rahmen des MORO intensive Diskussionen geführt und schlussendlich vier konstituierende Aspekte vereinbart (BMVBS 2010b: 6). Hierzu zählen

1. grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten
2. bestehende institutionelle Vereinbarungen über die großräumige grenzüberschreitende Zusammenarbeit
3. großräumige Regionalisierungsprozesse und polyzentrische Raumstruktur
4. metropolitane Standortfaktoren sowie Potenziale für Wachstum und Innovation

## 3.2 GRENZÜBERSCHREITENDE FUNKTIONALE VERFLECHTUNGEN UND GEMEINSAMKEITEN

Die untersuchten MORO-Regionen schließen grenzüberschreitende Agglomerationen oder Städtenetze ein, in denen sich intensive Verflechtungen ausbilden konnten. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche wie Wirtschaftskluster, Arbeitsmärkte und Ausbildungsangebote, Dienstleistungen im Einzelhandel oder Gesundheitswesen, Verkehrsnetze oder auch Kultureinrichtungen und Freizeitangebote. Intensität und Reichweite grenzüberschreitender Verflechtungen bilden die funktionale Integration in Grenzregionen ab und besitzen damit eine besondere Bedeutung für diesen Raumtypus.

Gleichartigkeit und Gemeinsamkeiten der Teilräume können die Herausbildung grenzüberschreitender Verflechtungen befördern. Als weitere wichtige „Motoren“ für grenzüberschreitende Verflechtungen gelten zudem das Strukturgefälle zwischen nationalen Teilräumen, das insbesondere in Form eines Lohn-, Kaufkraft-, Preis- oder Bodenpreisgefälles relevant wird, oder auch „arbeitsteilige“ Strukturen und demographische Unterschiede, die jeweils Impulse für Verflechtung und Integration setzen können.

Das im Rahmen der Expertise der TU Dresden (2009, s. Fußnote 12) untersuchte Indikatorenset bezieht sich deshalb auf die beiden Kategorien „Grenzüberschreitende Verflechtungen und Kooperationsstrukturen“ sowie „Strukturgefälle als Motor für grenzüberschreitende Verflechtungen“ (TU Dresden 2009: 11):

Themenbereich	Indikatorbereich
<b>Kategorie</b> Grenzüberschreitende Verflechtungen und Kooperationsstrukturen	
Arbeitsmarkt, Bildung, Hochschulen	Grenzpendler Bilinguale Ausbildungsangebote (insb. Sprachen) Kooperationen von Hochschulen und Hochschulinstitutionen Ausbildungspendler (inkl. Studierende) Schul- und Kindergartenbesuche Absolventenströme
Wirtschaft, Dienstleistungen, Gesundheit	Wirtschaftskluster Kundenströme Dienstleistungen Kundenströme Einzelhandel Kooperationen im Gesundheitswesen Patientenströme Grenzüberschreitende Konferenzen, Messen, Kongresse
Verkehre	Intensität des Grenzverkehrs Grenzüberschreitende ÖPNV-Angebote
Wohnbevölkerung	Anzahl der Wohnsitze von Ausländern aus den Nachbarstaaten Grenznahe Umzüge
Kultur, Freizeit, Erholung	Kooperationen zwischen kulturellen und Naherholungseinrichtungen Grenzüberschreitende Einzugsgebiete von kulturellen Einrichtungen Grenzüberschreitendes Erholungs- und Freizeitverhalten
Regionalentwicklung, Flächennutzung	Grenzüberschreitende (INTERREG-) Projekte Gemeinsame Dokumente und Strategien Kontinuierliche grenzüberschreitende Abstimmung
<b>Kategorie</b> Strukturgefälle als „Motor“ für grenzüberschreitende Verflechtungen	
Lohngefälle	Verfügbares Nettoeinkommen privater Haushalte
Kaufkraftgefälle	Kaufkraft
Preisgefälle	Preisniveau
Bodenpreisgefälle	Kaufwert für Bauland

Abb. 17: Indikatorenset zur Operationalisierung grenzüberschreitender Verflechtungsräume (TU Dresden 2009: 11)

## Schwierige Datenverfügbarkeit und hoher Erhebungsaufwand

Die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten auf Gemeinde- oder NUTS III<sup>13</sup>-Ebene erwies sich in den untersuchten Grenzräumen insgesamt als außerordentlich schwierig und lückenhaft. Zwar existieren in allen vier Grenzräumen grenzüberschreitende Statistikplattformen bzw. Informationssysteme (Statistikplattform Bodensee, Geoportal DACH+ für Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein, 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 nicht hinreichend auf die Belange der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume ausgerichtet sind.

Des Weiteren liegen zahlreiche Untersuchungen, Projekte und Initiativen vor, 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 MORO-Regionen 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.

Zusammenfassend bestehen Datenprobleme insbesondere bezüglich

- der allgemeinen schlechten 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.

## Indikatoren für die funktionale Integration in den Grenzregionen

Ein wichtiger Indikator für grenzüberschreitende Verflechtungen sind die grenzüberschreitenden Berufspendler. Starke wirtschaftliche Standorte setzen hier entscheidende Impulse. So legen die Ergebnisse des ESPON-Projekts „Metroborder“ den Schluss nahe, dass eine wissensbasierte Wirtschaft in Zusammenhang mit internationalen Finanzzentren (Luxemburg, Zürich, Genf, Monaco) oder Aktivitäten im Hightech-Sektor (Basel) ausschlaggebend für die Intensität grenzüberschreitender Arbeitsmarktverflechtungen sind (ESPON/University of Luxembourg 2010: 10f, 39f).

In der Großregion SaarLorLux lassen sich sehr ausgeprägte Pendlerströme nachweisen (Statistische Ämter der Großregion 2008: 19). Diese orientieren sich vor allem nach Luxemburg: So verlassen täglich 62 500 Lothringer, rund 25 000 Wallonen, knapp 21 000 Rheinland-Pfälzer und 5 300 Saarländer ihre Heimat, um im Nachbarstaat Luxemburg zu arbeiten. Der zweitbeliebteste Arbeitsort ist das Saarland mit 43 000 Einpendlern. Insgesamt gibt es 170 000 interregionale Grenzpendler. Im europäischen Vergleich erreicht die Großregion mit Luxemburg damit Spitzenwerte (ESPON/University of Luxembourg 2010: 38f, 44).

Starke Pendlerströme prägen auch den Arbeitsmarkt in der REGIO Bodensee. Im Jahr 2009 pendelten etwa 39 000 Personen über Staatsgrenzen hinweg zu ihren Arbeitsplätzen. Das



Abb. 18: Grenzüberschreitende Berufspendler (Statistische Ämter der Großregion 2008: 19)

13 In Deutschland bilden die Länder die NUTS I-, die Regierungsbezirke die NUTS II- sowie die Landkreise und Kreisfreien Städte die NUTS III-Ebene.

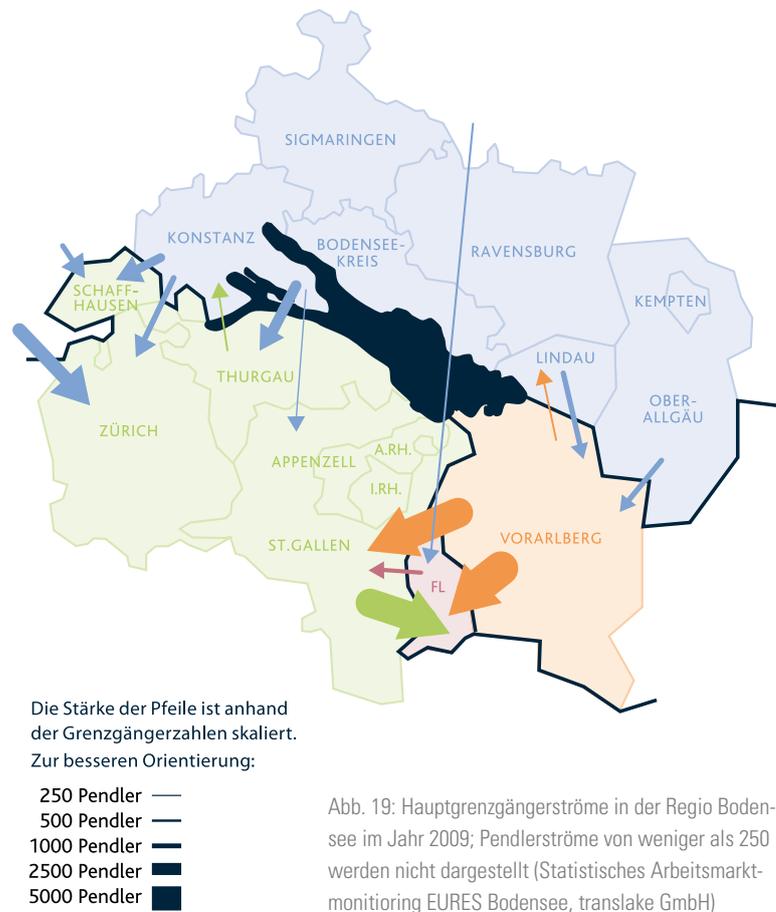
Fürstentum Liechtenstein ist mit fast 17 000 Einpendlern der Hauptmagnet für Grenzgänger in der internationalen Bodenseeregion. Die Hälfte der in Liechtenstein Beschäftigten haben einen Wohnsitz auf der anderen Grenzseite. Große Bedeutung kommt ebenso der Schweiz zu: der Kanton St. Gallen mit über 6 800 Einpendlern, der Kanton Zürich mit über 5 900 Einpendlern. Ähnliche Zahlen liegen für andere Schweizer Kantone vor. Deutlich weniger Arbeitnehmer pendeln in die deutschen Landkreise. Hier haben der Landkreis Konstanz mit 738 Einpendlern – vorwiegend aus der Schweiz – und der Landkreis Lindau mit etwas über 500 Einpendlern – überwiegend aus Österreich – die größte Attraktivität für Beschäftigte aus dem benachbarten Ausland. (translake GmbH 2010: 3)

Durch die Grenzpendler entstehen in beiden Regionen rege Austauschbeziehungen. Allerdings zeigt sich hier bereits die schwierige Datenverfügbarkeit: So liegen nur für die Bodenseeregion flächendeckend Daten zu Grenzpendlern auf Gemeindeebene aus dem Jahr 2006 vor. Die Daten belegen kleinräumige Verflechtungen, die grundsätzlich 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.

Gerade wenn es um grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Zusammenhang mit dem Leitbild „Wachstum und Innovation“ geht, sollten Verflechtungen im wissenschaftlichen Bereich aufgegriffen werden. Diese lassen sich beispielhaft in der Bodenseeregion mit knapp 30 akademischen Einrichtungen bei ca. 3,8 Mio. Einwohnern nachweisen. Dieses dichte Netzwerk aus Hochschul- und Forschungseinrichtungen in Kombination mit einer starken wissensorientierten Wirtschaftsstruktur hat allgemein positive Auswirkungen auf die Region. Über die Internationale Bodensee-Hochschule (IBH) sind über 27 Hochschulen grenzüberschreitend verbunden. Mittlerweile wurden über 40 grenzüberschreitende Projekte zur Stärkung des Wissens- und Technologietransfers realisiert und zehn kooperative Studiengänge in das Lehrangebot aufgenommen. Abgesehen von den hochschulbezogenen Bildungs- und Forschungseinrichtungen gibt es zahlreiche außeruniversitäre Forschungs- und Kompetenzzentren, die

in enger Zusammenarbeit mit Unternehmen vor Ort stehen (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 27).

Ein Beispiel für das oftmals stark ausgeprägte Strukturgefälle zwischen den nationalen Teilräumen in Grenzregionen ist die Nutzung niedriger Baulandpreise zur Verlagerung des Wohnsitzes über die Grenze. Den Indikatorbereichen „Wohnsitze von Einwohnern aus den Nachbarstaaten“



sowie „Grenznahe Umzüge“ wird deshalb eine besondere Bedeutung zugesprochen. Daten zu grenznahen Umzügen fehlen jedoch gegenwärtig noch. 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: Die Abbildung 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 der grenznahen



Abb. 20: Mitgliedshochschulen der Internationalen Bodenseehochschule (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 26)

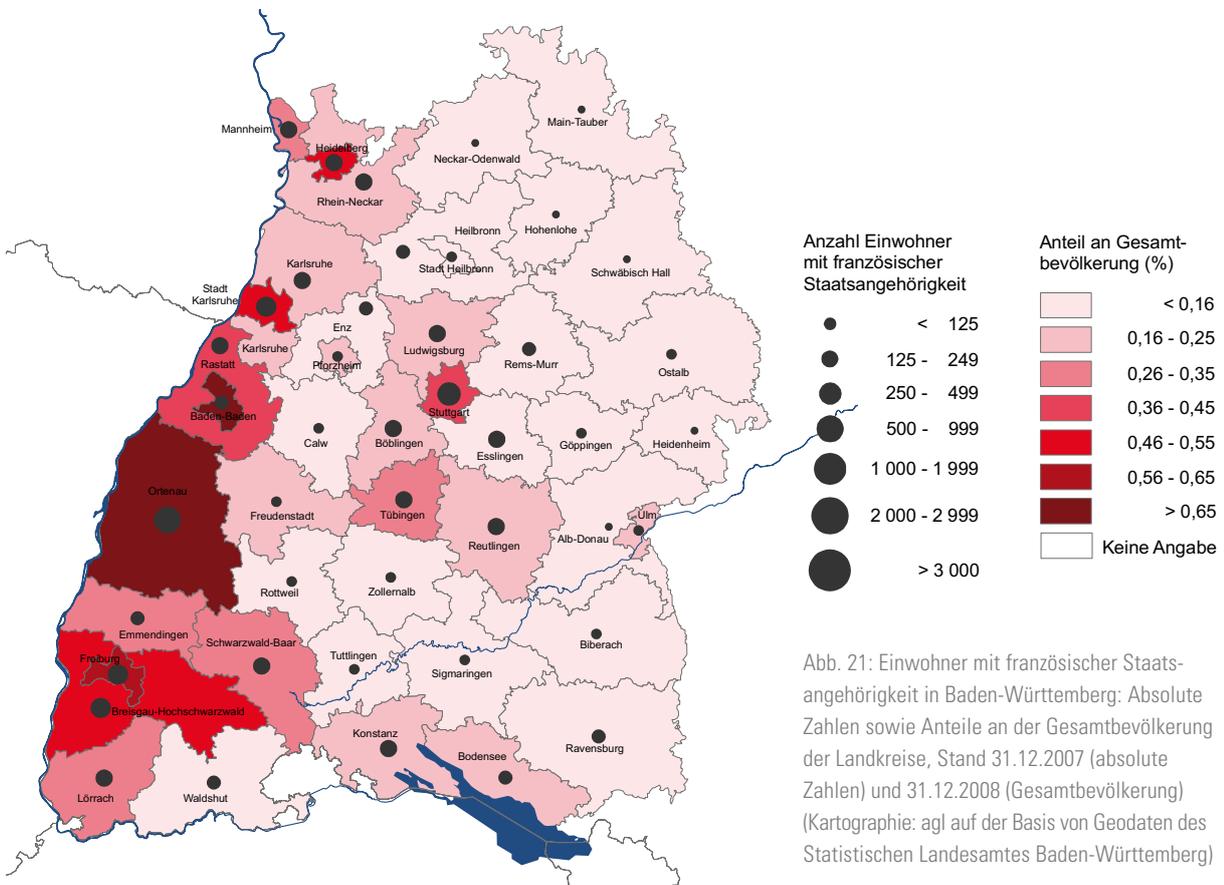


Abb. 21: Einwohner mit französischer Staatsangehörigkeit in Baden-Württemberg: Absolute Zahlen sowie Anteile an der Gesamtbevölkerung der Landkreise, Stand 31.12.2007 (absolute Zahlen) und 31.12.2008 (Gesamtbevölkerung) (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg)

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. (BMVBS 2010b: 7f)

### **Intensive funktionale Verflechtungen bleiben auf den grenznahen Raum beschränkt**

Für die grenznahen Bereiche lassen sich in den untersuchten MORO-Regionen funktionale Verflechtungen gut nachvollziehen. Großräumige Regionalisierungsprozesse, die den administrativen Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation beispielsweise der Großregion SaarLorLux oder der Trinantionalen Metropolregion Oberrhein abbilden, können analytisch

allerdings nicht belegt werden (TU Dresden 2010b: 8). Die Zielvorstellungen einer verstärkten internationalen Wahrnehmbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit, die dem Konzept der Metropolregionen zugrunde liegen, sprechen jedoch tendenziell für größere Regionsabgrenzungen. Im Sinne des Leitbilds „Wachstum und Innovation“ ist es deshalb zielführend, durch größere Raumzuschnitte eine kritische Masse zu erzeugen, um die überregionale Wahrnehmbarkeitsschwelle zu erreichen. Insbesondere zur Identifizierung und Förderung spezifischer Entwicklungspotenziale der Grenzregionen – zum Beispiel im Bereich komplementärer mittel- bis oberzentraler Funktionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg – sind großräumigere Zuschnitte sinnvoll.

## **3.3 INSTITUTIONELLE VEREINBARUNGEN GRENZÜBERSCHREITENDER ZUSAMMENARBEIT**

Im Vergleich zu den (meisten) Metropolregionen in Deutschland zeichnen sich grenzüberschreitende Verflechtungsräume durch seit Jahrzehnten etablierte institutionelle Kooperationsstrukturen aus, die großräumige Regionalisierungsprozesse über nationalstaatliche Grenzen hinweg nachvollziehen. Deshalb treffen Initiativen wie das MORO oder auch das ESPON-Projekt „Metroborder“ auf bereits seit Jahrzehnten verfasste Grenzregionen. Daraus ergibt sich eine direkte Möglichkeit, neue Konzepte in bestehenden institutionellen Arrangements zu verankern, allerdings auch die Herausforderung, damit verbundene Routinen und administrative Handlungsräume auf neue Herausforderungen anzupassen.

### **Früher Aufbau von Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit<sup>14</sup>**

Alle vier MORO-Regionen weisen eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf (s. Kap. 2). Charakteristisch ist, dass diese in ihrer Basis letztlich bereits in den frühen 1970er Jahren etabliert wurden, dass sie ihre Grundstrukturen bis heute weitgehend erhalten haben, dass aber gleichwohl im Laufe der Jahre sehr spezifische Anpassungen und Entwicklungen erfolgt sind. Meist waren die Auslöser der Kooperation bestimmte Probleme, die es grenzüberschreitend zu lösen galt. Es handelt sich dabei in

erster Linie um administrative Institutionenbildung:

- Die Großregion blickt auf die Gründung der deutsch-französisch-luxemburgischen Regierungskommission und der Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz in den Jahren 1969 bis 1971 zurück.
- Am Bodensee mündete vor allem die Diskussion um eine Intensivierung der Zusammenarbeit im Umweltschutz letztlich in der Gründung der Internationalen Bodensee Konferenz 1972.
- Am Oberrhein erfolgte die Gründung der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission und der späteren Oberrheinkonferenz im Jahr 1975 durch das Bonner Abkommen. Dies war ein Meilenstein in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein.
- In der Euregio entstand 1975 mit der Gründung der Stiftung Maas-Rhein die erste grenzüberschreitende Institution in der Region, die in abgewandelter Form heute noch Bestand hat.

Der kontinuierliche Ausbau der Kooperationsstrukturen vollzog sich insbesondere in den 1980/1990er Jahren. In diesen beiden Jahrzehnten wurden Vertretungsorgane für

<sup>14</sup> Die Kooperations- und Governancestrukturen werden eingehend in Kapitel 4 analysiert.

die Abgeordneten des Raumes gewählt:

- Der Interregionale Parlamentarierrat ist seit 1986 das legislative Organ der Großregion. Modellhaft wurden erstmals in der EU Parlamentarier gewählt und mit der Bearbeitung grenzüberschreitender Belange beauftragt. Obwohl keine legislativen Befugnisse bestehen, hat dieses Gremium bis heute Bestand und war sogar Vorbild für die Einführung des Oberrheinrates.
- 1995 wurde in der Euregio Maas-Rhein der Entschluss zur Gründung des Euregiorats getroffen.
- Das jüngste Gremium dieser Zeit ist der 1997 gegründete Oberrheinrat zwischen dem Elsass, Baden, der Nordwestschweiz und der Südpfalz.

Eine weitere Phase, die ab Beginn des Jahres 2000 einsetzt, kann als „ebenen-spezifische Differenzierung“ bezeichnet werden. Kennzeichnend hierfür ist beispielsweise die Schaffung von (kommunal getragenen) Eurodistrikten und Städtenetzen bzw. die Durchführung grenzüberschreitender Projekte. Nicht-institutionelle Formen der grenzüberschreitenden Kooperation gewannen seitdem an Bedeutung (Euro-Institut 2010: 8). Hierbei ist vor allem die Öffnung der bisherigen stark staatlich dominierten Strukturen zu erkennen, was wiederum positive Auswirkungen für die Mobilisierung von neuen Partnern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft hatte (s. Blatter/Scherer 2006: 283).

- Die Oberrhein-Region verfügt mittlerweile über vier Eurodistrikte unterschiedlicher Entwicklungsstufen: REGIO PAMINA, Strasbourg-Ortenau, Freiburg/Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrict Basel.
- In der Großregion entstand zur Verbesserung und Verankerung der Organisationsstruktur der Zusammenarbeit der Eurodistrict SaarMoselle.
- Die Schaffung des Eurodistrikts Aachen-Heerlen in der Euregio befindet sich derzeit in der Projektphase.
- Seit 1999 als Bodensee Agenda 21 bekannt konnten im Zusammenhang mit der Internationalen Bodensee Konferenz eine eigene Geschäftsstelle und 13 Anlaufstellen aufgebaut werden.

### **Intensive Netzwerk- und Projektarbeit im Rahmen von INTERREG**

Grenzüberschreitende Netzwerke und Projekte wurden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem INTERREG-Programm ab Anfang der 1990er Jahre intensiv gefördert. In allen MORO-Regionen konnten in dieser Zeit durch die Regionalpolitik der EU im Rahmen von

INTERREG viele Projekte umgesetzt werden. Durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG stand fortan nicht nur eine substantielle Finanzierung für konkrete Projekte zur Verfügung, die zu einer quantitativen und qualitativen Ausweitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt, es wurde über die Europäische Förderpolitik auch ein sehr spezifisches Handlungsmodell eingeführt. Dieses beeinflusste mit Elementen wie Konsultation, Partnerschaftsprinzip, Kofinanzierungsnotwendigkeit, Programmplanung und -begleitung etc. direkt die praktische Ausgestaltung der bestehenden Kooperationsansätze in den vier MORO-Regionen (Euro-Institut 2010: 7f, s. Kap. 6).

Eine klare „INTERREG-Phase“ wie in der Bodenseeregion (Blatter/Scherer 2006: 283) kann allerdings nicht für alle MORO-Regionen nachgewiesen werden. Am Bodensee wird von der Hochphase der grenzüberschreitenden Kooperation (1990-2000) erst seit der Einführung von INTERREG gesprochen, mit der eine ausgeprägte Intensivierung der Kooperation und der Gründung neuer Gremien und Netzwerke einherging: Bereits 1994 ließen sich über 250 Institutionen und Gremien auf allen Ebenen der Bodenseeregion identifizieren (Scherer/Schnell 2002: 3ff).

### **Erfahrungen mit grenzüberschreitender Kooperation als Schlüsselkompetenz**

Hierarchische Steuerungsoptionen und formale Sanktionierungsmöglichkeiten fehlen im grenzüberschreitenden Kontext weitgehend. Die Akteure sind somit auf ein freiwilliges Aushandeln von Interessen und eine konsensorientierte Zusammenarbeit angewiesen. Gleichzeitig müssen sie eine Rückbindung erzielter Konsense und grenzüberschreitender Politiken in die jeweiligen nationalen Systeme gewährleisten.

In etablierten Grenzregionen haben sich vielfältigste darauf ausgerichtete Kooperationsstrukturen und -kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen herausgebildet, die sowohl institutionelle als auch zivilgesellschaftliche Routinen im Umgang mit der „Grenze“ auszeichnen. So entstandene Strukturen und Praktiken sind – im Vergleich zu innerstaatlichen regionalen Handlungsräumen – konstituierend für Grenzregionen. Sie entwickelten sich unter spezifischen und oft schwierigen Bedingungen: kulturelle Unterschiede und Sprachbarrieren, Aufeinandertreffen unterschiedlicher Rechts-, Politik-, Verwaltungs- und Planungssysteme sowie institutionelle Asymmetrien, (bislang) fehlende transnationale Rechtsinstrumente und unmittelbare politische Legitimationsverfahren (s. hierzu Euro-Institut 2010, Knippschild 2009).

Die Erfahrungen mit den Herausforderungen und besonderen Rahmenbedingungen in Grenzregionen begründen eine Schlüsselkompetenz der Akteure und Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation für eine erfolgreiche (territoriale) Zusammenarbeit in Europa.

## 3.4 GROSSRÄUMIGKEIT UND POLYZENTRISCHE RAUMSTRUKTUR

Bei den grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräumen stehen – vergleichbar zu den Metropolregionen in Deutschland – großräumige Regionalisierungsprozesse im Vordergrund. Es geht um die Herausbildung großer, im europäischen oder auch globalen Maßstab wettbewerbsfähiger Kooperations- und Handlungsräume. Das Interesse richtet sich demnach nicht in erster Linie auf einzelne Stadt- oder Arbeitsmarktregionen, kleinere Agglomerationen oder Eurodistrikte.

Die großräumigen Zuschnitte der MORO-Regionen wurden schon festgelegt, als es erste grenzüberschreitende Kooperationstendenzen gab. Im Laufe der Zeit ist eine Ausdehnung der Grenzen bemerkbar, so zumindest in drei der vier MORO-Regionen.

- Am Oberrhein geschah dies 1975 durch das Bonner Abkommen. Bis heute ist der Regionszuschnitt unverändert geblieben.

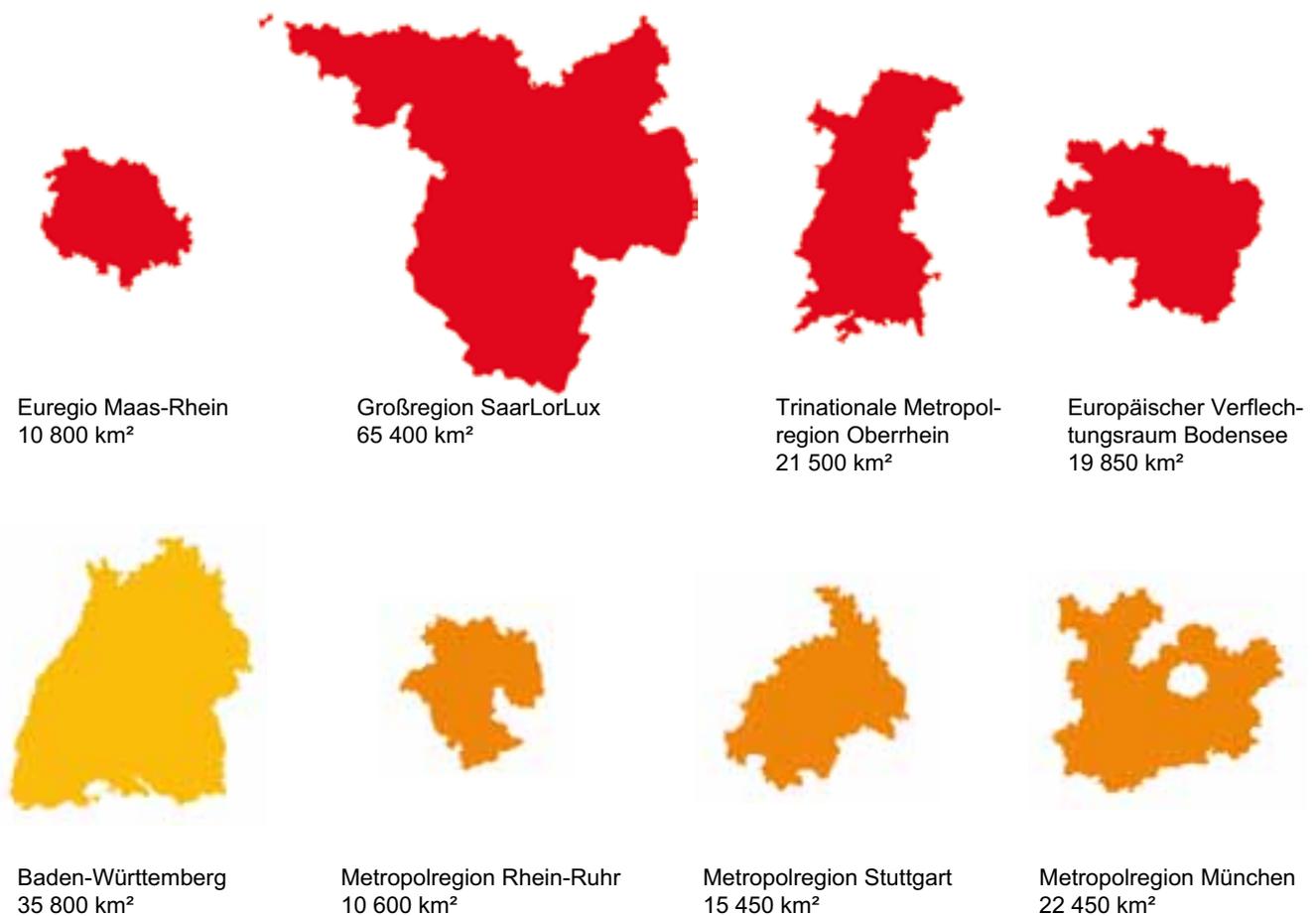
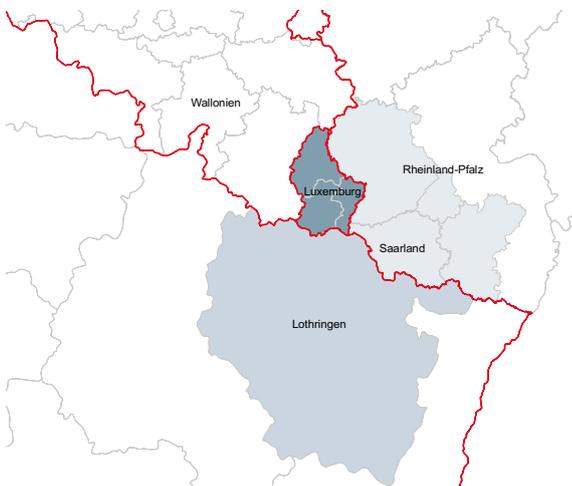


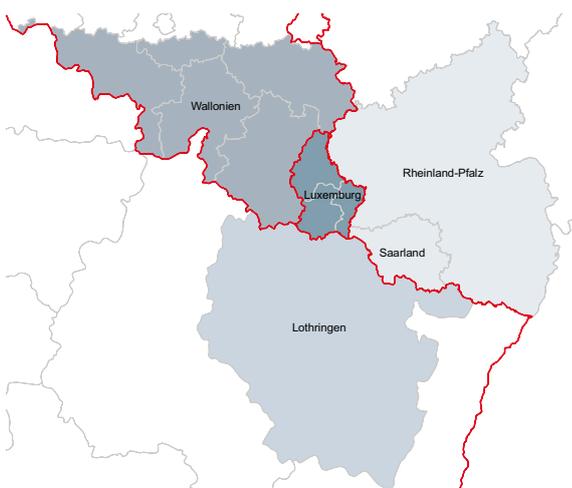
Abb. 22: Großräumige Regionalisierungen (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen)



Erster Zusammenschluss Saarland-Lothringen-Luxemburg



1971: Gründung der Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz



1986: Gründung des Interregionalen Parlamentarierrats (IPR)  
2007-2013: INTERREG IV A-Fördergebiet

Abb. 23: Der SaarLorLux-Raum – Unterschiedliche Abgrenzungen im Erweiterungsprozess (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; s. hierzu Schulz 1997)

- Die Großregion ist dagegen durch progressive Erweiterungen entstanden: Setzte sich der Verflechtungsraum zunächst nur aus dem Saarland, Luxemburg und Lothringen (SaarLorLux) zusammen, so umfasst er heute zudem Wallonien, die französische und die deutsche Gemeinschaft Belgiens sowie Rheinland-Pfalz.
- Auch in der Euregio kam es zu Erweiterungen: 1987 kam Lüttich dazu, 1992 die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.
- Erweiterungen um den Kanton Appenzell in der Bodenseeregion (Gebietskulisse der IBK) fanden 1993 statt; fünf Jahre später kamen Liechtenstein und Zürich hinzu.

Genauer eingegangen wird an dieser Stelle auf den Erweiterungsprozess der Großregion. Der grenzüberschreitende Zusammenschluss vom Saarland, Lothringen und Luxemburg wurde im Zuge der Einführung der Regionalkommission um die rheinland-pfälzischen Regionen Trier und Westpfalz sowie den Landkreis Birkenfeld ausgedehnt. Durch die Gründung des Interregionalen Parlamentarierrats kamen auch die restlichen Gebiete von Rheinland-Pfalz und Wallonien hinzu. Die Gesamtheit dieser Teilräume ist deckungsgleich mit der Großregion SaarLorLux und seit Beginn der vierten Strukturfondsperiode (2007-2013) mit der Fördergebietskulisse für das Programmgebiet Großregion.

Ein Blick auf die Raumstruktur der MORO-Regionen zeigt, dass es sich um polyzentrische Regionen handelt. Sie weisen eine hoch differenzierte Raumstruktur auf und integrieren neben Agglomerationen und Stadtregionen auch ländlich strukturierte Räume. Die Einzugsbereiche der Städte reichen häufig über nationalstaatliche Grenzen hinweg; teilweise sind sie bereits in grenzüberschreitenden Städtenetzen organisiert (s. Abbildungen zu den städtischen Systemen in Kap. 2).

Konkret sichtbar wird dies in der polyzentrischen Raum- bzw. Siedlungsstruktur der Bodenseeregion mit zahlreichen kleineren und mittleren regionalen Zentren. Eine besondere Stellung nimmt dabei Zürich ein, sowohl in Bezug auf die Einwohnerzahlen (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 13) als auch hinsichtlich der funktionalen Ausstattung. Winterthur folgt mit 100 000 Einwohnern, Konstanz mit 81 500 und St. Gallen mit 71 000. 26 Gemeinden in der Region zählen mehr als 20 000, 74 % jedoch weniger als 5 000 Einwohner. Keine Stadt ist als Zentrum des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums definierbar; dies gilt aufgrund seiner Randlage auch für Zürich. Jede (größere) Stadt hat daher für ihre Teilregion die Funktion eines Ober- oder Mittelzentrums. Die Funktionsräume orientieren sich an den Entwicklungsachsen der jeweiligen Teilräume, die allerdings nationalstaatlich und nicht grenzüberschreitend orientiert sind. Dennoch lassen sich Achsen erkennen, die einer grenzüberschreitenden Entwicklung bedürfen wie

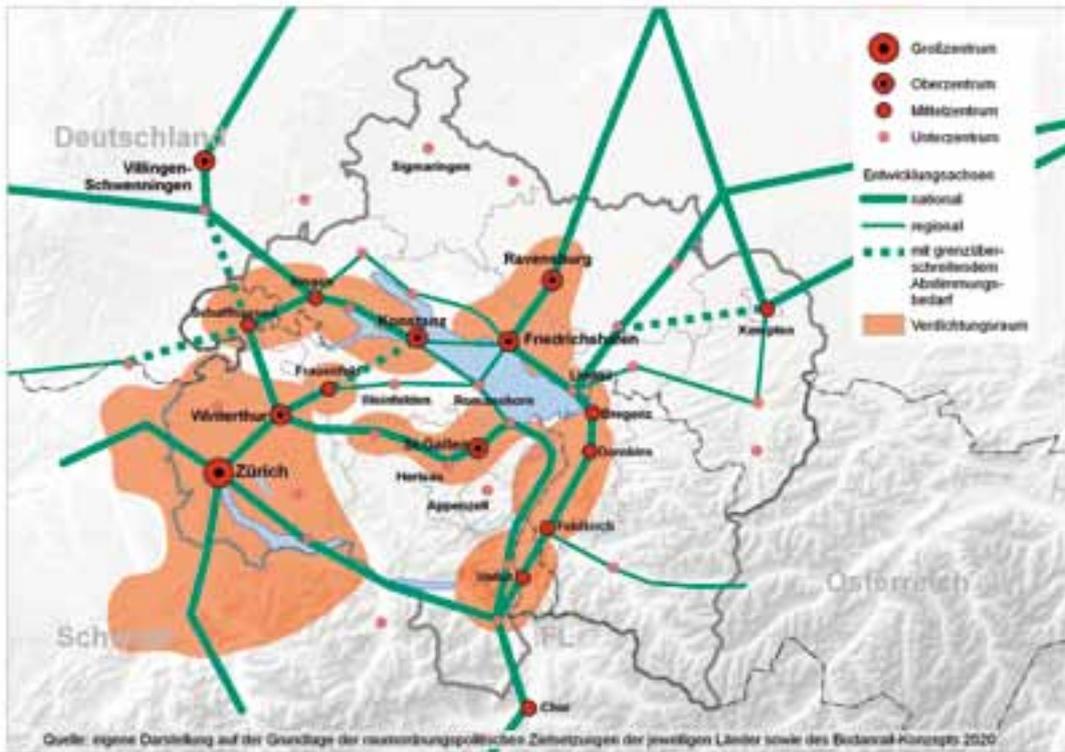


Abb. 24: Entwicklungsachsen und Zentrenstruktur (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 12)

z.B. die großräumige Entwicklungsachse Allgäu-Vorarlberg-Rheintal. (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 13)

Gerade weil die Polyzentralität wichtig für den grenzüberschreitenden Verflechtungsraum ist, gilt es zukünftig Potenziale zu bündeln und Strategien für eine gemeinsa-

me Raumentwicklung zu entwerfen und durch Projektarbeit voranzutreiben. Dieser Ansatz wird bei anhaltenden Entwicklungstendenzen umso wichtiger für den Abbau von Grenzhemmnissen und das Nutzen dadurch entstehender Potenziale – sowohl bezüglich Raumordnung als auch Freiraumschutz. (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein Bodensee 2010: 13)

## 3.5 POTENZIALE FÜR WACHSTUM UND INNOVATION UND METROPOLITANE STANDORTFAKTOREN

Eine vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und dem Regionalverband Bodensee-Oberschwaben durchgeführte Fachveranstaltung kam bereits 2005 zu dem Ergebnis, dass sich „deutliche Hinweise darauf ergeben, dass gerade bei grenzüberschreitenden Wachstumsräumen, vielleicht aber nicht nur bei diesen, das Konzept der Metropolregionen um andere Wachstumsmotoren zu ergänzen ist“ (Köhler 2007: 118). So hat sich die Region Bodensee-Oberschwaben in den vergangenen Jahren zu einer der dynamischsten

und erfolgreichsten Regionen innerhalb von Deutschland entwickelt, wobei sich gerade die Arbeitsmarktsituation – wie auch in anderen Teilräumen rund um den Bodensee – für europäische Verhältnisse außergewöhnlich gut darstellt (Köhler 2009). Am Oberrhein wurde frühzeitig die Möglichkeit eines „grenzüberschreitenden europäischen Metropolraumes“ (an)erkannt und in diesem Zusammenhang festgestellt, dass in Grenzregionen Metropolfunktionen oftmals außerhalb Deutschlands verortet werden können (BBR 2005: 185). Luxemburg initiierte das ESPON-Projekt

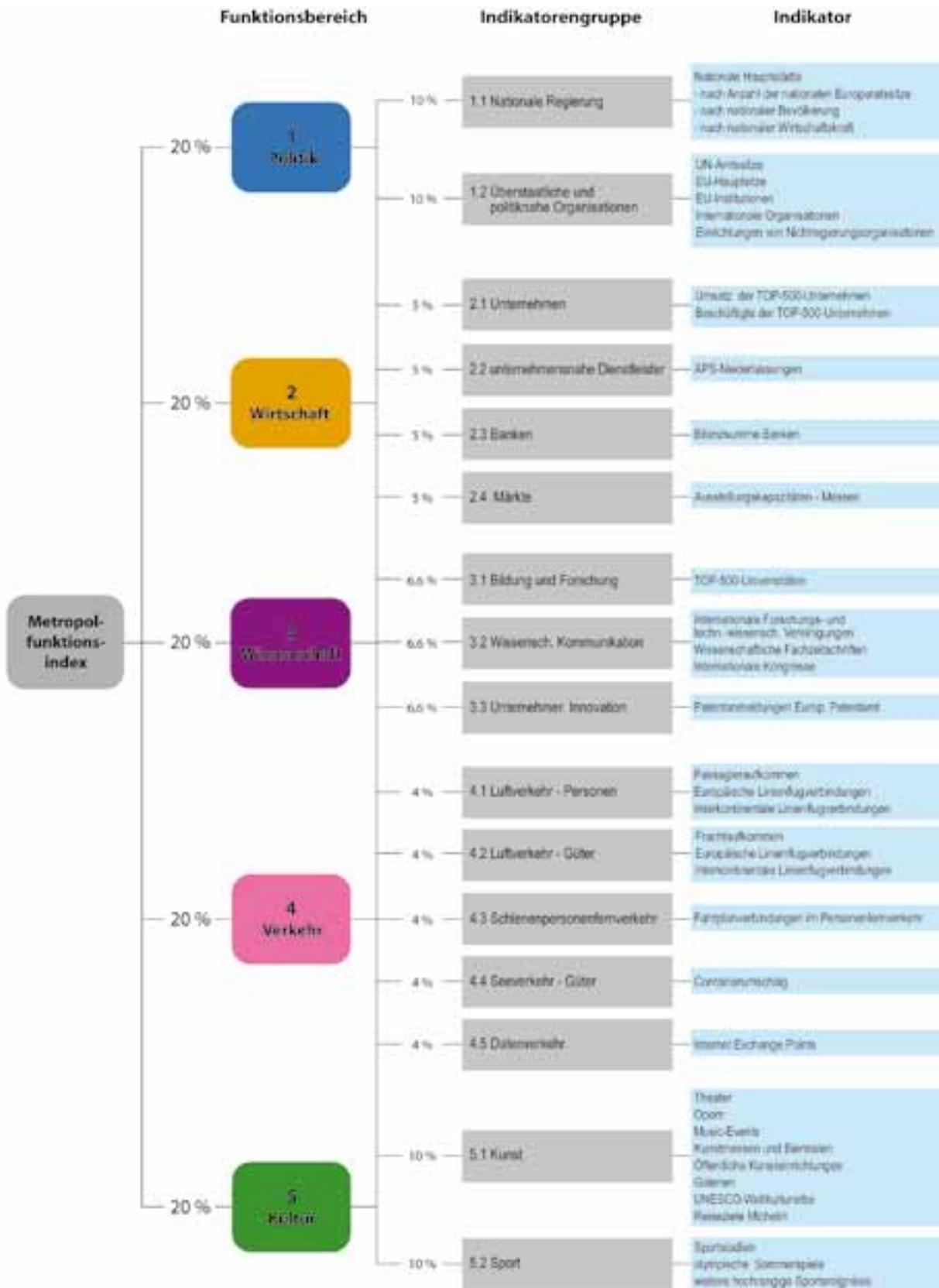


Abb. 25: Operationalisierung der Funktionsbereiche mit Indikatoren (BSR 2010: 33)

„Metroborder“, um die Großregion als polyzentrische grenzüberschreitende Metropolregion (weiter) zu entwickeln (Diederich 2010).

Vor diesem Hintergrund setzte sich die MORO-Projektpartnerschaft in Kooperation mit dem BBSR intensiv mit den metropolitanen Standortfaktoren in den Grenzregionen und in diesem Kontext mit deren Potenzialen für Wachstum und Innovation auseinander. Als sehr hilfreich erwiesen sich die Arbeiten des BBSR zu „Metropolräumen in Europa“ (BBSR 2010). Diese Studie zielte darauf ab, die Metropolfunktionen neu zu bestimmen, ihre räumliche Verteilung in Europa darzustellen und eine Abgrenzung und Typisierung von Metropolräumen vorzunehmen. Metropolräume wiederum sind „im Sinne dieser Studie [...] solche Räume bzw. Orte, in denen sich Metropolfunktionen in hoher Dichte und Vielfalt räumlich konzentrieren“ (BBSR 2010: 6). Im Nachfolgenden werden die Ergebnisse und ihre Relevanz für die MORO-Regionen dargestellt.

### Die Verteilung von Metropolfunktionen in Europa

Die Analyse der Metropolfunktion basiert auf fünf Metropolfunktionsbereichen (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr und Kultur), denen insgesamt 38 Indikatoren zugeordnet wurden. Voraussetzung zur Aufnahme der Indikatoren war, dass diese in allen Ländern nach einheitlichen Kriterien definiert werden konnten und europaweit zur Verfügung standen. Alle Daten wurden nicht-amtlichen Statistiken entnommen und mindestens auf Gemeindeebene bzw. auf Ebene der LAU-2-Einheiten<sup>15</sup> gemessen.

Es konnte nachgewiesen werden, dass von den insgesamt ca. 120 000 LAU-2-Einheiten in Europa 7 % über metropolitane Funktionen verfügen (BBSR 2010: 71). Die wichtigsten Metropolstandorte in Europa sind überwiegend nationale Hauptstädte, was vor allem aus dem Funktionsbereich Politik resultiert, der besonders stark in Städten wie Genf und Straßburg (mit Sitz von EU-Institutionen) vertreten ist. Nur insgesamt 67 Standorte verfügen über alle fünf Funktionen. (BBSR 2010: 73)

Betrachtet man die Verteilung der Metropolfunktionen auf Nationalstaaten bezogen, führt Deutschland mit 16 % das Länderranking an. An zweiter Stelle folgen Großbritannien mit fast 12 % und Frankreich (10 %) auf Platz drei. Zusammen mit Italien und Spanien vereinen diese fünf Staaten mehr als die Hälfte der Metropolfunktionen in Europa. Die Metropolfunktionen konzentrieren sich meist auf den mitteleuropäischen Kernraum, insbesondere auf das europäische „Pentagon“, ein Fünfeck im Zentrum Europas mit den Eckpunkten London, Hamburg, München, Mailand und Paris. (BBSR 2010: 73f)

Hier liegen auch die MORO-Regionen: Es zeigt sich, dass die Grenzregionen über metropolitane Teilfunktionen verfügen, die durchaus vergleichbar mit einigen der ausgewiesenen Metropolregionen in Deutschland<sup>16</sup> sind. Zudem sind sie vielen anderen Regionen außerhalb des Pentagons bezüglich ihrer funktionalen Ausstattung überlegen.

- In der Euregio Maas-Rhein konzentrieren sich die Standorte mit höchster metropolitaner Bedeutung erwartungsgemäß auf die Städte Aachen, Liège und Maastricht. Es zeigt sich allerdings, dass diese deutlich hinter den Metropolfunktionen angrenzender Agglomerationen, beispielsweise Köln, Düsseldorf und Brüssel zurückbleibt.
- In der Großregion SaarLorLux lässt sich das Städtetz QuattroPole mit Luxemburg, Metz, Saarbrücken und Trier gut nachvollziehen, wobei die starke Position Luxemburgs eindeutig zum Vorschein kommt.
- In der Trinationalen Metropolregion Oberrhein stellt sich die Verteilung der Metropolfunktionen anders dar: Hier sind Basel und Straßburg bezüglich der Metropolfunktionen besonders gut aufgestellt. Karlsruhe, Freiburg und Baden-Baden sind für die Region Oberrhein mit ihrer funktionalen Ausstattung wichtige Städte. In erster Linie verdeutlicht hier der große Anteil des Bereichs Wissenschaft das hervorragende Netz von Hochschulen und Forschungseinrichtungen.
- Die Bodenseeregion wird hinsichtlich der Metropolfunktionen durch den Standort Zürich dominiert, was insbesondere der guten wirtschaftlichen Situation der Schweiz geschuldet ist. Insgesamt können in sehr vielen Städten, z.B. in Konstanz, Friedrichshafen, Bregenz, St. Gallen, Dornbirn, Vaduz und Chur, Metropolfunktionen nachgewiesen werden; deren Dichte bleibt jedoch im Vergleich zu Zürich verhältnismäßig gering.

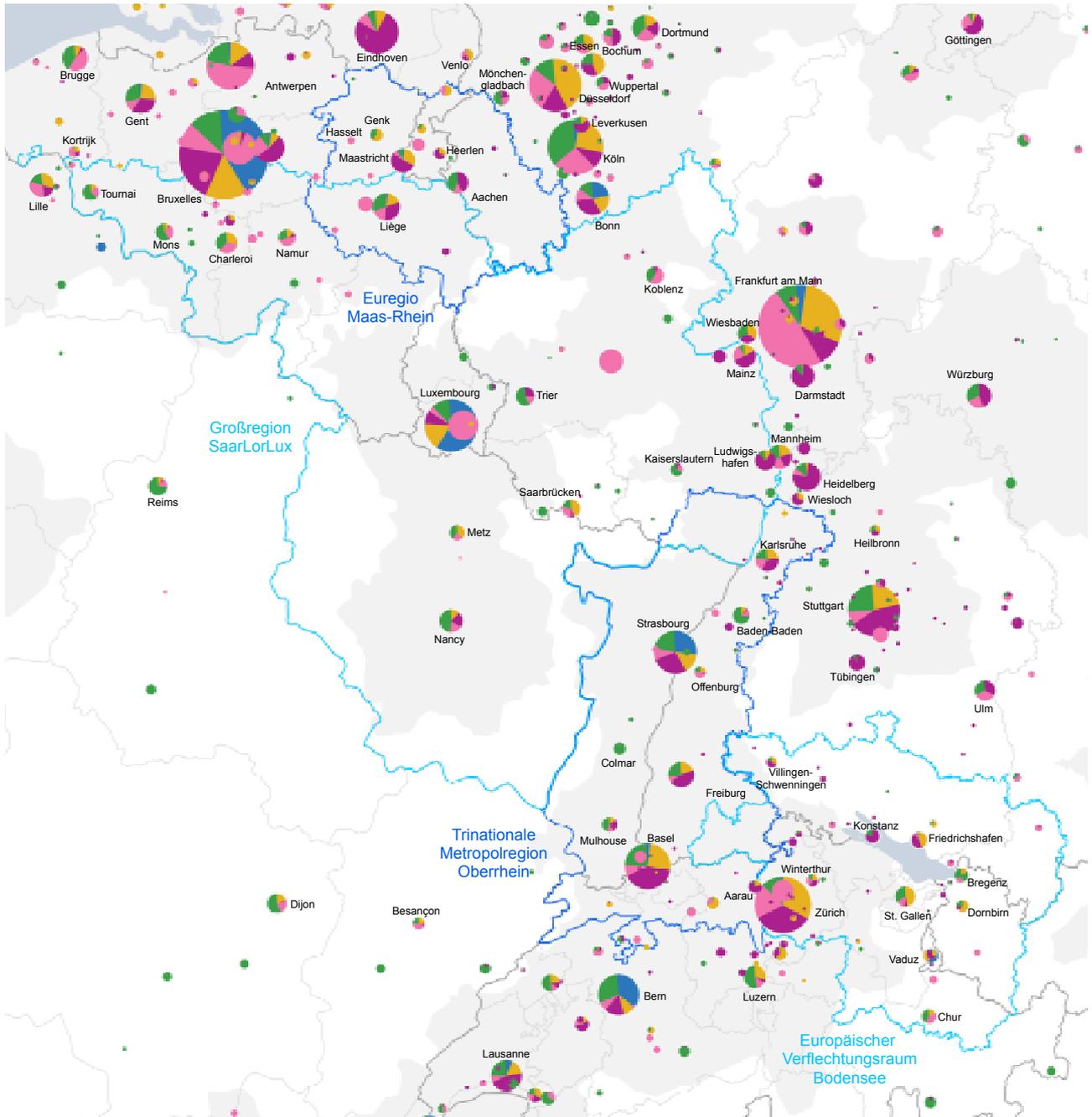
### Metropolräume in Europa

Das BBSR ging zudem der Frage nach, wo und wie Standorte mit Metropolfunktionen metropolitane Cluster im europäischen Raum bilden. Eine Beantwortung gelang durch einen neuen, auf Geographischen Informationssystemen (GIS) basierten Regionalisierungsansatz, der schließlich zur Ausweisung vergleichbarer Metropolräume in Europa führte (BBSR 2010: 75).

In einem mehrstufigen Verfahren wurden zunächst räumliche Konzentrationen von Metropolfunktionen bestimmt. Diese bilden die Kerne der Metropolräume. Zur Abgren-

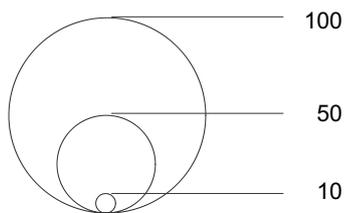
<sup>15</sup> Local Administrative Units, die die Grundlage für die europäischen NUTS-Regionen bilden

<sup>16</sup> BBSR 2005: 185; zudem zeigen dies die Ergebnisse der Expertise „Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ der TU Dresden im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ (TU Dresden 2010a)



**Indexwert**

(normiert, Maximum = 100)



**Anteile nach Funktionsbereichen:**



**Bedeutende Standorte**

London	100,0
Paris	93,7
Bruxelles	53,9
Moskva	52,0
Frankfurt am Main	47,2
Berlin	46,8
Roma	45,8
Madrid	45,6
Wien	42,8
München	40,4

 Grenzüberschreitende Verflechtungsräume (MORO)

 Metropolraum

Abb. 26: Räumliche Verteilung der Metropolfunktionen in den MORO-Regionen (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR)

zung der Metropolräume wurde ein eigens vom BBSR entwickeltes Erreichbarkeitsmodell herangezogen: Um die identifizierten Kerne wurde im Zuge der Anwendung des Erreichbarkeitsmodells Isochronen von 60 bzw. 120 Minuten PKW-Fahrzeit gelegt (BBSR 2010: 75ff).

Interessanterweise machen die so ermittelten 125 europäischen Metropolräume nur etwa 10 % der Fläche Europas aus, verfügen aber über 50 % der Bevölkerung, 65 % des BIP und 80 % der Metropolfunktionen. Große Unterschiede lassen sich bezüglich ihrer metropolitanen Bedeutung, funktionalen Vielfalt und Ausrichtung sowie hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit feststellen. Wie der nach den Anteilen der fünf Metropolfunktionen aufgefächerte Metropolfunktions-Gesamtindex zeigt, weisen London und Paris die beste Ausstattung auf. Über sehr hohe Dichten verfügen zudem die Räume in und um Brüssel, Amsterdam (Randstad), Frankfurt (Rhein-Main), Berlin, München, Moskau, Rom, Madrid und Rhein-Ruhr. (BBSR 2010: 83)

Dabei gehört Zürich zu den „Metropolräumen mit umfassender funktionaler Vielfalt“. Dies bedeutet, dass mindestens vier der fünf Funktionsbereiche überdurchschnittliche Indexwerte aufweisen. Maas-Rhein, Luxemburg, Basel und Straßburg zählen immerhin noch zu den „Metropolräumen mit hoher funktionaler Vielfalt“, die sich zudem durch eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auszeichnen. (BBSR 2010: 86f)

Als wichtiges Ergebnis im Kontext des MORO kann festgehalten werden, dass sich Metropolräume auch auf grenzüberschreitende Raumsituationen beziehen. Die Studie „Metropolräume in Europa“ unterstützt daher aus analytischer Perspektive den Raumtypus der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume, bzw. kürzer und griffiger: der metropolitanen Grenzregionen.

### **Grenzüberschreitende metropolitanen Verflechtungsräume sind „gut aufgestellt“**

Die Analyse der Metropolfunktionen in Europa macht deutlich, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume mit den Binnenregionen durchaus konkurrieren können. Dies belegt auch die im Rahmen des MORO entstandene Expertise zu Standortvor- und -nachteilen grenzüberschreitender Verflechtungsräume: Hier wurden drei Metropolregionen in Deutschland als Vergleichsregionen herangezogen: die Metropolregionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg und Mitteldeutschland (TU Dresden 2010b: 8). Es zeigte sich, dass die MORO-Regionen hinsichtlich der Metropolfunktionen durchaus vergleichbare Potenziale wie die Referenz-Metropolregionen besitzen (s. Kap. 2.5).

Die Studie des BBSR legt zudem den Schluss nahe, dass es europaweit nur wenige weitere Grenzregionen gibt, die

über eine metropolitanen Ausstattung verfügen und mit den MORO-Regionen vergleichbar sind. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn es darum geht, potenzielle Partner für ein gemeinsames Netzwerk zu finden.

Zu diesem Ergebnis kommt auch das ESPON-Projekt „Metroborder“, das sich zum Ziel setzte, die „cross-border polycentric metropolitan regions (CBPMR)“ in Europa zu identifizieren, ein besseres Verständnis ihrer Funktionsweise zu erlangen und einen Weg zu finden, ihre Potenziale besser nutzen zu können (ESPON/University of Luxembourg 2010: 7). Im Kontext des Projekts sind CBPMR zu verstehen

*„as political constructions based on cross-border agreements and which consider the existence of national borders as a resource for increasing interactions at the local level and the embeddedness of the metropolitan centre in global networks. Because CBPMR are composed of several urban centres located on both sides of the border, these regional political initiatives can mobilise different geographical scales in order to enhance the potential of morphological or functional polycentricity.“ (ESPON/University of Luxembourg 2010: 7)*

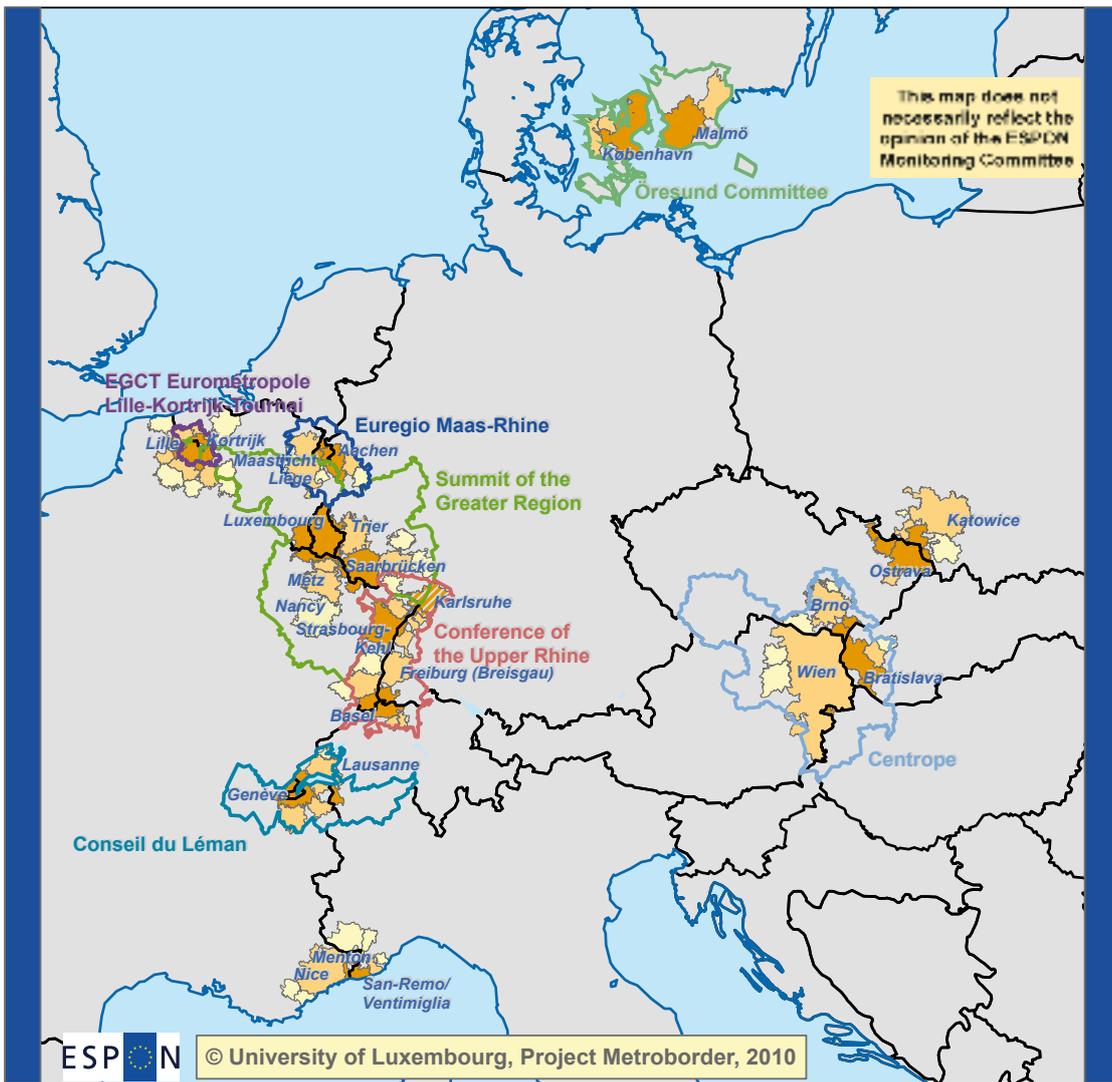
Um auf europäischer Ebene die CBPMR vergleichen zu können, wurde größtenteils die ESPON-Kategorie „Functional Urban Areas“ (FUA) als Analysebasis herangezogen. Nur wenige grenzüberschreitende Räume lassen sich demnach als „cross-border polycentric metropolitan regions“ definieren. Während einige CBPMR zumindest in Teilräumen über beachtliche metropolitanen Qualitäten verfügen, beispielsweise Wien oder Kopenhagen, sind diese in anderen Regionen wie in Aachen-Liège-Maastricht oder Kattowitz nur schwach ausgeprägt. Es zeigt sich zudem, dass nicht alle Städte im polyzentrischen Gefüge der CBPMR einen wesentlichen Beitrag zur metropolitanen Dimension der Grenzregion leisten, somit durchaus keine gleichwertigen Partner darstellen, es sich vielmehr um komplementäre Elemente eines komplexen polyzentrischen Systems handelt. Auch wenn die Studie, wie beispielsweise für die beiden Fallstudien Großregion SaarLorLux und Oberrhein, zum Ergebnis kommt, dass die Anerkennung des metropolitanen Potenzials der Grenzregionen und das CBPMR-Konzept aus politischer Perspektive alternativlos seien, so warnt diese gleichzeitig davor, dass die Sicherung der „kritischen Masse“ in diesen Regionen eine andauernde Herausforderung darstelle. (ESPON/University of Luxembourg 2010: 9f und 35f)

Die vorliegenden Ergebnisse bestätigen die politische Einschätzung, dass die MORO-Regionen bezüglich ihrer metropolitanen Funktionen prinzipiell gut positioniert sind. Es zeigt sich allerdings auch, dass dieses Potenzial – unter anderem aufgrund der nationalstaatlichen Grenzen und den dadurch impliziten Barrieren für eine funktionale Integration – nicht überall adäquat wirksam wird. Hier erscheint eine Stärkung und Vernetzung metropolitaner

Qualitäten im Kontext der ausgeprägt polyzentrischen Raumstruktur der MORO-Regionen als vordringliche Aufgabe.

Dadurch, dass sich Metropolräume auch unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen abgrenzen lassen, können auch wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Territorialen Agenda der EU gezogen werden: „Mit dem

Inkrafttreten des EU-Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 und der Ergänzung der Gemeinschaftsziele ‚Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt‘ um das neue Ziel ‚Territorialer Zusammenhalt‘ sind die Städte und Regionen und auf diese ausgerichtete raumbezogene Politikansätze („place-based-policies“) noch stärker als bisher in der europäischen Diskussion präsent“ (BBSR 2010: 94, s. hierzu Barca 2009).



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

0 50 100 200 300  
Km

Level: FUA  
Source: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010  
Origin of Data: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

'Functional Urban Areas' (FUA)

- Core FUA
- Neighboring FUA of the core FUA
- Surrounding FUA of the neighboring FUA
- National borders

Abb. 27: Ergebnis des ESPON-Projektes „Metroborder“: The functional urban areas (FUAs) of the cross-border polycentric metropolitan regions and the cross-border cooperation perimeters (ESPON/University of Luxembourg 2010: 8)

# ■ Kapitel 3 im Überblick

## Gemeinsames raumpolitisches Selbstverständnis weiterentwickeln

Um grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume bzw. metropolitane Grenzregionen als Raumtypus erfolgreich im Kontext raumordnerischer Konzepte zu etablieren, ist eine schlüssige Begriffsklärung notwendig. Davon hängen Resonanz und Akzeptanz im raumordnungspolitischen Diskurs sowie die Wahrnehmung grenzüberschreitender Verflechtungsräume als wichtiges regionalpolitisches Handlungsfeld ab. Ein gemeinsames Selbstverständnis, das die besonderen Potenziale und Stärken der metropolitenen Grenzregionen wirksam kommuniziert, unterstützt das „Region-Building“, bestenfalls die Ausbildung regionaler grenzüberschreitender Identität(en), und stärkt Akteure und Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation. Es verdeutlicht den Mehrwert der territorialen Zusammenarbeit und legt auch den Grundstein für ein Netzwerk metropolitaner Grenzregionen.

Die bisherigen Ergebnisse im Rahmen des Modellvorhabens zeigen, dass die vier konstituierenden Merkmale belastbare Eckpunkte für eine Profilierung des Raumtyps ergeben:

1. grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten
2. bestehende institutionelle Vereinbarungen der großräumigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
3. großräumige Regionalisierungsprozesse und polyzentrische Raumstruktur
4. metropolitane Standortfaktoren sowie Potenziale für Wachstum und Innovation

Diese sollen im Rahmen der Projektpartnerschaft bzw. des Netzwerks weiter konkretisiert und – soweit möglich – auf der Grundlage von Indikatoren und Kriterien empirisch hinterlegt werden.

Grundsätzlich stellt dabei die räumliche Abgrenzung eine Herausforderung dar, die alle großräumigen Regionalisierungen begleitet. Diese Abgrenzung kann wie bei der Identifikation von Metropolräumen in Europa (BBSR 2010) indikatorenbasiert vorgenommen werden und somit Analyseräume abbilden. Grenzregionen stellen aus politischer Perspektive jedoch kooperative Handlungsräume von Akteuren dar (Blotevogel/Schulze 2009), die sich zwar im grenzüberschreitenden Zusammenhang in erster Linie an administrativen Grenzen orientieren, allerdings durchaus – in Abhängigkeit von Kooperations- und Institutionalisierungsprozessen – variable Geometrien aufzeigen (s. Kap. 5.1).

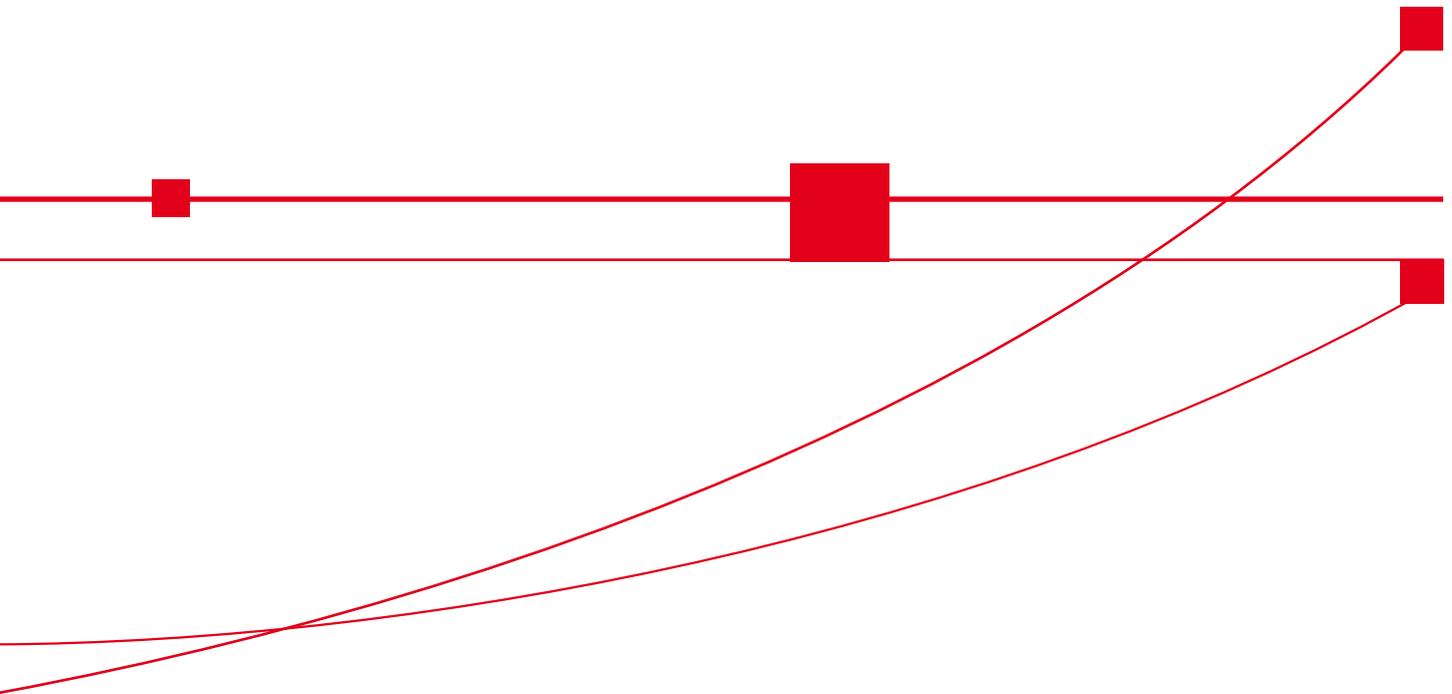
Die Auseinandersetzung mit Raumstrukturen, institutionellen Arrangements, funktionalen Verflechtungen und metropolitenen Qualitäten kann einen Beitrag zur Diskussion der sinnvollen „Betriebsgröße“ der jeweiligen grenzüberschreitenden Handlungsräume sowie einer effektiven „Arbeitsteilung“ der nationalen Teilräume leisten. Dabei geht es nicht darum, Gebietskulissen (neu) festzusetzen. Gerade bei sehr großen Regionszuschnitten kann jedoch die Identifikation gemeinsamer Kooperationsinteressen auf der Grundlage eines einheitlichen raumordnungspolitischen Konzepts dabei helfen, die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation an funktionale Erfordernisse variabel anzupassen.



---

Grenzüberschreitende Kooperations-  
und Governancestrukturen –  
**ERFAHRUNGEN  
UND PERSPEKTIVEN**

---



---

# 4.1

## RAHMENBEDINGUNGEN UND MERKMALE GRENZÜBERSCHREITENDER ZUSAMMENARBEIT

---

„Der Begriff Governance gehört um die Jahrtausendwende zu den Favoriten im Wettbewerb um den Titel des meistgenutzten Begriffes in den Sozialwissenschaften“ (Blatter 2006: 50). Mit diesem Befund verbindet sich zugleich eine weitere Beobachtung: „Entsprechend unterschiedlich und vielfältig ist ... das Verständnis dessen, was denn Gegenstand der Governance-Forschung sein soll“ (Grande 2009: 77). Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Governance-Begriff auch in einem bislang von der Wissenschaft erst relativ wenig aufgearbeiteten Forschungsfeld seinen Einzug gefunden hat: der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa.

Benz (2009: 16) betont, dass der **Governance-Begriff** in den Politikwissenschaften zunächst im Kontext internationaler Beziehungen aufgetaucht sei und hier – im Unterschied zu *government* – „die geregelten Beziehungen zwischen Staaten in der internationalen Politik, konkret die Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren erfasst.“ Fürst (2011: 89) versteht unter *regional governance* „netzwerkartige intermediäre Formen der regionalen Selbststeuerung in Reaktion auf Defizite sowie als Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung. 'Intermediär' bedeutet: Sie tritt dort auf, wo das Zusammenspiel staatlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Akteure gefordert ist, um Probleme zu bearbeiten. ‚Netzwerkartig‘ bezieht sich auf den Interaktionsmodus: Verhandlung und Diskurs (*bargaining and arguing*) unter gleichrangigen Partnern. Regional-Governance hat keinen zentralen Akteur, sondern das handelnde Kollektiv (z.B. Repräsentanten der Region, in Regionalkonferenzen zusammengeschlossene Akteure) ist Subjekt der Planung und Raumentwicklung.“

Die Fragestellungen des MORO<sup>17</sup> bewegen sich dabei eng an zwei konzeptionellen Ausprägungen des Governance-Begriffs: dem eher normativen Verständnis im Sinne einer „Good Governance“ (Theobald 2001: 35ff) – was soll Gover-

nance leisten und wie muss sie strukturiert sein – und einem empirischen Ansatz (Benz et al. 2007: o.S.), der die Formen, Charakteristika und Funktionalität aus analytischer Perspektive beleuchtet.

Die Analyse von Governancesystemen widmet sich dem Verfahren des Zustandekommens kollektiver Regelungen und Entscheidungen, also Fragen nach dem Prozess, sowie den unterschiedlichen Organisations- und Strukturierungsformen dieses Verfahrens, beispielsweise durch klassische Institutionen oder Netzwerke (Fürst 2011; s. auch Botzem et al. 2009). Ein Augenmerk liegt zudem auf dem Zusammenwirken hierarchischer und nicht-hierarchischer bzw. staatlicher und nicht-staatlicher Regelungsformen, insbesondere bei der Beteiligung privater korporativer Akteure an der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte (Mayntz 2009: 10). In Bezug auf großräumige Regionalisierungsprozesse kommt zudem der Aspekt der verschiedenen räumlichen Handlungsebenen zum Tragen, die damit die Perspektive der sog. Multi-Level-Governance integriert (Benz 2009). Die sachlich-strategische Dimension von Politik, die bewusst in die Arbeitsdefinition aufgenommen wird, droht in den aktuellen Governance-Ansätzen zu verschwinden. Gerade für die Analyse grenzüberschreitender Kooperation, die durch einen hohen Praxisbezug charakterisiert ist, erscheint es nötig, diese eher klassische Analyse-Dimension gebührend zu berücksichtigen (Beck/Pradier 2011).

In grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen führt das Aufeinandertreffen unterschiedlicher politisch-administrativer Systeme und -kulturen zu einer hohen Komplexität und Eigendynamik der Verfahren. Die Vernetzung nationaler Politikarenen bringt eine ausgeprägte Mehr-Ebenen-Problematik mit sich, wobei die ebenenspezifischen Ziele, Funktionen und Aufgaben in der Gesamtschau noch relativ unklar sind (vgl. Euro-Institut 2010: 37ff). Originäre Handlungskompetenzen in der grenzüberschreitenden Kooperation existieren nicht per se, sondern müssen fallweise begründet und jeweils speziell legitimiert werden.

---

<sup>17</sup> Das Kapitel stützt sich vor allem auf die Ergebnisse der Expertise „Kooperations- und Governancesstrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten“ (Euro-Institut 2010); Dr. Joachim Beck und Eddie Pradier (Euro-Institut) in Kooperation mit Dr. Martin Unfried (EIPA), Dr. Claude Gengler (Forum Europa) und Dr. Rolf Wittenbrock (Universität des Saarlandes); im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ (s. hierzu auch Beck/Pradier 2011).

Die Analyse der vier MORO-Regionen (Kap. 4.2) zeigt, dass die spezifischen Ausprägungen der **grenzüberschreitenden Governance** sehr stark durch die jeweiligen räumlichen und strukturellen Ausgangsbedingungen sowie die daraus resultierende Kooperationskultur bestimmt wird. So ist es kaum möglich, ein einheitliches empirisches Muster herauszuarbeiten, das ein normatives Soll-Konzept grenzüberschreitender Governance begründen könnte. Allerdings lassen sich gemeinsame Merkmale der grenzüberschreitenden Kooperation herausarbeiten, die sich als konstitutive Merkmale grenzüberschreitender Governance interpretieren lassen:

Grenzüberschreitende Governance weist stets eine **territoriale Dimension** auf (Casteigts 2010: 307-321). Die Zusammenarbeit konstituiert sich mit starkem Bezug auf die politisch-administrativen Grenzen der nationalen Territorien. Wenngleich netzwerkartig strukturiert, bleibt sie damit zumindest bislang sehr viel stärker auf öffentliche Akteure und politisch-administrative Strukturen fokussiert als regionale Governance-Ansätze im nationalen Kontext. Insbesondere die Steuerung großräumiger Verflechtungsräume weist daher heute noch eher Merkmale eines grenzüberschreitenden Government denn einer Governance im normativen Sinne auf. Allerdings zeigt sich hier – vergleichbar zur klassischen *regional governance* innerhalb von Nationalstaaten – das Spannungsfeld und die Herausforderung, den räumlichen Parameter der Kooperation an die Reichweite und die inhaltlichen Bezüge der verschiedenen funktionellen Verflechtungen anzupassen sowie die hierfür maßgeblichen territorialen Akteursstrukturen im Sinne eines „regionalen Kollektivs“ (Fürst 2011) zu mobilisieren und intermediär zu vernetzen.

Anders als die klassische *regional governance* ist grenzüberschreitende Governance dadurch gekennzeichnet, dass Entscheidungsarenen unterschiedlicher nationaler politisch-administrativer Systeme miteinander verbunden sind. Diese **transnationale Dimension** führt dazu, dass Verhandlungssysteme durch eine deutlich stärkere Prinzipal-Agent-Problematik gekenn-

zeichnet sind: Hierbei geht um die jeweils spezifische Herausforderung der Rückvermittlung und damit der Möglichkeiten und Grenzen der funktionalen Einbettung eines grenzüberschreitenden territorialen Sub-Systems in die jeweiligen nationalen Kontexte (vgl. Frey 2003: 451ff). Hinzu kommen interkulturelle Vermittlungs- und Verständigungserfordernisse, die sich auf interpersonelle wie interinstitutionelle Komponenten des Verhandlungssystems beziehen und die prinzipiell offene Frage nach der Kompatibilität divergenter europäischer Verwaltungskulturen (vgl. Beck/Thedieck 2008) einschließt. Schließlich können Merkmale wie Konsensprinzip, Delegationsprinzip, die Nicht-Verfügbarkeit hierarchischer Konfliktlösungsoptionen, das Rotationsprinzip im Gremienvorsitz oder die Tendenz zur Entscheidungsvertagung ebenfalls durch diese transnationale Dimension erklärt werden.

Das dritte konstitutive Merkmal von grenzüberschreitender Governance kann in ihrer **europäischen Dimension** (Lambertz 2010) gesehen werden. So erfüllt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine spezifische Integrationsfunktion (vgl. Schwok 2005: 123ff): Das „Zusammenwachsen Europas an den Grenzen der Mitgliedstaaten“, das „Europa der Bürger“, die „territoriale Kohäsion“ oder die „Europäische Nachbarschaftspolitik“ sind Konzepte, die sich unmittelbar auf die europäische Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beziehen<sup>18</sup>.



Im grenzüberschreitenden Gewerbegebiet Avantis zwischen Aachen und Heerlen (Copyright Stadt Aachen/Andreas Herrmann)

<sup>18</sup> Dies wird u.a. auch dadurch verdeutlicht, dass lediglich 7 % der EU-Bevölkerung grenzüberschreitend mobil ist, dass aber über 80 % dieser Mobilität in den europäischen Grenzregionen stattfindet. Zu den diesbezüglichen Funktionen von Grenzregionen s. Beck/Thevenet/Wetzel 2009: 3ff

Damit wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit perspektivisch als eigene Handlungsebene im europäischen Mehr-Ebenen-Kontext (Benz 2009: 134ff) etabliert. Hinzu kommt die Laborfunktion, die grenzüberschreitende Gebiete für die Europäische Integration haben: In all jenen Politikfeldern, die entweder nicht auf europäischer Ebene harmonisiert oder in denen europäische Regulierungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten unterschiedlich implementiert sind, müssen angepasste grenzüberschreitende Lösungen als Antworten auf reale Verflechtungsprobleme entwickelt werden. Hinzu kommt, dass mit dem INTERREG-Programm und seinen charakteristischen Handlungsprinzipien die grenzüberschreitende Governance sehr stark durch ein externes, auf der europäischen Ebene konzipiertes Handlungsmodell strukturiert wird (s. Kap. 6.2). Schließlich erfährt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine besondere Prägung durch Strukturierungsansätze der europäischen Ebene wie etwa der EU-Verordnung zum EVTZ. Diese verursachen – unabhängig von der materiellen Notwendigkeit – in vielen Grenzregionen einen „Regulations-Schub“ der grenzüberschreitenden Kooperation und haben damit unmittelbare Konsequenzen für die Ausgestaltung von grenzüberschreitenden Governance-Regimen.

Das vierte Merkmal von grenzüberschreitender Governance kann schließlich in der **sachlich-strategischen Dimension** gesehen werden. Die grenzüberschreitenden Angelegen-

heiten stellen auf der Sachebene keineswegs ein eigenes Politikfeld dar, sondern beinhalten mehr oder weniger integrierte Kooperationsansätze in und zwischen unterschiedlichen nationalen Politikfeldern. Akteurskonstellationen, Entscheidungskompetenzen, Handlungsressourcen und die Synchronisierung strategischer Interessen im grenzüberschreitenden Kontext können hierbei von Politikfeld zu Politikfeld zwischen den beteiligten „nationalen“ Partnern sehr stark variieren. Die praktische Ausgestaltung einer übergeordneten, auf die territoriale Gesamtsteuerung bezogenen grenzüberschreitenden Governance wird damit erheblich erschwert. Daraus resultieren eine sehr viel höhere Komplexität und Eigendynamik der Bearbeitungs- und Kooperationsprozesse. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu nationalen und internationalen Mustern der Konfliktregelung „Koppelgeschäfte“ im grenzüberschreitenden Kontext nur schwer möglich sind. Zwar bietet die Breite der behandelten Themen im Prinzip eine gute Voraussetzung dazu; aufgrund der geringen Bindungswirkung von grenzüberschreitenden Entscheidungen, der hohen Komplexität von Entscheidungsprozessen, gepaart mit dem sehr geringen originären Kompetenzprofil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sind Koppelgeschäften, vor allem aber die Verlagerung konfliktärer Themen auf höhere Entscheidungsebenen, sehr erschwert<sup>19</sup>. Das Dilemma besteht darin, dass es grenzüberschreitend keine Hierarchie gibt und in den Politikfeldern in der Regel nationale Logiken im Vordergrund stehen.

## 4.2 ERGEBNISSE DER QUERSCHNITTSANALYSE ZU DEN KOOPERATIONSSTRUKTUREN DER MORO-REGIONEN

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Rahmenbedingungen und Merkmale werden die grenzüberschreitenden Kooperations- und Governancesstrukturen in den vier MORO-Regionen hinsichtlich ihrer spezifischen Kontextbedingungen und Entstehungsphasen, Organisationsformen und Akteurskonstellationen beurteilt. Die Ergebnisse der Querschnittsanalyse fasst Kapitel 4.2 zusammen<sup>20</sup>.

### **Regional sehr unterschiedliche Kontextbedingungen für die grenzüberschreitende Kooperation**

Die kulturellen und sprachlichen Disparitäten variieren in den vier MORO-Regionen sehr deutlich: Während diese in

der Großregion und am Oberrhein als relativ stark eingestuft werden müssen, gibt es in der Bodenseekooperation keine Sprachbarriere und vergleichsweise geringe kulturelle Unterschiede zwischen den Partnern. Die Situation in der Euregio liegt eher dazwischen: Zwar gibt es auch hier eine größere sprachliche Nähe der beteiligten Akteure, doch spielen mit den französischsprachigen Partnern sprachliche und kulturelle Barrieren durchaus eine Rolle.

Die vier MORO-Regionen unterscheiden sich zudem maßgeblich in Fläche, Einwohnerzahl und -dichte sowie der Anzahl der Teilgebiete und beteiligten Staaten (s. Kap. 2). Insgesamt wirft der Vergleich die Frage nach der optima-

<sup>19</sup> Lamassoure (2005) spricht in diesem Zusammenhang von der „Grauzone“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Die Dimensionen der behandelten Sachfragen sind für den Zuständigkeitsbereich der lokalen/regionalen Akteure vielfach zu „groß“, für die Nationalstaaten hingegen, eben weil diese sich nur auf Teilausschnitte des eigenen Territoriums beziehen (und damit keine generelle Änderung rechtfertigen), zu „klein“

<sup>20</sup> Diese Querschnittsanalyse basiert auf detaillierten Analysen der untersuchten Teilregionen durch das Euro-Institut (2010) im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“

len „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 Verflechtungsstrukturen nicht letztlich zu groß (Niedermeyer/Moll 2007: 297), bei der Euregio Rhein-Maas, ob diese nicht angesichts der sich räumlich immer stärker ausdifferenzierenden sozioökonomischen Verflechtungen ggf. zu klein ist. Hier konkurriert die Euregio auch mit anderen weiträumigeren regionalen Netzwerken.

### Vergleichbare Entwicklungsphasen in allen Regionen

Alle vier MORO-Regionen weisen eine lange Tradition und vergleichbare Entwicklungsphasen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Charakteristisch ist, dass diese in ihrer Basis bereits in den frühen 1970er Jahren des letzten Jahrhunderts etabliert wurde (s. Kap. 3.3). Gleichwohl sind im Laufe der Jahre sehr spezifische Anpassungen und Entwicklungen in der konzeptionellen und praktischen Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfolgt (vgl. auch Wassenberg 2007).

Phase	Zeitraum	Merkmal	Ausprägung in den MORO-Regionen
Administrative Institutionenbildung	späte 1960er bis frühe 1970er Jahre	Die Sammlung erster experimenteller Erfahrungen und Aufbau punktueller Beziehungen führt zur Gründung offizieller Regierungskommissionen mit teils räumlichen Regionalausschüssen bzw. Regionalkommissionen und entsprechenden thematischen Arbeitsgruppen, bzw. zur Gründung von Stiftungen	<b>Euregio:</b> Gründung der Stiftung Maas-Rhein 1975 <b>Großregion:</b> Gründung der Deutsch-Französisch-Luxemburgischen Regierungskommission und der Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz, 1969-1971 <b>Oberrhein:</b> Gründung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission und der späteren Oberrheinkonferenz 1975 <b>Bodensee:</b> Gründung der Internationalen Bodenseekonferenz 1972 mit ihrer Konferenz der Regierungschefs und thematischen Kommissionen
Gouvernementale Differenzierung	späte 1980er bis frühe 1990er Jahre	Schaffung legislativer Organe	<b>Euregio:</b> 1995 Euregiotat <b>Großregion:</b> 1986 Interregionaler Parlamentarierrat, dem ein Interregionaler Wirtschafts- und Sozialausschuss folgte <b>Oberrhein:</b> 1997 Oberrheinrat <b>Bodensee:</b> 1991 Bodenseerat
Projektorientierte Professionalisierung	ab Beginn 1990er Jahre	Durchführung grenzüberschreitender Projekte	Insbesondere befördert durch die Implementierung und erfolgreiche Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG in allen vier Grenzregionen
Ebenenspezifische Differenzierung	ab 2000	Gründung von Eurodistrikten, Städtenetzen, Durchführung von Agenda-Prozessen	<b>Euregio:</b> Eurodistrict Aachen-Heerlen (Projekt) <b>Großregion:</b> Eurodistrict SaarMoselle, Städtenetz QuattroPole <b>Oberrhein:</b> 4 Eurodistrikte (REGIO PAMINA, Strasbourg-Ortenau, Freiburg/Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrict Basel) <b>Bodensee:</b> Bodensee Agenda 21

Abb. 28: Phasen der Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation in den MORO-Regionen (nach Euro-Institut 2010)

### Unterschiedliche Logiken im Aufbau der grenzüberschreitenden Kooperation

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit führte zu komplexen, sich überlagernden Institutionalisierungsprozessen, die auf unterschiedlichen Rechtsformen basieren: Während am Bodensee, am Oberrhein und in der Großregion jenseits der jeweiligen Staatsverträge auf der gesamträumlichen Ebene keine einheitliche Rechtsstruktur besteht und die geschaffenen Einrichtungen hier über-

wiegend auf multilateralen Vereinbarungen beruhen, verfügt die Euregio Maas-Rhein über eine Rahmenstruktur, eine Stiftung nach niederländischem Recht. Wird in der Bodenseeregion bewusst auf eine Politik der „Stärke loser Kopplung“ innerhalb dezentraler (sektoraler) Netzwerke gesetzt (vgl. Scherer/Schnell 2002: 502ff), dominiert in den anderen drei Regionen eher ein Muster klassischer Institutionenbildung mit einer bewussten formalen Regelung von Geschäftsprozessen und Entscheidungsabläufen. Allerdings lässt sich in der Gesamtschau derzeit

nur am Oberrhein eine durchgängige ebenenspezifische Differenzierung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennen, bei der es nicht nur institutionell, sondern auch aufgabenstrukturell bzw. funktional zu Ansätzen einer vertikalen Arbeitsteilung zwischen (inter-)nationaler (Regierungskommission), gesamträumlicher (Oberrheinkonferenz, Oberrheinrat) und teilräumlicher Ebene (Eurodistrikte) kommt.

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 bislang noch keine Anwendung, sondern werden (wenn überhaupt) im teilräumigen Kontext (Eurodistrikte, Einzelprojekte) angewandt.

Die vier Grenzregionen stehen hierbei stellvertretend für unterschiedliche Handlungslogiken im Aufbau der grenzüberschreitenden Kooperation, die für die Frage einer Strukturierung grenzüberschreitender Verflechtungsräume interessante konzeptionelle Alternativen darstellen (vgl. Ricq 2006):

- So folgt die Euregio Maas-Rhein dem klassischen Bottom-up-Prinzip einer Euregio, bei dem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit funktionale Lösungsansätze für einen engeren Verflechtungsraum entwickelt werden.
- Die Großregion steht demgegenüber eher für eine Top-down-Institutionalisierung eines außerordentlich großräumig verfassten Kooperationsraums.

- Die Bodensee-Kooperation kennzeichnet in besonderer Weise der Identität stiftende gemeinsame Referenzrahmen („Bodensee-Anrainer“), der auf gesamträumlicher Ebene institutionell verankert ist, gleichwohl durch sehr vielfältige netzwerkartige Kooperationsstrukturen ausgefüllt wird.

- 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.

### **Geringe finanzielle Ausstattung und geringer Organisationsgrad**

Neben der Organisationsstruktur gibt es auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung erhebliche Unterschiede. Da in der Euregio Maas-Rhein beinahe keine Eigenmittel für Projekte bestehen, dominiert INTERREG 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 grenzüberschreitendes Aktionsbudget verfügt. Im Gegensatz hierzu definiert sich die Bodenseekooperation 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 diesbezüglich 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.

In der Gesamtschau ist der grenzüberschreitende Organisationsgrad eher gering ausgeprägt. Die Administration und politische Gestaltung der grenzüberschrei-



Die Stadt Luxemburg als Weltkulturerbe und Wachstumsmotor für die Großregion (agl)

tenden Angelegenheiten erfolgen in der Regel durch einen sehr starken Rückbezug auf den politisch-administrativen Kontext der beteiligten Partner, wobei die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dort primär als Querschnittsaufgabe wahrgenommen wird: 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-sektoralen 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 dahinter liegenden interinstitutionellen Netzwerke ihrer Partner angewiesen. Hieraus ergeben sich regelmäßig Herausforderungen im Schnittstellen-Management und der interinstitutionellen Koordination. Sie unterstreichen das Spannungsfeld zwischen einer expansiven grenzüberschreitenden Aufgabenpolitik auf der Ebene der Verflechtungsräume und den systemischen Grenzen einer entsprechenden integrativen, kompetenzbasierten Institutionenbildung.

Ein wichtiger Indikator für die Professionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die Beteiligung hauptamtlicher Akteure. Er gibt Hinweise darauf, wie stark das Handlungsfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als eigenständiges Politikfeld etabliert bzw. verstetigt ist, oder ob dieses nach wie vor eher ein Dasein „aus zweiter Hand“ führt, d.h. mehr oder weniger vollständig auf Handlungsbeiträge aus dem nationalen Kontext angewiesen ist. Lediglich am Oberrhein wurden 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 Fachexperten, die punktuell aus ihren nationalen Verwaltungen heraus in die Kooperation einbezogen sind.

### **Differente Akteursstrukturen und Dominanz der öffentlichen Akteure**

In allen vier MORO-Regionen zeigt die Analyse eine sehr starke Dominanz der öffentlichen Akteure. Dies ist ein Merkmal, das stellvertretend für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insgesamt gelten kann (Lang 2010), da sich diese sog. „kleine Außenpolitik“ an der Schnittstelle und Kompetenzgrenze verschiedener Staaten bewegt und die staatliche Ebene daher direkt oder indirekt per se immer beteiligt ist. Zudem lässt sich 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 Staatsverwaltung bzw. der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus bewegt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit klassischerweise in Themenfeldern, die dem Kernbereich öffentlicher Pflicht- oder freiwilliger Aufgaben zuzuordnen sind: Bei der Entwicklung grenzüberschreitender Handlungsansätze etwa in der Raumordnung, im Umweltschutz, beim ÖPNV, in der Bildung, bei der öffentlichen Daseinsvorsorge oder der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind zunächst einmal öffentliche Akteure zuständig. Schließlich erfordern grenzüberschreitende Projekte, zumal wenn sie durch Europäische Programme wie z.B. INTERREG gefördert werden, zum Teil substanzielle finanzielle Beteiligungen in Form von nationalen und regionalen Kofinanzierungen.

Innerhalb dieses generellen Musters gibt es interessante Unterschiede. So sind z.B. in der Großregion auf der interregionalen Ebene Akteure der Wirtschafts- und Sozialpartner eingebunden und haben zusätzliche formelle Beteiligungsmöglichkeiten über interregionale Verbandsstrukturen (Gewerkschaftsrat, IHKen und HWKen). Eine ähnliche, vom Integrationsgrad sogar noch intensiver ausgestaltete Einbindung, findet sich in der Euregio Maas-Rhein: Dort besteht innerhalb des Euregionats eine eigene Kammer der gesellschaftlichen Organisationen; zudem werden diese Akteure auch intensiv auf der Ebene der Kommissionen thematisch eingebunden. Ein solcher institutioneller Einbezug auf Entscheider-Ebene lässt sich in den bisherigen Strukturen des Oberrheins und des Bodensees demgegenüber erst im Ansatz erkennen.

Innerhalb des öffentlichen Akteurssegments wiederum fällt in der Euregio Maas-Rhein ein starkes regionales/kommunales Moment auf, während die kommunale Ebene in die offizielle Kooperation der IBK am Bodensee bislang eher punktuell einbezogen ist. Am Oberrhein und in der Großregion lässt sich wiederum ein Mix von staatlichen und kommunalen Akteuren beobachten, wobei auf der gesamträumlichen Ebene eher die staatlichen Akteure bzw. Vertreter der regionalen Gebietskörperschaften, auf der teilräumlichen Ebene hingegen eher die kommunalen Akteure dominieren.

Je weniger sich funktionale Verflechtungen an administrativen Grenzen orientieren und je bedeutender das kooperative Zusammenwirken von Akteuren unterschiedlicher Sektoren für die territoriale Entwicklung wird, desto wichtiger wird die zielgerichtete Mobilisierung gesellschaftlicher und privater Akteure auch im grenzüberschreitenden Kontext (Beck 2008: 179ff; s. auch Kohlisch 2008) – vergleichbar zu vielen nationalen metropolitanen Räumen (vgl. Ludwig et al. 2009).

## Schwach ausgeprägte regionale Identitäten und Wirksamkeit interkultureller Stereotype<sup>21</sup>

In den vier MORO-Regionen sind die regionalen grenzüberschreitenden Identitäten der Bevölkerung relativ schwach ausgeprägt: In Untersuchungen zeigte sich, „dass bislang noch in keiner der untersuchten Grenzregionen ein ausgeprägtes Regionalbewusstsein oder eine auffällige gemeinsame Identität vorzufinden sind“ (Schönwald 2010: 58). So sei ein Bewusstsein der Zugehörigkeit zur Großregion SaarLorLux längst nicht selbstverständlich; eher ließe sich nachweisen, dass zwar eine Affinität zum Nachbarn bestehe, allerdings auch die Tendenz zur Abgrenzung. Informationsdefizite hinsichtlich des Bildes von der Grenzregion und auch von den Nachbarn jenseits der Grenze zeigen sich in allen MORO-Regionen. Grundsätzlich dominieren die nationalen Identitäten bis heute, auch wenn sich immer stärker mehrdimensionale oder Patwork-Identitäten herausbilden. Das heißt, dass „in verschiedenen Kontexten jeweils andere Identitäten aktiviert und handlungsrelevant werden“ (Schönwald 2010: 160) und sich hier auch Bezüge zur Grenzregion nachweisen lassen.

Wirksame grenzüberschreitende Identifikationsanker können aus einer gemeinsamen Geschichte und Sprache, aber auch aus geographischen Gegebenheiten entstehen: So wirken Rhein und Bodensee in den jeweiligen Regionen als stark verbindende Elemente. Besondere Bedeutung entfalten grenzübergreifende Symbole; sie besitzen ein großes identitätsstiftendes Potenzial, auch wenn sie nur jeweils für spezifische Bereiche der Grenzregionen oder für einzelne Sektoren wirksam sind.

Schließlich prägen interkulturelle Stereotype in der Bevölkerung und auf der Ebene der Akteure nach wie vor die grenzüberschreitenden Realitäten; sie können der Entwicklung einer gemeinsamen grenz-

überschreitenden Handlungsrationalität bzw. -identität tendenziell entgegenstehen. Die Stereotypisierung lässt sich nicht nur auf individueller sondern auch auf regionaler Ebene feststellen: „Das Image von Grenzregionen [...] war lange Zeit ein negatives. Die negative Stereotypisierung der Kategorie 'Rand' [...] war in den Nationalstaaten weit verbreitet“ (Schönwald 2010: 143). Wenngleich Stereotype sehr langlebig sind, ändert sich dieses Image mit dem europäischen Integrationsprozess – sowohl in der Selbstdarstellung als auch in der Außenwahrnehmung.

## Stärken und Schwächen der aktuellen grenzüberschreitenden Kooperationssysteme

Die Querschnittsanalyse der vier MORO-Regionen verdeutlichte einmal mehr die Stärken und Schwächen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Kurz zusammengefasst liegen die wesentlichen Stärken der untersuchten Kooperationsstrukturen zunächst darin, dass diese jeweils spezifische Antworten auf individuelle Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten unterschiedlicher räumlicher und politisch-administrativer Ausgangsbedingungen darstellen. In allen vier Grenzregionen haben sich funktionelle Muster der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die durch eine starke Tradition und



Karlsruhe als starker Wirtschaftsstandort in der Region Mittlerer Oberrhein (Stadt Karlsruhe)

<sup>21</sup> Expertise „Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Das Beispiel der Großregion“ (2010); Antje Schönwald (Institut für Landeskunde im Saarland e.V.); im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“

eigenständige Kooperationskulturen gekennzeichnet sind. Sie sind maßgeblich durch funktionale interinstitutionelle und interpersonelle Netzwerke öffentlicher institutioneller Schlüsselakteure getragen. Sie werden punktuell ergänzt durch Einzelpersonlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft. In der Regel sind in diese Kooperationsmuster hochrangige politische und administrative Führungskräfte involviert, die zu einer starken medialen Sichtbarkeit und zur politisch-strategischen Bedeutung beitragen: In allen untersuchten Kooperationsräumen sind die grenzüberschreitenden Angelegenheiten „Chef-Sache“. Dieses Muster wird ergänzt durch eine sehr starke Projektorientierung, die insbesondere mit dem INTERREG-Programm an Bedeutung gewonnen hat. Thematisch ist eine sehr große Breite der innerhalb des Kooperationssystems behandelten 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 führen.

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

- Das Einstimmigkeitsprinzip in Kombination mit dem Prinzip der „nationalen“ Delegationen und dem daraus resultierenden „Zwang zur Parität“ bremst tendenziell Innovationen in der grenzüberschreitenden Kooperation. Das Rotationsprinzip im Gremiovorsitz steht der Kontinuität tendenziell entgegen. Es besteht ferner eine Tendenz zu Resolutionen statt zu echten Entscheidungen, was sehr oft zu Umsetzungsdefiziten führt. Geringe Sitzungsfrequenzen auf der Entscheider-Ebene können zu Brüchen in der Verstetigung von Entscheidungsfindungen führen.
- Da es in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit keinen „Chef“ geben kann, lässt sich ein nicht Mangel an Führung beobachten (die Steuerungsoption einer Kooperation „im Schatten der Hierarchie“ scheidet aus<sup>22</sup>). In Verbindung mit relativ geschlossenen Arbeitsstrukturen führt das politisch hoch sensible grenzüberschreitende Geschäft der „kleinen Außenpolitik“ daher oftmals zu einer hohen Informalität, aber eben auch zu Intransparenz der Prozesse. Umgekehrt führt der hohe institutionelle und personelle Rückkopplungs- und Abstimmungsaufwand zu vergleichsweise langwierigen Prozessmustern (es gibt grenzüberschreitend keine einfachen Fragen), wodurch auch eine gewisse Dominanz von Begegnung und Austausch (es müssen immer wieder Akteure und deren institutionellen Hintergründe neu vorgestellt und erläutert werden) statt ergebnisorientierter Sitzungsverläufe in vielen grenzüberschreitenden Konstellationen als charakteristisch gelten muss.
- Ein damit im Vergleich zum nationalen Kontext deutlich höherer Koordinations- und Abstimmungsaufwand bedingt eine hohe Komplexität der Prozesse. Die Arbeit der verschiedenen Institutionen und Gremien ist in der Regel weitgehend entkoppelt; es fehlen gemeinsame ergebnis- und wirkungsgerichtete Arbeitsprozesse.
- Aufgrund mangelnder Information über grenzüberschreitende Handlungsbedarfe entstehen Projekte oft eher durch punktuelle Initiativen einzelner Akteure, denn in Form einer systematischen Umsetzung potenzial- bzw. problembezogener Handlungsstrategien.
- Die 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 Arbeitsinstrumenten zu einer tendenziell niedrigeren Effizienz, die jeweils durch ein vergleichsweise deutlich höheres personelles Engagement der beteiligten Akteure kompensiert werden muss.
- Einer mangelnden Kenntnis und funktionalen Kompatibilität der nationalen Partner kann auch mit spezifischen Fortbildungsmaßnahmen nur ansatzweise begegnet werden: Sehr oft tritt der „grenzüberschreitende Reflex“ gegenüber einem gewissen „nationalen Tunnelblick“ in den Hintergrund. Einschränkungen der direkten Kommunikation ergeben sich insbesondere auf der Ebene der Fachexperten durch die Notwendigkeit der Simultanübersetzung.
- Die 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.

<sup>22</sup> Es kann keine grenzüberschreitende Hierarchie geben, was natürlich nicht ausschließt, dass der Schatten der institutionellen Hierarchie aus dem Heimatkontext von Relevanz ist (Principal-Agent-Problematik).

## 4.3

# AKTUELLE REFORMKONZEPTE IN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN KOOPERATION

Vor dem Hintergrund der skizzierten Schwächen erstaunt es nicht, dass derzeit in allen vier MORO-Regionen intensive Diskurse zur Optimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt und hierzu teilweise auch 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 wird (Reform Euregiorat 2000<sup>23</sup>; Unfried 2009). Zudem stellt sich die Frage, wie die bestehende administrative Gebietsabgrenzung noch besser veränderten, eher großräumigen Kooperationen (z.B. im Bereich der medizinischen Hochschulkooperation) gerecht werden kann. Es wird die Idee einer europäischen Experimentierregion mit besonderen Kompetenzmodellen diskutiert und geprüft, wie euregionale Gremienstrukturen und Aufgaben (z.B. Euregiorat) zukünftig optimiert werden können, beispielsweise durch die Stärkung fachspezifischer Arbeitsgruppen oder die Entwicklung von strategischen Jahresprogrammen.

In der **Großregion SaarLorLux** steht zum einen die Positionierung der Teilregionen zum Zukunftsbild 2020<sup>24</sup> auf der Reformagenda. Des Weiteren werden vereinzelt Diskurse zur territorialen Neugestaltung der Reichweite der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt, die immer wieder auch die Frage der Namensgebung aufwerfen. Neben der Reflexion einer Effektivierung der Arbeit des Gipfels der Großregion durch regelmäßige Arbeitstreffen<sup>25</sup> wird insbesondere auch die Etablierung eines eigenen Budgets sowie die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit durch ein gemeinsames ständiges Sekretariat, das von allen Partnern getragen und finanziert wird, aufgeworfen. „Die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats im Haus der Großregion mit eigenem Personal und gemeinschaftlich finanziertem Funktionsbudget soll in der Rechtsform eines EVTZ mit Sitz in Luxemburg rasch abgeschlossen werden.“ (Gipfel der Großregion 2011: 2). Auch im Zusammenhang mit dem INTERREG-Programm wurde ein EVTZ INTERREG am 1. April 2010 gegründet: „Das Programm INTERREG IV A Großregion stellt einen Vorreiter in der Europäischen Union dar, weil es das erste europäische Programm ist, das einen EVTZ als Rechtsform für die Durchführung seiner

Verwaltung nutzt“ (Gipfel der Großregion 2011: 2). Mit dem ESPON-Projekt „Metroborder“ initiierte Luxemburg die Diskussion um das Konzept der „cross-border polycentric metropolitan regions (CBPMR)“ in der Großregion als neues Leitbild (s. Kap. 3.5).

Am Oberrhein steht derzeit die Verwirklichung der **Trinationalen Metropolregion Oberrhein** (TMO) 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 verbessert werden, um sektorale und horizontale Netzwerke konsequent auf die strategische Entwicklung der vorhandenen grenzüberschreitenden Potenziale auszurichten<sup>26</sup>. In relevanten Politikfeldern werden im Sinne einer vertikalen Mehr-Ebenen-Governance aufgabenstrukturelle Arbeitsteilungen zwischen den Eurodistrikten (interkommunal) und der Gesamtregion (interregional) entwickelt. Diese führen zu entsprechenden 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 in der **Bodenseeregion** eine bewusste Beibehaltung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden informellen Kooperationskultur an. Dabei wird allerdings durchaus auf eine Verstärkung der personellen Kapazitäten für die grenzüberschreitende Kooperation in den einzelnen Teilregionen gesetzt. Eine wesentliche Aufgabe wird darin gesehen, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Zukunft noch dynamischer und vor allem so ausgestaltet werden kann, dass auch konfliktäre Themen angegangen und effektiv bearbeitet werden können (vgl. Scherer/Schnell 2002: 502ff). Zudem steht eine noch bessere Integration und Vernetzung der kommunalen Ebene auf der Agenda, bei der neben gezielten Projekten (z.B. im Bereich des Regionalmarketing und der Tourismusförderung) auch Fragen der institutionellen Stärkung dieser Ebene thematisiert werden.

23 Beschlüsse des Vorstands der Euregio Maas-Rhein vom 13. Dezember 2000 und des Euregiorates vom 31. Januar 2001 zur Änderung der Grundstatzerklärung und der Geschäftsordnung für die Arbeitsweise des Euregio-Rates

24 s. Website Saarland – Zukunftsbild 2020; s. auch Niedermeyer/Moll 2007: 309 f

25 Zwar soll der Gipfel ab 2011 nur noch alle zwei Jahre stattfinden, jedoch soll es neben den Gipfeln regelmäßige Treffen der Fachminister (Transport, Umwelt, Forschung, Raumplanung usw.) geben

26 s. Website DG REGIO – Beitrag des Oberrheins zum „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke“ der Europäischen Kommission (SEK(2008) 2550) vom 25.02.2009

## 4.4

# PERSPEKTIVEN EINER WEITER- ENTWICKLUNG DER KOOPERATIONS- UND GOVERNANCESTRUKTUREN

Wo müsste man ansetzen, um grenzüberschreitende Kooperations- und Governancestrukturen zu optimieren, insbesondere vor dem Hintergrund des Konzepts der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften? Welche Rolle spielen hierbei die territoriale Dimension und damit die Akteure der Raumentwicklung? Diese zentralen Fragen wurden auf Grundlage der Querschnittsanalyse und der von der Projektpartnerschaft im Rahmen der MORO-Workshops entwickelten Arbeitshypothesen im Rahmen der Expertise des Euro-Instituts (2010) vertieft und prioritäre Handlungsoptionen aufgezeigt:

### 1. Grenzüberschreitenden Strategiebezug stärken

Zwar wurden in allen untersuchten MORO-Regionen bereits strategische Konzepte entwickelt, deren Bindungswirkung für die praktische grenzüberschreitende Politikentwicklung bleibt aber eher gering. In der Praxis herrscht nach wie vor ein sektoraler, auf Einzelprojekte bezogener Politikansatz vor, bei dem die Bezüge zu einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung oftmals hinter einzelthematischen Initiativen zurücktreten. Ursachen hierfür können darin gesehen werden, dass die bestehenden Strategien bislang eher top-down entwickelt werden

und nur selten auf belastbaren Bedarfs- und Potenzialanalysen beruhen. Die meisten Strategien, die bislang für grenzüberschreitende Verflechtungsräume definiert wurden, haben daher einen eher breiten und qualitativen Charakter; sie sind nur unzureichend informiert, was u.a. an der mangelnden Vergleichbarkeit und Verfügbarkeit von Daten im grenzüberschreitenden Kontext liegt (s. Kap. 3.2).

Eine grenzüberschreitende potenzialbezogene Entwicklungspolitik müsste sehr zielgerichtet an den vorhandenen intraregionalen Engpassfaktoren ansetzen, um die knappen verfügbaren Ressourcen auf solche Bereiche zu konzentrieren, in denen tatsächlich Handlungsspielräume bestehen. Sie müsste zudem eine Integration der sektoralen Handlungs- und Programmansätze im grenzüberschreitenden Raum sicherstellen. Eine Stärkung des Strategiebezugs in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann zufriedenstellend vermutlich nur durch integrierte grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte erfolgen, mit denen gezielt bestehende Stärken gestärkt (Stichwort: regionale Leuchttürme), vorhandene Potenziale entwickelt (Stichwort: Clusterbildung) und intraregionale Ausgleichsfunktionen (Stichwort: Berücksichtigung ländlicher Räume in der Polyzentralität) befördert werden.

Mit grenzüberschreitenden Strategien zur Raumentwicklung werden die Kernaufgaben der Raumplanung unmittelbar berührt, wobei im grenzüberschreitenden Kontext weniger die rechtverbindliche Ordnungsfunktion im Vordergrund steht als vielmehr die Aspekte Entwicklung, Koordination, Qualitätssicherung und Raumgestaltung. Eine Stärkung des Strategiebezugs in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann durch die Akteure der Raumentwicklung unterstützt werden durch:

- eine gemeinsame Erarbeitung transnationaler Leitbilder, Raumvisionen und Szenarien und darauf aufbauend integrierter grenzüberschreitender Entwicklungskonzepte
- den gezielten Aufbau eines grenzüberschreitenden Informationsmanagements bzw. Regionalmonitorings („informierte“ Strategie)
- Initiierung und Steuerung von Leitprojekten mit ebenen- und sektor-übergreifendem Charakter (Initiativ-Funktion)
- eine Stärkung des Wissenstransfers, des Austauschs sowie interaktiver Planungsprozesse im grenzüberschreitenden Raum
- die Vermittlung der grenzüberschreitenden territorialen Bezüge in den (nationalen) Sektoralpolitiken und Fachkonzepten sowie Integration raumbezogener Politikansätze der EU auf der regionalen Ebene

## 2. Subsidiäre Ausdifferenzierung von Handlungsebenen (Multi-Level-Governance und variable Geometrie)

Subsidiarität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellt in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen und mit Blick auf das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften noch einen neuen Ansatz dar. Gerade in den Grenzregionen sind die Funktionen von Einrichtungen und Gremien auf den unterschiedlichen Handlungsebenen meist nicht trennscharf definiert.

Sowohl die Großregion SaarLor Lux als auch die TMO zeigen allerdings erste Ansätze einer vertikalen Aufgabendifferenzierung zwischen unterschiedlichen Handlungsebenen: erstere durch die Untergliederung des INTERREG-Programms in eine gesamtäumliche Programmlinie und fünf Teilprogramme, letztere durch die konzeptionelle Differenzierung zwischen TMO und den Eurodistrikten bzw. dem Städtenetz (s. Kap. 2).

Im Sinne einer aufgabenstrukturellen und damit mittelbar auch funktionalen Subsidiarität scheint die gesamtäumliche Ebene und damit die Ebene der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften zukünftig eher die Kooperation zwischen (dezentrierten) staatlichen Akteuren zu betreffen. Diese müsste sich innerhalb relevanter Politikfelder (Infrastruktur, Planung, Umweltschutz, Verkehr, Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Forschung, Arbeitsmarkt, Soziales und Gesundheit etc.) programmatisch auf die Schaffung bzw. Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die Kooperation inklusive den Abgleich bzw. die Integration der sektoralen Politikansätze der Fachpolitiken konzentrieren. Ein weiterer Schwerpunkt würde in der politischen Außenvertretung gegenüber den beteiligten Nationalstaaten und der EU bestehen („mit einer Stimme sprechen“) und damit auch das externe Regionalmarketing berühren.

Auf der teilträumlichen Ebene wiederum stehen innerhalb der in Frage stehenden Politikfelder eher Einzelprojekte im Vordergrund, die sich auf die Kooperation im Nahbereich beziehen und gemeinsame Antworten auf konkrete, zumeist interkommunale Entwicklungsbedarfe und -potenziale

sowie die Herausforderung einer aktiven Partizipation der Zivilgesellschaft darstellen. Gemeinsame Trägerschaften von Projekten und Initiativen stellen ein Schlüsselmerkmal dar.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie grenzüberschreitende Kooperationsräume zukünftig so flexibel ausgestaltet werden können, dass nicht mehr nur formal-administrative Grenzen sondern reale oder (potenzialbezogene) sozio-ökonomische oder funktionale Verflechtungen maßgeblich sind. Dieser Trend zur „variablen Geometrie“, der sich bereits im nationalen Kontext vielfach auf regionaler Ebene durchgesetzt hat, ist grenzüberschreitend erst im Entstehen begriffen. Die Ergebnisse des MORO „Überregionale Partnerschaften“ bestätigen, dass großräumige Partnerschaften nicht alle Themen gleichermaßen im Gesamttraum behandeln können und damit „das Prinzip der – innerregionalen – variablen Geometrie für diese Form der regionalen Kooperation von besonderer Bedeutung“ ist (Institut Raum & Energie 2010: 10). Auch das ESPON-Projekt „Metroborder“ betont für die Verbesserung der institutionellen Integration:

*„'Geography matters' in these fields: defining and concretising a perimeter of action is a sensitive topic. In particular, the differentiation between institutional perimeter and the political focus can be crucial“ (ESPON/University of Luxembourg 2010: 10).*

Die zweite wesentliche Frage bezieht sich auf die Abgabe von Handlungskompetenzen der einzelstaatlichen Kooperationspartner in den grenzüberschreitenden Raum. Dies kann realistischere nicht zwingend einen (politisch hoch sensiblen) realen Transfer von materiellen Zuständigkeiten, etwa von den beteiligten Kommunen oder Landesministerien auf einen neuen grenzüberschreitenden Zweckverband oder die (verfassungsrechtlich bedenkliche) Übertragung von Kompetenzen aus den nationalen Parlamenten auf ein grenzüberschreitendes Parlament bedeuten. In den meisten Fällen wäre es bereits hilfreich, wenn sich die zuständigen Akteure gemeinsam auf die Ermöglichung von integrierten grenzüberschreitenden Trägerschaften nach wie vor national definierter und verantworteter Aufgaben verständigen könnten.

Die Mehr-Ebenen-Perspektive einer grenzüberschreitenden Governance ist mit dem System der deutschen Raumordnung in vielerlei Hinsicht kompatibel. Die subsidiäre Ausdifferenzierung über verschiedene Handlungsebenen hinweg kann daher ohne „Systembruch“ in den relevanten grenzüberschreitenden Aufgabenbereichen durch die Akteure der Raumplanung aktiv unterstützt und begleitet werden. Ihnen könnte dabei

- die Rolle als „Sachwalter“ einer integrativen territorialen Sicht, die auf die realen funktionalen Verflechtungen Bezug nimmt, sowie

- die Rolle als Moderation im Rahmen eines effektiven Schnittstellen-Managements zukommen. Dies betrifft die Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen (vertikalen) Handlungsebenen innerhalb der Grenzregion sowie zwischen den Sektorpolitiken auf allen Ebenen, auch der nationalen. Eine intensive Rückkopplung und Abstimmung zwischen regionaler und nationalstaatlicher/ europäischer Ebene gewinnt an Bedeutung.

- Eine besondere Bedeutung wird dabei einem transparenten, ebenenübergreifenden Management von „harten“ bzw. konfliktären Themen beigemessen.

### 3. Differenzierung der Akteursstrukturen

Bislang dominieren überwiegend die öffentlich-rechtlichen Akteure in den untersuchten grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Konzepte einer zukunftsgerichteten regionalen Governance unterstreichen demgegenüber die Notwendigkeit einer Schaffung sog. „regionaler Kollektive“, um strategische, entwicklungsbezogene Kooperationsprozesse nachhaltig und wirksam auszugestalten. Auch wenn – vergleichbar zu den großräumigen Verantwortungsgemeinschaften in den Metropolregionen Deutschland – die Führungs- und Lenkungsfunction bzw. die Rolle als Promotor den öffentlichen bzw. staatlichen Institutionen vorbehalten bleibt (Institut Raum & Energie 2010: 19), ist eine dauerhafte Mobilisierung regionaler Leit- und Schlüsselakteure aus unterschiedlichen Sektoren und Ebenen für Ziele Programme und Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforderlich.



Konstanz und deutsch-schweizerischer Grenzraum (fotolia)

Speziell besteht die Herausforderung, Akteure aus dem ökonomischen Sektor zukünftig stärker in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einzubeziehen. Transnationale Win-Win-Situationen werden offensichtlich aus einer politisch-administrativen Rationalität heraus grundsätzlich anders bewertet im Sinne einer „Schaffung öffentliche Güter“ als dies aus einer ökonomischen Rationalität der Fall sein mag. In grenzüberschreitender Hinsicht ist die funktionale Koppelung dieser Perspektiven offensichtlich sehr viel voraussetzungsvoller – wie die bislang relativ schwache Aktivierung von einzelnen Wirtschaftspartnern zeigt. Dabei können Mitwirkungsoptionen gerade für Unternehmen interessant sein, die stark in der Region verwurzelt sind oder die vom Image und Infrastrukturangebot der Region abhängen (Institut Raum & Energie 2010: 19).

Was sich im nationalen Kontext als eine gute Praxis der *regional governance* etabliert hat – beispielsweise die Aktivierung von Partnern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft – ist im grenzüberschreitenden Kontext an sehr spezifische kulturelle und systemische Voraussetzungen

der beteiligten Partner gebunden. Hier stellen sich praktische Fragen der Möglichkeiten und Grenzen der Leistungsfähigkeit eines interkulturellen und vor allem inter-systemischen Managements, welche – in Verbindung mit der generellen Principal-Agent Problematik – als die eigentliche Achillesferse einer Optimierung der grenzüberschreitenden Governance gerade im großräumigen Kontext von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen betrachtet werden können. Zudem kann ein regionaler Governance-Ansatz, der ausschließlich in der Netzwerkbildung eine funktionale Stärke sieht, gerade in grenzüberschreitender Hinsicht die Tendenz zur Abschottung sogar noch befördern.

Generell lässt sich feststellen, dass in den vergangenen Jahren regionale Planungsprozesse „...vielfältiger, spontaner, individueller, offener...“ (Hartz/Kühne 2007: 37) geworden sind, dass diese durch die Akteure der Raumordnung zunehmend interaktiv gestaltet und einer breiteren Bevölkerung zugänglich gemacht und damit betroffene Belange differenzierter berücksichtigt werden (Fürst 2009: 169). Es liegt nahe, diese positiven Tendenzen und Erfahrungen seitens der Akteure der Raumentwicklung zukünftig auch verstärkt in die grenzüberschreitenden Diskurse und Verfahren aktiv einzubringen. Dazu erscheint es erforderlich

- geeignete regionale Kooperationspartner sowie relevante Schlüssel- und Leitakteure, die die Ziele einer integrierten grenzüberschreitenden Regionalentwicklung wirkungsvoll unterstützen können, zu identifizieren und zu aktivieren.
- in Verfahren auf einen funktional notwendigen Akteurs-Mix hinzuwirken (intermediäre Akteurskonstellationen); ggf. nicht vertretene oder artikulierte Interessen einzubringen („Anwaltsfunktion“).
- im Rahmen von grenzüberschreitenden (Leit) Projekten aktive Bürgerbeteiligung zu erproben.

#### 4. Funktionale Ausgestaltung und Vernetzung von Entscheidungsarenen und -verfahren

In vielen Grenzregionen kann von Governance im engeren Sinne vermutlich noch gar nicht gesprochen werden. Die Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird noch allzu oft von einem statischen, primär auf institutionelle und formale Gesichtspunkte bezogenen Selbstverständnis geprägt. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die hierauf ausgerichteten Arbeitsprozesse sollten deshalb zukünftig stärker im Sinne einer verbesserten Ergebnis- und Wirkungssteuerung weiterentwickelt werden. Idealerweise würde nicht die Einzelaktion selbst, sondern die auf die grenzüberschreitende Potenzialentwicklung ausgerichtete, gesamtäumliche Wirksamkeit aller Aktivitäten (im Sinne eines territorialen Geschäftsberichts) den Prozess des Agenda-Settings und der Entscheidungsfindung strukturieren.

In der Perspektive der Verfahrensgestaltung würde dies eine Vernetzung der Entscheidungsprozesse unterschiedlicher Akteurskategorien und Entscheidungsarenen implizieren, die im Ergebnis eine Reduzierung der Prinzipal-Agent-Problematik im grenzüberschreitenden Kontext bewirken könnte: Eben weil sich das Akteurspektrum verbreitert und Impulse aus verschiedenen (sektoralen) Entscheidungsarenen erschlossen werden können, würde vermutlich die Bedeutung der dominierenden offiziellen (öffentlichen) Kooperationspartner tendenziell abnehmen. Dies setzt allerdings ein aktives Management der (inter-)sektoralen Netzwerke auf der grenzüberschreitenden Ebene voraus. Denn die gewünschten Synergien werden sich nicht automatisch ergeben, sie setzen – neben einer



Stärke durch Partnerschaft: Im Netzwerk handeln (fotolia)

Aktivierungsbereitschaft neuer Akteure – vielmehr einen Wandel von Aufgaben, Rollen und Selbstverständnissen der öffentlichen Akteure, die bislang die Träger der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind, voraus: Diese werden im grenzüberschreitenden Raum neben der klassischen Daseinsvorsorge und Ordnungsfunktion in Zukunft auch eine aktivierende und katalysatorische Funktion haben, bei der die Prozesskompetenz tendenziell in den Vordergrund rücken dürfte.

Für die Akteure der Raumentwicklung können sich aus einem solchen gewandelten Selbstverständnis einer verstärkt prozess- und ergebnisbezogenen grenzüberschreitenden Entwicklungssteuerung eine Reihe konkreter Aufgaben ergeben, die mehr oder weniger deckungsgleich mit eigenen Modernisierungsansätzen sind (vgl. Casteigts 2010; Löb 2006; Ritter 2005): Innovative Regionalplanung trägt bereits heute vielfach Züge eines modernen Managements, bei dem Governance-Formen mit flachen Hierarchien, intensivere Formen der horizontalen Vernetzung, Selbststeuerung im Rahmen vorgegebener Ziele und ständige Rückkopplungen zwischen Leistungen und Zielen in Gestalt von Evaluationen und Lernprozessen charakteristisch sind (Fürst 2009: 173). Im Einzelnen können in diesem Zusammenhang folgende Aufgaben skizziert werden:

- Unterstützung der Vernetzung verschiedener (sektoraler) Arenen auf der Basis funktionaler Steuerungsbedarfe (Übernahme Verfahrensmanagement; Visualisierung bestehender und potenzieller grenzüberschreitender territorialer Vernetzungen als Grundlage für eine wirkungsgerichtete Prozessgestaltung)
- Unterstützung der institutionellen Kooperationspartner beim Aufbau einer prozess- und ergebnisbezogenen grenzüberschreitenden Entwicklungssteuerung sowie eines grenzüberschreitenden territorialen Wirkungsmanagements
- Überwindung des „administrativen Reflexes“: Schaffung und Moderation grenzüberschreitender Reflexions- und Innovationsforen

## 5. Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Gefüges

Grenzüberschreitende Institutionen sind in allen MORO-Regionen ein wichtiger Faktor; sie symbolisierten in der Vergangenheit zugleich den Willen der beteiligten Partner zur gemeinsamen Kooperation. Der klassische Leitsatz der Organisationswissenschaften, nach der die Struktur der Aufgabe folge müsse (Structure follows strategy), wurde dabei zumindest in der Aufbauphase vielfach umgekehrt: Um das Politikfeld der grenzüberschreitenden Angelegenheiten überhaupt etablieren zu können und über punktuelle Projektinitiativen hinaus zu kommen, war die Schaffung von Institutionen nötig.

Blickt man auf die bestehenden Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, so bleibt der Organisationsgrad der grenzüberschreitenden Angelegenheiten dennoch eher schwach. Auch vorhandene grenzüberschreitende Institutionen im engeren Sinne (Kommissionen, Ausschüsse, Konferenzen, Räte etc.) gleichen eher Sekundärorganisationen – und selbst hinsichtlich der sehr entwickelten Beispiele (Oberreinkonferenz, Regionalkommission der Großregion, IBK, Geschäftsstelle Euregio Maas-Rhein) wird man nicht von einer Primärorganisation im klassischen Sinne sprechen können. Wahrscheinlicher ist, dass die Dichte und Vielfalt verschiedenster thematischer, sektoraler bzw. territorialer Projekte und Initiativen zunimmt und die grenzüberschreitenden interinstitutionellen Netzwerkstrukturen an Funktionalität und Leistungskraft gewinnen. Allerdings wird in dem Maße, in dem Konfliktthemen zum Gegenstand grenzüberschreitender Zusammenarbeit werden, auch der Bedarf weg vom eher informell-losen Netzwerk hin zur verbindlicheren Primärorganisation zunehmen (vgl. Beck 1997.).

Eine erste Schlussfolgerung könnte daher lauten, dass bestehende Institutionen substanziell weiterentwickelt werden müssen, beispielsweise in Anlehnung an die organisatorischen, finanziellen, personellen sowie vor allem kompetenzseitigen Ausstattungen der Benchmark-Metropolregionen wie Stuttgart, Rhein-Neckar oder Hannover. Das ESPON-Projekt „Metroborder“ kommt hier zu dem Schluss:

*„Further aspects of particular sensitivity when setting up CBPMR governance, are the involvement of the municipal actors, as well as the economic actors, and the possible delegation of competences to a stable ‘supra-regional’ institution. The overall challenge to overcome is the ‘multi-level-mismatch’, i.e., the asymmetric organisation of competences on different political and administrative levels on either side of the border (ESPON/University of Luxembourg 2010: 10).“*

Aktuell lassen sich auf der Ebene der großräumigen Kooperationsstrukturen sowohl Tendenzen einer institutionellen



Grenzüberschreitender Dialog im Rahmen der zweiten Fachtagung der MORO-Projektpartnerschaft (Dirk Michler)

Stärkung (z.B. EVTZ-Diskussion in der Großregion) wie auch einer funktionellen Diversifizierung (Bodensee) und Integration (TMO) beobachten, während auf der teils räumlichen Ebene ein genereller Trend zur Schaffung leistungsfähigerer Organisationsstrukturen zu beobachten ist (Euregio Rhein-Maas, Eurodistrikte, große Einzelprojekte mit eigener Rechtsform).

Die Verwirklichung einer effektiven Multi-Level-Governance in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen steht im engeren Zusammenhang mit dem Organisationsprofil der gesamtträumlichen „Dach-Konstruktion“: Wie sollte diese in Zukunft ausgestaltet sein? Wie sollten unter Steuerungsgesichtspunkten die vertikalen Bezüge zu einer durch zunehmende institutionelle, strukturelle und funktionale Vielfalt gekennzeichneten teils räumlichen Ebene organisatorisch ausgestaltet werden?

Hierfür bieten sich unterschiedliche Lösungen an:

- das **integrierte Zentralmodell**: Bündelung aller Steuerungskompetenzen auf der gesamträumlichen Ebene mit lose gekoppelten dezentralen, projektbezogenen Einheiten auf der teilräumlichen Durchführungsebene
- das **vertikale Kaskadenmodell**: Konkretisierung der Gestaltungskompetenzen über verschiedene Handlungsebenen hinweg, von der gesamträumlichen über die teilräumlichen bis zur lokalen Ebene
- ein Modell der **dezentralen Konzentration**: Bündelung der primären Steuerungs- und Durchführungskompetenzen auf der teilräumlichen Ebene, Vermittlung guter Praktiken, Erfahrungsaustausch und Gestaltung von Rahmenbedingungen auf der gesamträumlichen Ebene
- ein **Modell der funktionalen Vernetzung**: synergetische Vernetzung bestehender Organisationen und Initiativen ohne eigentlichen institutionellen Steuerungskern

Jedes dieser idealtypischen Modelle hat seine spezifischen Vor- und Nachteile; die Weiterentwicklung bestehender Organisationsmodelle sollte deshalb von der spezifischen Kooperationskultur in den Regionen ausgehen. Die jeweiligen Organisationsmuster müssten durch die handelnden Akteure zukünftig eher funktional und weniger als Selbstzweck verstanden werden – wobei es allerdings zu vermeiden gilt, dass „governance-spezifische“ Organisationsmuster sich parallel zu den bestehenden Institutionen entwickeln.



(fotolia)

Auf den ersten Blick erscheinen die Akteure der Raumentwicklung aufgrund ihres spezifischen fachlichen Kompetenzprofils nicht unbedingt prädestiniert zu sein, an der organisatorischen Ausprägung von Government und Governancestrukturen im grenzüberschreitenden Zusammenhang unmittelbar mitzuwirken, weil sie meist nicht institutionelle Partner der Kooperation selbst sind. Mittelbar verfügen sie jedoch über ein ausgeprägtes Erfahrungswissen aus ihrem nationalen Kontext heraus, da Fragen der regionalen Re-Organisation in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit dem Prozess der Schaffung von Metropolregionen (vgl. Ludwig et al. 2009: o.S.) oder

von Stadt-Umland-Verbänden (vgl. Benz/König 1995: o.S.) an Bedeutung gewonnen haben. Dieses Know-How, wie regionale Entwicklungsprozesse organisationsseitig optimal abgesichert werden können, kann für den Kontext der zukünftigen Ausgestaltung von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen sowie die Strukturierung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften gewinnbringend nutzbar gemacht werden. Hier erscheinen insbesondere praxisbezogene Beratungsfunktionen hinsichtlich der ebenspezifischen Erfordernisse sowie aktive Beteiligungen bei der organisatorischen Ausgestaltung der teilräumigen Aktionsräume denkbar.

# ■ Kapitel 4 im Überblick

## Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Rolle der Raumakteure

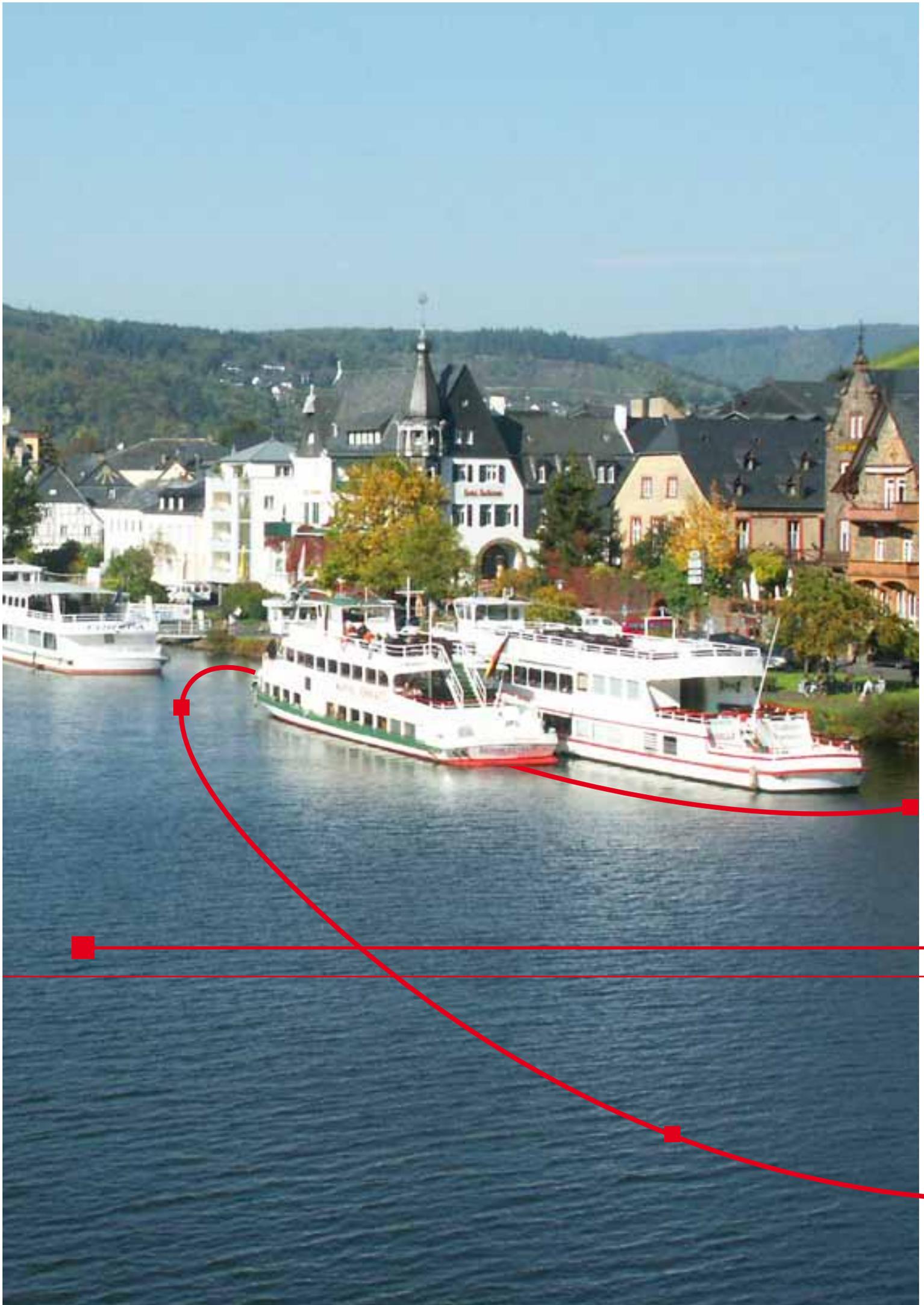
Generell ist in den kommenden Jahren mit einer spürbaren Aufwertung des Themas der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene zu rechnen. Der funktionalen und institutionellen Integration in Grenzregionen kommt hierbei eine besondere Rolle zu.

Die Analyse der vier MORO-Regionen zeigt, dass grenzüberschreitende Kooperation und Governance – im Vergleich zum nationalen Kontext – spezifische Merkmale aufweist, die regionale Ausprägungen jedoch sehr stark durch die jeweiligen räumlichen und strukturellen Ausgangsbedingungen bestimmt wird. In allen vier Grenzregionen haben sich stabile Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die durch eine starke Tradition und eigenständige Kooperationskulturen gekennzeichnet sind. Gleichzeitig zeigen sie Schwachstellen, die aktuell zu intensiven Diskussionen über eine Optimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führen. Im Rahmen des MORO wurden wichtige „Stellschrauben“ einer Verbesserung der regionalen Governance identifiziert:

- Grenzüberschreitenden Strategiebezug im Rahmen der Kooperation stärken (ebenenübergreifende Integration von Zielen und Projekten)
- Subsidiäre Ausdifferenzierung von Handlungsebenen (Multi-Level-Governance und variable Geometrie)
- Differenzierung der Akteursstrukturen und Einbindung von Sozial- und Wirtschaftspartnern
- Funktionale Ausgestaltung und Vernetzung von Entscheidungsarenen und -verfahren (potenzial-, prozess- und ergebnisbezogene Entwicklungssteuerung)
- Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Gefüges

Für die Raumakteure bietet sich hier die Gelegenheit zur aktiven Mitwirkung, um die Kooperationsstrukturen stärker auf die Erfordernisse einer zukunftsfähigen Raumentwicklung in metropolitenen Grenzregionen auszurichten. Ihre langjährige Erfahrung und Verwurzelung in der Region, ihre gute Vernetzung und territorialen Kompetenzen sind anerkannt. Entsprechende Schnittstellen zu regional relevanten Akteuren sind dadurch ebenso leicht aktivierbar wie die vertikale Vermittlung zwischen Kommunen und Kreisen, Land und Bund. Die räumliche Perspektive wird sowohl hinsichtlich potenzialbezogener grenzüberschreitender Entwicklungsansätze als auch mit Blick auf die Risiken und Herausforderungen zunehmend eingefordert. Schließlich besteht in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen ein steigender Bedarf an einer effektiven Koordination und Weiterentwicklung polyzentraler Strukturen sowie einer territorialen Integration unterschiedlicher Teilräume; hier kann das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften sinnvoll ausgestaltet werden.

Andererseits lässt sich nicht übersehen, dass die Unterschiede in den nationalen Raumordnungssystemen und Planungskulturen offensichtlich besonders stark ausgeprägt sind. Zudem waren die Akteure der Raumordnung bei übergeordneten Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Vergangenheit zwar konzeptionell an erster Stelle beteiligt, blieben jedoch bei der Verwirklichung konkreter Kooperationsprojekte im engeren planerischen Zuständigkeitsbereich unterrepräsentiert. Darüber hinaus sind die personellen und finanziellen Ressourcen für eine effektive Kooperation in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung bis dato gering, und viele Ansätze zur Optimierung können aus eigenen Kräften nicht verwirklicht werden. Eine Neupositionierung der Raumakteure in der grenzüberschreitenden Kooperation ist damit auch eine Ressourcenfrage.



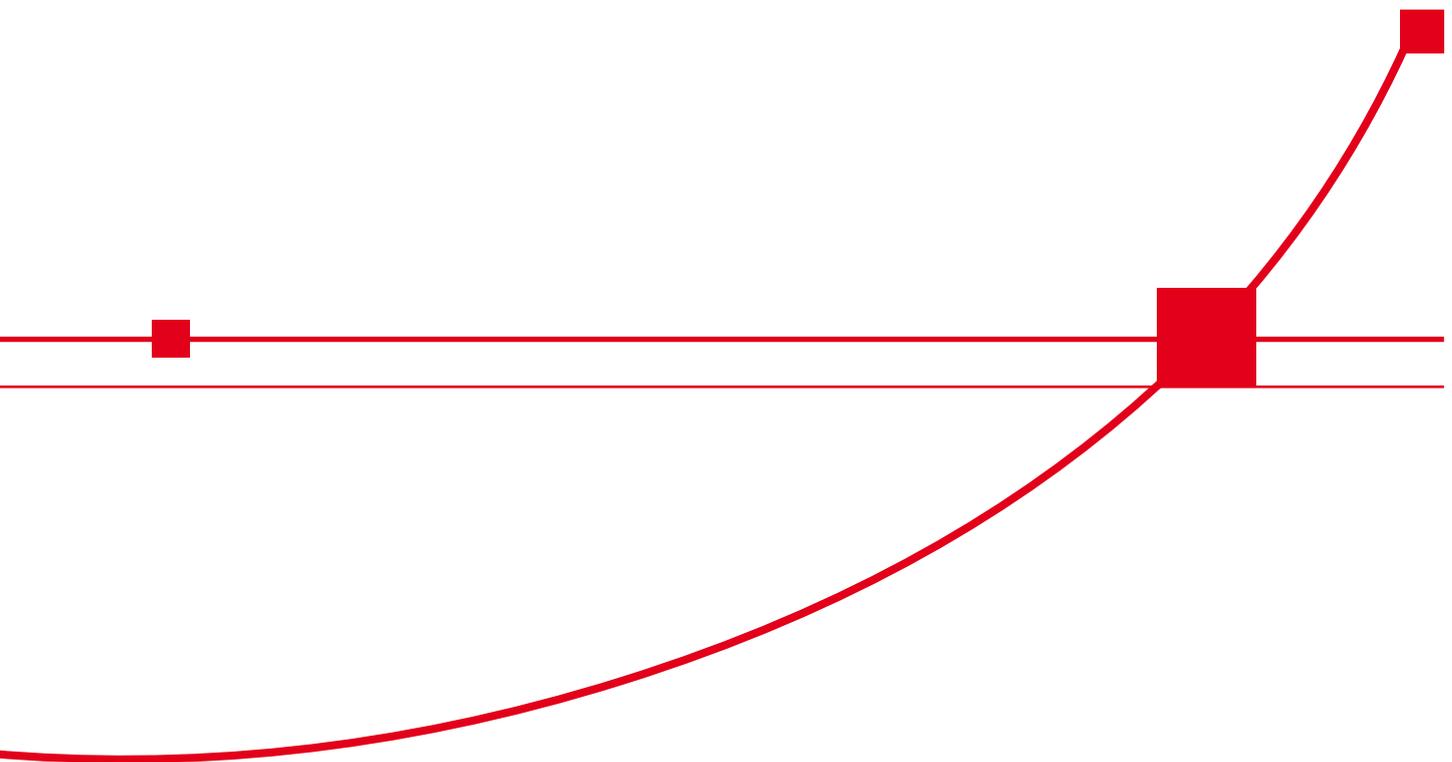
KAP. **5**



---

Grenzüberschreitende  
**RAUM-  
ENTWICKLUNG**

---



« Foto: Die Mosel bei Traben-Trarbach als der Fluss der Großregion und Ansatzpunkt für eine grenzüberschreitende Raumentwicklung (agl)

---

## 5.1

# TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA AM BEISPIEL DER GRENZREGIONEN

---

Grenzüberschreitende Raumentwicklung ist nicht erst seit der Anerkennung der territorialen Zusammenarbeit als Mainstream-Programm der EU erklärtes Ziel der Grenzregionen. Seit Jahrzehnten wird versucht, die Barriere- und Trennwirkung nationalstaatlicher Grenzen im Rahmen einer koordinierten Regionalentwicklung zu überwinden. Hier wurden große Fortschritte gemacht, nicht zuletzt aufgrund von INTERREG sowie wichtiger europäischer Abkommen und Richtlinien. So werden beispielsweise durch das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) von 1991 oder die europäische Wasserrahmen- und Hochwasserschutzrichtlinie aus den Jahren 2000 und 2007 ein koordiniertes Vorgehen in Grenzlagen initiiert. INTERREG befördert seit Anfang der 1990er Jahre zudem integrative strategische Ansätze in unterschiedlichen raumrelevanten Politikfeldern.

Schlüsseldokumente sind das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999, die am 24./25. Mai 2007 beim Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig angenommenen Dokumente „Territoriale Agenda der Europäischen Union“ und „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ sowie das Grünbuch der territorialen Kohäsion (2008). Diese räumen der grenzüberschreitenden Kooperation einen besonderen Stellenwert für eine integrierte Raumentwicklung in Europa ein. (Hartz/Damm/Köhler 2010: 502)

Dennoch bleiben Raumordnung und Regionalentwicklung in Grenzregionen eine besondere Herausforderung, da diese überwiegend den Logiken nationalstaatlich verankerter Rechts- und Planungssysteme folgen und sich somit in Grenzlagen unterschiedliche Verwaltungs- und Planungskulturen gegenüberstehen. Dies zeigt sich auf allen Ebenen der Planungspraxis – von der Identifikation gemeinsamer Ziele der grenzüberschreitenden Raumentwicklung bis hin zur Abstimmung konkreter Planungsvorhaben. Unterschiedliche Zuständigkeiten und Regelungsbefugnisse, fehlende Datengrundlagen, knappe personelle Ressourcen, mangelnde Erfahrung und Sprachkenntnisse (bzw. auch fehlende Budgets für Übersetzungen) stellen im Alltag oftmals große Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar.

Die Zusammenschau der Standortvor- und nachteile in Grenzregionen sowie die Analyse der grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen (s. Kap. 2.5 und 4) dienen als

Grundlage einer Diskussion prioritärer Handlungsfelder, um die territoriale Zusammenarbeit und grenzüberschreitende Regionalentwicklung zu verbessern. Die Akteure der Raumentwicklung können hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten, wenngleich ihr Einfluss in der Praxis bislang (zu) gering bleibt, um die territoriale Kohäsion wirkungsvoll zu unterstützen (s. Kap. 4.5).

In den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen existieren bereits grenzüberschreitende Entwicklungsziele und Leitbilder für eine gemeinsame Regionalentwicklung wie beispielsweise das Leitbild der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) für den Bodenseeraum, das Raumordnerische Leitbild für den Oberrhein, das Freiraumkonzept für den Oberrhein oder das Raumentwicklungskonzept SaarLorLux+. Leitbilder und Entwicklungskonzepte bleiben häufig unverbindlich und entfalten damit eine geringe Bindungswirkung.

Die meisten grenzüberschreitenden Konzepte und Strategien sind zudem nur unzureichend „informiert“; es fehlt eine belastbare Datengrundlage, um sowohl an den spezifischen Potenzialen als auch an intraregionalen Engpassfaktoren zielgerichtet ansetzen zu können (s. Kap. 4.5). Trotz der vorhandenen grenzüberschreitenden Statistikplattformen und Informationssysteme bestehen Probleme mit der flächendeckenden Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität der Daten (s. Kap. 3.2). Dementsprechend konnten die nationalen Raumordnungs- bzw. die Fachpolitiken in der Planungspraxis nur in ersten Ansätzen auf gemeinsame Ziele ausgerichtet werden.

Erfolgreicher wurde die grenzüberschreitende territoriale Kooperation in den letzten Dekaden durch Projekte vorangebracht, insbesondere im Rahmen der INTERREG-Initiative. Die projektorientierte Zusammenarbeit besitzt jedoch den Nachteil, dass konfliktbeladene Themen im Bereich der Flächennutzung und Regionalplanung eher selten gemeinsam „bearbeitet“ werden. Deshalb wird gerne von einer „Schönwetterpolitik“ im Bereich der Regionalentwicklung gesprochen (Schniedermeier 2010: 108f). Zudem stehen Unterschiede in der Planungskultur und im Planungsrecht einer intensiveren Abstimmung der Flächennutzung und Regionalplanung weiterhin im Weg.

Die ausgeprägte Mehr-Ebenen-Problematik in Grenzregionen führt gerade in der territorialen Zusammenarbeit

häufig zu „Schnittstellenproblemen“. Hier bedarf es einer vertikalen Aufgabendifferenzierung zwischen unterschiedlichen Handlungsebenen innerhalb eines grenzüberschreitenden Verflechtungsraums (s. Kap. 4.4). Im Sinne einer aufgabenstrukturellen Subsidiarität scheint im Kontext großräumiger Regionalisierungsprozesse die gesamträumliche Ebene – im Sinne großräumiger Verantwortungsgemeinschaften – zukünftig eher die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren zu betreffen. Hier stehen die programmatischen Rahmenbedingungen für relevante Politikfelder (Raumentwicklung, Infrastruktur, Verkehr, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Forschung, Arbeitsmarkt, Soziales und Gesundheit etc.) sowie die Integration der Fachpolitiken im Vordergrund. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die Wahrnehmung der Region und damit das externe Regionalmarketing.

Ein wichtiger Aspekt erfolgreicher Regionalentwicklung in Grenzregionen bezieht sich auf die stärkere Berücksichtigung

realer oder potenzialbezogener funktionaler Verflechtungen bzw. akteurspezifischer Handlungsräume. Die Kooperation sollte nicht mehr nur formale administrative Grenzen, sondern flexibler im Sinne einer „variablen Geometrie“ ausgestaltet werden. Hier kann die Darstellung von Verflechtungen und von raumbezogenen Entwicklungspotenzialen sehr hilfreich sein. Diese Herangehensweise erleichtert auch die Beteiligung spezifischer Akteursarenen, die über die bisher beteiligten Raumakteure deutlich hinausgeht und einem Defizit der grenzüberschreitenden Kooperation – nämlich die Konzentration auf öffentliche Akteure – Rechnung trägt.

Auf der Basis der Analysen im Rahmen des MORO haben die Projektpartner erste prioritäre strategische und operative Handlungsfelder ermittelt, die dazu dienen, die funktionale Integration in den Grenzregionen zu stärken, ihre spezifischen Standortvorteile und Potenziale besser zu nutzen und Hemmnisse hinsichtlich einer integrierten Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit abzubauen.

---

## ■ 5.2 STRATEGISCHE HANDLUNGSFELDER

---

Strategische Handlungsfelder beziehen sich auf grundsätzliche Praktiken und konzeptionelle Ansätze, die einen effektiven Rahmen bzw. eine Basis für die territoriale Zusammenarbeit darstellen. Ein wichtiges Ziel ist, die Raumakteure in die Lage zu versetzen, die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume als kooperative Handlungsräume zu definieren und ihre Wahrnehmbarkeit nach innen und nach außen zu stärken. Hier stehen die spezifischen Entwicklungspotenziale und Handlungserfordernisse sowie gemeinsame Sichtweisen und Haltungen, Ziele und Leitbilder, Informationssysteme und Geodaten im Vordergrund.

---

### ■ 5.2.1 Zu gemeinsamen Sichtweisen und Bildern in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung kommen

---

Gerade mit Blick auf die Großräumigkeit metropolitaner Grenzregionen ist die Entwicklung **gemeinsamer Bilder** entscheidend. Auf der 2. MORO-Fachtagung im November 2010 in Saarbrücken wurde betont, dass gemeinsame (Leit-)Bilder nicht nur für die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit hilfreich sind, sondern vor allem

auch für die Bevölkerung. Gerade für die Bewohner der Grenzregion können anschauliche Bilder und Motive einer bislang „abstrakten“ Gebietskulisse eine (neue) räumliche Perspektive vermitteln und identitätsfördernd wirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn die „Betriebsgrößen“ der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume die Alltagsrädien der Bevölkerung bei Weitem überschreiten und damit nur schwer überschaubar oder erlebbar sind.

In der Alltagspraxis der Raumakteure entfalten diese Bilder gleichfalls Wirkung: Sie können mögliche **Entwicklungsszenarien, Raumvisionen oder Leitbilder** von Grenzregionen visualisieren und damit den Rahmen für integrative Planungen, Fachplanungen oder konkrete Vorhaben setzen. Dies kann nur erreicht werden, wenn zunächst die Potenziale und Engpassfaktoren für den grenzüberschreitenden Raum identifiziert werden – als Grundlage für eine empirisch basierte, „informierte“ Strategie. So entstehen eine gemeinsame Haltung der beteiligten Akteure und eine Zukunftsperspektive für die Grenzregion, die die Raumakteure auf vereinbarte Ziele verpflichten und gleichzeitig die Binnenwahrnehmung fördern. Die Bilder erfüllen jedoch nur dann diese Aufgaben, wenn sie als Kommunikationsmittel funktionieren und bestenfalls mit einer eingängigen Bildsprache eine Sogwirkung entfalten. Dabei gilt allerdings: „Eine Region als Marke kann nur dann authentisch

nach außen wirken, wenn die mit ihr verbundenen Assoziationen auch von innen getragen werden“ (Meffert; aus: Westfalenspiegel 2003: 7).

Gelungene Beispiele für die Erarbeitung gemeinsamer Bilder bietet die Broschüre „Der Europäische Verflechtungsraum Bodensee – ein MORO-Projekt“. Dort werden u.a. Karten zur Raumentwicklung dargestellt, die einen Überblick über die vielfältige Struktur des Gebietes geben und eine gute Orientierung ermöglichen (s. Karten in Kap. 3.4). Defizit in der Raumentwicklung am Bodensee war bislang, dass kein Konsens darüber bestand, welcher Raum und welche Kommunen entsprechende Funktionen für den Gesamttraum übernehmen sollen: „Im Rahmen des MORO-Projekts wurde [so] aufbauend auf dem vorhandenen Grundlagenwissen zur Raumentwicklung und den strategisch-normativen Zielvorstellungen des Bodensee-Leitbildes und seiner Weiterentwicklung der Versuch unternommen, ein erstes analytisch fundiertes Zukunftsbild der Raumstruktur des europäischen Verflechtungsraums Bodensee zu erarbeiten und zu diskutieren“ (Regionalver-

band Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 6). Vergleichbare Prozesse fanden im ESPON-Projekt „Metroborder“ für die Großregion Saar-LorLux und die Trinationale Metropolregion Oberrhein statt. Vor dem Hintergrund des Konzepts der cross-border polycentric metropolitan regions (CBPMRs) wurden auf Grundlage von Stakeholderbeteiligungen und Akteursbefragungen neue Raumbilder skizziert (ESPON/University of Luxembourg 2010).

Gemeinsame Sichtweisen und Bilder stellen einen entscheidenden Schritt zu konkreteren **grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzepten** und Aktionsprogrammen für die Grenzregion dar. Ein gutes Beispiel ist das Raumentwicklungskonzept für die Großregion „Saar-LorLux+“, das u.a. mit Szenarien für die grenzüberschreitende Raumentwicklung arbeitet (Niedermeyer/Stiens 2004). Auch wenn in der Vergangenheit durchaus berechtigte Kritik an den bestehenden Visionsdokumenten und Entwicklungskonzepten geübt wurde, erscheint dieser Weg dennoch sinnvoll, wenn man ihn weniger auf die

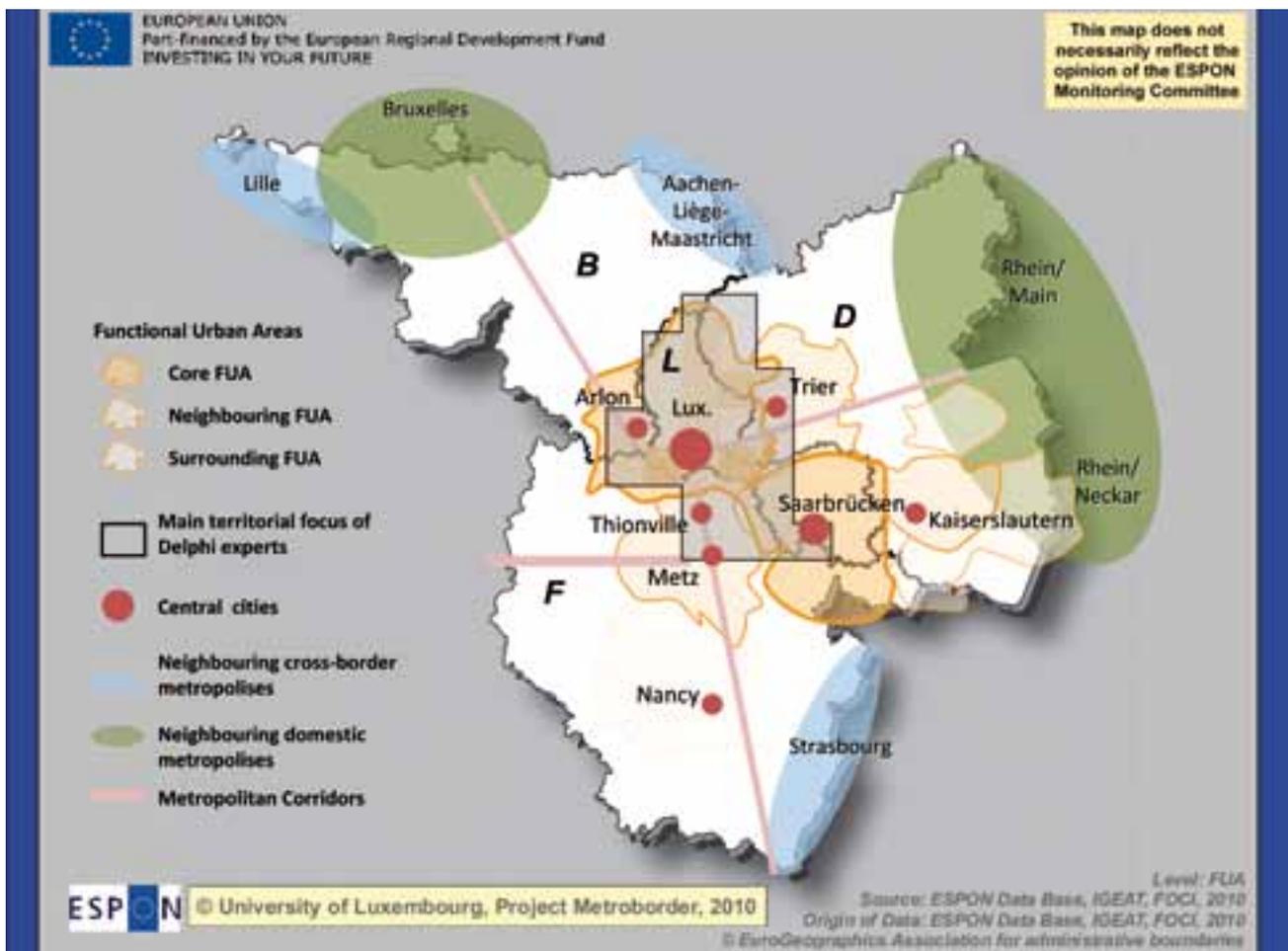


Abb. 29: Ergebnis des ESPON-Projektes: 'CBPMR Greater Region': schematic synthesis map of METROBORDER results (ESPON/University of Luxembourg 2010: 67; verändert)

Erstellung eines Dokumentes oder Plans als auf Diskurs, Prozess und Leitprojekte auslegt. Das Interesse, zu einer gemeinsamen Sichtweise zu kommen zielt damit nicht auf ein finales Produkt ab, sondern auf eine prozessuale Daueraufgabe. Hier können die Akteure der Raumordnung ihre Erfahrungen einbringen und diese mit neueren Ansätzen innovativer Regionalentwicklung und -steuerung verknüpfen. Damit bekommen Kommunikation und Vermittlung, aber auch die kohärente Verknüpfung von Leitbildern, Entwicklungskonzepten und Projekten einen neuen Stellenwert.

Auch (räumliche bzw. verortete) **Identifikationsanker** spielen hierbei eine wichtige Rolle, da sie das Selbstverständnis in und die Außenwirkung der Region maßgeblich prägen können und kulturelle Verschiedenheiten in Grenzregionen überbrücken helfen. Sehr gut funktioniert dies in der Bodenseeregion: Hier erfüllt der See sowohl auf politisch-administrativer Ebene als auch in der Bevölkerung diese Funktion. In den anderen MORO-Regionen ist dies wesentlich schwächer ausgeprägt. Vor allem „in der Großregion

sind solche Symbole bislang wenig genutzt“ (Schönwald 2010: 98); so hat die Großregion die Mosel als den großregionalen Fluss noch nicht für sich entdeckt. Hier wurde von Seiten des BBSR die **MORO-Initiative „Landschaftsnetz Mosel“** gestartet, die eine großregionale Haltung zur Landschafts- und Raumentwicklung im trinationalen Moseltal anstoßen möchte (s. Website BBSR – Studie Landschaftsnetz Mosel).

Da Identifikationsankern eine steigende Bedeutung zugemessen wird, müssen diese sowohl nach innen (z.B. für die Bewohner) als auch nach außen (z.B. Touristen, Arbeitskräfte, Investoren) sichtbar werden. Sie können zudem hervorragende Ansatzpunkte für image- und identitätsfördernde **Leitprojekte** in Grenzregionen sein. Leitprojekte können sich allerdings auch aus anderen (operativen) Handlungsfeldern, beispielsweise im Bereich Mobilität oder Hochschulkooperationen ergeben. Wichtig ist, dass diese sowohl im politischen Raum als auch in der Zivilgesellschaft entsprechend kommuniziert und mit dem Bild der Grenzregion verknüpft werden.

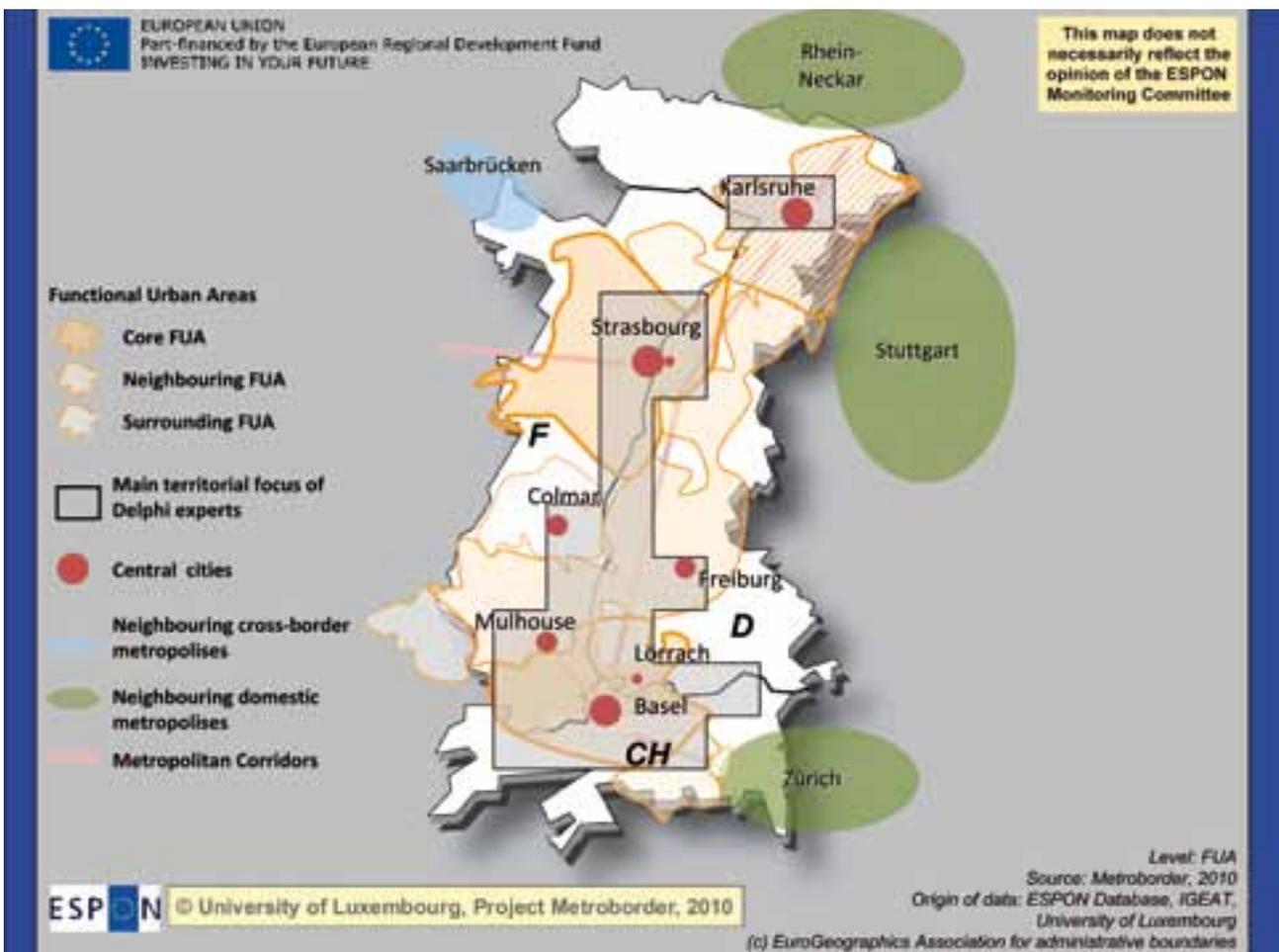


Abb. 30: Ergebnis des ESPON-Projektes: 'CBPMR Upper Rhine': schematic synthesis map of METROBORDER results (ESPON/University of Luxembourg 2010: 144; verändert)

## 5.2.2 Grenzüberschreitendes Informationsmanagement und Regionalmonitoring

Das zweite Handlungsfeld bezieht sich auf ein ausgeprägtes Defizit in allen MORO-Regionen, das diese vermutlich mit den meisten Grenzregionen in Europa teilen: den Mangel an vergleichbaren und flächendeckend verfügbaren Daten für die Grenzräume. Deshalb besitzt die Etablierung eines grenzüberschreitenden Informationsmanagements bzw. Regionalmonitorings für den grenzüberschreitenden Verflechtungsraum eine besondere strategische Bedeutung. Mit Hilfe grenzüberschreitender Geoinformationsportale werden die Voraussetzungen für die Gewinnung, Auswertung und Anwendung von Geoinformationen für kommunale und regionale Nutzer geschaffen.

Wichtig sind zunächst Geobasisdaten, die u.a. die Topographie, Gewässersysteme und Siedlungsstrukturen in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben. Eine höhere Bedeutung wird den Geofachdaten zugesprochen; dazu zählen thematische Daten mit Ortsbezug. Darüber hinaus werden insbesondere statistische Daten u.a. zur Arbeitsmarktsituation und Pendlerverflechtungen, Wohnsitzen, Wanderungssalden und Bevölkerungsdichten eingestellt, da diese für eine Erfassung von grenzüberschreitenden Verflechtungen wichtig sind. Allerdings ist es bislang nicht gelungen, zentrale Datenlücken zu schließen bzw. vorliegende Datensätze für den Grenzraum umfangreich zu harmonisieren (s. Kap. 3.2). Ein grenzüberschreitendes Portal sollte daher über ein transparentes und qualitätsgesichertes Angebot aller (Geo-)Daten verfügen, die im grenzüberschreitenden Kontext benötigt werden.

Der Bedarf grenzüberschreitender Daten wurde schon vor längerer Zeit in den MORO-Regionen erkannt, so dass Datenportale dort zum Teil schon seit Jahren aufgebaut werden. Der große Vorteil der regionalen Geoinforma-

tionsysteme liegt darin, dass sie in der Lage sind, komplexe Datensätze mit konkretem Flächenbezug zu verwalten, zu analysieren und kartographisch aufzubereiten. So können Projekte, Leitvorstellungen, Entwicklungskonzepte usw. einfacher und anschaulicher visualisiert werden. Die Etablierung metropolitaner Grenzregionen als neuen Raumtyp in der deutschen Bundesraumordnung funktioniert nur, wenn eine effektive und öffentlichkeitswirksame Kommunikation nach innen und außen stattfindet. Hier besteht sicherlich über die genannten Ansätze hinaus Handlungsbedarf, der sich in erster Linie an die Raumakteure in den Grenzregionen richtet.

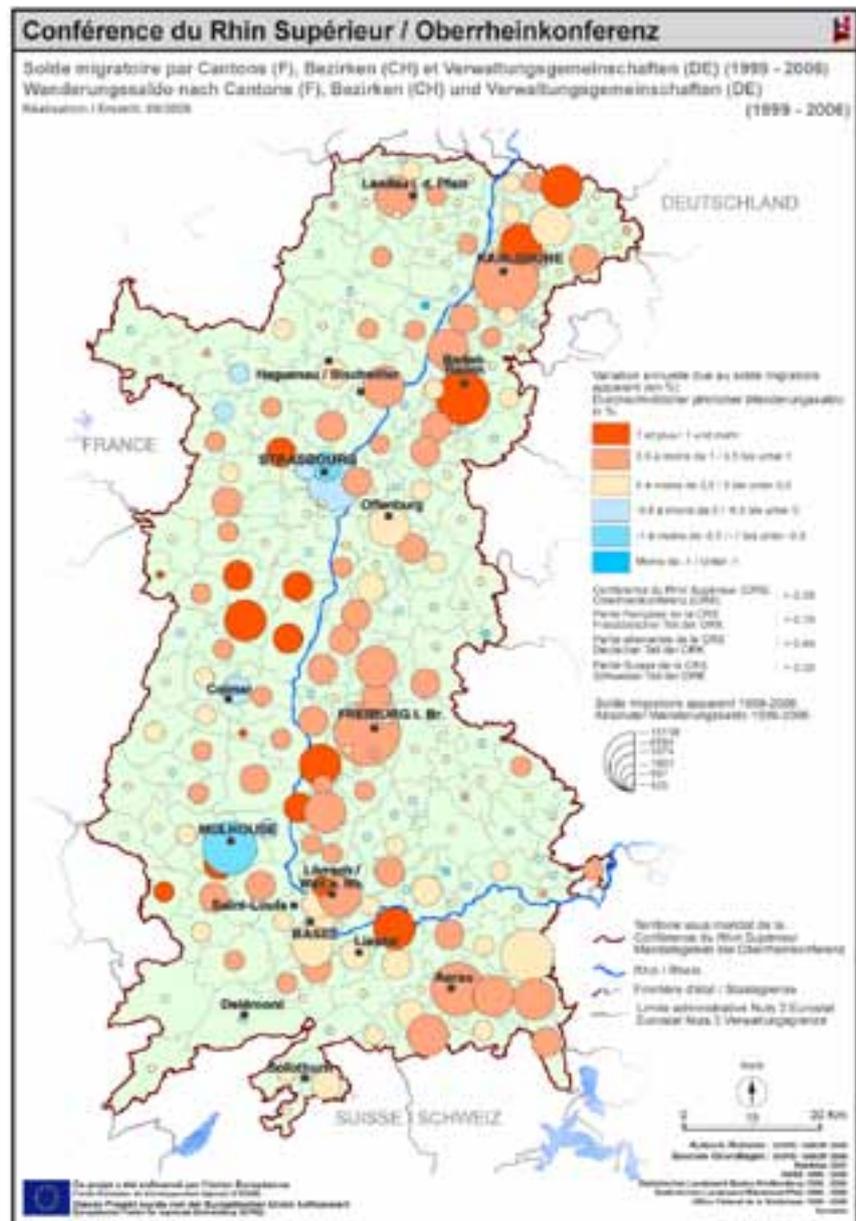


Abb. 31: Wanderungssaldo nach Cantons (F), Bezirken (CH) und Verwaltungsgemeinschaften (D) (SIGRS / GISOR 2009)

**Euregio Maas-Rhein:** In der Euregio Maas-Rhein wurde ein Datenportal (E.I.S. – Euregionaler Informations-Service) in Form eines interaktiven Webportals eingerichtet. Die Informationsdienstleistung umfasst sowohl statistische Daten als auch die dazugehörigen Definitionen (Metadaten), die dem Nutzer bedarfsgerecht in tabellarischer, graphischer, kartographischer oder textlicher Form bereitgestellt werden. E.I.S. gibt Antworten auf zahlreiche Fragen: die Entwicklung der Einwohner, die Anzahl und Struktur der Unternehmen, die Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt, die Innovationskraft der Region und ihre touristische Attraktivität, um nur einige Beispiele für Informationen zu nennen. Dennoch existieren nach wie vor große Wissenslücken, die es erschweren, zuverlässige Aussagen über die Euregio als tri- bzw. binationalen Lebens- und Wirtschaftsraum treffen zu können. (s. Website agit)

**Geographisches Informationssystem der Großregion (GIS-GR):** Im Rahmen des 11. Gipfels der Großregion (17. Juli 2009) einigten sich die Vertreter in einer gemeinsamen Erklärung auf die Einrichtung des GIS-GR „als unabdingbares Arbeitsinstrument zur Umsetzung des gemeinsamen Ansatzes im Bereich der Raumplanung und Raumentwicklung in der Großregion“ (s. Website Großregion – GIS-GR). GIS-GR wird in der Startphase durch INTERREG IV kofinanziert. Im September 2010 erfolgte die Freischaltung des zweisprachigen Portals.

**Geographisches Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins (GISOR):** Mit der Einführung des Geographischen Informationssystems für das Gebiet des Oberrheins (GISOR) wird der Oberrheinkonferenz, ihren Arbeitsgruppen, ihren Finanzpartnern, sowie einigen öffentlichen Trägerschaften, die grenzüberschreitende Maßnahmen fördern, ein Kartenwerk sowie sozioökonomische Daten für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz bereitgestellt. Die Startphase wurde im Rahmen von INTERREG III gefördert; seitdem wird die Finanzierung durch die Partnerländer sichergestellt.

Die Aufgaben von GISOR sind

- die Beschaffung und Entwicklung von Daten,
- die Schaffung einer gemeinsamen Sprache und gemeinsamer Definitionen, die eine einheitliche Präsentationsweise und den Vergleich nationaler Daten ermöglichen,
- die Klarstellung der Nutzungsrechte für diese Daten,
- regelmäßige Aktualisierung und
- Schaffung einer Austausch- und Kommunikationsplattform und eines geographischen Servers für die Weitergabe der Daten an Außenstehende. (s. Website GISOR)

„Es handelt sich um ein in dieser Form einzigartiges Kartenwerk, sowie um sozioökonomische, umweltrelevante und verkehrstechnische Daten, welche eine Grundlage für die gemeinsame Raumentwicklung und die Planung und Realisierung bi- bzw. trinationaler Projekte darstellen“ (s. Website GISOR). Derzeit umfasst die Kartensammlung 105 allgemeine und nach Themen geordnete Karten für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz. Um den Aufwand der Datenerfassung und -bearbeitung zu minimieren setzt der Expertenausschuss „GISOR“ fünf Unterarbeitsgruppen zu den Themen Flächennutzung, Umwelt, Transport und Verkehr, Statistik und Metadaten ein. Sie kümmern sich um die durch den grenzüberschreitenden Charakter hervorgerufenen Probleme wie z.B. die unterschiedlichen geographischen Projektionen, die Fortführung der Themen über die Grenzen hinweg oder auch die Differenzen zwischen den in diesen drei Ländern verwendeten Methoden und Definitionen.

**DACH+ Raumentwicklung im Grenzraum von Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein:** Auch am Bodensee hat die grenzüberschreitende Raumbearbeitung in den vergangenen Jahren immer mehr Bedeutung erlangt. Als klare Aufgabe der Raumordnung wurde dort die Aufbereitung von Informationen über die Region herausgestellt. Aus diesem Grund startete 2004 das INTERREG IIIA-Projekt DACH+ im Fördergebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein. In der vierjährigen Projektlaufzeit konnten zunächst Geoinformationen und Raumindikatoren bereitgestellt werden. „Die Konzeption des Portals beruht auf der webbasierten Einbindung von Karten- und Katalogdiensten der Projektpartner und anderen Bundes- und Landesstellen über die hoheitlichen Grenzen und unterschiedlichen Bezugssysteme hinweg. Hiermit sollen einerseits Datenredundanzen vermieden und eine möglichst hohe Aktualität des Informationsangebotes gewährleistet werden.“ (s. Website DACH+)

Die Erkenntnis, dass umfangreiche und aktuelle Daten bereitgestellt werden sollen, zeigt sich in den Bemühungen, möglichst viele Partner zu beteiligen. Auch wenn noch nicht alle Projektpartner in der Lage sind, Material bereitzustellen, zeichneten sich schon in der Startphase die entscheidenden Vorteile, beispielsweise bei der Suche von Geobasis- und Fachdaten, ab. Darüber hinaus entwickelte sich das Portal zu einer Gesprächsplattform für eine gemeinsame Raumentwicklung im Grenzraum. Zukünftig sollen weitere Dienste, die Koppelung mit entsprechenden Katalogsystemen, wie sie in der Schweiz, Österreich und Deutschland von verschiedenen Landes- und Bundesbehörden unter Berücksichtigung entsprechender ISO-Normen, OGC-Standards und abgestimmten Metadatenprofilen im Aufbau sind, aufgenommen werden. (s. Website DACH+)

---

## 5.2.3

### Konfliktmanagement verbessern

---

Ziel in der grenzüberschreitenden Kooperation muss sein, eine Planungskultur zu entwickeln und in Planungsroutinen umzusetzen, in der auch kritische Felder und Konflikte im Rahmen der Raumordnung und Regionalentwicklung behandelt werden können. Auch an innerdeutschen Ländergrenzen gehören Konflikte zur Tagesordnung, lassen sich dort aber einfacher lösen, da beispielsweise keine Sprachbarrieren oder gravierenden Unterschiede im Rechts- und Planungssystem existieren sowie neben der freiwilligen Abstimmung auch formalisierte, im Planungsrecht verankerte Prozeduren zur Beteiligung bestehen.

Generell konnten nach Aussagen der MORO-Projektpartner zwei Konflikttypen im grenzüberschreitenden Kontext bestätigt werden. Häufig treten Konflikte im Zusammenhang mit einer (anstehenden) Standortentscheidung (großflächiger Einzelhandel, Müllverbrennungsanlage, Flughafen, Straße usw.) auf. Ist dies nicht der Fall, beruhen die Konflikte erfahrungsgemäß auf einer unterschiedlichen Einschätzung von Dringlichkeiten: Für den Partner auf der einen Grenzseite stellen bestimmte Themenfelder einen unmittelbaren Handlungsbedarf dar, der von der anderen Seite als weniger relevant betrachtet wird. Die Folge sind unterschiedliche Sichtweisen auf die Entwicklung des Raumes. Nicht selten divergiert auch die Wahrnehmung des Konflikts zwischen den verschiedenen Partnern beiderseits der Grenzen.

Sowohl auf dem formalen als auch dem informellen Weg ist es schwierig, im grenzüberschreitenden Kontext eine gemeinsame Raumentwicklung zu betreiben, die sich beispielsweise auch schwierigen Problemlagen widmet, diese offensiv „bearbeitet“ und zu verbindlichen Lösungen kommt. So zog Roland Scherer von der Uni St. Gallen, der den Umgang mit Konflikten in Grenzregionen am Beispiel der Regio Bodensee untersucht, im Rahmen des Workshops der Projektpartnerschaft im Mai 2010 eine ernüchternde Bilanz: „Die heutigen Strukturen der grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Bodensee sind nur begrenzt in der Lage, mit den derzeitigen grenzüberschreitenden Konflikten umzugehen. Es fehlen hier bislang die entsprechenden Strategien, wie diese über die Grenzen hinweg gelöst werden können“. Er bezieht sich damit in erster Linie auf die am Bodensee ausgeprägten Netzwerkstrukturen in der grenzüberschreitenden Kooperation: Netzwerke müssten bei der Konfliktlösung auf die „klassischen“ Steuerungsfor-

men des Marktes oder der Hierarchie zurückgreifen. (Scherer 2010)

Die Lösungsfähigkeit grenzüberschreitender Konflikte steht in direktem Zusammenhang mit der Akteurskonstellation und dem erwarteten konkreten Nutzen bzw. Schaden. Es lassen sich hierbei Allmend-, Nachbar- und Oberlieger-Probleme unterscheiden:

Konstellation	Konfliktpotenzial	Lösungsfähigkeit
Allmend	Gemeinsames Problem	Hoch
Nachbarn	Gleiches Problem	Hoch
Oberlieger	Einseitiges Problem	Niedrig

Abb. 32: Die Analyse grenzüberschreitender Konflikte (nach Scherer 2010)

Scherer betont, dass an die Stelle einer teilregionalen eine gesamtregionale Nutzenbetrachtung, eine optimierte Abstimmung raumordnerischer Ziele sowie eine gemeinsame Ausrichtung wichtiger raumstruktureller Vorgaben treten muss, um Konflikte sinnvoll bearbeiten und lösen zu können. Hierzu müssten die entsprechenden strukturellen Voraussetzungen geschaffen werden, um einen entsprechenden Nutzungsausgleich zu bewirken. Vorstellbar seien sowohl Ausgleichszahlungen als auch Kopplungsgeschäfte, die zu einer Veränderung des grenzüberschreitenden Nutzenverhältnisses führen. (Scherer 2010)

Um den Umgang mit Konflikten zu lernen, bedarf es zudem eines offensiveren Umgangs mit schwierigen Problemlagen. Dazu gehört die frühzeitige Information und Beteiligung der Nachbarn jenseits der Grenze bei formalen Planungsprozessen und raumwirksamen Standortentscheidungen, bei konkreten Planungsvorhaben, insbesondere im Zusammenhang mit großen Investitionen und Baumaßnahmen. In die Planungspraxis der Partner müssen wirksame Routinen „eingebaut“ und verinnerlicht werden.

Allerdings erscheint es notwendig, noch wesentlich früher mit den Vorbereitungen dazu anzufangen: Es geht darum, Verständnis für die unterschiedlichen Planungskulturen im eigenen nationalen Kontext zu schaffen, auf eine profunde Kenntnis der verschiedenen Planungssysteme hinzuwirken und insbesondere Sprachbarrieren und Stereotype im Umgang mit den Nachbarn abzubauen. Akteure der Raumentwicklung können einen wichtigen Beitrag leisten, wenn es darum geht, Konflikte in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung zukünftig besser zu bewältigen.

---

## 5.3 OPERATIVE HANDLUNGSFELDER

---

Operative Handlungsfelder beziehen sich auf konkrete Frage- und Aufgabenstellungen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung zur Verbesserung der funktionalen Integration, der Lebensverhältnisse sowie der Wettbewerbsfähigkeit. Sie können durch Projekte oder Projektfamilien bearbeitet und umgesetzt werden, so dass ihr Mehrwert für die Entwicklung der Grenzregion unmittelbar erfahrbar wird.

---

### 5.3.1 Grenzüberschreitende Mobilitätskonzepte fördern

---

Grenzüberschreitende Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung für die Intensivierung von Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Nur mit einem gut ausgebauten (öffentlichen) Verkehrsangebot können die Vorteile der Grenzregionen genutzt und eine Mobilität, die sich mit der in nationalen Binnenregionen vergleichen lässt, erreicht werden. Dies bekräftigt den Bedarf an grenzüberschreitenden Mobilitätskonzepten. Der Großteil der Projekte im Verkehrsbereich kann nur durch Beschlüsse auf nationaler Ebene und hohen Einsatz von Finanzmitteln realisiert werden. Daraus resultiert, dass solche Vorhaben meist nur sehr langfristig umgesetzt werden können.

In der Großregion SaarLorLux konnten einige Projekte mit Pilotcharakter für grenzüberschreitenden Personenverkehr auf den Weg gebracht werden, z.B. grenzüberschreitende Buslinien in alle Teilgebiete der Großregion, die Wiedereröffnung von Bahnhöfen und der Aufbau grenzüberschreitender Verbindungen (s. Operationelles Programm Großregion 2007: 32f). Seit dem Jahr 1997



Grenzüberschreitende Regio-S-Bahn in der Agglomeration Basel (Stadler)

verbindet die Saarbahn die Städte Saarbrücken im Saarland und Sarreguemines in Lothringen und gilt als eines der bedeutendsten Schienennahverkehrsprojekte der Region.

In der Trinationalen Metropolregion Oberrhein verbindet die Regio-S-Bahn seit 1997 die Agglomeration Basel mit der Kernstadt. Zwei der S-Bahn-Linien verkehren grenzüberschreitend: Eine Linie führt von Zell im Wiesental nach Basel; eine andere Linie verbindet die Städte Mulhouse, Basel und Frick/Laufenburg.

Ein weiteres gelungenes Beispiel mit langer Tradition ist der „EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg“, der bereits sein 60-jähriges Jubiläum feiern konnte. Unmittelbar nach Ende des zweiten Weltkriegs wurde mit dem Bau eines Flughafens im französischen Teil des Basler Dreiländerecks begonnen. Anlass war die Erkenntnis, dass der Flugplatz in Basel nicht zukunftsfähig ausgebaut werden konnte und in den Kantonen Basel Stadt und Basel Land kein geeigneter Ersatzstandort verfügbar war. Zum gemeinsamen Flughafen steuerte Frankreich die Grundstücke bei; die Schweiz erstellte die Pisten und Gebäude. Heute nutzen nach mehrfachen Ausbauten jährlich über 4 Mio. Passagiere den Flughafen. Seine Weiterentwicklung wird heute von den Partnern in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein gemeinsam betrieben. Als nächster Schritt soll 2011 in einem INTERREG-Projekt untersucht werden, wie die Einbindung des Flughafens in das Netz des öffentlichen Verkehrs weiter verbessert werden kann. (s. Website EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg).

Auch in der Euregio Maas-Rhein wird vor dem Hintergrund des Zusammenwachsens der Teilräume dem Ausbau der grenzüberschreitenden Mobilität eine steigende Bedeutung zugemessen. So arbeitet der Aachener Verkehrsverbund zusammen mit seinen belgischen und niederländischen Partnern an neuen integrierten Konzepten, an denen sowohl die jeweiligen Verkehrsunternehmen als auch die zuständigen Behörden beteiligt sind. Um auf das Ziel der Entwicklung von Konzepten für den Gesamttraum besser hinwirken zu können, wurde nach mehrjähriger Planung 2003 die Euregionale ÖV-Plattform aufgebaut. Der „Euregionale Nahverkehrsplan“ hilft dabei, Probleme technischer und administrativer Art als auch in Bezug auf die unterschiedlichen Tarifsysteme zu beheben. Vorteile bieten sich zudem für die Kunden durch ein verbessertes Informationsmanagement: Mehrsprachige Publikationen zu spezifischen Verbindungen und Netzplänen für die Euregio sind nun erhältlich. (s. Website Aachener Verkehrsverbund)



Die zur Landesgartenschau 2004 eröffnete Passerelle des deux Rives (Stadt Kehl/Peter Heck)

Verkehrsprojekte können für das Zusammenwachsen von Grenzregionen eine große Symbolkraft entfalten, wie die Passerelle des deux Rives in Kehl zeigt. Die Fußgängerbrücke entstand 2004 im Rahmen einer gemeinsamen Landesgartenschau zwischen Kehl und Straßburg. Auch wenn dem Bau der Brücke eine schwierige Planungs- und Abstimmungsphase voranging, setzt die heute weithin bekannte Rheinbrücke ein deutliches Zeichen für die enge (räumliche) Verbindung zwischen den beiden Städten.

Jedoch laufen Planungsvorhaben im Verkehrsbereich nicht immer erfolgreich ab. Im Gegenteil: Verkehrsinfrastrukturen gehören zu den zentralen Konfliktlinien in der grenzüberschreitenden Kooperation, da diese in der Regel auf die nationalen Bedarfe ausgelegt sind und sich – als Sektorplanung – an nationalen Bedarfen ausrichten. Als generell schwierig erweist sich die arbeitsteilige Koordination von (zentralen) Verkehrsinfrastrukturen in den nationalen Teilräumen. Bestes Beispiel in den meisten Grenzregionen ist der Betrieb und der Ausbau von regionalen Flughäfen.

In der Großregion, die die höchste Dichte an Flughäfen in Europa aufweist, entstand durch die Standorte Saarbrücken, Hahn im Hunsrück, Zweibrücken, Luxemburg und Metz-Nancy-Lorraine eine enorme Konkurrenzsituation. Jeder der Flughäfen hat einen bestimmten Lokalmarkt – „einzig der Flughafen Hahn generiert derzeit Passagiere aus der gesamten Großregion. Eine Zusammenarbeit der Flughäfen in der Großregion ist daher sehr schwierig, eine Abstimmung im Detail durchaus erwünscht“ so Herr Dr. Georgi in einem Interview mit der Industrie- und Handelskammer (IHK) (IHK Saarland 2007: 4).

In der Bodenseeregion wird deutlich, dass die Umsetzung von grenzüberschreitenden Mobilitätskonzepten auch wegen der geografischen Gegebenheiten eine Herausforderung

darstellen kann: Der Bodensee wirkt als eine natürliche Barriere für den grenzüberschreitenden Verkehr. Die Situation im Nahverkehr bleibt aufgrund dessen sowie wegen der fehlenden Elektrifizierung auf deutscher Seite und unterschiedlicher Tarifmodelle nach wie vor schwierig. Für die Fernverkehre konnten dagegen deutliche Verbesserungen erzielt werden. Maßgeblich beeinflusst wurde dies durch das Projekt BODAN-RAIL 2020, das als INTERREG II-Projekt startete: „Es definiert den Grossraum Bodensee als einheitliche Planungsregion und gewinnt damit eine neue – internationale – Sichtweise. Damit schafft es die Voraussetzungen für eine nachhaltige Ertüchtigung von Betrieb und

Infrastruktur des Schienenverkehrs...“ (Website BODAN-RAIL 2020). Im Vordergrund steht die Einbindung der drei bislang nicht koordinierten Bahnsysteme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz in ein durchgängiges Knotensystem mit Taktfahrplan.

---

## 5.3.2 Kräfte in Grenzregionen bündeln, Infrastrukturen vernetzen

---

Aufgrund der national orientierten Raumentwicklung haben sich über Jahrzehnte hinweg viele Doppelstrukturen in den Grenzregionen herausgebildet, die die funktionale Integration behindern. Eine zukünftige Aufgabe wird sein, diese Doppelstrukturen durch mehr Koordination, Arbeitsteilung und Vernetzung abzubauen.

Für den Bereich der **Daseinsvorsorge** wird immer deutlicher, dass „der Spagat zwischen der wirtschaftlichen und technischen Auslastung der Versorgungsnetze einerseits und der Daseinsvorsorge für jeden Bürger andererseits immer schwieriger zu bewältigen ist“ (Convent 2005: 1f). Gerade vor diesem Hintergrund, in Kombination mit sinkender und alternder Bevölkerung, erscheinen Konzepte zum Abbau von Doppelstrukturen in Grenzregionen vordringlich. Diese Gedanken haben schon Eingang in die Praxis gefunden. Dies zeigt sich daran, dass z.B. immer häufiger bilaterale Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kommunen bezüglich feuerwehrendienstlicher Versorgung und medizinischer Notfallhilfe geschlossen werden. In den Gemeinden kann dies gleichzeitig zur finanziellen Entlastung führen.

So gibt es seit längerer Zeit die grenzüberschreitende Hilfeleistung in der Euregio Maas-Rhein zwischen Deutschland und den Niederlanden. Die Vereinbarung zwischen der Stadt Aachen und der Gemeinde Vaals über die gegenseitige Hilfeleistung bei der Brandbekämpfung und beim Rettungsdienst wurde in diesem konkreten Fall schon im Jahr 1994 getroffen. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im öffentlichen Rettungsdienst hat seit März 2002 Bestand. (Ramakers/Bindels/Wellding 2006: 84)

Insbesondere die **Standortentwicklung für Industrie und Gewerbe** im grenzüberschreitenden Bereich war und ist immer noch ein strittiges Thema in der Regionalentwicklung. Gerade wenn es darum geht, Konversionsflächen zu nutzen, kann die Erarbeitung abgestimmter grenzüberschreitender Konzepte eine Chance für alle Beteiligten darstellen. Ein Beispiel ist das INTERREG IV A-Projekt „Der Warndt nach dem Bergbau“ im saarländisch-lothringischen Grenzraum, das sich auf ehemalige Bergbauflächen bezieht. Damit bietet sich die Chance, durch gemeinsame Standortentwicklung Konkurrenzen zu minimieren und tragfähige Nachnutzungen zu etablieren, die nicht zu Doppelstrukturen führen und zugleich die (arbeitsteilige) Neuprofilierung der gesamten Grenzregion fördern. Dieses Projekt belegt den großen Mehrwert grenzüberschreitender Kooperation, da nun die Flächenentwicklung unter schwierigen Rahmenbedingungen gemeinsam auf den Weg gebracht werden kann: Die finanziellen und personellen Ressourcen sind knapp, die Potenziale der einzelnen Flächen bei schlechter wirtschaftlicher Ausgangslage gering. (s. Website Regionalverband Saarbrücken – Warndt).

Dass Standortentwicklung in grenznaher Lage keine einfache Aufgabe ist und in der Realisierung nicht immer den ambitionierten Zielen der Partner entspricht, zeigt das Projekt „Eurozone“ an der Grenze zwischen Saarbrücken und Forbach. Trotz intensiver Planungsphase und Erschließungsarbeiten für den grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Gewerbepark vollzieht sich die Belegung der Flächen deutlich langsamer als erwartet.

Speziell der **Tourismus, Freizeit- und Kulturbereich** diente in der Vergangenheit oftmals als Ansatzpunkt für eine effektivere Vernetzung von Strukturen. Erfolgreich wurde dies für das grenzüberschreitende Museumsticket des Vereins „Zukunft SaarMoselle Avenir“ umgesetzt. Die Erwerber des Tickets haben den Vorteil, Preisermäßigungen vieler Museen aus dem Saarland, der Westpfalz und dem Département Moselle nutzen zu können. Der Erfolg zeigt sich in der steigenden Anzahl teilnehmender Museen, die seit Beginn von 10 auf über 150 anwuchs. Das Projekt ermöglicht so, dass die Bewohner der Grenzregion an die Kultur im Nachbarland herangeführt werden und die grenzüberschreitende Museumslandschaft kennenlernen. (s. Website Verein „Zukunft SaarMoselle Avenir“)

Mit dem INTERREG IV A-Projekt „Tourismus in der Trinationalen Metropolregion am Oberrhein“ soll eine bessere Kooperation der beteiligten Akteure und eine Harmonisierung der Leistungsangebote in Bezug auf Sprache, Service und Präsentation der Angebote erreicht werden. An dem Projekt arbeiten 31 Partner aus der Südpfalz, dem Schwarzwald, dem Elsass und der Nordwest-Schweiz unter einer gemeinsamen Marke. So soll z.B. mit Austauschprogrammen für Auszubildende in den Tourismusberufen, gemeinsamen Veranstaltungen auf internationalen Messen oder einem gemeinsamen Außenmarketing das touristische Profil des Oberrheinraumes geschärft und die Sichtbarkeit nach außen verbessert werden.



Verbesserte und abgestimmte Produktion von Energie-Biomasse für die Großregion (IZES gGmbH)

Ein Beispiel für den **Ausbau regenerativer Energien** ist das INTERREG IV A-Projekt „ENERBIOM – Nachhaltige Produktion von Energie-Biomasse“, das derzeit in der Großregion durchgeführt wird. Dabei werden die Möglichkeiten einer auf ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten basierenden Biomasseerzeugung in der Großregion ausgelotet. Das Projekt setzt sich mit den unterschiedlichen Restriktionen in den nationalen Teilräumen auseinander und will die Erarbeitung und Veröffentlichung von Anbau-richtlinien für Energiepflanzen sowie die Identifikation von Produktionsverfahren fördern, die sowohl umwelt- und ressourcenschonend als auch zugleich ökonomisch sinnvoll einsetzbar sind. Damit können Synergien durch eine verbesserte und abgestimmte Produktion von Energie-Biomasse für die Großregion entstehen. (s. Website Institut für ZukunftsEnergieSysteme)

### 5.3.3

#### Umweltschutz und Kulturlandschaft grenzüberschreitend entwickeln

Herausforderungen im Umweltschutz waren zumindest in der Bodenseeregion der eigentliche Motor der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Sanierung des Bodensees besaß zu Beginn der Kooperation höchste Priorität. Seit 1959 setzt sich nun die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) für ein gemeinsames Handeln in Umweltschutzfragen ein.

Gerade die Einzugsgebiete von Fließgewässern und die Entstehung von Hochwasserrisiken orientieren sich nicht an nationalstaatlichen Grenzen, allerdings auch nicht an den Grenzen tradierter grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Damit wird in der grenzüberschreitenden Kooperation verstärkt der Ansatz der „variablen Geometrien“ gefordert, der bestehende institutionelle Arrangements überlagert und neue Akteursnetzwerke hervorbringt. Mit der im Jahr 2000 in Kraft getretenen Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und der 2007

verabschiedeten Hochwasserrahmenrichtlinie setzte die Europäische Union neue Impulse für die grenzüberschreitende Kooperation, die die Verbesserung des Zustandes der Fließgewässer sowie den grenzübergreifenden Hochwasserschutz zum Ziel haben.

So treiben die Internationalen Kommissionen zum Schutze der Mosel und der Saar (IKSMS) die Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie aktuell über das INTERREG-Projekt „Hoch- und Niedrigwassermanagement im Mosel- und Saareinzugsgebiet – FLOW MS“ voran. Das Projekt wurde Anfang 2009 bewilligt und verfolgt das Ziel, lokale und grenzüberschreitende Kooperationen zu organisieren und Hochwasservorsorgemaßnahmen direkt anzustoßen. Erste grenzüberschreitende Hochwasserpартnerschaften wurden zur Verstetigung der Kooperation bereits ins Leben gerufen. Dabei handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse der betroffenen Gemeinden, Städte und Landkreise an einem Gewässer, die Unterstützung von den Fachbehörden bekommen und durch Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit Planungen besser abstimmen, Konflikte schneller lösen und Strategien zur Verbesserung der örtlichen Hochwasservorsorge und Katastrophenabwehr entwickeln können. (s. Website IKSMS)

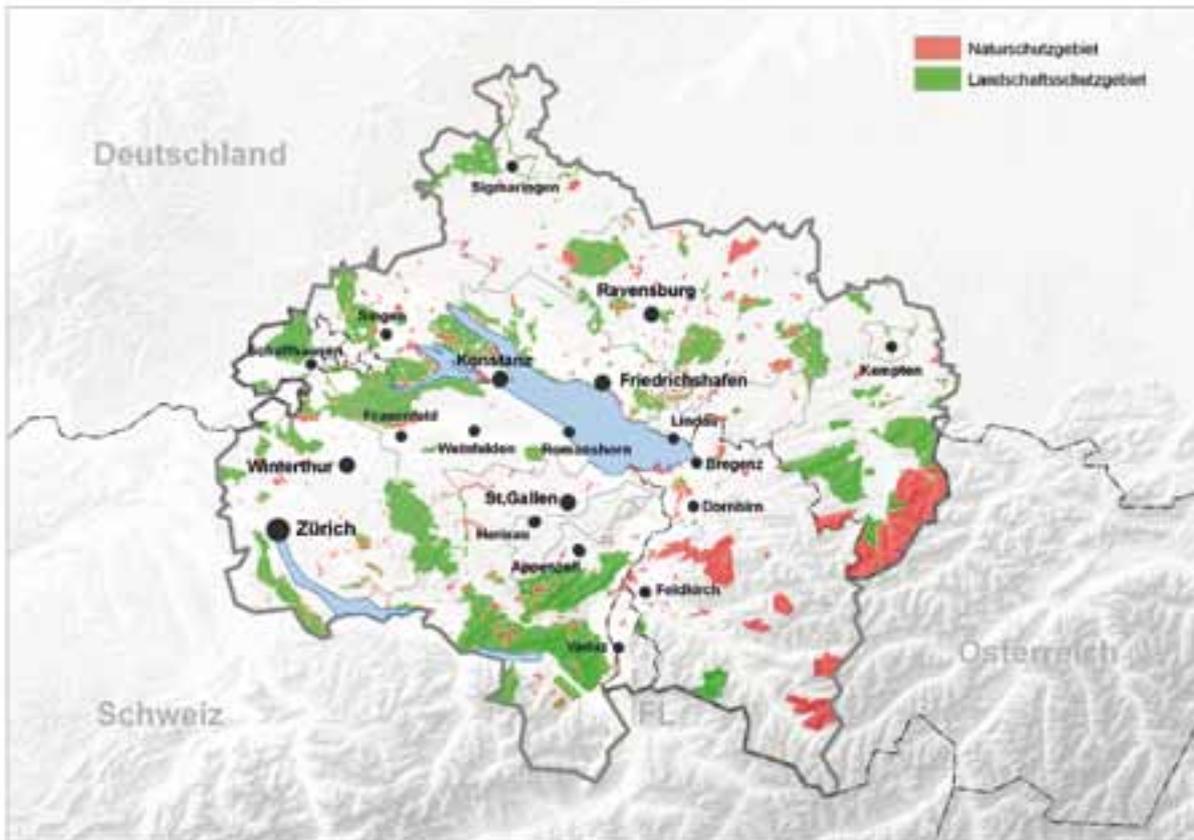


Abb. 33: Natur- und Landschaftsschutzgebiete (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 24)

Ein weiteres Beispiel einer grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz ist der Grundwasserschutz am Oberrhein. Seit vielen Jahren ist die hohe Belastung des Grundwassers mit Nitrat bekannt. Der Oberrheingraben enthält eines der wichtigsten Grundwasservorkommen Mitteleuropas; wegen der unzureichend schützenden Deckschichten, der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung, der dichten Besiedlung und zahlreicher Verkehrswege ist das Grundwasser jedoch besonders gefährdet. Grenzüberschreitende Zustandserhebungen wurden bereits in den Jahren 1997 und 2003 durchgeführt. Durch das INTERREG-Projekt „Modellierung der Grundwasserbelastung durch Nitrat im Oberrheingraben“ (MoNit) wird die seit langem praktizierte Zusammenarbeit der Partner aus Frankreich, der Schweiz und Baden-Württemberg fortgesetzt, um Handlungsoptionen zur Reduktion der Belastung unter den naturräumlichen Gegebenheiten des Oberrheingrabens vergleichend zu bewerten (LUBW 2006).

Über Fragen des Umweltschutzes hinaus kann die Sicherung von bedeutenden Landschaften als Natur- und Kulturerbe von Grenzregion oder die gemeinsame Entwicklung von für die Grenzregion typischen Kulturlandschaften einen wesentlichen Beitrag zu „Region-Building“ und Binnenwahrnehmung, Regionalmarketing und Außenwahrnehmung leisten.

Eine Initiative in der Großregion SaarLorLux regt an, die Naturparke der Grenzregion stärker miteinander zu vernetzen und diese in ihrer besonderen Rolle für die territoriale Kohäsion sowie im Zusammenwirken mit den städtischen Strukturen besser zu positionieren: „Es ist daher unerlässlich die Komplementaritäten zwischen Stadt und Land



Grenzübergreifendes Gewerbegebiet Avantis (Copyright Stadt Aachen/Andreas Herrmann)

besser zu nutzen und die besonderen Ressourcen dieser ländlichen Gebiete aufzuwerten, wie z.B. im Bereich Tourismus und Freizeit, Natur oder auch Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien“ (Gipfel der Großregion 2011: 44).

## 5.3.4 Metropolitane Grenzregionen als gemeinsame Wirtschaftsräume stärken

Die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums stand schon in den 1990er Jahren auf der europäischen Agenda. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft stimmten im Mai 1992 der Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu. Mittlerweile gehören zum EWR 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die drei EFTA<sup>27</sup>-Staaten Liechtenstein, Island und Norwegen. Insgesamt umfasst er einen Binnenmarkt mit 496 Mio. Verbrauchern. Dort gelten für alle Staaten die gleichen Grundregeln. Für den einzelnen Bürger sind insbesondere die „vier Grundfreiheiten“, d.h. die Waren-, Personen-, Kapitalverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit als Grundpfeiler des europäischen Binnenmarkts hinzugekommen. Diese sind maßgeblich für den Abbau von grenzüberschreitenden Hemmnissen verantwortlich und tragen somit zum Austausch zwischen einzelnen Staaten und Bürgern bei. (Stabsstelle EWR 2010: 3)

Der wirtschaftlichen Situation wird gerade in Zeiten der Globalisierung eine hohe Bedeutung zugemessen. In Grenzregionen können Potenziale für Wirtschaft und Innovation beiderseits der Grenze bislang nicht angemessen miteinander vernetzt und somit Synergien nutzbar gemacht werden. Die Anstrengungen, grenzüberschreitende Verflechtungsräume zu gemeinsamen Wirtschaftsräumen auszubauen, könnten einen erheblichen Mehrwert für die nationalen Teilräume erbringen.

In den MORO-Regionen gibt es hierzu auch schon einige Initiativen. So sollen beispielsweise am Oberrhein mit dem INTERREG IV A-Projekt „IT2Rhine“ die Aktivitäten der bestehenden IT-Cluster noch stärker im gemeinsamen Wirtschaftsraum gebündelt werden. Die geplanten Projektaktionen zielen darauf ab, eine IT-Strategie für den Oberrhein zu entwickeln. Die für die Marktakteure am Oberrhein notwendigen IT-Kompe-

tenzen sollen erhalten und weiterentwickelt werden, um so die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors und die Attraktivität des Oberrheins auf internationaler Ebene weiter auszubauen. Im Januar 2009 haben über 15 Institutionen und IT-Netzwerke der drei Nationen das gemeinsame Projekt gestartet. Sie vertreten über 2 000 Unternehmen der IT-Branche am Oberrhein (s. Website IT2Rhine).

Durch Projekte wie dieses werden Bestrebungen auf gesamteuropäischer Ebene zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes auf das „Europa im Kleinen“ übertragen und umgesetzt. Dass nationale Wirtschaftsinteressen lange Zeit die europäische Politik dominierten, ist noch immer bemerkbar. Da Binnengrenzen bekanntermaßen Scharniere und Schnittstellen europäischer Integration darstellen, unterstreichen erfolgreiche Projekte zur Förderung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums die Bedeutung grenzüberschreitender Verflechtungsräume. In erster Linie sind hier sicherlich die Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft gefragt; die Akteure der Raumordnung und Regionalplanung können jedoch aus der territorialen Perspektive diesen Prozess voranbringen, zu einer Optimierung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen beitragen oder auch konkrete Hilfeleistungen in Standortfragen geben.

---

## ■ 5.3.5

### Kooperation in der Wissenschaft grenzüberschreitend intensivieren

---

„Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen zählt zu den wichtigsten und am häufigsten genannten Aufgaben mit Blick auf die Fortentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2007: 57). Gerade die durch den Bologna-Prozess angestoßene Umstellung auf das Bachelor- und Mastersystem bietet Chancen für neue Hochschul- und Forschungskooperationen, insbesondere in den Grenzregionen (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2007: 57). Auch von der MORO-Projektpartnerschaft wurde die Kooperation der Hochschulen bei Forschung und Lehre als prioritäres Handlungsfeld gewertet.

Vorbild mit langer Tradition ist am Bodensee die **Internationale Bodensee-Hochschule** (IBH). Die IBK übergab 1998 ihrer Kommission „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ den Auftrag, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter den Hochschulen des Bodenseeraums zu initiieren. Seit 1999 bilden nun multilaterale Kooperationsverträge zwischen den mittlerweile 29 beteiligten Hochschulen aus Deutschland, dem Fürstentum Liechtenstein, Österreich und der Schweiz die Basis für eine erfolgreiche Zusam-

menarbeit. Prioritär ist, dass neue Studiengänge durch die IBH nur entwickelt und angeboten werden können, wenn dabei Ländergrenzen überschritten werden. Durch diesen Leitsatz konnte eine große regionale Wissens- und (Aus-) Bildungsplattform mit zahlreichen Kontakten zu anderen Institutionen entstehen. (s. Website IBH)

Demgegenüber ist die Zahl der institutionalisierten Hochschulkooperationen in der Großregion SaarLorLux wenig ausgeprägt, auch wenn sich bislang vielfältige bi- und multilaterale Kooperationen zwischen Einzelhochschulen gebildet haben. Unter dem Titel „**Die Universität der Großregion**“ haben sich in den Jahren 2007/8 nun im Rahmen eines INTERREG IV A-Projektes sieben Universitäten zusammengeschlossen. Die Ziele sind sehr ambitioniert: So hofft man, einen grenzüberschreitenden Hochschulraum zu schaffen, in dem Studienleistungen gegenseitig anerkannt, neue gemeinsame Studiengänge etabliert und interkulturelle Kompetenzen erworben werden sowie die grenzüberschreitende Doktorandenausbildung und Internatioanlisierung der Angebote gestärkt wird. (s. Website Euro-Institut – Hochschulkooperationen; s. Website Universität der Großregion – Projektflyer)

Die Universitäten in Freiburg, Basel, Straßburg, Karlsruhe und Mulhouse-Colmar gründeten schon 1989 die Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten – heute bekannt unter dem Namen EUCOR. Die Ziele von EUCOR sind die Förderung der studentischen Mobilität, die qualitative Umsetzung europaweiter Studienreformen, die grenzüberschreitende Ausbildung und Unterstützung von Doktorandinnen und Doktoranden, die Stärkung der gemeinsamen Forschung und der gemeinsame Auftritt auf der internationalen Bühne (s. Website EUCOR). EUCOR leistet mit seinem Hochschulnetzwerk einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau der Säule „Wissenschaft & Bildung“ der Trinationalen Metropolregion Oberrhein. Der Oberrhein will sich in wissenschaftlichen Bereichen als eine der leistungsstärksten Bildungs- und Forschungsregionen Europas positionieren (ORK 2010: 12). Mit der Einführung eines trinationalen Forschungsfonds für den Oberrhein wird der Wissens- und Innovationstransfer aktiv unterstützt. Eine Wissenschaftswoche bildet den Rahmen für dezentrale Vernetzungstreffen zwischen Akteuren aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft am Oberrhein (ORK 2010: 26, 31).

Die Ausbildung einer gemeinsamen Hochschullandschaft in Grenzregionen ist – vergleichbar zur Etablierung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums – sicherlich zunächst eine Aufgabe der Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft. Aus räumlicher Perspektive können diese Prozesse in eine kohärente grenzüberschreitende Regionalentwicklung eingebettet werden, die auch auf Fragen der Mobilität oder der Vernetzung notwendiger Infrastrukturen im Bereich der Daseinsvorsorge eingeht.

# Kapitel 5 im Überblick

## Stärken stärken – Hemmnisse abbauen

---

Aus europäischer Perspektive stellen sich metropolitane Grenzregionen als vielfältige und zukunftsfähige Lebens-, Wirtschafts- und Kulturräume dar. Sie bieten ein erhebliches strategisches Potenzial für den Integrationsprozess in Europa. Jedoch sind – trotz Schengener Abkommen und regionalpolitischen Initiativen wie INTERREG – die Standortnachteile von Grenzregionen nicht von der Hand zu weisen. Die „Schönwetterpolitik“ in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung, die geringe Bindungswirkung strategischer Dokumente, „Schnittstellenprobleme“ aufgrund der ausgeprägten Mehr-Ebenen-Problematik in Grenzregionen, Informationsdefizite sowie Doppelstrukturen in den nationalen Teilräumen stehen einer effektiven Bündelung der Kräfte entgegen.

Auf der Basis der Analysen im Rahmen des MORO zeigen die Projektpartner erste prioritäre strategische und operative Handlungsfelder auf, um die funktionale Integration in den Grenzregionen zu stärken, ihre spezifischen Standortvorteile und Potenziale besser zu nutzen und Hemmnisse hinsichtlich einer integrierten Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit abzubauen.

Bei den strategischen Handlungsfeldern geht es in erster Linie darum, den grenzüberschreitenden Kooperationen neue Impulse zu geben sowie die großräumigen Regionalisierungsprozesse und die Bildung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften zu unterstützen. Gemeinsame Sichtweisen und (Leit-)Bilder, integrierte grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte und ein gemeinsames Informationsmanagement fördern dabei eine stärkere Zielorientierung in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung. Damit können die spezifischen Standortvorteile und die grenzüberschreitende Vielfalt besser ausgeschöpft, gleichzeitig grundsätzliche Wandlungsprozesse der Gesellschaft wie auch aktuelle Trends und Sektorpolitiken wirkungsvoller eingebettet werden.

Mit Blick auf die Großräumigkeit metropolitaner Grenzregionen bieten Bilder und Motive, die eine gemeinsame Haltung zur Grenzregion und eine Vision ihrer Zukunft anschaulich vermitteln, nicht nur den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern auch der Bevölkerung eine Möglichkeit der Orientierung. Auch räumliche bzw. verortete Identifikationsanker sind hier in ihrer Binnen- und Außenwirkung nicht zu unterschätzen. Sie können als Ansatzpunkte für image- und identitätsfördernde Leitprojekte in Grenzregionen dienen.

Die bislang stark projektorientierte Zusammenarbeit in Grenzregionen weicht oftmals Konflikten in der Regionalentwicklung aus. Sollen metropolitane Grenzregionen als Motoren für Wachstum und Innovation wirksam werden, gilt es, eine (Planungs-)Kultur zu entwickeln und in Planungsroutrinen umzusetzen, in der auch kritische, für die wirtschaftliche Entwicklung des Verflechtungsraums zentrale Themen behandelt werden können.

Operative Handlungsfelder beziehen sich auf konkrete Frage- und Aufgabenstellungen mit Bezug auf das innere und äußere Funktionieren der Grenzregion. Das innere Funktionieren kann durch eine Verbesserung der jeweiligen harten und weichen Standortfaktoren sowie deren Verknüpfung innerhalb der Grenzregion optimiert werden. Dazu zählen u.a. eine verbesserte Mobilität, die Vernetzung von Infrastrukturen und Angeboten, die Erhöhung der Lebensqualität oder auch die Funktions- und Arbeitsteilung zwischen den Teilräumen. Für das äußere Funktionieren und damit eine gelungene Positionierung im internationalen Standortwettbewerb ist die Bündelung der Kräfte und die gezielte Förderung der spezifischen Stärken der Grenzregionen („Stärken stärken“) Voraussetzung.



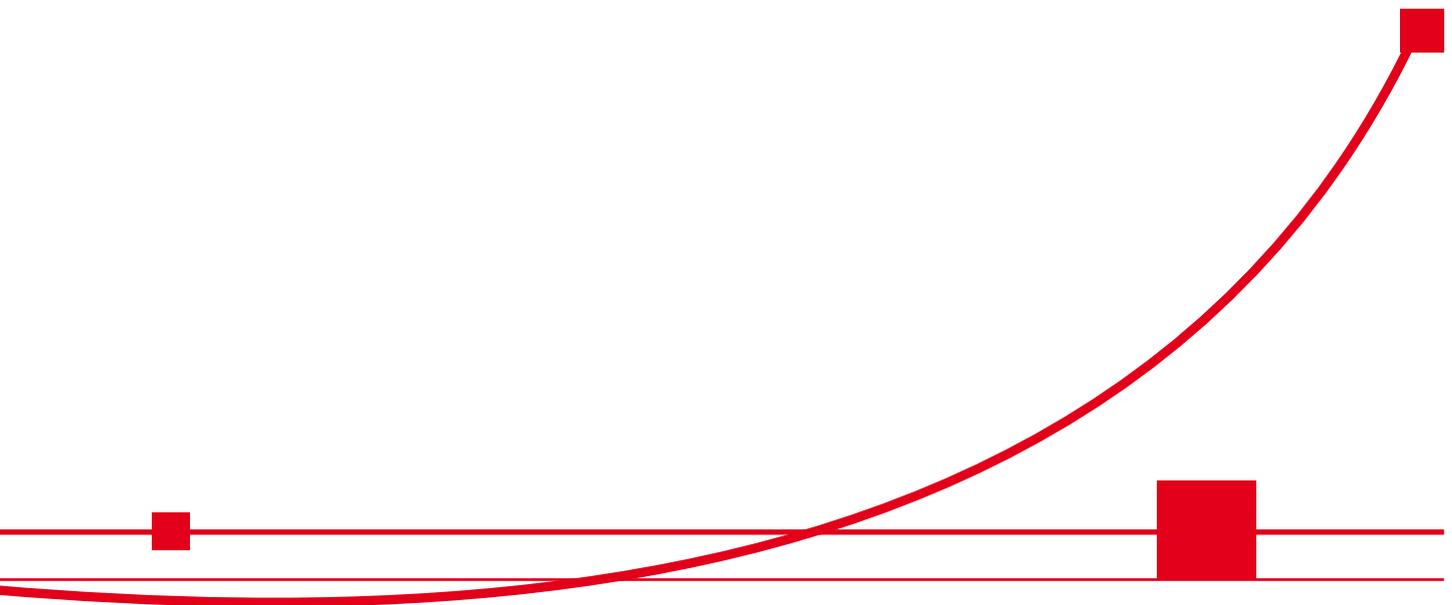
KAP. **6**



---

Europäische Strukturpolitik für  
**GRENZ-  
REGIONEN**

---



## 6.1 GRENZREGIONEN UND EUROPÄISCHE REGIONALPOLITIK

Durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurde die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik, auch „Regionalpolitik“ genannt, im heutigen Sinne eingeführt. Die Regionalpolitik gewann in den letzten Jahrzehnten an großer Bedeutung und ist mit einem Anteil von einem Drittel des EU-Budgets ein wichtiges Politikfeld der EU. Ziel dieser Politik, die sich über die Jahrzehnte herausbildete, aber erst seit 1986 vertraglich verankert ist, ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU. Insbesondere soll den wirtschaftlich schwachen und problembehafteten Regionen die Förderung durch die zahlreichen Programme zu Gute kommen. Zu diesen zählen auch die Grenzregionen, denen schon seit vielen Jahren durch das INTERREG-Programm Fördermittel zur Verfügung stehen (BMWi 2008: 5).

Im Februar 1988 erfolgte die Reform der Strukturfonds unter der Leitung des Europäischen Rates. Durch das Erstellen der Rahmenverordnung 2025/88 konnten nun Grundprinzipien für die Zusammenarbeit bzw. Handlungsprinzipien vertraglich festgelegt werden. Die leitenden Gedanken, die der Reform zugrunde lagen, waren die Konzentration der Maßnahmen auf vorrangige Handlungsziele, Partnerschaft zwischen der Kommission, den Behörden der Mitgliedstaaten und den Projektpartnern sowie Kohärenz, d.h. insbesondere die Übereinstimmung mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Klodt et al. 1992: 60). Neu war jedoch das Kofinanzierungsprinzip. Laut diesem Prinzip mussten die durch den EFRE geförderten Maßnahmen, die zu 50 % durch EU-Gelder finanziert wurden, auch zu 50 % durch nationale öffentliche und/oder private Gelder kofinanziert werden. Ebenso wurde mit der Strukturfondsreform ein striktes Evaluierungsprinzip eingeführt. Aus steuerungstheoretischer Sicht ermöglichte dies die Kontrolle von Programmplanung, -umsetzung und Zielerreichung.

Mit der Reform der Strukturfonds 1988 wurden in den nachfolgenden Jahren insbesondere durch die Einführung der **Gemeinschaftsinitiativen** weitere und entscheidende Anpassungen der Struktur- und Regionalpolitik vorgenommen. Rückblickend verfolgte die Europäische Gemeinschaft, als Wirtschaftsunion agierend, durch die Regionalpolitik fast ausschließlich ökonomisch und sektoral geprägte Ziele. Mit den Gemeinschaftsinitiativen als neues Experimentierfeld trat ein langsamer Wandel hin zu der Bearbeitung neuer Themenfelder ein. Ein Beispiel dafür ist die 1990 eingerichtete INTERREG-Initiative zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die sich unmittelbar auf die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation auswirkte und diese seit Jahrzehnten prägt.



Grenzsituation in Großrosseln an der saarländisch-lothringischen Grenze (agl)

## INTERREG als Motor der grenzüberschreitenden Kooperation

Bis 1987 standen „nur in sehr geringem Umfang Gemeinschaftsmittel aus dem Bereich der Regionalpolitik für Aktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Verfügung“; in den 1980er Jahren wurden bis 1987 einschließlich weniger als eine Million ECU hierfür aufgewendet (Manthey 1992: 31). Erst mit dem zu erwartenden Fall der Binnengrenzen im Zuge der Institutionalisierung des EG-Binnenmarktes 1992 wurde eine größere Notwendigkeit zur Lösung der Probleme von Grenzregionen gesehen, da gerade hier beachtliche Veränderungen erwartet wurden. Deshalb war es vorrangig, die ohnehin schon problembehafteten Grenzregionen mehr in den binnenstaatlichen Kontext einzubinden bzw. die Kooperation in den an den Außengrenzen liegenden Regionen der damaligen EG und den benachbarten Gebieten zu fördern.

Mit der Einführung der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG als eigene Förderkulisse für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung wurde hierfür eine entscheidende Grundlage geschaffen. Seit 1990 führte INTERREG zu einem enormen Schub an grenzüberschreitenden Programmen und Strategien, Projekten und Initiativen. Der INTERREG-Initiative wird eine hohe Bedeutung nicht nur für die konkrete Projektarbeit, sondern auch für die Initiierung und Weiterentwicklung von Euroregionen, als Triebfeder für eine stärkere Vernetzung und als Koordinationsplattform für grenzüberschreitende Aktivitäten zugeschrieben (ÖROK 2005: 30). Die Erfolge von INTERREG verdeutlichen beispielhaft die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Zwischen 1990 und 2000 wurden über 140 INTERREG-Projekte durchgeführt, die eine neue Phase der grenzüberschreitenden Kooperation und Netzbildung initiierten. Diese Dekade kann auch als „INTERREG-Phase“ bezeichnet werden (Scherer/Schnell 2002: 507f). In der anschließenden „Netzwerk-Phase“ etablierten sich vielfältige informelle Kooperationsformen und eine „Politik der konkreten Projekte“, maßgeblich beflügelt durch das INTERREG III-Programm (Blatter/Scherer 2006: 283).

INTERREG begünstigte sowohl auf regionaler als auch auf europäischer Ebene eine räumlich kohärente Koordination der Gemeinschaftspolitiken. Damit erhalten sowohl die Grenzregionen als auch die Raumakteure eine Schlüsselfunktion für die europäische Integration. In der vierten Förderperiode seit 2007 wurde aus INTERREG ein „Main-

streamprogramm“ der europäischen Strukturpolitik, das neue Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“. Diese Aufwertung der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative macht einmal mehr deutlich, dass den räumlichen Bedingungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird (Ahlke/Görmar/Hartz 2007: 451).

Seit den 1990er Jahren vollzieht sich in den EU-Politiken ein spatial turn, der in einem raumstrategischen Integrationsdenken und der Betonung des territorialen Zusammenhalts als wesentliches Ziel seinen Niederschlag findet (Battis/

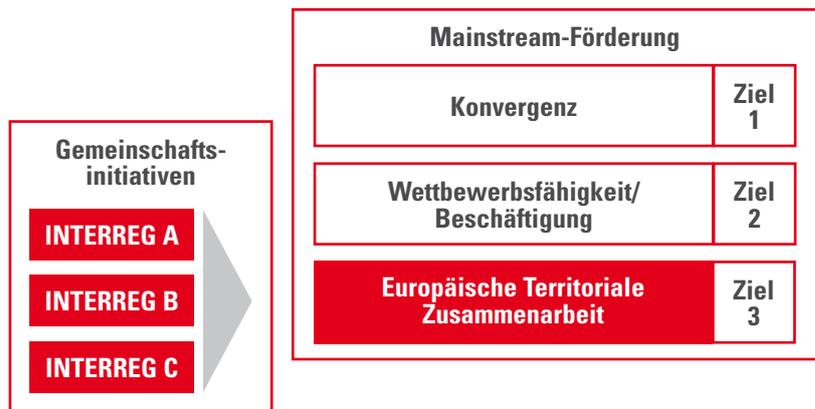


Abb. 34: INTERREG IV als Mainstreamprogramm (Schniedermeier 2010: 35)

Kersten 2008: 14). So betont der zweite Kohäsionsbericht (Europäische Kommission 2001), dass die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit eine „Schlüsselpriorität“ für die europäische Integration und für eine Verringerung der ökonomischen und sozialen Fragmentierung, die durch nationalstaatliche Grenzen verursacht wird, darstellt. Hier öffnet sich das Spannungsfeld zwischen „entgrenzten sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen einerseits und politischen Verantwortungsräumen andererseits“ (Battis/Kersten 2008: 7). Grenzübergreifende Regionalisierungsprozesse, d.h. die Ausbildung und das Funktionieren neuer Handlungsräume jenseits nationalstaatlicher Einheiten und Regelungsmechanismen, werden zum Experimentierfeld von European Territorial Governance.

## Europäische Raumentwicklungspolitik

Mit der Ausarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) wurde eine Vision über die zukünftige Raumentwicklung der EU festgelegt. Die Existenz eines Leitbildes für die Formulierung der EU-Politik war damals - und ist noch immer - von hohem Wert, da das Feld „Raumordnung“ nicht im Kompetenzbereich der EU liegt. Gerade die zunehmende Globalisierung, die westeuropäische Integration und die Grenzöffnungen zu Mittel- und

Osteuropa, aber auch der Kompetenzzuwachs der Europäischen Kommission bezüglich raumwirksamer Politikbereiche durch die 1999 in Kraft getretenen Verträge von Maastricht und Amsterdam, gaben Anlass für das Überdenken der europäischen Raumordnungspolitik. Sehr schnell kam die Einsicht, dass die europäische Dimension der Raumordnung von allen Mitgliedstaaten mehr diskutiert und besser abgestimmt werden müsse. Als gemeinsames Leitbild geschaffen, repräsentiert es die Übereinkunft aller Mitgliedstaaten und der Kommission über gemeinsame räumliche Ziele für die Entwicklung des Territoriums der EU (Ahlke/Görmar/Hartz 2007: 449).

Die Priorität von INTERREG wird im EUREK klar herausgestellt: „Die Ziele der Strukturpolitik werden ferner durch Gemeinschaftsinitiativen unterstützt. Aus Sicht der Raumentwicklung ist die Gemeinschaftsinitiative INTERREG die bedeutendste Maßnahme der Strukturpolitik, da mit ihr ein querschnittsorientierter Ansatz zur Raumentwicklung verfolgt wird. Nicht der Einzelsektor, wie Schiffbau, Bergbau oder Textil, steht im Vordergrund, sondern das Zusammenspiel der raumbeeinflussenden Faktoren in einem integrierten Entwicklungsansatz in Grenzregionen und größeren transnationalen Kooperationsgebieten“. (Europäische Kommission 1999: 17)

Mit der Territorialen Agenda der EU (TAEU) erneuerten die Mitgliedstaaten 2007 nochmals das Ziel einer gemeinsamen Raumentwicklung in Europa und zeigten Optionen zur Synchronisierung der Ziele des EUREK mit den Lissabon- und Göteborg-Strategien auf (Ahlke/Görmar/Hartz 2007: 450). Die TAEU formuliert als handlungsorientiertes politisches Rahmenwerk Empfehlungen für eine integrierte Raumentwicklungspolitik und verweist explizit auf die besonderen Potenziale der Regionen und Städte, die zukünftig einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung leisten (Ahlke/Schön 2010: 532f).

Mit „Europa 2020“ bekräftigt die Europäische Kommission einmal mehr die Bedeutung von Wachstum und Innovation sowie den Zusammenhang zwischen der räumlichen Perspektive und wirtschaftlichem Wachstum in Europa: Das Leitziel „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ bezieht explizit den territorialen Zusammenhalt mit ein. Dazu stellt die Kommission fest:

*„Täglich werden Unternehmen und Bürger damit konfrontiert, dass für eine Tätigkeit über Staatsgrenzen hinweg immer noch Hindernisse bestehen, obwohl sie sich von Rechts wegen in einem Binnenmarkt bewegen. Sie stellen fest, dass Netze nicht ausreichend miteinander verbunden sind, Binnenmarktregeln nicht gleichmäßig flächendeckend durchgesetzt werden, oder sie für ein und denselben Vorgang oft immer noch mit 27 unterschiedlichen Rechtsordnungen umgehen müssen. Während sie weiterhin tagtäglich mit der Realität fragmentierter Märkte und unterschiedlicher Regelungen konfrontiert werden, können ihre Wettbewerber aus China, den USA oder Japan die Vorteile ihrer großen Heimatmärkte uneingeschränkt nutzen.“ (Europäische Kommission 2010a: 24)*

Die Mitgliedstaaten werden in der Leitinitiative „Innovationsunion“ aufgefordert, „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bereichen zu stützen, in denen ein EU-Mehrwert erzielt werden kann [...]“ (Europäische Kommission 2010a: 15). In der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ kündigt die EU in Bezug auf ein modernisiertes und kohlenstoffärmeres Verkehrswesen eine „Beschleunigung der Einführung strategischer Projekte mit hohem europäischen Mehrwert zur Beseitigung von Engpässen, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Abschnitte und intermodale Drehkreuze (Städte, Häfen, logistische Plattformen)“ an (Europäische Kommission 2010a: 18).

Die grenzüberschreitende Kooperation besitzt somit für die europäische Raumentwicklung und die Ausgestaltung eines effektiven europäischen Binnenmarktes eine hohe Bedeutung; Grenzregionen werden zu „Scharnieren“ zwischen den nationalstaatlichen Sphären und zu „Laboren“ der konkreten und erfolgreichen Umsetzung der territorialen Integration (s. hierzu Euro-Institut 2010: 20).

Zusammen mit dem EUREK, der TAEU und dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2008) bildet „Europa 2020“ das Fundament für die Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken an einer kohärenten Entwicklung des EU-Territoriums.



© BBR Bonn 2008

**Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung**

Fördergebiete und angrenzende Gebiete nach Artikel 21.2 der EFRE-Verordnung (20%-Klausel)

Datenbasis: Operationelle Programme der jeweiligen Programmgebiete  
Geometrische Basis: GFK MACON, Regionen NUTS 3

- Brandenburg – Polen
- Deutschland – Niederlande
- „Großregion“
- Euregio Maas – Rhein
- Sachsen – Tschechien
- Sachsen – Polen
- Bayern – Tschechien
- Bayern – Österreich
- Alpenrhein – Bodensee – Hoahrhein
- Oberrhein
- Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg – Polen
- Fehmarnbeltregion
- Region südliche Ostsee
- Schleswig/K.E.R.N. – Süddänemark

Abb. 35: Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung (BBR 2008; aus: BMWi 2008: 44)

# 6.2 DIE EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTSINITIATIVE INTERREG

## 6.2.1 INTERREG A als zentrales Förderprogramm für Grenzregionen

Als Gemeinschaftsinitiative gegründet, wurde mit dem strukturpolitischen Instrument INTERREG eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit forciert<sup>28</sup>. Die Ergebnisse, die durch INTERREG I im Zeitraum 1990 bis 1993 erzielt wurden, waren sehr erfolgreich, so dass sich der Europäische Rat in Edinburgh im Jahr 1992 zur Fortführung der Initiative entschloss. Schon zu diesem Zeitpunkt war abzusehen, dass INTERREG die wichtigste Gemeinschaftsinitiative in der zweiten Förderperiode von 1994-1999 sein würde. Der enorme Aufwärtstrend spiegelte sich in den Ausgaben für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wider: von 2 Mio. ECU 1988 bis hin zu 800 Mio. ECU für die erste INTERREG-Förderperiode im Zeitraum 1990 bis 1993.

Mit der dritten Förderperiode wurden die drei Ausrichtungen der Gemeinschaftsinitiative eingeführt – grenzübergreifende (A), transnationale (B) und interregionale (C) Zusammenarbeit – und zwischen 2000 und 2006 durch über 5 Mrd. Euro aus dem EFRE finanziert (Europäische Kommission 2004: 14). Mit Beginn der vierten Förderperiode (2007-2013) wurde die Gemeinschaftsinitiative in das Mainstreamprogramm der EU – neben Ziel 1 „Konvergenz“ und Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ – als Ziel 3 „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) überführt und damit deutlich aufgewertet. Die gesamte Summe für den Zeitraum 2007-2013 des Ziels ETZ beträgt 8,7 Mrd. Euro, was 2,5 % der EU-Strukturfondsmittel entspricht. Davon wiederum sind 74 % für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, 21 % für transnationale und 5 % für interregionale Zusammenarbeit vorgesehen (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Art. 21 (1)). In Deutschland existieren in der jetzigen Förderperiode 14 INTERREG IV A-Programme für grenzüberschreitende Kooperation.

Bei INTERREG III kam zu den bisherigen Handlungsprinzipien, die weitgehend aus der Reform der Strukturfonds 1988 resultieren, die Festlegung eines federführenden Lead-Partners hinzu, der für die Durchführung des gesamten Projektes zuständig war und sich bei Fragen der Projektumsetzung an die regionalen EFRE-Förderstellen wenden konnte. Als Scharnier mit der Programmbehörde kam, beziehungsweise kommt auch heute noch dem Lead-Partner insgesamt eine wichtige Rolle im Hinblick auf Informationsaustausch und Kommunikation zu. Mit der Einführung sollte der Grad der grenzüberschreitenden Kooperation erhöht und die Partnerschaft vertieft werden. Vor neue Herausforderungen wurden in dieser Förderperiode die INTERREG-Akteure durch die „n+2-Regel“ gestellt. Zur Sicherstellung einer klaren Anwendung und Kontrolle der Fördergelder besagte diese nach Art. 93 (1) der Verordnung (EG) 1083/2006, dass die Fördermittel eines Operationellen Programms (OP) wieder entzogen werden können, sofern die zugewiesenen Gelder nicht binnen zwei Jahren

Handlungsprinzipien das Programm betreffend	Reform 1988	INTER-REG I	INTER-REG II	INTER-REG III	INTER-REG IV
Handlungsziele					
Partnerschaft					
Kohärenz					
Zusätzlichkeit					
Programmplanung					
Kofinanzierung					
Nachhaltige Entwicklung					
Gleichstellung Männer/ Frauen					
Lead-Partner					
„n+2“-Regel					
EVTZ					

Handlungsprinzip noch nicht eingeführt

Ein-/ weitergeführtes Handlungsprinzip in der jeweiligen INTERREG-Förderperiode

Abb. 36: Entwicklung der Handlungsprinzipien für die grenzüberschreitende Kooperation in INTERREG (Schniedermeier 2010: XVII)

<sup>28</sup> Das Kapitel 6.2 basiert auf der Diplomarbeit von Lydia Schniedermeier (TU Dortmund, 2010): „Die Bedeutung des INTERREG-Prozesses für die grenzüberschreitende Kooperation am Beispiel der Regionen Oberrhein und Großregion“

nach Mittelbindung ausgegeben, belegt, geprüft, bescheinigt und gegenüber der Kommission durch einen Erstattungsantrag zurückgefordert werden.

---

## 6.2.2 Europäische Strukturpolitik in Grenzregionen – am Beispiel von INTERREG in den Regionen Oberrhein und Großregion

---

Die lange Phase der INTERREG-Förderung prägte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit seit Beginn der 1990er Jahre. Am Beispiel der Großregion SaarLorLux und der Trinationalen Metropolregion Oberrhein kann aufgezeigt werden, dass durch INTERREG in beiden Grenzregionen zahlreiche Projekte auf den Weg gebracht und die Gründungen von Institutionen und vielfältigen informellen Netzwerkstrukturen mit grenzüberschreitendem Charakter initiiert wurden.

Das Geflecht der bestehenden grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen ist am Oberrhein ausgeprägter und leistungsfähiger als in der Großregion. Da dort auch andere Fördertöpfe genutzt werden, ist der Einfluss von INTERREG auf das Kooperationspektrum geringer als in der Großregion, in der fast alle grenzüberschreitenden Projekte durch den EFRE kofinanziert werden. Die Bedeutung des INTERREG-Programms wird in beiden Regionen von den im Rahmen der Untersuchung Befragten sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene sehr hoch eingeschätzt.

Der grenzüberschreitende Mehrwert von INTERREG liegt dabei nicht alleine in den zahlreich realisierten Projekten, sondern zeigt sich vielmehr noch in anderer bedeutungsvoller Weise: Das Programm trägt seit den 1990er Jahren zum gegenseitigen Kennenlernen der Akteure in der Grenzregion sowie zum Aufbau grenzüberschreitender Institutionen und insbesondere projektbezogener Netzwerke bei.

Als Schlüsselement für erfolgreiche Kooperation in INTERREG wird ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Akteuren gesehen. Aus diesem Grund ist das durch die Strukturreform eingeführte Handlungsprinzip der Partnerschaft essentiell. Seit der Einführung des Prinzips ist ein partnerschaftliches Verhältnis auf der vertikalen und horizontalen Ebene seitens der EU gefordert. Dadurch wird vor allem ein frühzeitiges Kontaktieren und Kennenlernen der Projektpartner gewährleistet. Partnerschaft ist demnach die Grundvoraussetzung, ohne die grenzüberschreitende Kooperation nicht funktionieren würde.

Dies gilt gleichermaßen für das Kofinanzierungsprinzip. Die Kofinanzierung ist der Motor der Kooperation und erhöht die Bereitschaft zur Beteiligung; hier sind Mitnahmeeffekte sicherlich nicht von der Hand zu weisen. Dennoch zeigte sich deutlich, dass viele für die Grenzregion wichtige Projekte nicht auf den Weg gebracht worden wären, da den Projektpartnern die finanziellen Ressourcen jenseits der Pflichtaufgaben für die grenzüberschreitende Kooperation oftmals fehlen. Gleichzeitig ist von entscheidender Bedeutung, dass die Projektpartner Eigenmittel in beachtlicher Höhe einbringen müssen, denn dadurch wird die Nachhaltigkeit von Projekten eher gewährleistet.

Das Evaluierungsprinzip, welches die Bewertung des INTERREG-Programms voraussetzt, wurde dagegen sehr kritisch betrachtet und trägt in der jetzigen Anwendung nicht zur Verstärkung der Kooperation bei. Das Lead-Partner-Prinzip sieht vor, dass innerhalb eines Projektes ein Projektpartner die Trägerschaft übernimmt. Es entfaltet seine Bedeutung im Wesentlichen innerhalb der Programmlogik von INTERREG und erleichtert die konkrete Projektabwicklung, da es mit dem federführenden Partner einen verantwortlichen Ansprechpartner bietet.

Insgesamt haben sich die vier Handlungsprinzipien etabliert und prägen in unterschiedlichem Umfang grenzüberschreitende Kooperationen jenseits von INTERREG.

### Programmspezifische Defizite

Die Analyse der Organisation des INTERREG-Programms hat allerdings auch gezeigt, dass die Zielsetzungen der EU nicht nur in der Theorie schwer zu vermitteln sind, sondern auch die praktische Umsetzung vor große Hürden gestellt wird. Die umfangreiche Organisationsstruktur mit den Begleit- und Lenkungsausschüssen, der Zahlstelle und dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat weist in jedem Programmgebiet spezifische Probleme auf. Die Implementierung der INTERREG-Organisation und Programmstruktur lässt den Regionen bislang nur geringe Spielräume, regionsspezifische Lösungen umzusetzen.

Haben sich in der dritten Förderperiode manche Themenfelder als sehr erfolgreich für INTERREG-Projekte erwiesen, so gilt weiterhin, dass INTERREG grenzüberschreitende Hindernisse wie die Rechts-, Bildungs- und Systemdifferenzen nicht lösen und auch nur eingeschränkt Impulse in der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik setzen kann. Diesbezüglich scheinen die Grenzen von INTERREG erreicht zu sein. Dabei zeigt sich eine eindeutige Affinität zu bestimmten Themenfeldern, in denen mit vergleichsweise geringem Aufwand Win-Win-Situationen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erreicht werden können. Diese

sogenannten „Schönwetter-Kooperationen“ prägen die Umsetzung von INTERREG auf der Projektebene. Dennoch bestätigen sowohl die Erfahrungsberichte zu INTERREG als auch die befragten Experten, dass dadurch Voraussetzungen für stabile Kontakte über nationalstaatliche Grenzen hinweg geschaffen werden. Diese Netzwerke können dazu genutzt werden, auch in anderen – möglicherweise konfliktreicheren – Handlungsfeldern zu kooperieren. Schließlich können vorrangig symbolische Projekte dazu beitragen, die Integrationsbemühungen in den Grenzregionen für die Bevölkerung sichtbar zu machen.

Trotz der Erfolge von INTERREG wird die Diskrepanz zwischen der Top-down-Programmierung und der Bottom-up-Antragstellung der Projekte offenkundig. Die Realisierung der strategischen Ziele der Operationellen Programme sowie der Beitrag von INTERREG zur Umsetzung integrativer Leitbilder werden dadurch erschwert, dass die Programmebene nur wenig Einfluss auf die Projektgenerierung nehmen kann. Nach dem Vorbild der Projektgenerierung und Projektauswahl in einigen Programmräumen von INTERREG B könnte das Verfahren durch thematische Calls, ein zweistufiges Antragsverfahren sowie gezielte Initiierung und Unterstützung von Projektanträgen verbessert werden.

Bislang dominieren in INTERREG eindeutig die öffentlichen Akteure. Eine intensivere Beteiligung weiterer Akteure, insbesondere aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft, oder auch die Beteiligung Privater setzt eine Anpassung der INTERREG-Regularien und Programmumsetzung voraus. Dies betrifft vor allem die Phase der Antragstellung, die beispielsweise über ein zweistufiges Verfahren einen leichteren Zugang zu INTERREG schaffen kann. Allerdings, und dies gilt auch für die öffentliche Hand, erscheint eine Vereinfachung der Projektabwicklung in INTERREG vor dem Hintergrund knapper Kassen grundsätzlich erforderlich.

Die Motivation zur Beteiligung an INTERREG liegt primär in der Kofinanzierung, zumal die grenzüberschreitende Kooperation und Realisierung von Projekten oftmals nur über diese externen finanziellen Impulse vorangebracht werden kann. Ein weiteres wichtiges Motiv der beteiligten Akteure liegt allerdings im Anerkennen des Mehrwerts, den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Entwicklung der Region hat.

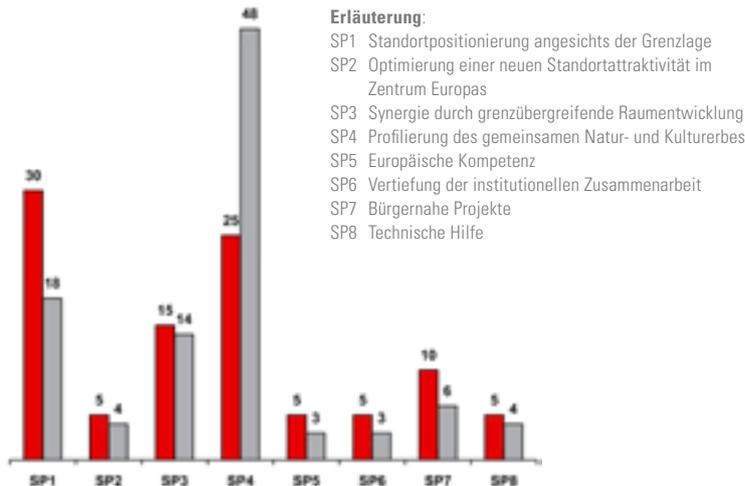


Abb. 37: Veränderung der Ausstattung der Schwerpunkte (SP) im DeLor-Gebiet (Deutschland-Lothringen) zwischen 2001 (18.12.2001; rot) und 2007 (05.01.2001; grau) in % (Schniedermeier 2010: 104, 90)



Abb. 38: Veränderung der Ausstattung der Schwerpunkte (SP) im OMS-Gebiet (Oberrhein-Mitte-Süd) zwischen 2002 (18.03.2002; rot) und 2007 (26.06.2007; grau) in % (Schniedermeier 2010: 104, 99)

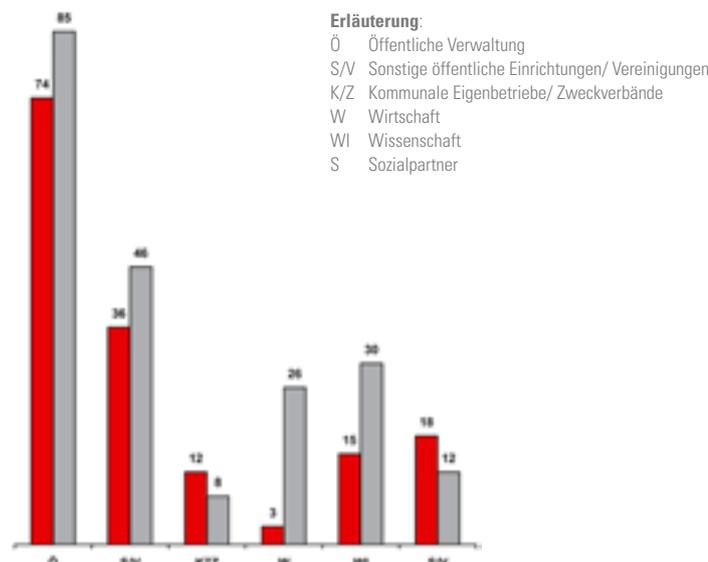


Abb. 39: Vergleich der beteiligten Akteure in den Programmgebieten DeLor (rot) und OMS (grau) (Schniedermeier 2010: 111, 92)

---

## 6.2.3

### Ansätze zur Optimierung der INTERREG A-Förderung

---

Aus den Analysen der vorliegenden Untersuchung sowie aus den Erfahrungen der beteiligten Partner ergeben sich konkrete Ansätze und Anforderungen an eine Verbesserung der Förderpolitiken am Beispiel des INTERREG A-Programms.

**Vereinfachung des INTERREG-Programms:** Im Übergang von der zweiten in die dritte Phase, aber auch von der dritten in die vierte Phase, wurde der Aufwand zur Abwicklung der INTERREG-Projekte für die beteiligten Akteure auf Grund von Vorgaben eher größer. Dies gilt sowohl für das Antragsverfahren als auch für das begleitende Berichtswesen, die finanzielle Abwicklung, den Abschluss und die Evaluierung der Projekte. Gerade Akteuren aus den nicht-öffentlichen Sektoren fällt es schwer, die Logik des INTERREG-Programms zu verstehen und eigene Projekte in das aus ihrer Sicht komplizierte Verfahren zu integrieren. Richtlinien und Verordnungen sind zweifelsohne entscheidende Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Strukturfonds und die verantwortungsvolle Kontrolle der Verwendung der finanziellen Ressourcen der Europäischen Union. Dennoch erscheint es unabdingbar, in den nächsten Programmphasen auf niedrigschwelligere Angebote für die Durchführung von INTERREG hinzuwirken, insbesondere dann, wenn weitere Akteurskreise aktiv einbezogen werden sollen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen werden sich selbst die öffentlichen Akteure die Kosten-Nutzen-Frage angesichts des hohen Aufwands der INTERREG-Projektentwicklung stellen.

**Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit:** Die Richtlinien und Verordnungen der europäischen Kommission lassen wenig Freiraum für die Umsetzung des Programms in den Regionen. Ein wesentlicher Schritt ist ein erweiterter Handlungsspielraum der Regionen, die eine besondere Stellung im Mehr-Ebenen-System einnehmen und als politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume an Bedeutung gewinnen. Als Bindeglied zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene wird ihnen das größte Potenzial beigemessen, den europäischen Integrationsprozess und die Bildung europäischer Identitäten voranzutreiben. Die Regionen sind „die“ Akteure der Regionalpolitik, die das Gemeinschaftsrecht am wirkungsvollsten umsetzen und einen konkreten Beitrag zum europäischen Disparitätenabbau leisten können. Eine weitere Handlungsempfehlung lautet daher, die regionale Ebene besser in die INTERREG-Programmplanung einzubinden.

**Verstärkung der strategischen Komponente in der Projektgenerierung:** Die Diskrepanz zwischen der Top-down-Programmierung und der Bottom-up-Antragstellung in INTERREG führt dazu, dass die Projektgenerierung stärker von den Ressourcen und Interessen der Projektträger

als von der strategischen Zielsetzung der OPs geprägt wird. Die Programmebene kann zwar über die Aufnahme der eingereichten Projektideen in die INTERREG-Förderung entscheiden, besitzt aber keine Handhabe, die Projektgenerierung zu steuern. Dies erschwert auch den strategischen Beitrag von INTERREG zur Umsetzung integrativer Leitbilder. In der INTERREG B-Schiene wurden neue Wege gegangen, um eine bessere Steuerung der Projektgenerierung zu ermöglichen.

- Eine Möglichkeit sind thematische Calls, das heißt, dass die Programmbehörde potenzielle Akteure auffordert, zu gezielten Themen Projektanträge einzureichen (s. Website Alpine Space Programme 2007-2013). Durch thematische Calls kann gezielt gesteuert werden, für welche Schwerpunkte prioritär Antragstellungen eingereicht werden sollen. Dies kann gleich zu Beginn eine strategische Ausrichtung der Programmumsetzung unterstützen. Zudem können thematische Calls eingesetzt werden, wenn sich in den ersten beiden Jahren der Förderperiode thematische Lücken in einigen Schwerpunkten feststellen lassen.
- Eine weitere Möglichkeit bietet ein zweistufiges Antragsverfahren, in dem zunächst eine Interessensbekundung der Antragsteller eingereicht wird (s. Website Alpine Space Programme 2007-2013). Diese Vorgehensweise ist mit weitaus weniger (finanziellem) Aufwand verbunden als die bisherige Antragstellung und führt dazu, dass wesentlich mehr Projektträger davon Gebrauch machen können. Damit erhöhen sich auf der Programmebene die Auswahloptionen, so dass sich die Wahl der Projekte stärker an den Schwerpunkten des OPs orientieren kann.
- Eine zusätzliche Option besteht darin, die Antragstellungen von Projekten mit besonderer strategischer Wirkung gezielt zu unterstützen, wie dies beispielsweise im Rahmen von INTERREG III B von Seiten des Bundes vorgenommen wurde. Hier wurden Projekte von besonderem Bundesinteresse finanziell, technisch und inhaltlich in der Antragsphase unterstützt. (s. Website Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.)

**Förderung der Akteursvielfalt in INTERREG:** Akteure aus der öffentlichen Verwaltung dominieren in INTERREG-Projekten. Dies widerspricht dem Ziel der EU, einen ausgeglicheneren Akteursmix bei der Umsetzung des INTERREG-Programms zu erreichen. Die Gründe hierfür sind vielfältig; dementsprechend müssen Lösungswege auf unterschiedlichen Ebenen gefunden werden. Der wichtigste Ansatz liegt sicherlich in einer grundsätzlichen Vereinfachung der Projektentwicklung in INTERREG, so dass auch kleinere Gemeinden und Institutionen sowie private Akteure den Aufwand bewältigen können. Ein weiterer Punkt ist das zweistufige Antragsverfahren durch das potenzielle Projektträger mit geringem Mitteleinsatz ihre Idee in einem

frühen Stadium von der Programmebene auf Förderfähigkeit überprüfen lassen können. Neben der Komplexität der Projektabwicklung in INTERREG stellt das Beihilferecht eine große Hürde für eine stärkere Beteiligung Privater dar. Das Ausloten der Spielräume kann deshalb nicht allein den privaten Antragstellern überlassen werden, sondern sollte aktiv mittels besserer Betreuung der privaten Akteure durch die Verwaltungsbehörde unterstützt werden.

**Bürgernähe und Erhöhung des Bekanntheitsgrades/ Öffentlichkeitsarbeit:** Die Projekte sollten insgesamt zudem erfahrbarer und präsenter in den Köpfen der Grenzbewohner werden. Dazu tragen in erster Linie Projekte bei, die erfahrbare Wirkungen im Alltag der Bewohner entfalten. Oftmals handelt es sich dabei um Projekte, die sich mit den konkreten Alltagsproblemen in Grenzregionen auseinandersetzen und einen Beitrag dazu leisten, Hürden zu beseitigen oder Zugänge zu erleichtern. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext Projekte, die einen symbolischen Mehrwert für die Grenzregion generieren und so Identitätsanker für die Bevölkerung schaffen. Dies können größere Leuchtturmprojekte sein, die die Integrationsbemühungen in der Region versinnbildlichen, aber auch kleinere Projekte, die das Zusammengehörigkeitsgefühl über die Grenze hinweg verstärken.

**Anwendung des Kofinanzierungsprinzips:** Problematisch ist oftmals die geforderte Vorfinanzierung der Projektkosten. Kleinere Projektakteure können die Vorfinanzierung nicht aufbringen oder müssen zu lange auf die Rückzahlung warten, die mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu einem dreiviertel Jahr später erfolgen kann. Um den kleineren Akteuren entgegen zu kommen, muss das Verfahren der Kofinanzierung flexibler ausgerichtet werden. Denkbar ist, dass benachteiligte Projektträger Kredite aufnehmen dürfen, deren Finanzierungskosten durch die EU vorfinanziert werden (AdR 2003: 75). Zugleich müsste die Auszahlung der EFRE-Kofinanzierung im Rahmen eines vereinbarten Zeitraums verlässlich vonstatten gehen.

**Änderung der „n+2“-Regel:** Die „n+2“-Regel verstärkt den Druck auf die Programm- und Projektebene in erheblichem Maße. Die Konsequenz ist, dass, um den Mittelabfall abzu-

wenden, oftmals Projekte genehmigt werden, deren grenzüberschreitender Mehrwert, Zielkonformität oder auch Innovationsgehalt nur bedingt überzeugen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es auf das Ende der Förderperiode zugeht und letzte Kofinanzierungsmittel gebunden werden sollen. Aus diesem Grund wird dafür plädiert, die „n+2“-Regel auf eine Frist von 36 Monaten, das heißt „n+3“, auszudehnen.

**Höheres Budget:** Die Finanzausstattung des INTERREG A-Programms hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Im Vergleich zu den anderen Mainstream-Programmen blieb das Budget in INTERREG III A allerdings sehr gering, obwohl es die Grenzregionen sind, die den europäischen Integrationsprozess vor Ort am besten vorantreiben können. Dies wird insbesondere offenkundig, wenn man sich vergegenwärtigt, dass etwa im Bereich der Infrastruktur noch sehr viele nationale Investitionsprojekte in Grenzregionen erfolgen, die keinen direkten grenzüberschreitenden planerischen Bezug haben. Und selbst bei solchen Projekten, die sich explizit auf die grenzüberschreitende Kooperation beziehen, ist die Hebelwirkung bisweilen deutlich größer als bei intraregional entwickelten Ansätzen: Allein der Neubau der TGV-Rheinbrücke zwischen Strasbourg und Kehl kostet beispielsweise 20 Mio. Euro, während die durchschnittliche Größe eines INTERREG-Projekts am Oberrhein lediglich 300 000 Euro umfasst (Euro-Institut 2010: 26).

**Verknüpfung von INTERREG- und Ziel 2-Programm:** Bislang zeigten sowohl die Projekte im Wirtschaftsbereich als auch die Beteiligung von Wirtschaftsakteuren in INTERREG nur mäßigen Erfolg. Sollen stärkere Impulse für eine Entwicklung der Grenzregion als gemeinsamer Wirtschaftsraum gesetzt werden, dann sollte über eine Verknüpfung von INTERREG mit dem Ziel 2-Programm nachgedacht werden. Das Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist finanziell wesentlich besser ausgestattet, so dass zu überlegen ist, einen Teil der Finanzmittel für die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Engpässe für grenzüberschreitende Projekte zu verwenden. Dadurch kann ein Budget bereitgestellt werden, mit dem eine deutlich größere Wirkung für die räumliche und funktionale Integration der Grenzregion erzielt werden kann.

---

## 6.3 EUROPÄISCHE STRUKTURPOLITIK NACH 2013

---

Auf die Entwicklungen in der EU-Regionalpolitik der letzten Jahre zurückblickend zeigt sich deutlich, dass ihre territoriale Ausrichtung an Bedeutung gewonnen hat; insbesondere die territoriale Vielfalt Europas wird als große Chance für eine nachhaltige Entwicklung in der EU gesehen. Dass dabei die

Politik des territorialen Zusammenhalts neuen Herausforderungen ausgesetzt ist, steht außer Frage. Hierzu zählen die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 um zwölf neue Mitgliedstaaten. 2008/2009 hat die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise das europäische Wirtschaftssystem und die nationalen

Ökonomien gleichermaßen erschüttert; die Folgen sind bis heute spürbar und fordern das gemeinsame Wirtschafts- und Währungssystem des Euro-Raums in seiner Stabilität und Zukunftsfähigkeit heraus. Zudem zeichnen sich andere Trends ab, auf die die europäische Gemeinschaft in ihren Politiken reagieren muss: „Globalisierung, Klimawandel, Überalterung der Bevölkerung, externe Einwanderung oder die Notwendigkeit einer nachhaltigen Energieversorgung sind Herausforderungen für ganz Europa, die keine Rücksicht auf nationale, institutionelle oder politische Grenzen nehmen“ (Europäische Kommission 2008: 1). Entscheidend ist, dass gemeinsam nach Wegen gesucht wird, und die Zusammenarbeit auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene funktioniert.

### Erforderliche Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik

Eine Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik wird damit unumgänglich. Die aktuelle Diskussion wurde u.a. durch das Erscheinen des vierten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt „Wachsende Regionen, wachsendes Europa“ der Europäischen Kommission im Mai 2007 angestoßen. Anlässlich einer Konsultation nach Veröffentlichung des Berichts begann der Reflexionsprozess über die Zukunft der europäischen Politik.

Besondere Bedeutung wird dem von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Bericht „An Agenda for a reformed cohesion policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations“, auch nach seinem Autor „Barca-Bericht“ genannt, zugemessen. In ihm werden die Hintergründe der Europäischen Kohäsionspolitik erläutert und Empfehlungen für eine umfassende Reform auf der Grundlage von zehn „Säulen“ gegeben (Barca 2009). Deutlich betont wird darin der Ansatz der *place-based-policies*, deren Konzept schon in den 1960er Jahren erarbeitet wurde – durch diese Studie jedoch neue Aufmerksamkeit in Europa erlangt hat. Zu den Charakteristika des Place-based-policy-Ansatzes zählen

- „die Existenz eines strategischen, integrierten Rahmens
- eine Politik, die stärker auf die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen setzt als auf den Abbau interregionaler Disparitäten durch Umverteilungsmaßnahmen
- ein räumlicher Fokus der Politik (Förderung regionaler Stärken und Potenziale; dies richtet die Aufmerksamkeit stärker auf funktionale und weniger auf administrative Regionen)
- Multi-Level-Governance, d.h. die vertikale und horizontale Koordinierung von Politiken auf den verschiedenen Ebenen

- eine regelmäßige Evaluation der Politiken.“ (Ahlke/Schön 2010: 531)

Bereits vor Erscheinen des fünften Kohäsionsberichts wurden Stellungnahmen zur Weiterentwicklung der europäischen Strukturpolitik nach 2013 verfasst. Institutionen wie der Berliner Senat, der Deutsche Landkreistag, der Initiativkreis Europäische Metropolregionen oder die Ministerkonferenz für Raumordnung stellten auf diesem Weg ihre Vorstellungen über eine sinnvolle Ausgestaltung und Weiterentwicklung dar. Wesentliche Aspekte betreffen hierbei auch die Interessen der metropolitanen Grenzregionen:

Im Vertrag von Lissabon und im Grünbuch zur territorialen Kohäsion bleiben die dynamischen städtischen Räume weitgehend unberücksichtigt. „Insofern ist die europäische Diskussion über Metropolregionen, insbesondere eine EU-Politik für Metropolregionen noch offen und ambivalent“ (BBSR 2010: 94). Dementsprechend gehören der Ausbau der städtischen Dimension in der Kohäsionspolitik und das Anerkennen der Bedeutung der Metropolregionen als Wachstumsmotoren und Impulsgeber für die europäische Regionalpolitik zu den zentralen Forderungen (Berliner Senat 2009; IKM o.J.). Im Hinblick auf die auch im Grünbuch geforderte enge Zusammenarbeit zwischen urbanen Ballungsräumen und dem umgebenden Umland wird die Notwendigkeit zur Förderung strategischer Stadt-Land-Kooperationen im Sinne großräumiger funktionaler Verflechtungsräume, auch über Länder- oder Staatsgrenzen hinweg, gesehen. Die Zusammenarbeit in nach funktionalen Kriterien definierten Räumen soll in Zukunft ein höheres Gewicht im Rahmen der EU-Strukturfonds erhalten. Dies gelte auch für großräumige grenzüberschreitende Verflechtungen, die insbesondere über die INTERREG A-Programmregionen hinaus existieren (IKM o.J.: 2).

Ein wichtiges Stichwort in diesem Kontext sind die „Makroregionen“, die sich eher an tatsächlichen räumlichen Verflechtungen und Kooperationsräumen als an Verwaltungsgrenzen orientieren: „Die Makroregion bietet [...] den Rahmen für einen integrierten Politikansatz. Das bedeutet konkret, dass nicht nur ein Politikbereich wie etwa der Umweltschutz verfolgt wird, sondern alle EU-Politikfelder daraufhin überprüft werden, ob eine effektive Politikimplementation durch kooperative Maßnahmen gefördert werden kann“ (Ahner/Fuechtner 2010: 548). „Makroregionale Strategien können in einer erweiterten EU mit 27 Mitgliedstaaten einen Orientierungsrahmen für die regionale Entwicklung geben und Impulse für eine koordinierte Zusammenarbeit setzen, die die spezifischen Entwicklungspotenziale effizienter zur Geltung bringen“ (MKRO 2010: 3).

Grundsätzlich wird nicht nur eine Weiterführung des derzeitigen Ziel 3, sondern für eine **Ausweitung der Förderung** insbesondere der bestehenden INTERREG-Stränge A und C gefordert, um grenzübergreifende und interregionale

Kooperationen weiter auszubauen: „Übergeordnete Politiken können innerhalb dieser Kooperationsprojekte auf regionaler und lokaler Ebene vermittelt und so grenzüberschreitendes Denken und Handeln sowie die Einbindung in europäische Zusammenhänge erhöht werden“ (DLT 2009: 8). Dabei sollten zukünftig „Verknüpfungsmöglichkeiten der Strukturfonds EFRE, ESF und ELER im Sinne des sogenannten Cross Financing genutzt werden können“ (IKM o.J.: 2).

Die meisten Stellungnahmen nehmen Bezug auf die erforderliche **Vereinfachung von Verwaltung und Abwicklung der europäischen Strukturfondsprogramme**. Dies legen die bisherigen Erfahrungen nahe: „Aufwand für Antragstellung und Kontrolle müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zur inhaltlichen Projektarbeit stehen und dürfen die Initiativen regionaler, kommunaler und privater Akteure nicht hemmen“ (MKRO 2010: 3). Kritisiert wird die starke Eingrenzung des regionalen Ermessensspielraums durch die Kommission; in Zukunft solle den Regionen deutlich mehr Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung der Förderprogramme gegeben werden (Berliner Senat 2009: 10). Zudem wäre es angemessen, die lokalen Akteure bei der Erarbeitung der Operationellen Programme einzubeziehen (DLT 2009: 6).

### **In Europas Zukunft investieren – Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Europäische Kommission 2010b)**

Bislang hat die EU kein Instrument, das eine ausgewogene Entwicklung besser erreichen könnte als die Kohäsionspolitik (Europäische Kommission 2010b: XX). Gerade diese herausgehobene Stellung macht eine stete Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und Herausforderungen unabdingbar. Der fünfte Kohäsionsbericht bietet erste Schlussfolgerungen für die Zukunft der Kohäsionspolitik und somit auch Reformvorschläge.

Der Bericht bettet die Kohäsionspolitik in den Kontext der Wirtschaftskrise und der Strategie „Europa 2020“ ein. Er unterstreicht die Bedeutung der Regionen zum Erreichen der Ziele der Strategie „Europa 2020“ und unterstützt damit den Place-based-policy-Ansatz in der Kohäsionspolitik. Das bedeutet auch, dass Regionalentwicklung besser mit anderen nationalen und EU-Politiken koordiniert werden muss. In der Regionalentwicklung steht dabei zunehmend im Vordergrund, „die eigenständige Entwicklung anzustoßen, anstatt Benachteiligungen auszugleichen“ (Europäische Kommission 2010b: XVIII).

Er ist dabei der erste Bericht, der die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts um das Ziel des terri-

torialen Zusammenhalts erweitert: „Dieses Ziel muss daher auch in den neuen Programmen abgedeckt werden, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf der Rolle der Städte, der funktionalen Gebietseinheiten, der Gebiete mit besonderen geografischen oder demografischen Problemen sowie makroregionalen Strategien liegt“ (Europäische Kommission 2010b: XXVIII). Lokale und regionale Akteure, Sozialpartner und Vertreter aus der Zivilgesellschaft sollen zukünftig besser integriert werden, um das Partnerschaftsprinzip zu stärken. Damit folgt der Kohäsionsbericht wichtigen Forderungen der raumpolitischen Akteure in Deutschland.

Zur Förderung des Mehrwerts der europäischen Kohäsionspolitik soll die strategische Programmplanung mehr Bedeutung erhalten – basierend auf den Zielen der Strategie „Europa 2020“. Eine bedeutende Neuerung wird die Konzentration der Mittel auf wenige Prioritäten sein, die dem Handlungsbedarf der Mitgliedstaaten und Regionen angepasst sind. Konkret bedeutet dies, dass ein gemeinsamer strategischer Rahmen vorgegeben wird, der genaue Aussagen zu den Zielen und Vorsätzen von „Europa 2020“ (bezogen auf den Kohäsionsfonds, EFRE, ESF, ELER und den Europäischen Fischereifonds) trifft. Darauf basierend soll eine Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft u.a. die Investitionsprioritäten sowie die Aufteilung der nationalen und europäischen Fördermittel auf die Prioritäten und Programme benennen. Beibehalten werden die Operationellen Programme, die das wichtigste Steuerungsinstrument darstellen. (Europäische Kommission 2010b: XXIV)

Für eine Weiterentwicklung der INTERREG-Programme fordert der Bericht gleichfalls klarere und realistischere politische Zielsetzungen, die den verfügbaren Ressourcen entsprechen, sowie bessere und zielgerichtete Strategien mit konkreten und messbaren Zielen. Dabei sollen die geförderten Maßnahmen mit anderen EU-Programmen in den Kooperationsräumen besser koordiniert werden, um Kompatibilität zu gewährleisten und die Nutzung von Synergien zu erleichtern. (Europäische Kommission 2010b: 222)

Die häufige Klage, der Verwaltungsaufwand der Programme sei zu hoch, wurde von der EU-Kommission bei den Empfehlungen für 2014-2020 berücksichtigt: „Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre es außerdem sinnvoll zu prüfen, wie die Kontrollmaßnahmen kosteneffizienter und risikobasierter gestaltet werden könnten, um ihre Wirksamkeit und Effizienz zu verbessern und gleichzeitig, entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, eine angemessene Berücksichtigung der inhärenten Risiken zu vertretbaren Kosten sicherzustellen“ (Europäische Kommission 2010b: XXXI).

# Kapitel 6 im Überblick

## Metropolitane Grenzregionen in der europäischen Kohäsionspolitik stärker berücksichtigen

Die Grenzregionen rückten erst spät in das Zentrum europäischer Strukturpolitik. Mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG begann der Aufschwung der grenzüberschreitenden Kooperation. Die Grenzregionen profitieren bis heute von der Möglichkeit zur Realisierung kofinanzierter grenzüberschreitender Projekte. Die Erfolge von INTERREG sind unbestritten und prägen die Kooperationen in den Grenzregionen. In der vierten Förderperiode seit 2007 wurde aus INTERREG ein „Mainstreamprogramm“ der europäischen Strukturpolitik, das neue Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ – eine deutliche Aufwertung der territorialen Perspektive im Rahmen des Integrationsprozesses.

Dennoch zeigen sich bei INTERREG deutliche Schwachstellen, die einer optimalen Anwendung und damit einer Effizienzsteigerung grenzüberschreitender Kooperation im Weg stehen. Verbesserungsansätze werden beispielsweise in der Vereinfachung des Programms und der horizontalen Zusammenarbeit, der Verstärkung der strategischen Komponente in der Projektgenerierung, der Förderung der Akteursvielfalt, einer höheren Budgetierung und der Verknüpfung von INTERREG- und dem Ziel 2-Programm gesehen. Diese sollten im Rahmen einer Neuorientierung in der nächsten Förderperiode Berücksichtigung finden.

Bei der nun anstehenden Neugestaltung der EU-Kohäsionspolitik erfahren zudem die territoriale Kohäsion, der Place-based-policy-Ansatz sowie die regionale und städtische Dimension grundsätzlich eine verstärkte Beachtung. Dies ist eine hervorragende Ausgangssituation, metropolitane Grenzregionen als eigenständigen europäischen Raumtyp in den Fokus zu rücken.

Der fünfte Kohäsionsbericht betont die Betroffenheit von Grenzregionen: „Grenzregionen verfügen häufig über eine minderwertige Verkehrsinfrastruktur und einen beschränkten Zugang zu Dienstleistungen und Märkten, insbesondere entlang der Außengrenzen. Dadurch verringern sich in der Regel ihr Pro-Kopf-BIP und ihre Beschäftigungsquoten“ (Europäische Kommission 2010b: XIV). Der Bericht würdigt explizit die bisherigen Erfolge und den Mehrwert der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, wenn es darum geht, die Lebenssituation der Menschen in Grenzregionen zu verbessern. Er verweist darauf, dass unterschiedliche institutionelle Systeme, Kulturen und Sprachen zu hohen Realisierungskosten bei der Erreichung der regionalpolitischen Ziele in Grenzregionen führen und aus diesem Grund gerade in strukturschwächeren Regionen eine Unterstützung von Seiten der EU helfen kann, diese Hindernisse zu überwinden und bislang nicht genutzte Ressourcen freizulegen (Europäische Kommission 2010b: XIV).

Die Fokussierung auf strukturschwache Grenzregionen zeigt einmal mehr, dass starke Grenzregionen in der Kohäsionspolitik bislang wenig Beachtung finden. Gerade mit der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ im Kontext wachstumspolitischer Ziele scheint es deshalb essentiell, auf die besonderen und bislang nicht adäquat genutzten Potenziale metropolitane Grenzregionen für Wachstum und Innovation in Europa hinzuweisen. Die Intensivierung (großräumiger) grenzüberschreitender Kooperation, die notwendig ist, um die Potenziale dieser Regionen sinnvoll ausschöpfen zu können, ist allerdings kein Selbstläufer. Sie braucht aktive Unterstützung auf allen Ebenen, damit metropolitane Grenzregionen zu Modellregionen für ein Europa 2020 werden.



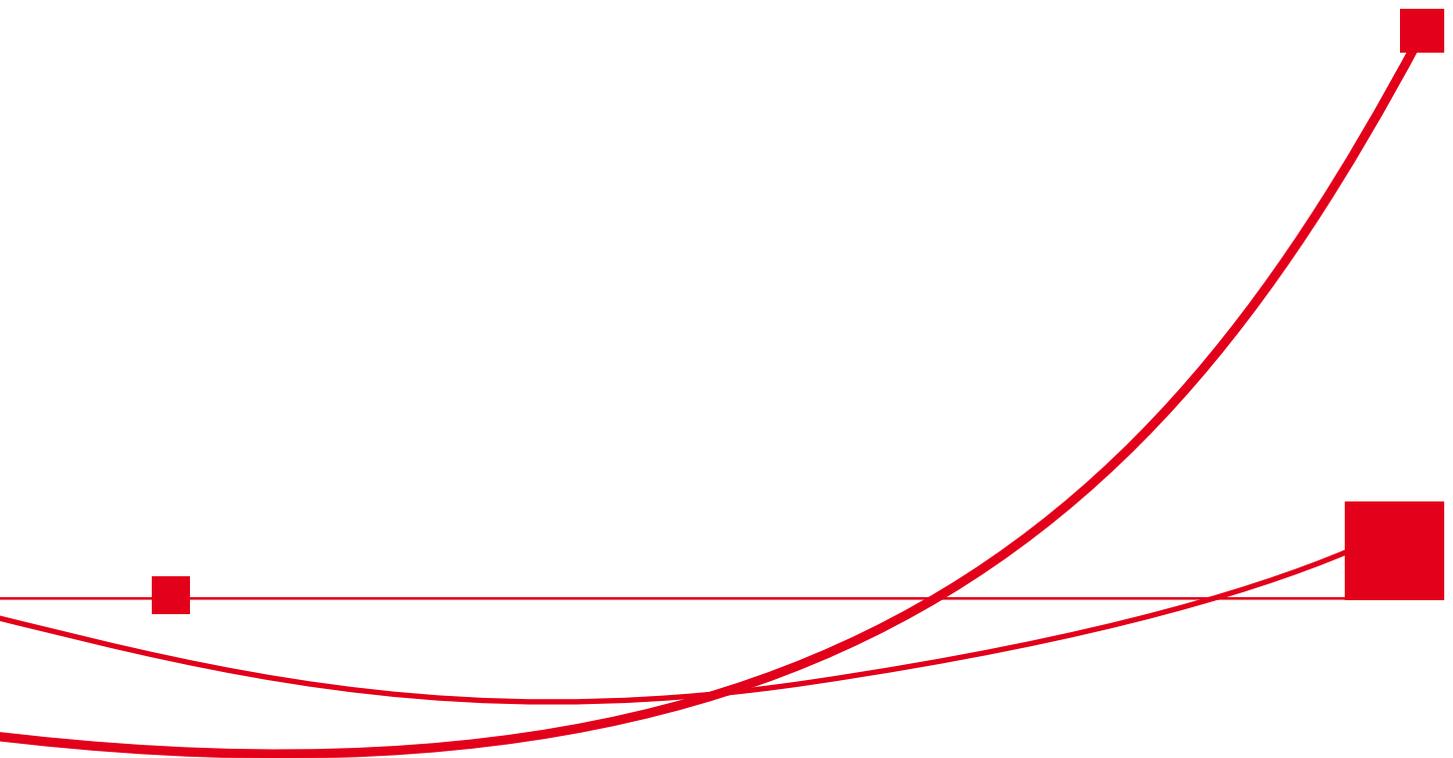
KAP. **7**

---

---

Im  
**NETZWERK  
HANDELN**

---



# 7.1 FORTFÜHRUNG UND VERSTETIGUNG DER KOOPERATION IN EINEM INITIATIVKREIS METROPOLITANE GRENZREGIONEN

Seit den Anfängen der MORO-Kooperation war eine längerfristige Netzwerkbildung Ziel der Projektpartnerschaft. Die MORO-Partner strebten an, ihre im MORO erprobte Kooperation ab 2011 im Rahmen eines Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen zu verstetigen. Gemeinsam, so die allgemeine Erwartung, könne man die Interessen der starken Grenzregionen wirkungsvoller wahren und vertreten. Eine Profilierung dieses Raumtyps soll eine verbesserte Wahrnehmung der grenzüberschreitenden metropolitenen Verflechtungsräume auf nationaler und europäischer Ebene fördern. Damit werden gleichzeitig politische Impulse in den Grenzregionen erwartet, die zur Stärkung der funktionalen Integration und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Der neue Initiativkreis hat gleichermaßen eine Binnen- wie eine Außenperspektive. Unter der Zielrichtung „nach innen“ wird eine Optimierung der Regionalentwicklung und -planung in den einzelnen Grenzregionen sowie der Zusammenarbeit im Verbund der Grenzregionen verstanden. Der Initiativkreis sieht sich dabei als „lernendes Netzwerk“. Die Zielrichtung „nach außen“ steht hingegen für die Positionierung im nationalen und europäischen Raumentwicklungsdiskurs, wobei auch ein Austausch mit anderen Initiativen und Foren angestrebt wird. Insofern stellt der Initiativkreis also auch ein Interessen-Netzwerk dar.

Im Laufe des MORO-Projektes wurde die Basis für eine dauerhafte Vernetzung der Projektpartner durch die gemeinsame Arbeit und den Austausch über die besonderen Bedingungen und Möglichkeiten der Regionalentwicklung und -planung in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen gelegt. Gleichzeitig wurden Alltagserfahrungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit systematisch reflektiert und so für einen Lernprozess geöffnet. In Bezug auf das zukünftige Netzwerk wurden Vorschläge entwickelt, welche Kernaufgaben der Initiativkreis wahrnehmen soll, wo der politische Mehrwert liegt, welche Organisationsform angemessen ist und an welche potenziellen Mitglieder er sich wendet.

Der Initiativkreis startet zunächst mit den MORO-Partnern, ist zukünftig jedoch offen für weitere Mitglieder mit vergleichbaren räumlichen und funktionalen Strukturen. Wie bei der Schaffung jeder neuen Organisation oder

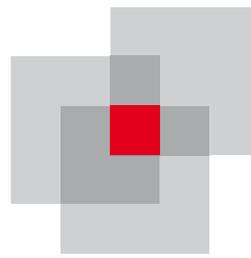
Der Initiativkreis dient:

- als Forum zur Reflexion von Strategien und Projekten in den einzelnen Grenzregionen
- als Impulsgeber für die Weiterentwicklung der regionalen Governance und ggf. der institutionellen Kooperation
- als treibende Kraft für eine bessere Anwendung und Synchronisierung von europäischen bzw. nationalen Förderpolitiken sowie mehr Abstimmung mit den Nachbarstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung
- als fachliche Unterstützung für die Weiterentwicklung des Raumtyps der grenzüberschreitenden metropolitenen Verflechtungsräume
- als Informations- und Lobbyplattform für eine bessere Wahrnehmung und Verankerung starker Grenzregionen in Raumentwicklungspolitiken, in Praxis und Alltag der Raumakteure sowie in Förderprogrammen auf nationaler wie europäischer Ebene
- als Ansprechpartner und Schnittstelle zu anderen Organisationen grenzüberschreitender Räume

Arbeitsstruktur ist es wichtig, die Rolle und Aufgabe, die der Initiativkreis im Verhältnis zu anderen Organisationen und Netzwerken wahrnehmen will, genau zu fassen. So will der Initiativkreis keine neue grenzüberschreitende Institution aufbauen, sondern die bestehenden Kooperationsstrukturen dabei unterstützen, die territoriale Zusammenarbeit und die grenzüberschreitende Raumentwicklung weiter voran zu treiben. Das Netzwerk wendet sich deshalb zunächst an die Akteure der Regionalentwicklung und behält dabei das europäische Mehr-Ebenen-System im Blick: Initiativen des Netzwerks sollen sich sowohl an den nationalen raumordnungspolitischen Diskurs in Deutschland als auch auf die europäischen raumrelevanten Politiken richten.

Die weitergehende Kooperation der MORO-Akteure im Initiativkreis verspricht einen erkennbaren Mehrwert, da die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume bislang auf

der deutschen bzw. europäischen „Landkarte“ nicht ausgewiesen wurden. Die Arbeit trägt dazu bei, einen wichtigen Raumtyp in den raumordnungspolitischen Leitbildern des Bundes und der Länder sowie in der europäischen Strukturpolitik zu etablieren. Im Zusammenhang mit dem Ziel der territorialen Kohäsion in Europa werden grenzüberschreitende polyzentrische Metropolisierungstendenzen und großräumige Regionalisierungsprozesse unterstützt. Gelingt dies, verbindet sich damit ein Imagegewinn für grenzüberschreitende Verflechtungsräume, die im Zusammenspiel der europäischen Metropol- und Stadtregionen eine besondere Rolle wahrnehmen können. Nicht zuletzt können ungenutzte Ressourcen durch die gemeinsame Bearbeitung von Handlungsfeldern, Leitprojekten und Positionspapieren besser gebündelt werden.



## Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen

# 7.2 ZIELE UND ARBEITSFELDER DES INITIATIVKREISES

Der Initiativkreis nimmt eine klare territoriale Perspektive ein, die ihn im Geflecht der bestehenden grenzüberschreitenden Institutionen profiliert sowie die Ziele und Handlungsfelder bestimmt. Seine zukünftige Agenda ist an aktuellen Herausforderungen und Aufgaben in Bezug auf die Förderung des territorialen Zusammenhalts sowie den Ressourcen und Kompetenzen der beteiligten Akteure ausgerichtet. Wichtig ist dabei die schon angesprochene doppelte Ausrichtung des Netzwerkes nach innen und nach außen. Daran orientiert sich auch die nachfolgende Darstellung der Ziele und Handlungsfelder.

### 7.2.1 ...nach innen: „ein lernendes Netzwerk“

**(1) Auf funktionale Integration und Metropolisierung ausgerichtete Strategieentwicklung mit konkreten Projekten verbinden – Kooperationsstrukturen und regionale Governance dazu weiterentwickeln**

In allen Grenzregionen geht es darum, weiterhin zu lernen, wie unter den besonderen Bedingungen grenzüberschreitender Kooperation Regionalentwicklung optimiert wird. Jede Region hat dabei ihre spezifischen Erfahrungen zur

institutionellen Kooperation und regionalen Governance (s. Kap. 4). Hier streben die Partner schrittweise Verbesserungen in ihren Regionen an, wobei sie erwarten, dass ein anregender und kritisch fragender Initiativkreis den Bemühungen einen positiven Anstoß gibt. Klar ist: Stärken stärken und Schwächen abbauen ist in großräumigen und metropolitanen Verflechtungsräumen ganz wesentlich eine Bottom-up-Aufgabe, die in den Regionen auf vielfältigste Art und Weise mit Leben gefüllt wird. „Lernendes Netzwerk“ bedeutet vor diesem Hintergrund, strategische Initiativen und konkrete Projekte intensiver zu verknüpfen und auf funktionale Integration ausgerichtete Governancestrukturen in den Regionen zu fördern.

Durch Impulse nach innen erhoffen sich die Partner einen neuen Schub für die grenzüberschreitende Kooperation. Dieser kann durch einen Austausch über gemeinsame Fragen in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen initiiert werden. Dabei zeichnet die MORO-Regionen aus, dass wichtige Phasen des Region-Building bereits durchlaufen wurden. Nun steht die Verstetigung und Effektivierung der Regionalisierungsprozesse mit Blick auf grenzüberschreitende großräumige Metropolisierungstendenzen im Vordergrund.

Um diese Prozesse zu stärken, müssen bestehende Barrieren offensiv abgebaut, sowie gemeinsame Sichtweisen auf die Grenzregion entwickelt werden. Dies ist zwar seit jeher

Ziel der grenzüberschreitenden Kooperation; die Praxis zeigt aber, dass bei der Suche nach gemeinsamen Haltungen zu Gegenwart und Zukunft der Grenzregion schnell hohe Abstraktionsgrade und „kleinste Nenner“ vorherrschen. National geprägte Interpretationen, Orientierungen und Interessen bestimmen nach wie vor das Handeln der Akteure. Dies schlägt sich im Planungsalltag der Grenzregionen nieder. Oftmals herrscht in der grenzregionalen Arbeit ein sektoraler, auf Einzelprojekte bezogener Politikansatz vor, bei dem die Bezüge zu integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklungsstrategien hinter einzelthemenatischen Initiativen zurückstehen (s. Kap. 4). Die Erfahrungen mit top-down entwickelten Strategien sind teilweise unbefriedigend und lassen die Akteure zu konkreten Projekten zurückkehren.

Ein erster Schritt wird darin gesehen, die Kenntnisse über grenzüberschreitende Räume zu verbessern, da die Datenglage von allen Partnern als ungenügend eingeschätzt wird (s. Kap. 3.2). Die Ergebnisse des MORO haben gezeigt, dass beispielsweise zu grenzüberschreitenden Verflechtungen nur wenige und oftmals nicht für die gesamte Grenzregion vergleichbare Daten vorliegen. Aber gerade Intensität und Reichweite grenzüberschreitender Verflechtungen geben Hinweise auf die funktionale und institutionelle Integration und damit das innere Funktionieren der Grenzregionen. Der Daten- und Informationsmangel führt dazu, dass Bedarfe nicht realistisch eingeschätzt werden können und es schwer fällt, an den bestehenden intraregionalen Engpassfaktoren zielgerichtet anzusetzen.

Die Entwicklung von Planungen und Projekten sollte sowohl im grenzüberschreitenden als auch im nationalen Kontext auf der Grundlage empirisch basierter, „informierter“ Strategien erfolgen. Diese Erkenntnis, die die Raumentwicklungsdiskussion im „großen“ Europa im letzten Jahrzehnt mit bestimmt hat (und u.a. zu dem ESPON-Programm führte), muss auch im „kleinen“ Europa der Grenzregionen gelten.

Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, sich in der Initiativkreisarbeit darüber zu verständigen, welche realistischen Optionen für eine Weiterentwicklung der Datenbasis existieren, um grenzüberschreitende Strukturen und Potenziale besser sichtbar zu machen. Ein konkreter Ansatzpunkt ist der Aufbau von Informations- und Monitoringsystemen, Datenbasen und Karten als gemeinsame grenzüberschreitende Wissensplattform (s. Kap. 5.2.2). In allen MORO-Regionen wird deshalb aktuell versucht, zeitgemäße und bedarfsorientierte Datengrundlagen aufzubauen bzw. bestehende weiterzuentwickeln. Nur eine detailliertere und über die nationalen Teilräume vergleichbare Kenntnis der spezifischen Stärken und Schwächen der Grenzregion ermöglicht passgenaue Planungen in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung, die die Metropolisierungstendenzen effektiv unterstützen. Dabei sind sich alle Beteiligten darüber im Klaren, dass eine bessere Datengrundlage

nicht aus sich heraus zu strategischen Erkenntnissen führt. Gemeinsame geographische Informationssysteme sind ein wichtiges Werkzeug, aber kein Ersatz für politische Zielbestimmungen.

Der zweite Schritt dürfte deshalb darin liegen, Leitlinien einer strategischen Diskussion für die metropolitanen Grenzregionen herauszuarbeiten und diese mit konkreten Handlungsansätzen zu hinterlegen. Im MORO-Prozess haben sich verschiedene Leitthemen abgezeichnet (s. Kap. 3, 4 und 5), die auch in der Arbeit des Initiativkreises eine zentrale Rolle spielen sollen:

- Weitere Analyse der durch unterschiedliche Kulturen, Kommunikationsformen, Diskurse, Traditionen, Mentalitäten und Handlungsmuster geprägten Politiken hinsichtlich ihrer Barrierewirkung für die grenzüberschreitende Kooperation (Identifikation von Schwachstellen)
- Weitere Analyse der spezifischen Entwicklungschancen in den Grenzregionen (Identifikation von Potenzialen)
- Erarbeitung von großräumigen Entwicklungsstrategien für den Raumtypus der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume (Vertiefung strategischer Handlungsfelder, u.a. gemeinsamer Sichtweisen und Haltungen)
- Stärkerer Strategiebezug und damit bessere Einbettung raumrelevanter Projekte in eine integrierte Regionalentwicklung (operative Handlungsfelder und Leitprojekte)
- Stärkere Orientierung der Regionalentwicklung am europäischen Ziel der territorialen Kohäsion (Laborfunktion der Grenzräume)
- Optimierung von Abstimmungsprozessen in der Regionalentwicklung und den Förderpolitiken an den nationalstaatlichen Grenzen

Für diese Felder stellt sich die Herausforderung, Strategien und Projekte im Verbund zu sehen, indem strategische Initiativen stärker mit der konkreten Projektebene verbunden werden. Erfahrungen aus Internationalen Bauausstellungen oder Regionalen zeigen, wie die Strategie- und Projektebene (besser) miteinander verknüpft werden können.

Als drittem Schritt bedarf es einer Weiterentwicklung der regionalen Governance für eine auf territoriale Integration und Metropolisierung ausgerichtete Strategieentwicklung und Projektarbeit. In den Grenzregionen der Projektpartner hat man zwar langjährige Erfahrungen mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit, doch bleibt diese allzu eng mit den bi- oder trinationalen „Multi-Level-Government-Strukturen“ von Grenzregionen verknüpft (s. Kap. 4). So zeigt sich das Paradoxon, dass man einerseits auf jahrzehnt-

telange Kooperationserfahrung zurückblicken kann und gleichzeitig – beim Anlegen des Maßstabes einer zeitgemäßen *regional governance* – immer noch in den Anfängen steckt. Angeregt durch die Analyse des Euro-Institutes zu den grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen in den MORO-Regionen kann – ausgehend von den Kompetenzen und Handlungsoptionen der Raumakteure – eine Optimierung der grenzüberschreitenden Governance und einer Beförderung großräumiger Regionalisierungen in Angriff genommen werden. Besondere Handlungsbedarfe liegen u.a. in

- einer subsidiären Ausdifferenzierung von Handlungsebenen (Multi-Level-Governance und variable Geometrien) und einer funktionaleren Ausgestaltung von Entscheidungsarenen und -verfahren (im Sinne interinstitutioneller und inter-personeller Wertschöpfungsketten),
- einer Differenzierung von Akteursstrukturen (über öffentlich-rechtliche Akteure hinaus) sowie
- einer Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Gefüges vor dem Hintergrund der spezifischen Entwicklungs Herausforderungen in den metropolitane Grenzregionen (s. Kap. 4.4).

## **(2) Europäische und nationale Förderpolitiken besser anwenden und synchronisieren – mehr Abstimmung mit den Nachbarstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung**

Regionalentwicklung benötigt Ressourcen für die Finanzierung von Personal und Arbeitsprozessen sowie für Investitionen. Den Hauptansatz der spezifischen Förderpolitik für Grenzregionen bildet die (frühere) europäische Gemeinschaftsinitiative INTERREG, die in der letzten Förderperiode in das Mainstreamprogramm der EU als Ziel 3 Europäische territoriale Zusammenarbeit integriert wurde (s. Kap. 6.1 und 6.2). Sie stellt für grenzüberschreitende Kooperation ein sinnvolles, aber relativ kleines Programm dar, mit dem sich Kooperieren unter schwierigen Rahmenbedingungen erlernen und fördern lässt.

Die praktische Bedeutung der INTERREG-Förderung schätzen alle MORO-Partner als sehr hoch ein; gleichwohl sehen sie auch Hemmnisse, die einen optimalen Einsatz des Programms bremsen (s. Kap. 6.2.2). Viele gemeinsame Aktionen und Projekte wären ohne INTERREG nicht zustande gekommen; in einigen der beteiligten MORO-Regionen wird die grenzüberschreitende Kooperation sogar maßgeblich durch die Förderkulisse des Programms bestimmt. Die durch die europäische Strukturpolitik eingeführten Handlungsprinzipien wie das Partnerschafts-, das Kofinanzierungs- oder das Evaluierungsprinzip prägen heute ganz selbstverständlich die grenzüberschreitende Kooperation.

Demgegenüber haben sich u.a. die komplexe Organisationsstruktur des Programms, die aufwändige Antragstellung, das arbeitsintensive Berichtswesen oder die Notwendigkeit der Vorfinanzierung als problematisch erwiesen. Ein weiterer Nachteil ergibt sich durch die Projektgenerierung, die im Wesentlichen bottom-up erfolgt. Die Projekte sind deshalb nur in Ansätzen und wenig koordiniert in großräumige und integrierte Entwicklungsstrategien eingebettet. Sie konzentrieren sich auf klassische Win-Win-Situationen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass konfliktbeladene Themen und Konkurrenzen selten Gegenstand von INTERREG-Projekten sind. Haben sich in der Vergangenheit manche Themenfelder als sehr erfolgreich für INTERREG-Projekte erwiesen, so gilt deshalb weiterhin, dass INTERREG grenzüberschreitende Hindernisse wie die Rechts-, Bildungs- und Systemdifferenzen nicht lösen und auch nur eingeschränkt Impulse in der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik setzen kann. Hier scheint der INTERREG-Förderansatz an Grenzen zu stoßen. Zudem dominieren in INTERREG bislang eindeutig die öffentlichen Akteure. Eine intensivere Beteiligung weiterer Akteure, insbesondere aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft, setzt eine Anpassung der INTERREG-Regularien und Programmumsetzung voraus.

So zeigen sich bei der Reflexion von INTERREG verschiedene Bereiche, in denen die Verbesserung der Anwendung der EU-Förderung für Grenzregionen sinnvoll ist (s. Kap. 6.2.3). Ein Schwerpunkt, der durch die Arbeit des Initiativkreises angegangen werden kann, liegt in der Verstärkung der strategischen Komponente in der Projektgenerierung: Dazu zählen u.a.

- die gezielte Aufforderung an Akteure, zu ausgewählten Themen Projektanträge einzureichen
- ein zweistufiges Antragsverfahren, in dem zunächst eine Interessensbekundung der Antragsteller eingereicht wird, wodurch eine Vorauswahl ermöglicht und die Schwelle der Antragerstellung gesenkt wird
- die gezielte Unterstützung von Anträgen bei Projekten mit besonderer strategischer Wirkung für die Regionen

Trotz der positiven Effekte der INTERREG-Projekte ist das begrenzte Volumen und damit die eingeschränkte Reichweite zur Umsetzung des Ziels der territorialen Zusammenarbeit in Europa ein Problem. Mit den Budgets lassen sich Ideen generieren, Konzepte entwickeln, Kooperationen einüben und kleine Veränderungen im Alltag erreichen, doch keine größeren Investitionen in Angriff nehmen. Deswegen müssen auch andere Förderprogramme in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen für grenzüberschreitende Projekte nutzbar gemacht werden. Die Grenzräume in Westdeutschland und den Nachbarstaaten sind Förderkulissen der sog. Ziel 2-Strukturförderung, die in der Förderperiode 2007-2013 den Schwerpunkt „Wettbe-

werbsfähigkeit und Beschäftigung“ verfolgt. Diese Förderung ist jedoch zunächst national ausgerichtet, denn für die Operationalisierung der Förderung werden die EU-Förderziele in nationale Förderziele übersetzt und dann regional verteilt. Ähnliches gilt für die Förderung der ländlichen Räume durch die zweite Säule der Agrarpolitik. Hier wirken sich die nationalen Grenzen in den MORO-Regionen nachteilig aus, denn die regionalisierten Förderprogramme haben zunächst einmal die nationalen Teilräume im Blick. Zwar ist es prinzipiell möglich, die Förderpolitik für benachbarte grenzüberschreitende Räume zu synchronisieren und so Gemeinschaftsprojekte auf den Weg zu bringen, doch in der Praxis bedeutet dies eine zusätzliche Erschwernis bei der Akquise von Fördermitteln.

Der Initiativkreis will dazu beitragen, diese Hemmnisse in den Grenzregionen zu überwinden. Praxisbeispiele erfolgreicher grenzüberschreitender Projektsynchronisationen sollen bekannt gemacht und neue Vorhaben dieser Art gezielt unterstützt werden. Dazu gehört auch, dass Grenzregionen in den Förderansätzen auf nationaler Ebene eine angemessene Berücksichtigung erfahren und die Förderprogramme beiderseits der Grenze zumindest teilweise synchronisiert oder auch verzahnt werden (s. Kap. 6), um damit größere grenzüberschreitende Entwicklungsprojekte angehen zu können. Schließlich soll auch über eine direkte Verknüpfung von INTERREG mit dem Ziel 2-Programm nachgedacht werden. Dadurch ließe sich ein Budget mobilisieren, mit dem eine deutlich größere Wirkung für die räumliche und funktionale Integration der Grenzregion erzielt werden könnte.

### **(3) Ein „lernendes Netzwerk“ etablieren und das Konzept der „starken Grenzregionen als Entwicklungsmotoren“ ausbauen**

Eine wichtige Funktion des Initiativkreises besteht darin, dass die Partner sich gemeinsam für die starken Grenzregionen engagieren. Dafür sind die Weiterentwicklung von Strategien zur Förderung dieses Raumtyps, die Bearbeitung damit assoziierter Forschungsfragen, aber auch der Austausch und die Reflexion von Erfahrungen aus der Planungspraxis von besonderer Bedeutung. Hier passt der Begriff „lernendes Netzwerk“ in besonderer Weise.

Die Ergebnisse des MORO-Prozesses dienen als Ausgangspunkt für eine Vertiefung des Selbstverständnisses der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume. Eine belastbare Beschreibung beziehungsweise eine konsensfähige Definition ist Voraussetzung für die Positionierung und den inneren Zusammenhalt des Netzwerks sowie die Beteiligung weiterer Partnerregionen. Gleichzeitig ist es notwendig, darauf aufbauend Konzepte zu erarbeiten, die die metropolitanen Grenzregionen als Entwicklungsmotoren präsentieren.

Basis hierzu sind vier zentrale Aspekte, die die konstituierenden Merkmale der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume umreißen (s. Kap. 3):

1. grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten
2. bestehende institutionelle Vereinbarungen über die großräumige grenzüberschreitende Zusammenarbeit
3. großräumige Regionalisierungsprozesse und polyzentrische Raumstruktur
4. metropolitane Standortfaktoren sowie Potenziale für Wachstum und Innovation

Regionen als Entwicklungsmotoren aufzubauen bedeutet allerdings neben dem Sichtbarmachen von starken Strukturen und Potenzialen immer auch das Entwickeln dieser Stärken. Beispielhaft lässt sich dies in einigen der Metropolregionen in Deutschland in den letzten Jahren nachvollziehen. Diese haben im Rahmen ihrer Positionierung nach außen ihre Handlungsfelder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität geprüft und weiterentwickelt. Clusterförderungen, Internationalisierungsstrategien, Infrastrukturausbau, aber auch Kultur- und Freiraumplanung spielen hierbei eine zentrale Rolle. In diesem Sinne wird auch der Initiativkreis daran arbeiten, das Konzept „starke Grenzregionen als Entwicklungsmotoren“ im Kontext von Globalisierung und Europäisierung weiter zu entwickeln und zu operationalisieren. Über eine solche Reflexion kann auch der Kontakt zu weiteren potenziellen Partnern in anderen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – insbesondere an den Grenzen zu den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Polen und Tschechien – aufgebaut werden.

---

## **7.2.2**

**„...nach außen:  
„Position beziehen“**

---

### **(1) Starke Grenzregionen als „motorische“ Räume in den Leitbildern der Raumentwicklung verankern – eine Politik des Bundes und der Länder für diese Grenzregionen entwickeln**

Die Grenzregionen haben sich in der MORO-Kooperation u.a. deshalb engagiert, weil sie sich im raumordnungspolitischen Leitbild „Wachstum und Innovation“ des Bundes und der Länder von 2006 nicht angemessen berücksichtigt sahen. Die Ursachen dafür lagen sowohl in Lücken bei der Empirie als auch in der politischen Wahrnehmung von Grenzregionen. Beide Defizite konnten durch die gemein-

same Arbeit im MORO thematisiert und zumindest teilweise abgebaut werden.

Die Fortschreibung und Weiterentwicklung der 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten Leitbilder der Raumentwicklung steht nun an. Die Mitglieder des Initiativkreises werden sich in Abstimmung mit ihren jeweiligen Bundesländern aktiv in den Fortschreibungsprozess einbringen, um eine Verankerung der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume als motorische Räume – vergleichbar den Metropolregionen, die als Motoren für Wachstum und Innovation gelten – in den Leitbildern der Raumentwicklung zu erreichen. Die Erkenntnisse aus dem MORO haben dafür bereits den Weg bereitet. Der politische Anspruch, „auf die Karte zu kommen“, kann nun sachlich und konzeptionell auf der Basis der Ergebnisse des MORO unterfüttert werden. Diese Erkenntnisse können die Bedeutung dieses Raumtyps für Wachstum und Innovation sowie für die europäische Integration herausstellen.

Die Kooperationspartner des MORO sehen dabei die Nähe zum Metropolregionenansatz; sie betonen aber gleichzeitig auch die Eigenlogik von Grenzregionen. Deshalb müssen Handlungsstrategien eigens für grenzüberschreitende Verflechtungsräume entwickelt und in der Raumentwicklungspolitik des Bundes und der Länder operationalisiert werden. Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass das politische Ziel, „auf die Karte zu kommen“, d.h. wahrgenommen und in Strategien eingebunden zu werden, erst durch den Dreiklang (1) sichtbare Positionierung in Dokumenten, (2) sachlich nachvollziehbare Unterfütterung der Zieldimension und (3) Ergänzung durch eine Handlungsstrategie erreicht wird.

Die bessere Darstellung und Berücksichtigung von Grenzräumen in den Leitbildern des Bundes und der Länder unterscheidet sich dabei von anderen absehbaren Ergänzungen, weil in den Grenzregionen auch die Rolle von Territorien und Städten in den Nachbarstaaten für die Entwicklung Deutschlands mit bedacht werden muss. Das ist generell kein Problem und wird von einigen Nachbarländern bereits so gehandhabt. Die Niederlande, Frankreich und auch die Schweiz haben in ihren Metropolraumdiskussionen die benachbarten deutschen Räume in ihren Überlegungen berücksichtigt und kartographisch dargestellt. Insofern werden die zukünftigen Leitbildkarten, wenn sie die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume

angemessen thematisieren, eine andernorts schon gängige Praxis einholen.

Zukünftig sollte aber nicht nur über die Grenzen hinaus gedacht, sondern auch eine weiterreichende Synchronisierung der Leitbilder und Handlungsansätze angestrebt werden. Die engere Verknüpfung der Weiterentwicklung nationaler Leitbilder mit europäischen Ansätzen und Diskussionen zur Strukturentwicklung (Fortschreibung der Territorialen Agenda, Strukturfondsdebatte 2013+, ESPON-Programm, Strategie Europa 2020) dürfte dabei nützlich sein (s. Kap. 6).

Zur besseren Abstimmung über die Grenzen hinweg soll der Initiativkreis darauf hinwirken, dass der Bund und die Länder die grenzüberschreitende Informationspolitik intensivieren, d.h. die Nachbarn besser informieren und auch gezielt Informationen zur Raumentwicklungspolitik aus den Nachbarländern einholen.

## **(2) Im europäischen Raumentwicklungsdiskurs positionieren**

Mit der Verankerung der territorialen Dimension als Ziel der EU-Kohäsionspolitik im EU-Vertrag wurde der Schritt von einer freiwilligen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten hin zur (in der Verantwortung der Kommission stehenden) EU-Kohäsionspolitik vollzogen. Der damit verbundene Bedeutungsgewinn der territorialen Dimension dürfte sich mittelfristig in der Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungsstrategien, der räumlichen Förderpolitiken und der raumwirksamen Instrumente (z.B. EVTZ) niederschlagen.

Ein zentrales Anliegen des Initiativkreises ist, vergleichbar zum IKM, zu solchen Entwicklungen und Diskussionen



Mittlere Rheinbrücke in Basel (Foto: Juri Weiss)

gemeinsam Position zu beziehen. Konkret stehen die Fortschreibung der Territorialen Agenda und die Ausrichtung der Regionalen Strukturförderung nach 2013 sowie die zukünftige Ausgestaltung des ESPON-Programms auf der Agenda.

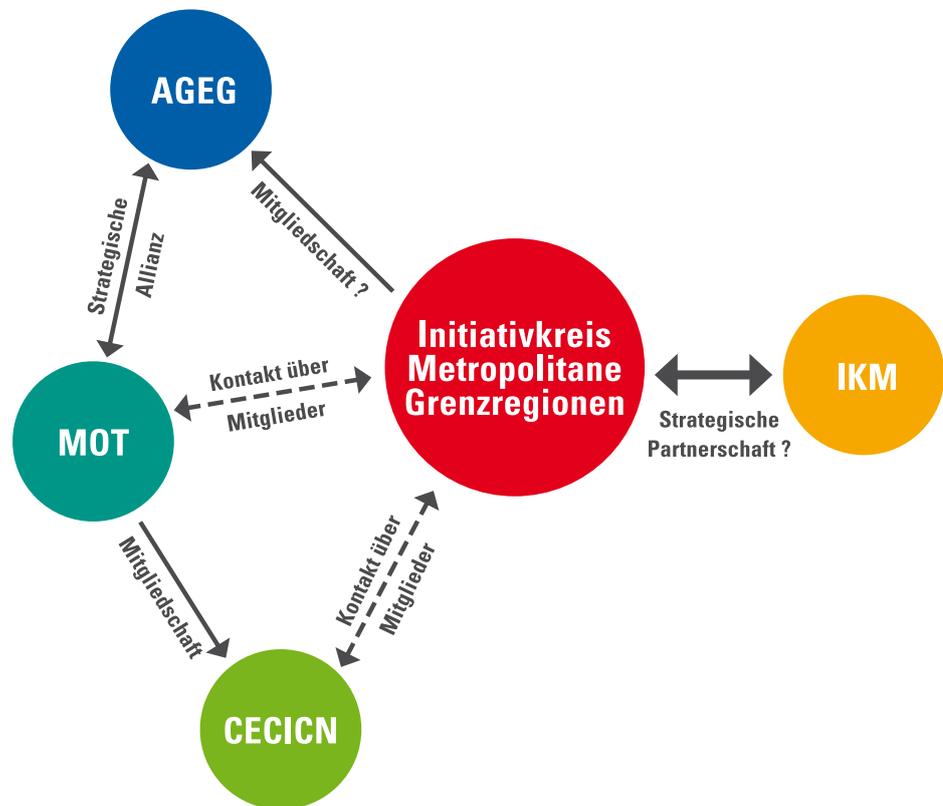
### (3) Den Initiativkreis in Europa besser vernetzen

Der MORO-Prozess hat als Modellvorhaben der Raumordnung zunächst die deutschen Partner aus den Grenzregionen in einem Kooperationsprozess zusammengebunden. Die Partner aus den angrenzenden Nachbarländern waren zum einen über informelle bilaterale Kontakte in den Grenzregionen, zum anderen über Einladungen zu den MORO-Konferenzen involviert. Die bessere Integration in grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen und weitere europäische Netzwerke steht nun auf der Agenda des Initiativkreises, der zumindest in der Startphase weiterhin die deutschen Teilregionen der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume adressiert.

Über das bestehende institutionelle Gefüge können auch die Partner aus den Nachbarregionen sinnvoll in die Arbeit des Initiativkreises eingebunden werden. Hierin wird eine wesentliche Voraussetzung gesehen, um in der Außenwirkung die Belange der Grenzregionen auf einer europäischen Ebene als ein gemeinsames Anliegen wahrzunehmen und in den Regionen die grenzüberschreitende Raumentwicklung erfolgreich(er) zu gestalten. Die Mitglieder des Initiativkreises möchten über die bestehenden grenzüberschreitenden Institutionen den Austausch und die Zusammenarbeit mit den Raumakteuren der Nachbarstaaten in den Regionen forcieren und verstetigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn konkrete Themen, Vorhaben und Leitprojekte initiiert und begleitet werden sollen.

Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit darauf ausgerichtet sein, den internationalen Austausch auch auf der Ebene des Initiativkreises zu fördern. Um dieses Ziel umzusetzen, wurde schon jetzt vorgeschlagen, 2012 eine internationale Fachtagung zu organisieren. Das Treffen soll zur gemeinsamen Positionierung strukturell vergleichbarer Regionen in Europa genutzt werden.

Zudem ist es notwendig und beabsichtigt, einen Austausch bzw. Allianzen mit anderen europäischen Netzwerken wie der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG), der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) oder auch der Conference of European Cross-Border and Interregional City Networks (CECICN) auf den Weg zu bringen. Gemeinsam kann man sich für die Belange der (metropolitanen) Grenzregionen in Europa engagieren.



Durch eine stärkere Internationalisierung können sich die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume stärker auf nationaler und europäischer Ebene repräsentieren; die gemeinsame Positionierung in wichtigen Bereichen der Raumordnungspolitik des Bundes und der europäischen Strukturpolitik wird deutlich erleichtert.

### **Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG):**

Die AGEG war mit der Gründung im Jahr 1971 eine der ersten grenzüberschreitenden Netzwerke. Ihre Arbeit ist darauf ausgelegt, die speziellen Probleme, Chancen, Aufgaben und Arbeiten in allen europäischen Grenzregionen transparent zu machen und ihre Gesamtinteressen gegenüber nationalen und internationalen Parlamenten, Organen, Behörden und Institutionen wahrzunehmen. Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Regionen in ganz Europa soll initiiert, unterstützt und koordiniert werden. Priorität hat dabei der Erfahrungs- und Informationsaustausch, um aus der Vielfalt der grenzüberschreitenden Probleme und Chancen heraus gemeinsame Interessen zu formulieren, abzustimmen und Lösungen anzubieten. Das Aufgabenspektrum umfasst die Durchführung von Programmen und Projekten, die Beantragung finanzieller Mittel sowie die Durchführung von Veranstaltungen zu grenzüberschreitenden Problemen. Hinzu kommen die Mitwirkung bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme und die Unterstützung besonderer Aktivitäten wie die Durchführung gemeinsamer Aktionen. Die Information von Politik und Öffentlichkeit in Europa über grenzüberschreitende Fragen ist eines der Hauptziele. (s. Website AGEG)

### **Mission Opérationelle Transfrontalière (MOT):**

Im Vergleich zur AGEG wurde die MOT 1997 auf Anregung des französischen Staates gegründet und versteht sich eher als Task-Force für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und weniger als europäisches Netzwerk für Grenzregionen. Ziel der MOT ist, den Grenzregionen bei der Realisierung grenzüberschreitender (INTERREG-)Projekte beratend zur Seite zu stehen und das Verfahren und die Entwicklung von grenzüberschreitenden Projekten mit hoher struktureller Bedeutung zu vereinfachen und zusätzlich den Projektverlauf durch Machbarkeitsstudien usw. zu begleiten. Aufgrund dieser unterschiedlichen Sichtweise stehen AGEG und MOT somit nicht in Konkurrenz zueinander. Die MOT mit Sitz in Paris ist eine einzigartige Struktur in Europa, da sie eine Mischform aus Top-down- und Bottom-up-Elementen repräsentiert. Mitglieder der MOT können Gebietskörperschaften, Akteure des Wirtschafts- und Sozialgeschehens sowie Institutionen, die an der Entwicklung grenzüberschreitender Projekte beteiligt sind, werden. Hauptsächlich stammen diese aus Frankreich selbst, sowie den neun französischen Nachbarstaaten. (s. Website MOT)

### **Conference of European Cross-Border and Interregional Cities Networks (CECICN):**

Ein neues Netzwerk in der institutionellen Landschaft grenzüberschreitender Kooperationen ist CECICN, das sich erstmalig im Juni 2010 in Brüssel vorstellte. Die Gründung erfolgte im April 2010. Schon nach dieser kurzen Zeit konnte die Zusammenarbeit mit der MOT und somit ein enger Austausch erzielt werden. CECICN hat vor allem die neue Strukturperiode 2014-2020 im Blickfeld. Städte und Grenzregionen sollen unterstützt und Regionen als wichtige Ebene im Kontext der Kohäsionspolitik vertreten werden. Gleichzeitig fokussiert das Netzwerk auf die Initiierung von neuen Kooperationen. Insgesamt zielt die Arbeit von CECICN darauf ab, den bereits gestarteten Konsolidierungsprozess der EU voranzutreiben. (s. Website medcities)

### **Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM):**

Im Jahr 2001 erfolgte der Zusammenschluss der deutschen Metropolregionen zu einem Initiativkreis. Involviert sind die von der MKRO anerkannten Metropolregionen Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg im Nordwesten, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Ruhr, Stuttgart und Rhein-Neckar, derzeit Sprecherregion. Diese elf Regionen gelten als Wachstums- und Innovationsmotoren Deutschlands. Ziele des IKM sind die Formulierung eines Selbstverständnisses und der Anforderungen der Europäischen Metropolregionen in Deutschland sowie die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und die Weiterentwicklung des metropolitanen Netzes. Ein zentraler Aspekt ist die Unterstützung und Forcierung des Leitbilds „Wachstum und Innovation“ und dessen Beitrag zur Raumentwicklungspolitik. Der IKM sieht sich als Arbeitsgemeinschaft und verfügt deshalb weder über eine eigene Rechtspersönlichkeit noch über eine Satzung. Gemeinsam mit seinen Mitgliedern möchte der IKM für den Ansatz der Metropolregionen werben und Projekte auf den Weg bringen. (s. Website IKM)

---

## 7.3 KONSTITUIERUNG UND ORGANISATION

---

Vorbildcharakter für das Netzwerk hat der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM), der 2001 als Zusammenschluss der elf von der MKRO anerkannten Metropolregionen gegründet wurde. Der IKM 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. Die Institutionalisierung des IKM war rückblickend ein wichtiger Schritt und hat die Metropolregionen bei der Positionierung in der deutschen Raumordnungspolitik tatkräftig unterstützt.

Bezüglich Organisation und Mitgliedschaften erscheint es deshalb sinnvoll, eine ähnliche Vorgehensweise wie bei der Gründung des IKM zu wählen. Der Initiativkreis versteht sich dementsprechend als Arbeitsgemeinschaft ohne formelle Satzung, wobei eine Partnerschaftsvereinbarung als Verständigungsdokument und „Geschäftsgrundlage“ angestrebt wird.

(Potenzielle) Mitglieder sind Institutionen aus Grenzregionen mit vergleichbaren räumlichen und funktionalen Strukturen. Die beteiligten Institutionen sind legitimiert, die jeweils deutschen Teilräume der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu vertreten. Es handelt sich im Kern überwiegend um für räumliche Planung und Entwick-

lung zuständige Verbände und Behörden. Deshalb sind sowohl im IKM als auch im Initiativkreis Metropolregionen der raumordnungspolitische Auftrag sowie der regionale Entwicklungsansatz entscheidend für das Selbstverständnis des Netzwerks.

Den Vorsitz übernimmt in einem festzusetzenden Turnus jeweils eine der Mitgliedsinstitutionen. Die Errichtung einer Geschäftsstelle ist vorgesehen. Die Mitgliedertreffen finden mehrmals im Jahr an wechselnden Orten statt, um ein besseres Kennenlernen der Regionen untereinander zu fördern. Wie schon im abgeschlossenen MORO steht eine interaktive und kooperative Arbeitsweise im Mittelpunkt, wobei das Erzielen von Konsens groß geschrieben wird.

Zur vertieften Diskussion strategischer Ziele oder aktueller Themen können Arbeitsgruppen auf bestimmte Zeit ins Leben gerufen und beispielsweise mit der Erarbeitung von Positionspapieren und Stellungnahmen beauftragt werden. Öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen sollen die Themen und Ergebnisse des Initiativkreises wirksam nach außen tragen und den Austausch zu den Belangen der Grenzregionen auf europäischer Ebene befördern.

An die bisherige Zusammenarbeit wird sich ab dem 2. Quartal 2011 eine zweijährige, im Rahmen MORO-Initiative des Bundes geförderte Startphase anschließen.

# Kapitel 7 im Überblick

## Interessen gemeinsam wahren

Bereits zu Beginn der MORO-Kooperation setzten sich die Projektpartner das Ziel, ein Netzwerk der starken Grenzregionen zu gründen: Gemeinsam lassen sich die Interessen der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume wirkungsvoller vertreten. Von den Ergebnissen des MORO und auch der zukünftigen Arbeit des Netzwerks werden vielseitige Impulse erwartet. Sie beziehen sich sowohl auf die Optimierung der Regionalentwicklung in den Grenzregionen selbst als auch auf die Zusammenarbeit im Verbund.

Beim Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen handelt es sich allerdings nicht um eine neue grenzüberschreitende Institution; vielmehr soll er die bestehenden Kooperationsstrukturen fachlich unterstützen. Der Initiativkreis ist offen für Institutionen aus Grenzregionen mit vergleichbaren räumlichen und funktionalen Strukturen. Er wendet sich insbesondere an die Raumakteure und verfolgt somit eine klare territoriale Perspektive; der raumordnungspolitische Auftrag sowie der regionale Entwicklungsansatz stehen im Vordergrund.

Nach innen möchte der Initiativkreis als „**lernendes Netzwerk**“ die spezifischen Entwicklungschancen der Grenzregionen stärken und Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung abbauen. Ziele sind:

1. Auf funktionale Integration und Metropolisierung ausgerichtete Strategieentwicklung mit konkreten Projekten verbinden – Kooperationsstrukturen und regionale Governance dazu weiterentwickeln
2. Europäische und nationale Förderpolitiken besser anwenden und synchronisieren – mehr Abstimmung mit den Nachbarstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung
3. Ein „lernendes Netzwerk“ etablieren und das Konzept der „starken Grenzregionen als Entwicklungsmotoren“ ausbauen

Diese Zielrichtung „nach innen“ wird durch eine nach außen orientierte Zielrichtung ergänzt. Hier gilt es **Position (zu) beziehen**:

1. Starke Grenzregionen als „motorische“ Räume in den Leitbildern der Raumentwicklung verankern – eine Politik des Bundes und der Länder für diese Grenzregionen entwickeln
2. Im europäischen Raumentwicklungsdiskurs positionieren
3. Den Initiativkreis in Europa besser vernetzen

Die Partnerschaft will die gemeinsame Arbeit als Initiativkreis fortsetzen und weitere Partner für eine erfolgreiche Positionierung und Zusammenarbeit der metropolitanen Grenzregionen in Europa gewinnen. An das nun beendete MORO-Projekt schließt sich eine zweijährige Startphase des Initiativkreises an, die gleichfalls über die MORO-Initiative des Bundes gefördert wird.

---

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

---

A	Österreich
AdR	Ausschuss der Regionen
AGEG	Arbeitskreis europäischer Grenzregionen
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
B	Belgien
BA 21	Bodensee Agenda 21
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CBPMR	Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions
CECICN	Conference of European Cross-Border and Interregional City Networks
CH	Schweiz
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
D	Deutschland
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale; heute DIACT
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DLT	Deutscher Landkreistag
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Fair Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
E.I.S.	Euregionaler Informations-Service
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMR	Euregio Maas-Rhein
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPN	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUCOR	Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EURES-T	EUropean Employment Services-Transfrontalier
EVTZ	Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit
EW/km <sup>2</sup>	Einwohner pro Quadratkilometer
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
F	Frankreich
FL	Fürstentum Liechtenstein

FUA	Functionl Urban Area
GAP	Grenzüberschreitenden Aktionsprogramms
GIS	Geographisches Informationssystem
GIS-GR	Geographisches Informationssystem der Großregion
GISOR	Geographisches Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins
IBK	Internationale Bodensee Konferenz
IBH	Internationale Bodensee-Hochschule
IGKB	Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKM	Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland
IKSMS	Internationale Kommissionen zum Schutze der Mosel und der Saar
IPR	Interregionale Parlamentarierrat
ISO	International Organization for Standardization
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
L	Luxemburg
LAU	Local Administrative Units
LEP BW	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Mio.	Millione
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
Mrd.	Milliarde
NL	Niederlande
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OGC	Open Geospatial Consortium
OP	Operationelles Programme
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ROK-B	Raumordnungskommission Bodensee
SaarLorLux	Saarland – Lothringen – Luxemburg
SIGRS	Système d'Information Géographique du Rhin Supérieur (= GISOR)
TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union
TEN	Transeuropäische Netze
TMO	Trinationale Metropolregion Oberrhein
TU	Technische Universität
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion

---

# ■ ABBILDUNGSVERZEICHNIS

---

Abb. 1: Raumordnungspolitisches Leitbild „Wachstum und Innovation“ des Bundes und der Länder (BBR/BMVBS 2006: 40), überlagert mit der schematischen Abbildung der MORO-Grenzregionen (gelb gestrichelt)

Abb. 2: Eurodistrikte entlang der deutsch-französischen Grenze (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen)

Abb. 3: Metropolitane Kooperationsräume in Frankreich (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und DATAR 2005; aus: Hartz/Damm/Köhler 2010: 504)

Abb. 4: MORO-Projektfamilie: sieben Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ und die vier grenzüberschreitenden Verflechtungsräume (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR; aus: BBR 2009b: 5; verändert)

Abb. 5: Städtisches System in der Euregio Maas-Rhein (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 10)

Abb. 6: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Euregio Maas-Rhein (EMR – Euregio Maas-Rhein; verändert)

Abb. 7: Städtisches System in der Großregion SaarLorLux (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 12)

Abb. 8: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Großregion SaarLorLux (Saarland, Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten)

Abb. 9: Städtisches System in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 14)

Abb. 10: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert)

Abb. 11: Städtisches System in der Bodenseeregion (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; aus: BBR 2009b: 16)

Abb. 12: Organigramm der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK)

Abb. 13: Hauptstädte und Landeshauptstädte in den Vergleichsregionen (TU Dresden 2010a: 9)

Abb. 14: Ausstattung mit Top 500-Universitäten im regionalen Vergleich (Shanghai-Ranking) (TU Dresden 2010a: 15)

Abb. 15: Ausstattung mit Hochschulen und Fraunhofer-Instituten im regionalen Vergleich in den deutschen Teilräumen (TU Dresden 2010a: 15)

Abb. 16: UNESCO-Welterbestätten (TU Dresden 2010a: 16; verändert)

Abb. 17: Indikatorenset zur Operationalisierung grenzüberschreitender Verflechtungsräume (TU Dresden 2009: 11)

Abb. 18: Grenzüberschreitende Berufspendler (Statistische Ämter der Großregion 2008: 19)

Abb. 19: Hauptgrenzgängerströme in der Regio Bodensee im Jahr 2009; Pendlerströme von weniger als 250 werden nicht dargestellt (Statistisches Arbeitsmarktmonitoring EURES Bodensee, translake GmbH)

Abb. 20: Mitgliedshochschulen der Internationalen Bodenseehochschule (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 26)

Abb. 21: 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: agl auf der Basis von Geodaten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg)

Abb. 22: Großräumige Regionalisierungen (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen)

Abb. 23: Der SaarLorLux-Raum – Unterschiedliche Abgrenzungen im Erweiterungsprozess (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR und der Regionen; s. hierzu Schulz 1997)

Abb. 24: Entwicklungsachsen und Zentrenstruktur (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 12)

Abb. 25: Operationalisierung der Funktionsbereiche mit Indikatoren (BBSR 2010: 33)

Abb. 26: Räumliche Verteilung der Metropolfunktionen in den MORO-Regionen (Kartographie: agl auf der Basis von Geodaten des BBSR)

Abb. 27: Ergebnis des ESPON-Projektes „Metroborder“: The functional urban areas (FUAs) of the cross-border polycentric metropolitan regions and the cross-border cooperation perimeters (ESPON/University of Luxembourg 2010: 8)

Abb. 29: Ergebnis des ESPON-Projektes: 'CBPMR Greater Region': schematic synthesis map of METROBORDER results (ESPON/University of Luxembourg 2010: 67; verändert)

Abb. 30: Ergebnis des ESPON-Projektes: 'CBPMR Upper Rhine': schematic synthesis map of METROBORDER results (ESPON/University of Luxembourg 2010: 144; verändert)

Abb. 31: Wanderungssaldo nach Cantons (F), Bezirken (CH) und Verwaltungsgemeinschaften (D) (SIGRS / GISOR 2009)

Abb. 32: Die Analyse grenzüberschreitender Konflikte (nach Scherer 2010)

Abb. 33: Natur- und Landschaftsschutzgebiete (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2010: 24)

Abb. 34: INTERREG IV als Mainstreamprogramm (Schniedermeier 2010: 35)

Abb. 35: Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung (BBR 2008; aus: BMWi 2008: 44)

Abb. 36: Entwicklung der Handlungsprinzipien für die grenzüberschreitende Kooperation in INTERREG (Schniedermeier 2010: XVII)

Abb. 37: Veränderung der Ausstattung der Schwerpunkte (SP) im DeLor-Gebiet (Deutschland-Lothringen) zwischen 2001 (18.12.2001; rot) und 2007 (05.01.2007; grau) in % (Schniedermeier 2010: 104, 90)

Abb. 38: Veränderung der Ausstattung der Schwerpunkte (SP) im OMS-Gebiet (OberrheinMitte-Süd) zwischen 2002 (18.03.2002; rot) und 2007 (26.06.2007; grau) in % (Schniedermeier 2010: 104, 99)

Abb. 39: Vergleich der beteiligten Akteure in den Programmgemeinschaften DeLor (rot) und OMS (grau) (Schniedermeier 2010: 111, 92)

---

# ■ LITERATURVERZEICHNIS

---

**AdR (Ausschuss der Regionen) (2003):** Management und Vereinfachung der Strukturfonds nach 2006. Brüssel: o.V.

**AGEG (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen) (2004):** Europäische Charta der Grenz- und grenzübergreifenden Regionen. Neufassung, Stand: 7.10.2004. Gronau

**AGEG (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen) (2000):** Praktisches Handbuch zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Guide 2000 DT – Regionalpolitik. 3. Auflage 2000, Abruf am 12.05.2009 unter: [www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace\\_guide.de.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.de.pdf)

**Ahlke, Brigitte; Görmar, Wilfried; Hartz, Andrea (2007):** Territoriale Agenda der Europäischen Union und transnationale Zusammenarbeit. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.2008. Bonn: Selbstverlag des BBR: 449-463

**Ahlke, Brigitte; Schön, Karl Peter (2010):** Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg., 2010): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010. Bonn: Selbstverlag des BBR: 525-542

**Ahner, Dirk; Fuechtner, Natascha-Miriam (2010):** Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg., 2010): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010. Bonn: Selbstverlag des BBR: 543-552

**ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2005):** Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL

**Barca, Fabrizio (2009):** An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Abruf am 15.12.2010 unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

**Battis, Ulrich; Kersten, Jens (2008):** Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts – Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Rechtsgrundlagen im Rahmen der Allgemeinen Ressortforschung des Bundes. Herausgegeben von BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) und BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). Bonn: Selbstverlag des BBR

**BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg., 2009a):** Überregionale Partnerschaften. MORO-Informationen 3/2, Bonn: Selbstverlag des BBR

**BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg., 2009b):** Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. MORO-Informationen 5/1. Bonn: Selbstverlag des BBR

**BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg., 2008):** Überregionale Partnerschaften. MORO-Informationen 3/1. Bonn: Selbstverlag des BBR

**BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung); BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg., 2006):** Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin, Abruf am 09.04.2009 unter: [www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_77088/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2006/PerspektivenRaumentwicklg.html](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_77088/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2006/PerspektivenRaumentwicklg.html)

**BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005):** Raumordnungsbericht 2005. = Berichte, Band 21. Bonn: Selbstverlag des BBR

**BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2010):** Metropolräume in Europa. = Analysen Bau. Stadt. Raum. Band 1. Bonn: Selbstverlag des BBR

**Beck, Joachim; Pradier, Eddie (2011):** Governance in der transnationalen Regionalpolitik: Bestandsaufnahme und Perspektiven der Kooperationsbeziehungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. In: Beck, Joachim; Wassenberg, Birte (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Institutes. Stuttgart: Franz Steiner: 107-135

**Beck, Joachim (2010):** Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Gegenstand interdisziplinärer Forschung: Konturen eines wissenschaftlichen Arbeitsprogramms / La coopération transfrontalière, objet de recherche interdisciplinaire: Quelques réflexions sur un programme de travail scientifique. In: Wassenberg, B. (Hrsg.): Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I): les régions frontalières françaises. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl. Stuttgart: 21-47

- Beck, Joachim; Thevenet, Anne; Wetzel, Charlotte (Hrsg. 2009):** Europa ohne Grenzen – 15 Jahre gelebte Wirklichkeit am Oberrhein / L'Europe sans frontières – 15 ans de réalité dans le Rhin supérieur, 2009. Zürich/Baden-Baden: Dike/NOMOS: 3-13
- Beck, Joachim (2008):** Patterns of Administrative Culture in Cross-Border Cooperation. In: Beck, Joachim; Thedieck, Franz (Eds.): The European Dimension of Administrative Culture. Baden-Baden: Nomos: 179-213
- Beck, Joachim; Thedieck, Franz (Hrsg., 2008):** The European Dimension of Administrative Culture. Baden-Baden: Nomos
- Beck, Joachim (1997):** Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik – Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen. Baden-Baden: Nomos
- Benz, Arthur (2009):** Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg., 2007):** Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Benz, Arthur; König, Klaus (Hrsg., 1995):** Der Aufbau einer Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg. Baden-Baden: Nomos
- Berliner Senat (2009):** Eckpunkte für eine Berliner Position zur EU-Kohäsionspolitik nach 2013 – Zusammenfassung, Abruf am 10.12.2010 unter [www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/europareferat/strukturfonds/berliner\\_eckpunkte.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/europareferat/strukturfonds/berliner_eckpunkte.pdf)
- Blatter, Joachim (2006):** Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Blatter, Joachim; Scherer, Roland (2006):** Die Bodenseeleitbilder als Spiegel der grenzüberschreitenden Kooperation und im Spiegel der Wissenschaften. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit. Festschrift für Heinrich Maeding zum 65. Geburtstag. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik: 281-292
- Blotevogel, Hans Heinrich; Schulze, Kati (2009):** Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 30-58. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231
- Blotevogel, Hans Heinrich (2005):** Metropolregionen. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover: ARL: 642-647
- Blotevogel, Hans Heinrich (2002):** Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.2002. Bonn: Selbstverlag des BBR: 345-351
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg., 2010a):** Überregionale Partnerschaften. MORO-Informationen 3/3. Bonn: Selbstverlag des BBR
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg., 2010b):** Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. MORO-Informationen 5/2. Bonn: Selbstverlag des BBR
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2008):** EU-Strukturfonds in Deutschland. Berlin: Verlag des BMWi
- Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; Schuppert, Gunnar Folke; Strassheim, Holger (Hrsg., 2009):** Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden: Nomos
- Casteigts, Michel (2010):** La mise en cohérence des politiques publiques en territoire transfrontalier, in Birte Wassenberg (Hrsg.) 2010 : Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): les régions frontalières françaises. Stuttgart: 307-321
- Convent (2005):** Infrastruktur mit Zukunft. Ergebnisse der 2. Fachtagung des MORO-Vorhabens „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ am 29. November 2005 in Erfurt, Abruf am 03.12.2010 unter: [http://convent-hamburg.de/pdf/Dokumentation\\_2MORO-Fachtagung.pdf](http://convent-hamburg.de/pdf/Dokumentation_2MORO-Fachtagung.pdf)
- DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (2004):** Appel à coopération métropolitaine. Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Juin 2004, Abruf am 20.04.2009 unter: [www.diact.gouv.fr/IMG/File/Appel\\_a\\_cooperation\\_metropolitaine.pdf](http://www.diact.gouv.fr/IMG/File/Appel_a_cooperation_metropolitaine.pdf)
- Diederich, Romain (2010):** Die Initiative der Großregion: polyzentrische grenzüberschreitende Metropolregion. Vortrag im Rahmen der 2. MORO-Fachtagung „Grenzüberschreitende Verflechtungsräume und Territorialer Zusammenhalt in Europa“ am 24.11.2010 in Saarbrücken
- DLT (Deutscher Landkreistag) (2009):** Erwartungen des Deutschen Landkreistages zur Fortführung der EU-Kohäsionspolitik nach 2013, Abruf am 13.09.2010 unter [www.kreise.de/\\_cms1/images/stories/themen/LaendlicherRaum/papier%20zukunft%20der%20kohpo%20nach%202013%20september%202009.pdf](http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/themen/LaendlicherRaum/papier%20zukunft%20der%20kohpo%20nach%202013%20september%202009.pdf)

**Duhamelle, Christoph; Kossert, Andreas; Struck, Bernhard (2007):** Einleitung. Perspektiven für eine vergleichende Grenzforschung Europas. In: Duhamelle, Christoph; Kossert, Andreas; Struck, Bernhard (Hrsg.): Grenzregionen. Ein europäischer Vergleich vom 18. bis zum 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Campus Verlag: 9-21

**Euro-Institut (2010):** Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten. Schlussbericht der Expertise, bearbeitet von Beck, Joachim in Kooperation mit Pradier, Eddie; Unfried, Martin; Gengler, Claude; Wittenbrock, Rolf. Kehl

**Europäische Kommission (2010a):** EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel. = Mitteilung der Kommission KOM(2010) 2020 endgültig, 03.03.2010, Abruf am 18.06.2010 unter: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>

**Europäische Kommission (2010b):** In Europas Zukunft investieren – Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

**Europäische Kommission (2008):** Arbeiten für die Regionen – EU-Regionalpolitik 2007-2013. Brüssel: Amt für Veröffentlichungen, Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik

**Europäische Kommission (2004):** Im Dienst der Regionen. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft

**Europäische Kommission (2001):** Second report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Adopted by the European Commission on 31 January 2001, Abruf am 26.01.2009 unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docofic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofic/official/reports/contentpdf_en.htm)

**Europäische Kommission (1999):** EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

**ESPON; University of Luxembourg (2010):** Metroborder – Cross-border Polycentric Metropolitan Regions (Final Report). Luxembourg

**Feng, Gequn (2003):** Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: die EuroRegion Oberrhein, ein Modell für das Tumen-Projekt in Nordostasien. Berlin: Logos

**Frey, René (2003):** Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9.2003: 451-462, Abruf am 14.06.2010 unter: [www.architektur-baukultur.de/nn\\_340546/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2003/Downloads/8\\_9Frey,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/8\\_9Frey.pdf](http://www.architektur-baukultur.de/nn_340546/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2003/Downloads/8_9Frey,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/8_9Frey.pdf)

**Fürst, Dietrich (2011):** Regional Governance – was ist neu an dem Ansatz und was bietet er? In: Beck, Joachim; Wassenberg, Birte (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Instituts. Stuttgart: Franz Steiner: 89-105

**Fürst, Dietrich (2009):** Schwächen und Notwendigkeiten einer modernen Raumplanung in einer globalisierten, marktwirtschaftlich gesteuerten Gesellschaftsordnung. In: Wüstenrotstiftung (Hrsg.), Raumordnungspolitik in Deutschland. Regionalökonomische Rahmenbedingungen und Perspektiven. Ludwigsburg. o.V.

**Grande, Edgar (2009):** Perspektiven der Governance-Forschung: Grundzüge des Forschungsprogramms des Münchner Centrums für Governance-Forschung. In: Grande, Edgar; May, Stefan (Hrsg.): Perspektiven der Governance-Forschung. Baden-Baden: Nomos

**Grimm, Christoph (2001):** Interregionaler Parlamentarierat. In: Leinen, Jo (Hrsg.): Saar-Lor-Lux. Eine Euro-Region mit Zukunft? = Schriftenreihe Geschichte, Politik & Gesellschaft der Stiftung Demokratie Saarland; Band 6. Sankt Ingbert: Röhrig: 89-101

**Groß, Bernd; Wille Christian; Gengler, Claude; Thull, Patrick (2006):** SaarLorLux von A-Z. Handbuch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Gipfel der Großregion (2011):** Fachministerkonferenzen: Berichte. Gemeinsame Erklärung – 12. Gipfel – Anlagen: Abruf am 08.02.2011 unter: [www.granderegion.net/fr/news/2011/01/20110124\\_12\\_SOMMET\\_DE\\_LA\\_GRANDE\\_REGION/12\\_SOMMET\\_GRANDE\\_REGION\\_REUNIONS\\_SECTORIELLES\\_12\\_GIPFEL\\_GROSSREGION\\_FACHMINISTERTREFFEN.pdf](http://www.granderegion.net/fr/news/2011/01/20110124_12_SOMMET_DE_LA_GRANDE_REGION/12_SOMMET_GRANDE_REGION_REUNIONS_SECTORIELLES_12_GIPFEL_GROSSREGION_FACHMINISTERTREFFEN.pdf)

**Hartz, Andrea; Damm, Gerd-Rainer; Köhler, Stefan (2010):** Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Ein „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume. 6/2010. Springer: 499-513

**Hartz, Andrea; Kühne, Olaf (2007):** Der Regionalpark Saar – eine Betrachtung aus postmoderner Perspektive. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2007. Springer: 30-43

**IHK Saarland (2007):** Wirtschaft im Saarland – Die Flughäfen in der Großregion – eine Bestandsaufnahme. Saarbrücken: Saarländische Wochenblattverlagsgesellschaft mbH

**IKM o.J.:** Positionspapier des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) zur EU-Kohäsionspolitik post-2013 aus der Perspektive der europäischen Metropolregionen in Deutschland, Abruf am 09.04.2009 unter: am 10.12.2010 unter: [www.deutsche-metropolregionen.org/fileadmin/ikm/Stellungnahmen/IKMPositionspapier\\_Kohaesion\\_DE.pdf](http://www.deutsche-metropolregionen.org/fileadmin/ikm/Stellungnahmen/IKMPositionspapier_Kohaesion_DE.pdf)

**Institut Raum & Energie (2010):** MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“. Abschlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Wedel

**Klodt, Henning; Laaser, Claus-Friedrich; Maurer, Rainer; Neu, Axl D.; Soltwedel, Rüdiger; Steh, Jürgen; Siebert, Horst (Hrsg., 1992):** Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien – Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Tübingen: Mohr

**Kommission der europäischen Gemeinschaft (2008):** Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke; SEK (2008) 2550. Brüssel, Abruf am 17.01.2011 unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_de.pdf)

**Knippschild, R. (2009):** Außer Spesen nichts gewesen? Nutzen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck. In: Raumforschung und Raumordnung 3/2009. Springer: 228-238

**Köhler, Stefan (2009):** Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume in Deutschland – Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung im aktuellen Programm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 2, 33-39

**Köhler, Stefan (2007):** Wachstumsregionen fernab der Metropolen – Zusammenführung und Ausblick. In: Köhler, Stefan (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 116-118. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 334

**Kohlisch, Thorsten (2008):** Regional Governance in europäischen Regionen. Eine empirische Analyse der transnationalen Verbände Großregion/ Grande Région und Oder-Partnerschaft/ Partnerstwo-Odra. Berlin: LIT

**Krocová, Martina (2007):** Kontinuität und Wandel. Die Wahrnehmung der sächsisch-böhmischen Grenze, 1780-1850. In: Duhamelle, Christoph; Kossert, Andreas; Struck, Bernhard (Hrsg.): Grenzregionen. Ein europäischer Vergleich vom 18. bis zum 20. Jahrhundert. Campus Verlag. Frankfurt am Main: 181-202

**Lamassoure, Alain (2005):** Les Relations Transfrontalières des Collectivités locales françaises, Rapport, Paris, Abruf am 18.07.2010 unter: [www.espaces-transfrontaliers.org/document/rapport\\_lamassoure.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/rapport_lamassoure.pdf)

**Lambertz, Karl- Heinz (Hrsg., 2010):** Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa. Berichte und Dokumente des Europarates sowie Reden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Baden-Baden: Nomos

**Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2007):** Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen an den Landtag zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. o.O, o.V.

**Lang, Simon (2010):** Ouvrir la „Black Box“: Approche de la notion d'acteur de la coopération transfrontalière. In: Wassenberg, Birte (Hrsg.): Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): les régions frontalières françaises. Stuttgart: Franz Steiner: 169-189

**Löb, Stephan (2006):** Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn

**LUBW (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg) (2006):** Prognosen zur Entwicklung der Nitratbelastung – Kurzfassung. Karlsruhe

**Ludwig, Jürgen; Mandel, Klaus; Schwieger, Christopher; Terizakis, Georgios (Hrsg., 2009):** Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. 1. Auflage 2008. Baden-Baden: Nomos

**v. Malchus, Viktor Frhr. (1975):** Partnerschaft an europäischen Grenzen – Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 39/40. Bonn: Europa Union Verlag

**Manthey, Gunther (1992):** Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die Entwicklung der Grenzregionen. Die INTERREG-Initiative und andere begleitende Maßnahmen. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung): Grenzübergreifende Raumplanung: Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. = Forschungs- und Sitzungsberichte 188. Hannover: Verlag der ARL: 31-44

**Mayntz, Renate (2009):** Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In: Grande, Edgar; May, Stefan:

Perspektiven der Governance-Forschung. Baden-Baden: Nomos: 9-19

**MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2010):** MKRO Stellungnahme zur „Zukunft der Kohäsionspolitik“. München

**Niedermeyer, Martin; Moll, Peter (2007):** SaarLorLux – Vom Montandreieck zur „Großregion“; Chancen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik in Europa. In: Dörrenbächer, Hans-Peter; Kühne, Olaf; Wagner; Juan M. (Hrsg.): 50 Jahre Saarland im Wandel. Saarbrücken: Institut für Länderkunde: 297-321

**Niedermeyer, Martin; Stiens, Gerhard (2004):** Kontrast- und Strategieszennarien im Raumentwicklungskonzept für die Großregion „SaarLorLux+“. Einsatz von Szenarien im Rahmen grenzüberschreitender Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2004. Bonn: Selbstverlag des BBR: 525-542, Abruf am 02.01.2011 unter: [www.bbsr.bund.de/nn\\_186546/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2004/Downloads/1\\_2NiedermeyerStiens,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/1\\_2NiedermeyerStiens.pdf](http://www.bbsr.bund.de/nn_186546/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2004/Downloads/1_2NiedermeyerStiens,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/1_2NiedermeyerStiens.pdf)

**MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière) (2005):** Espaces transfrontaliers. La lettre de la mission opérationnelle transfrontalière. N° 20, Octobre 2005, Abruf am 20.05.2009 unter: [www.espaces-transfrontaliers.org](http://www.espaces-transfrontaliers.org)

**Operationelles Programm Großregion (2007),** Abruf am 02.12.2010 unter: [www.interreg-4agr.eu/admin/upload/page/file/82-amgaej435.pdf](http://www.interreg-4agr.eu/admin/upload/page/file/82-amgaej435.pdf)

**ORK (Oberrheinkonferenz) (2010):** Gemeinsam handeln und gestalten. Eine Strategie für die Trinationale Metropolregion Oberrhein 2020, Abruf am 06.02.2011 unter: [www.oberrheinkonferenz.org/de/metropolregion/#elt\\_1020](http://www.oberrheinkonferenz.org/de/metropolregion/#elt_1020)

**ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (Hrsg., 2005):** Europaregionen – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen. Schriftenreihe Nr. 169. April 2005. Wien: o.V.

**Ramakers, Marian; Bindels, Tom; Wellding, Jan (2006):** Grenzüberschreitende Hilfeleistung in der Euregio Maas-Rhein. Gesetze und Regelungen, Abkommen und Vereinbarungen zum grenzüberschreitenden Einsatz von medizinischen Rettungsdiensten und Feuerwehren in der Euregio Maas-Rhein, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.emric.info/biblio/de/SMH\\_EMR\\_de.pdf](http://www.emric.info/biblio/de/SMH_EMR_de.pdf)

**Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Regionalverband Hochrhein-Bodensee (2010):** Der europäische Verflechtungsraum Bodensee. Ein MORO-Projekt. Ravensburg, Waldshaut-Tiengen. o.V.

**Ricq, Charles (2006):** Handbook of transfrontier co-operation. Abruf am 05.06.2010 unter: <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1160395&SecMode=1&DocId=1343056&Usage=2>

**Ritter, Ernst-Hasso (2005):** Planungscontrolling – Konsequenzen aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung. In: Die öffentliche Verwaltung, Jahrgang 58 2005, Nr. 22 (2005): 929-935

**Saarbrücker Zeitung 07.05.2010:** Saarbrücken braucht Millionen aus Brüssel. Saarbrücken

**Scherer, Roland (2010):** Vortrag „Vom Umgang mit Konflikten in Grenzregionen – Das Beispiel der Regio Bodensee“ im Rahmen des 3. Projektworkshops in Friedrichshafen

**Scherer, Roland; Schnell, Klaus-Dieter (2002):** Die Stärke schwacher Netzwerke. Entwicklung und aktuelle Situation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Regio Bodensee. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg., 2002): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos: 502-518

**Schmitt-Egner, Peter (2005):** Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung – theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

**Schniedermeier, Lydia (2010):** Die Bedeutung des INTERREG-Prozesses für die grenzüberschreitende Kooperation am Beispiel der Regionen Oberrhein und Großregion. Diplomarbeit an der TU Dortmund

**Schönwald, Antje (2010):** Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das Beispiel der Großregion. Expertise im Auftrag der Projektpartnerschaft des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Schiffweiler

**Schulz, Christian (1997):** „Saar-Lor-Lux: die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß“, in : Europa Regional, Bd. 5/2: 35-43

**Schwok, René (2005):** Théories de l'intégration européenne. Paris: Montchrestien

**Sinz, Manfred (2007):** Metropolregionen, ländliche Wachstumspole und Stabilisierungsräume in den neuen Leit-

bildern der Raumentwicklung. In: Köhler, Stefan (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 116-118. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 334

**Stabsstelle EWR (2010):** Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) – Kurzinformation. Vaduz: o.V.

**Staeck, Nicola (1997):** Politikprozesse in der Europäischen Union – eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Statistische Ämter der Großregion (2008):** Statistiques en bref/ Statistische Kurzinformationen, Abruf am 07.12.2010 unter: [www.grande-region.lu/eportal/pages/HomeTemplate.aspx?view=template&id=HTML\\_PUBLICATIONS](http://www.grande-region.lu/eportal/pages/HomeTemplate.aspx?view=template&id=HTML_PUBLICATIONS)

**Stichting Euregio Maas-Rijn (2005):** Europa Konkret/ Europe Concrete. o.O, o.V.

**Theobald, Christoph (2001):** Zehn Eckpunkte zu Good Governance. In: König, Klaus; Adam, Markus (Hrsg.) Governance als Entwicklungspolitische Ansatz. Speyerer Forschungsberichte. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

**translake GmbH (Hrsg., 2010):** Grenzgänger in der Regio Bodensee 2009. Herausgegeben im Auftrag der EURES-Grenzpartnerschaft Bodensee im Rahmen des Projekts Statistisches Arbeitsmarktmonitoring, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.jobs-ohne-grenzen.org/fileadmin/template/main/images/news/downloads/Grenzgaengerbericht-2009.pdf](http://www.jobs-ohne-grenzen.org/fileadmin/template/main/images/news/downloads/Grenzgaengerbericht-2009.pdf)

**Tönnies, Gerd (2001):** Konzepte und Szenarien zur Raumentwicklung in Europa. Zum konzeptionellen Ansatz des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover: Selbstverlag der ARL: 108-137

**TU Dresden (2010a):** Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Endbericht der Expertise, bearbeitet von Wiechmann, Thorsten in Kooperation mit Knippschild, Robert; Albecker, Marie-Fleur. Im Auftrag der Projektpartnerschaft des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Dresden

**TU Dresden (2010b):** Grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Potenziale und offene Fragen. Synthese aus den Expertisen zu Definition und Abgrenzung sowie zu Standortvorteilen und -nachteilen grenzüberschreitender Verflechtungsräume, bearbeitet von Wiechmann, Thorsten;

Knippschild, Robert; Roth, Hélène; Albecker, Marie-Fleur. Im Auftrag der Projektpartnerschaft des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Dresden

**TU Dresden (2009):** Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Analysen zu Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit in vier Grenzräumen. Expertise, bearbeitet von Wiechmann, Thorsten in Kooperation mit Knippschild, Robert; Roth, Hélène. Im Auftrag der Projektpartnerschaft des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Dresden

**Unfried, Martin (2009):** Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein: rechtliche und politische Chancen und Risiken, Studie für die Euregio Maas-Rhein. Maastricht

**Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006** mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 31.07.2006, L 210/25 – L 210/78, Abruf am 09.10.2010 unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF>

**Wassenberg, Birte (2007):** Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000. Bruxelles: Peter Lang

**Westfalenspiegel (2003):** Westfalen-Image. Hier lässt's sich gut leben, Abruf am 13.11.2010 unter: [www.lwl.org/westfalen-spiegel/upload/1.pdf](http://www.lwl.org/westfalen-spiegel/upload/1.pdf)

## Websites

**Website Aachener Verkehrsverbund**, Abruf am 20.12.2010 unter: [www.avv.de/ressorts/ueber-den-avv/grenzenlose-kooperation/euregio-maas-rhein/](http://www.avv.de/ressorts/ueber-den-avv/grenzenlose-kooperation/euregio-maas-rhein/)

**Website AGEG**, Abruf am 03.06.2009 und 14.11.2010 unter: [www.aebr.eu/en/profile/profile.php](http://www.aebr.eu/en/profile/profile.php)

**Website agit**, Abruf am 05.02.2011 unter: [www.agit.de/index.php?id=422](http://www.agit.de/index.php?id=422)

**Website Alpine Space Programme 2007-2013**, Abruf am 29.06.2010 unter: [www.alpine-space.eu/project-life-cycle/project-application/](http://www.alpine-space.eu/project-life-cycle/project-application/)

**Website BBSR – MORO**, Abruf am 18.11.2010 unter: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro__node.html?__nnn=true)

**Website BBSR – Studie Landschaftsnetz Mosel**, Abruf am 01.12.2010 unter: [www.bbsr.bund.de/cln\\_015/nn\\_21918/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2009/LandschaftsnetzMosel/01\\_\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_015/nn_21918/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2009/LandschaftsnetzMosel/01__Start.html)

**Website BBSR – Überregionale Partnerschaften**, Abruf am 18.11.2010 unter: [www.bbsr.bund.de/cln\\_016/nn\\_21916/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/UeberregionalePartnerschaften/01\\_\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21916/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/UeberregionalePartnerschaften/01__Start.html)

**Website BODAN-RAIL 2020**, Abruf am 21.01.2011 unter: [www.bodan-rail.net/bedeutung.shtml](http://www.bodan-rail.net/bedeutung.shtml)

**Website DACH+**, Abruf am 04.12.2010 unter: [www.dachplus.org/index.htm](http://www.dachplus.org/index.htm)

**Website Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.**, Abruf am 01.07.2010 unter: [www.deutscher-verband.org/cms/index.php?id=24](http://www.deutscher-verband.org/cms/index.php?id=24)

**Website DG Regio – Beitrag des Oberrheins zum „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke“ der Europäischen Kommission**, Abruf am 10.05.2010 unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/pdf/3\\_region/93\\_rv\\_mo\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/3_region/93_rv_mo_de.pdf)

**Website ESPON**, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.espon.eu](http://www.espon.eu)

**Website EUCOR**, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.eucor.uni.org/de/node/124](http://www.eucor.uni.org/de/node/124)

**Website EU-Gesetzgebung – EVTZ**, Abruf am 22.11.2010 unter: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24235\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm)

**Website Euregio Maas-Rhein – Euregiorat**, Abruf am 24.01.2011 unter: [www.euregio-mr.com/de/euregiomr/organisation/euregiorat](http://www.euregio-mr.com/de/euregiomr/organisation/euregiorat)

**Website Euroairport Basel Mulhouse Freiburg**, Abruf am 06.02.2011 unter: [www.euroairport.com/DE/euroairport.php?PAGEID=83&lang=DE](http://www.euroairport.com/DE/euroairport.php?PAGEID=83&lang=DE)

**Website Euro-Institut – Hochschulkooperationen**, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.euroinstitut.org/pdf/Download-Unterlagen/2010-Hochschulkooperation/Beck\\_Grossregion.pdf](http://www.euroinstitut.org/pdf/Download-Unterlagen/2010-Hochschulkooperation/Beck_Grossregion.pdf)

**Website GISOR**, Abruf am 06.12.2010 unter: [http://sigrgisor.org/index\\_DE.html](http://sigrgisor.org/index_DE.html)

**Website Großregion – GIS-GR**, Abruf am 06.12.2010 unter: [www.granderegion.net/de/news/2010/10/20101001\\_GIS-GR\\_GEOPORTAL/index.html](http://www.granderegion.net/de/news/2010/10/20101001_GIS-GR_GEOPORTAL/index.html)

**Website Großregion – IPR**, Abruf am 17.03.2010 unter: [www.granderegion.net/de/cooperation-politique-interregionale/conseil-parlementaireinterregional/index.html](http://www.granderegion.net/de/cooperation-politique-interregionale/conseil-parlementaireinterregional/index.html)

**Website Großregion – WSAGR**, Abruf am 03.07.2010 unter: [http://www.granderegion.net/de/cooperation-politiqueinterregionale/architecture\\_institutionnelle/cesgr/index.html](http://www.granderegion.net/de/cooperation-politiqueinterregionale/architecture_institutionnelle/cesgr/index.html)

**Website IBH**, Abruf am 01.12.2010 unter: [www.boden-seehochschule.org/portrait/ibh/](http://www.boden-seehochschule.org/portrait/ibh/)

**Website IBK**, Abruf am 25.01.2011 unter: [www.boden-seekonferenz.org/20660/IBK/Geschichte/index\\_v2.aspx](http://www.boden-seekonferenz.org/20660/IBK/Geschichte/index_v2.aspx)

**Website IKM**, Abruf am 18.12.2010 unter: [www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org)

**Website IKSMS**, Abruf am 02.12.2010 unter: <http://213.139.159.111/servlet/is/3206/>

**Website Institut für ZukunftsEnergieSysteme**, Abruf am 01.12.2010 unter: [www.izes.de/cms/front\\_content.php?idcat=202&idart=340](http://www.izes.de/cms/front_content.php?idcat=202&idart=340)

**Website IT2Rhine**, Abruf am 08.02.2011 unter: [www.it2rhine.com](http://www.it2rhine.com)

**Website medcities**, Abruf am 09.12.2010 unter: [www.medicities.org/english/whats.cfm](http://www.medicities.org/english/whats.cfm)

**Website MOT**, Abruf am 03.06.2009 und 14.11.2010 unter: [www.espaces-transfrontaliers.org/de/](http://www.espaces-transfrontaliers.org/de/)

**Website Universität der Großregion – Projektflyer**, Abruf am 07.12.2010 unter: [www.uni-gr.eu/fileadmin/user\\_upload/pdf/UGR\\_Basisflyer\\_2010.pdf](http://www.uni-gr.eu/fileadmin/user_upload/pdf/UGR_Basisflyer_2010.pdf)

**Website Regionalverband Saarbrücken – Warndt**, Abruf am 02.12.2010 unter: [www.warndt.eu/home/ueber-uns/impressum.html](http://www.warndt.eu/home/ueber-uns/impressum.html)

**Website Saarland – Zukunftsbild 2020**, Abruf am 11.02.2011 unter: [www.saarland.de/12535.htm](http://www.saarland.de/12535.htm)

**Website Universität Göttingen**, Abruf am 29.04.2009 unter: [www.geogr.uni-goettingen.de/kus/personen/euregio/his-emr1.html](http://www.geogr.uni-goettingen.de/kus/personen/euregio/his-emr1.html)

**Website Verein „Zukunft SaarMoselle Avenir**, Abruf am 02.12.2010 unter: [www.saarmoselle.org/page623-389-ticket-2008-2010.html](http://www.saarmoselle.org/page623-389-ticket-2008-2010.html)

# Metropolitane Grenzregionen

Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO)  
„Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“

