



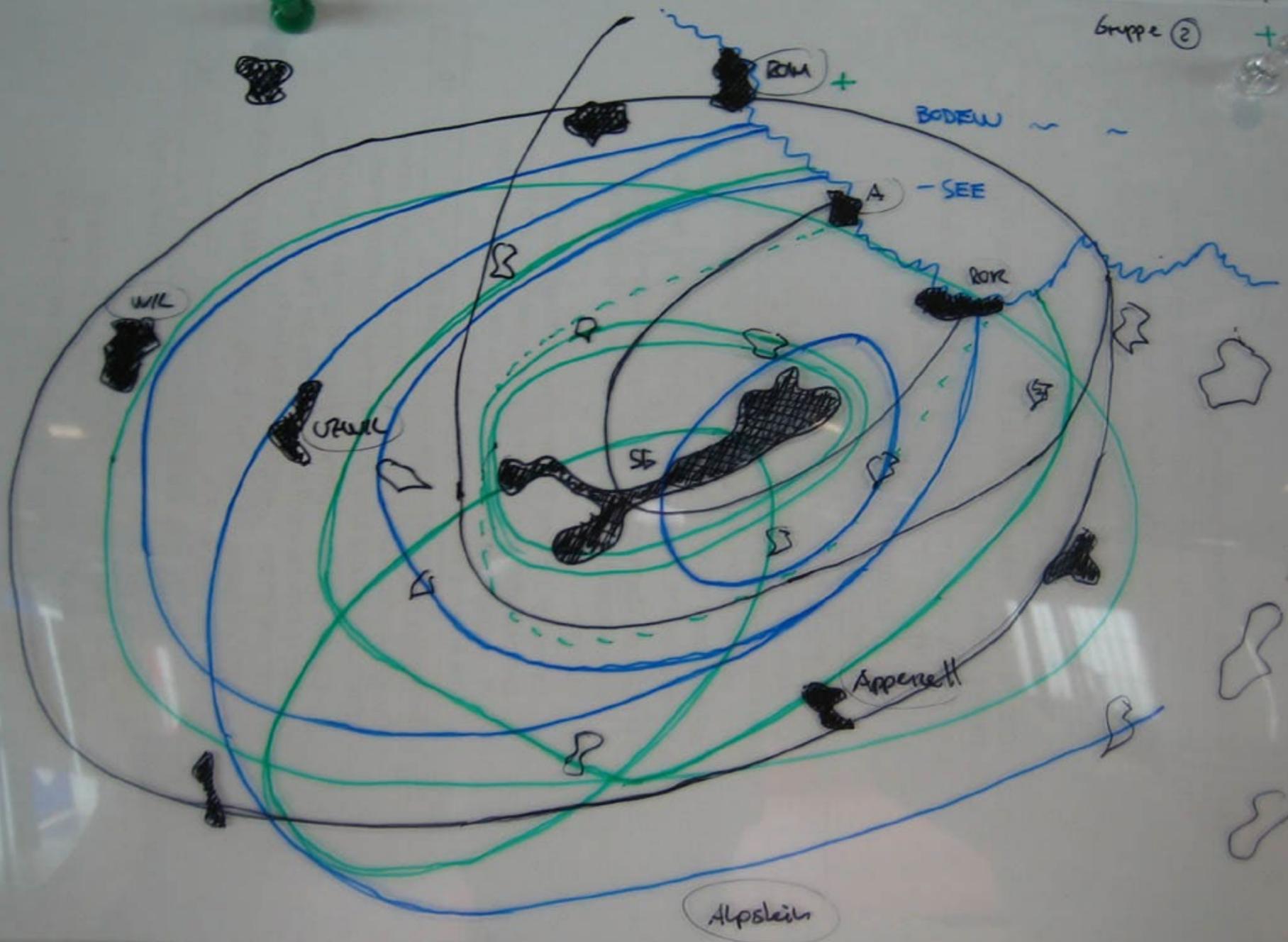
Dr. Roland Scherer

28. Oktober 2021

Grenzüberschreitende Kooperation – Ein Blick aus Wissenschaft und Praxis

Die (Grenz-)Region als Handlungsraum: Ein politisch-gesellschaftliches Konstrukt

Gruppe ②



Rheinspitze



Was ist eine Region?

Grundsätzliche Konzeptionen zur Regionsabgrenzung:

| Lebensräumliche Abgrenzungen | Akteurszentrierte Abgrenzungen | Analyseorientierte Abgrenzungen |
|--|---|---|
| Wahrnehmungsraum: → kognitiv-emotionale Raumabgrenzung einzelner Individuen oder Gruppen | Formeller Raum: → Verbindliche politisch-administrative Raumabgrenzung zwischen Gemeinde und Land | Homogener Raum: → Abgrenzung in Folge der Gleichartigkeit eines oder mehrerer Strukturmerkmale |
| Identitätsraum: → Raumabgrenzung durch Selbst-Definition einzelner Individuen oder Gruppen | Informeller Raum: → Freiwillige Kooperation von unterschiedlichen Akteuren aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft | Funktioneller Raum: → Basis der räumlichen Abgrenzung sind soziale, kulturelle, wirtschaftliche oder ökologische Beziehungsverflechtungen |



Was versteht man somit unter einer “Region”?

Die Definition (Abgrenzung) von Regionen folgt meist mehreren Prinzipien

Prinzip der Homogenität

+

Prinzip funktionaler Verflechtungen

+

Pragmatisches Planungsprinzip
(Handlungsraum)

} = REGION



Grenzen sind nicht gleich Grenzen



1. Grenzen als Barrieren

Grenzregionen sind benachteiligt, weil kein Austausch über die Grenzen hinweg stattfindet und die Regionen peripher von den nationalen Zentren liegen.



2. Grenzen als Filter

▪ Grenzregionen sind durch unterschiedliche nationale politische und wirtschaftliche Systeme geprägt. Die Grenze wirkt als «diskriminierender Vermittler», was zu positiven und negativen Effekten führen kann.

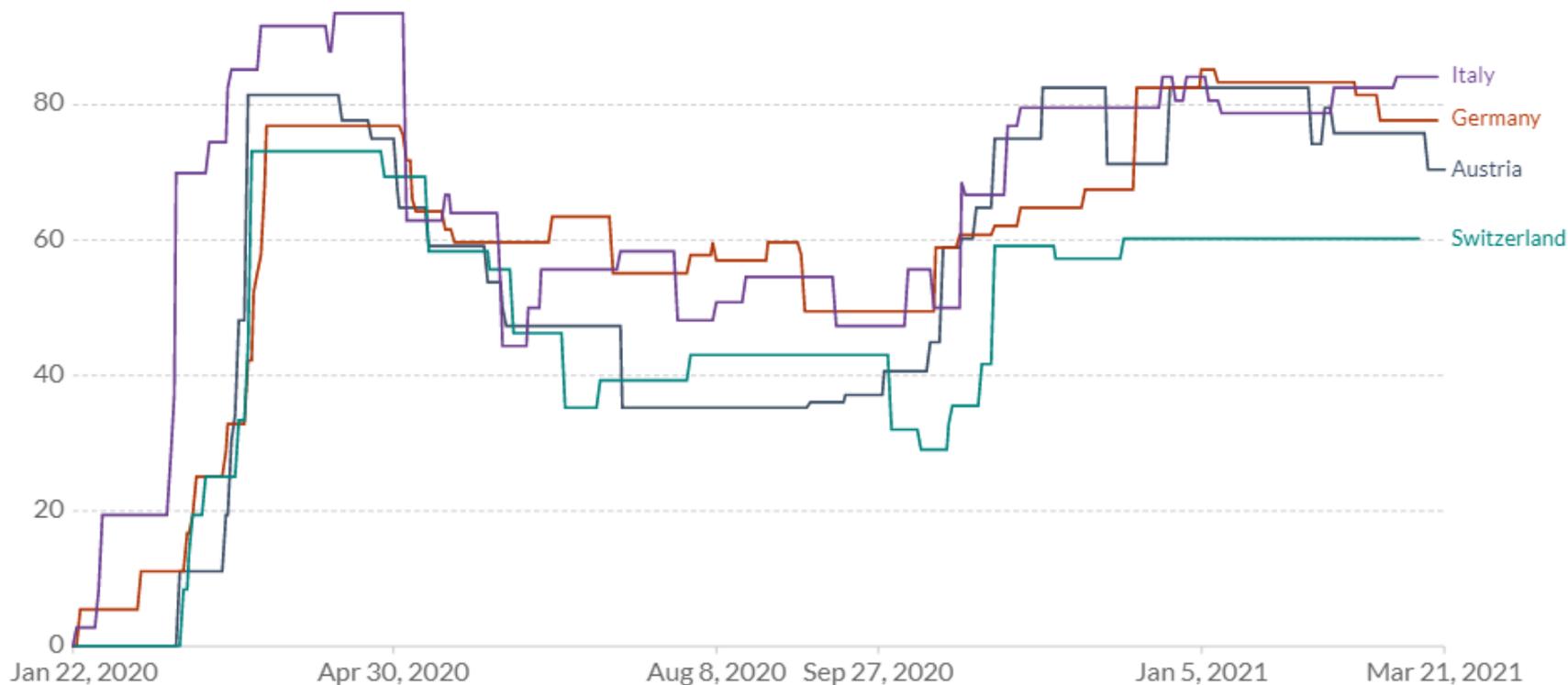


3. Grenzen als Kontakträume

▪ Die Grenze wirkt als Kontaktzone zwischen den unterschiedlichen nationalen politischen und wirtschaftlichen Systemen. Durch Austausch und Zusammenarbeit kann ein positiver Nutzen für die regionale Entwicklung entstehen.



COVID-19: Stringency Index



Quelle: Our World in Data basierend auf Oxford Covid-19 Government Response Tracker

Ein Blick in die Geschichte der Zusammenarbeit



Die wichtigsten Entstehungsphasen

1. Die Entstehungsphase

→ Treiber der Entwicklung war die gemeinsamen Nutzung des gemeinsamen Gutes „Bodensee“ und die Notwendigkeit, die Nutzung dieses Gutes zu koordinieren um Übernutzungen zu vermeiden.

2. Die Nachkriegsphase

→ Treiber der Entwicklung war das gesellschaftliche Bedürfnis eines Austausches mit dem Nachbarn als Beitrag zur „Völkerverständigung“.

3. Die Umweltphase

→ Treiber der Entwicklung war die Notwendigkeit, der Gefahr des „Umkippens“ des Bodensees entgegenzuwirken.



Die wichtigsten Entstehungsphasen

4. Die Regionalisierungsphase

→ Treiber der Entwicklung war der Versuch der kommunalen Ebene, eine „Gegenbewegung“ zu den zentralistischen Bestrebungen der staatlichen Ebene zu initiieren.

5. Die Europäisierungsphase

→ Treiber der Entwicklung waren die zunehmende politische Integration Europas und das politische „Nein“ der Schweiz zum EWR.

6. Die INTERREG-Phase

→ Treiber der Entwicklung war die Bereitstellung von Finanzmitteln für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte.



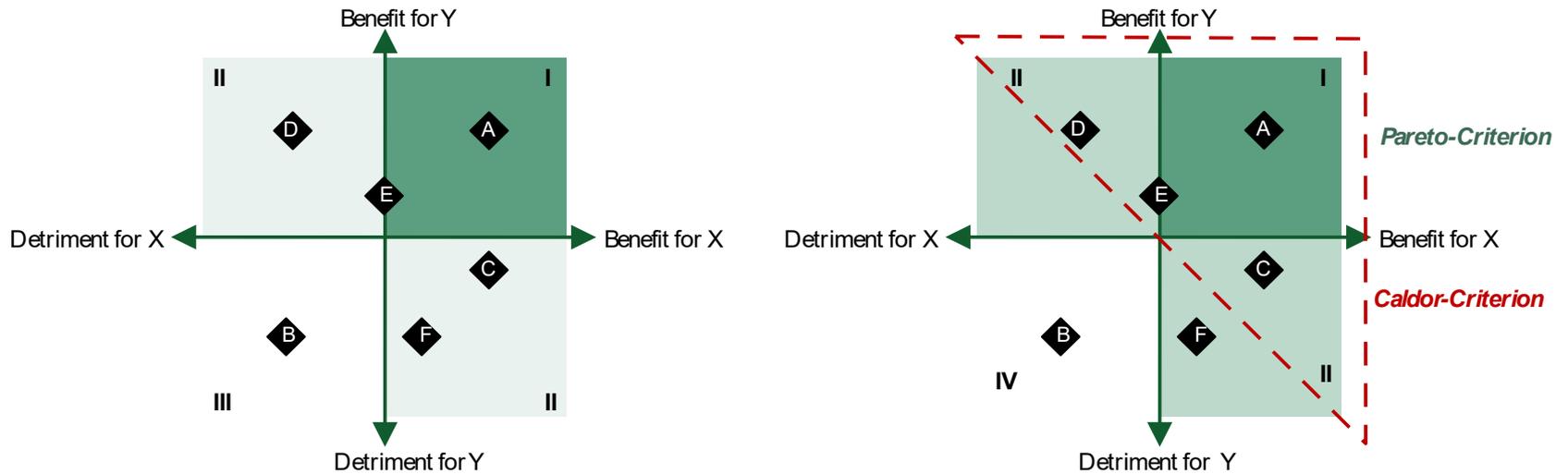


Die Grenzen von grenzüberschreitenden Governance-Systemen

- Kartellbildung
- zu wenig Legitimation
- zu hohe Koordinationskosten
- Unverbindlichkeit aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten
- Mentalitätswechsel als Voraussetzung
- mangelnde Effektivität
- wenig belastbar durch Konflikte

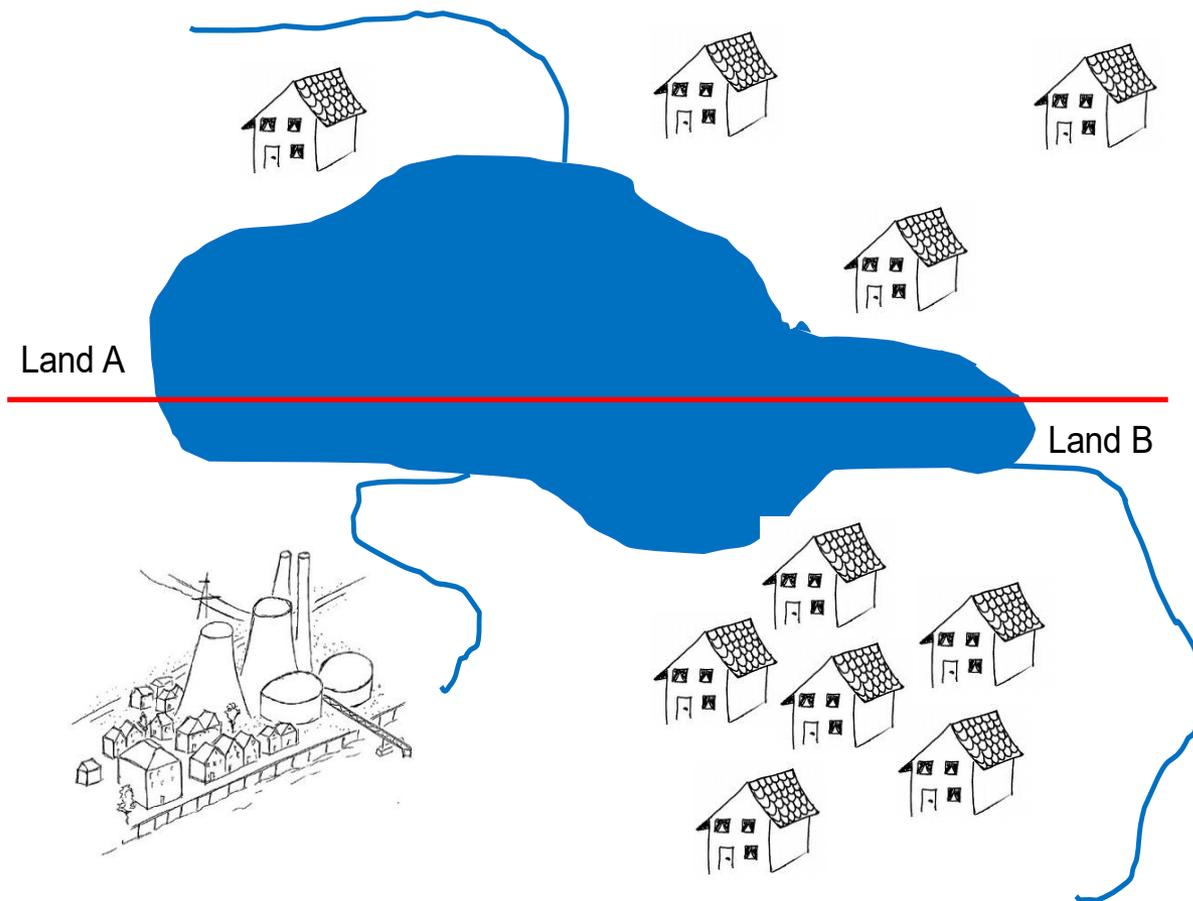
Grenzregionale Probleme und ihre Lösungen

Pareto, Kaldor und die Lösung von Grenzproblemen



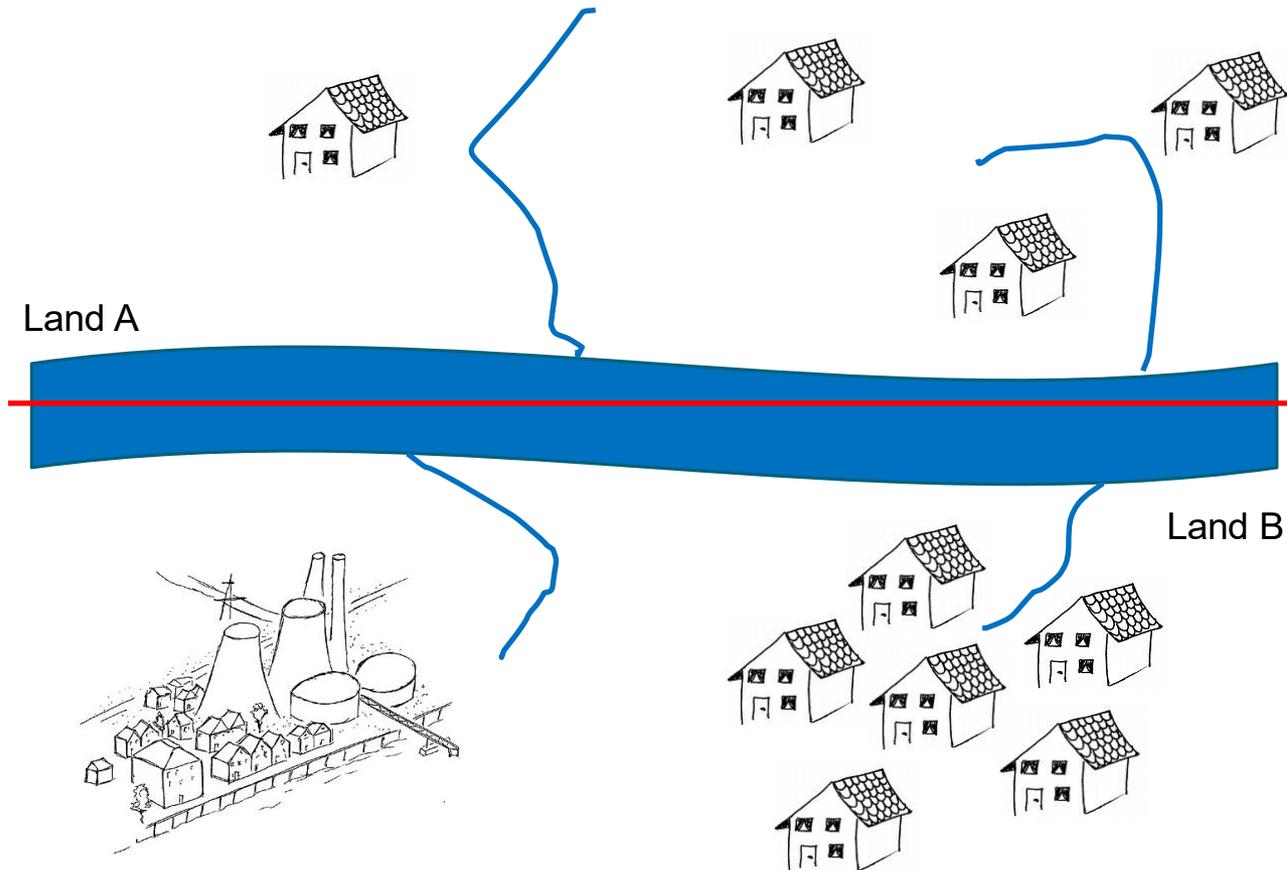


Beispiel 1: Das Allmende-Problem



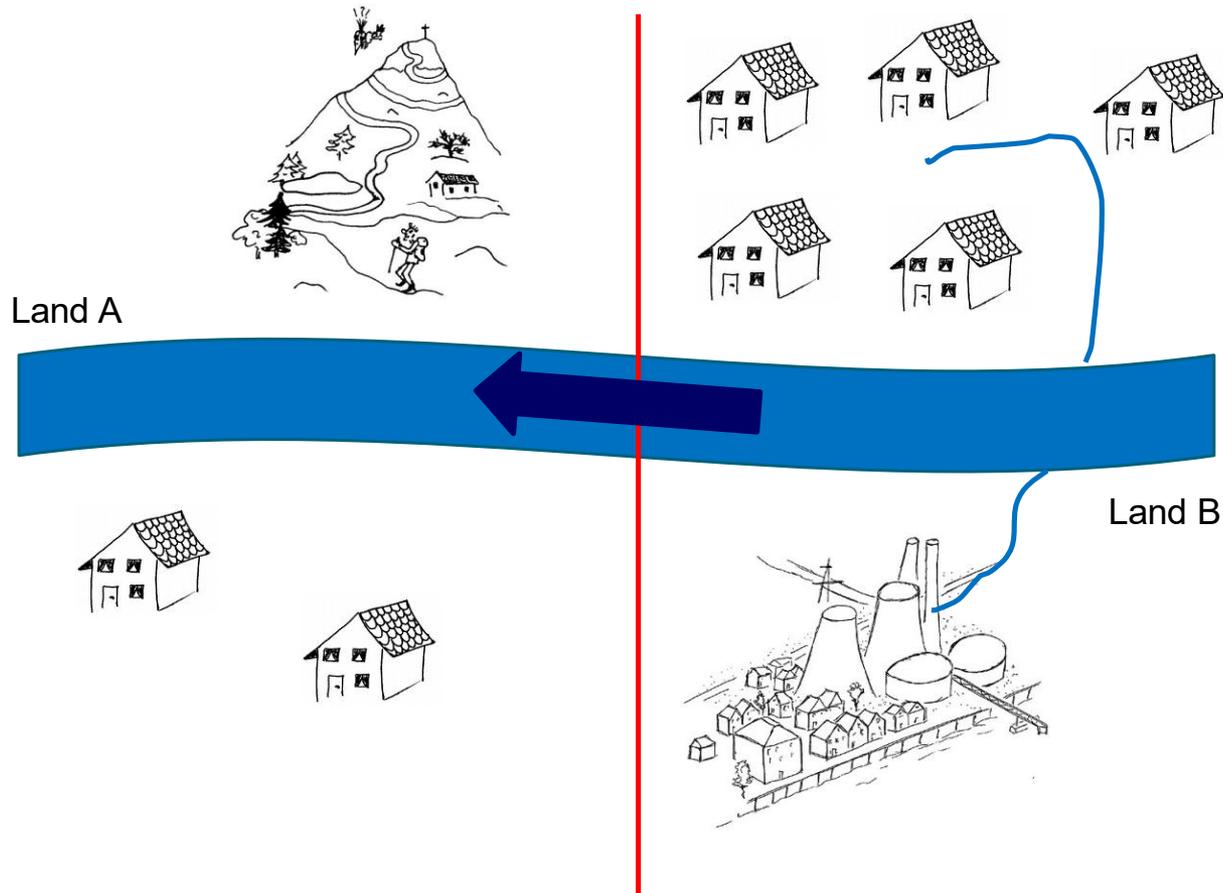


Beispiel 2: Das gleiche Problem





Beispiel 3: Das grenzüberschreitende Problem





Problemkonstellation als Basis regionale Kooperation

1. Allmende-Problem

- Notwendigkeit der regionalen Kooperation, da solche Probleme nur gemeinsam gelöst werden können. Dabei besteht immer die Schwarzfahrer-Problematik.

2. Gleiches Problem

- Einfachste Basis für die Kooperation. Grundlage kann z.B. gegenseitiges Lernen von einander sein oder effizientere Leistungserstellung.

3. Grenzüberschreitendes Problem

- Erfordert hohe Kooperationsbereitschaft und vor allem Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren. Möglichkeit von „Package Deals“.



Hochwasserschutzprojekt Rhesi: Problemaufriss



- **Problem:** Hochwassergefahr durch den Alpenrhein auf der internationalen Strecke zwischen Österreich und der Schweiz notwendig (Schadenspotenzial rd. 8.6 Mrd. Euro).
- **Projekt:** «Erholung und Sicherheit» - Erhöhung der Abflusskapazität durch Dammbrückungen auf 26 km im Zeitraum 2011-2040; Investitionen rd. 900 Mio. Euro) und verbesserte Zugänglichkeit. Vorplanungen 2018 abgeschlossen
- **Organisation:** Internationale Rheinregulierung (langjährige Zusammenarbeit auf Grundlage des Staatsvertrags von 1892!)
- **Interessenkonflikte:** V.a. sektoral wegen Verlust von Landwirtschaftsflächen, Sicherung Trinkwasserversorgung, Zugänglichkeit versus Ökologie.

Fotos: [Internationale Rheinregulierung](#): Visualisierung Fussach-Hard



Hochwasserschutzprojekt Rhesi: Erfolgsfaktoren



2018 konnte die Vorplanung («Generelles Projekt») im weitgehenden Konsens abgeschlossen werden. Wichtige **Erfolgsfaktoren** dafür waren:

- **Paritätische Projektstruktur** (Steuerungsgruppe, Projektteam, Rheinbauleiter in jeweiligen Verwaltungen).
- Umfangreiche **Beteiligung** aller Interessensgruppen und der Bevölkerung in unterschiedlichen Formaten (Rheinfohren, Werkstätten).
- **Einbindung der Politik** in einem Projekt-beirat (Landes bzw. Kantons- und Gemeindeebene).

Hemmnisse: Ein hoher Koordinationsaufwand ist mit den nationalen Unterschieden bei Planungs- und Verwaltungsverfahren verbunden.



Gewässerschutz Bodensee: Problemaufriss



Foto Pixabay.com

- **Problem:** Anlass war die Gefährdung des Bodensees als Trinkwasserspeicher u.a. durch stark wachsende Phosphoreinträge seit den 1950er-Jahren.
- **Projekt:** Umsetzung eines ganzheitlichen Gewässerschutzes durch alle Anrainer-staaten.
- **Organisation:** Zusammenarbeit von Deutschland, Schweiz, Österreich und Liechtenstein in der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) seit 1959.
- **Interessenkonflikte:** Vielfältige Nutzungen, die Gewässerqualität beeinträchtigen, u.a. Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Schifffahrt/Motorsport etc..



Gewässerschutz Bodensee: Erfolgsfaktoren



Es konnten in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Vorschriften und Massnahmen vereinbart, koordiniert und angestossen werden, die zum guten Zustand des Ökosystems Bodensee beitragen. Erfolgsfaktoren liegen dabei auf unterschiedlichen Ebenen:

- **Regelungen:** Bodenseerichtlinien für den Gewässerschutz sichern ein einheitliches Vorgehen der Anrainerstaaten.
- **Netzwerke:** Aus der IKGB hat sich eine starke transnationale Fachallianz für Interessen des Gewässerschutzes entwickelt (z.B. Emissionsgrenzwerte für Motorboote).
- **Ideell:** Das «Narrativ» des Bodensees als Trinkwasserspeicher ist mittlerweile Begründung für vielfältige Kooperationen in der Vierländerregion.

Foto: IKGB (2009): Renaturierungsleitfaden Bodenseeufer, Beispiel Uferstr. Friedrichshafen



EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg: Problemaufriss



Bildnachweis: www.euroairport.com

- **Problem:** Standortsuche für Flughafenneubau in Basel scheitert (1930er Jahre).
- **Projekt:** Binationaler Flughafen - Frankreich stellt Gelände, Schweiz finanziert Bauten und technische Infrastruktur. Staatsvertrag 1949.
- **Organisation:** Aufteilung des Flughafenbetriebs in zwei Sektoren; paritätisch besetzte Verwaltungsgremien; seit 1987 Einbindung Deutschlands in trinationalen Beirat.
- **Interessenkonflikte:** u.a. Steuer- und arbeitsrechtliche Ausnahmeregelungen für den Schweizer Sektor; fehlender grenzüberschreitender Mechanismus für Fluglärmerschädigungen.



EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg: Erfolgsfaktoren



Foto: Europairport

Folgende Faktoren haben die Entstehung und Entwicklung des gemeinsamen Flughafens erleichtert:

- grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgrund **Win-Win-Situation** (Land gegen Infrastruktur).
- **Verknüpfung komparativer Standortvorteile** – Kombination des französischen Arbeitskräfteangebots mit unternehmensseitig attraktivem Arbeits- und Steuerrecht – führt zu einer starken Dynamik des Schweizer Flughafenteils.
- **Regionale Koalition** ermöglicht Kompromisse bei bilateralen Konflikten auf nationaler Ebene (zuletzt: Steuerstreit 2014).

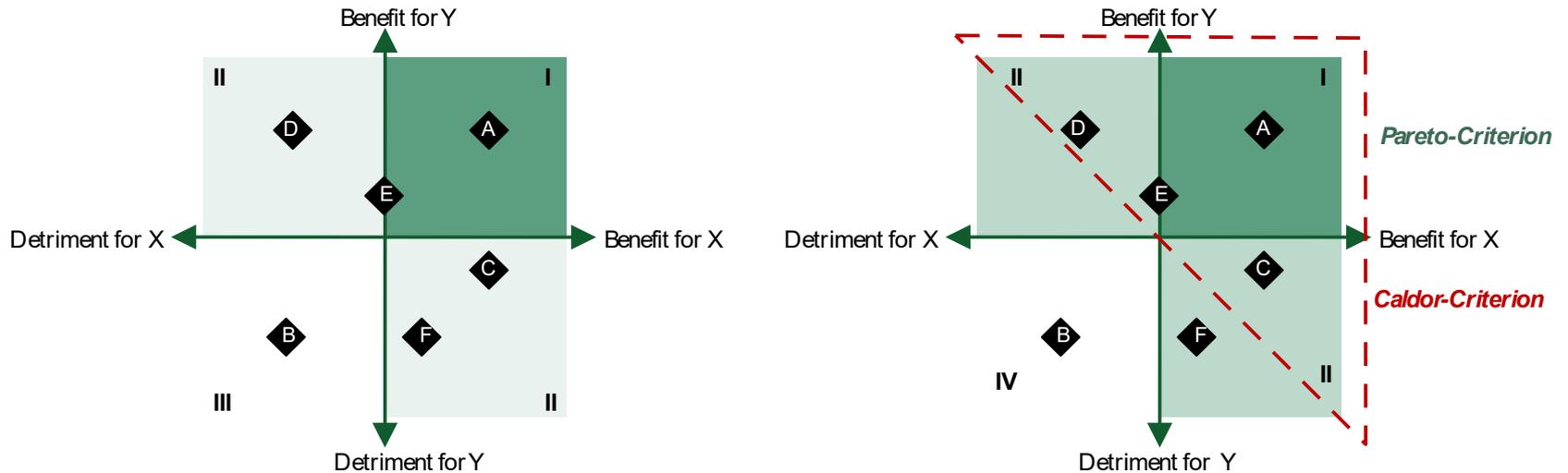


Leasons Learned

- Kooperation über Grenzen ist immer mit Mehraufwand bzw. Kosten verbunden. Sie ist nie ein Selbstläufer. Je nach Problemkonstellation ist sie jedoch unterschiedlich wahrscheinlich.
- Gegenseitige Abhängigkeiten oder gleiche Problemlagen sind gute Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Kooperation.
- Gemeinsame Institutionen sind wichtig: (1) Sie bilden einen Rahmen für Informationsaustausch, Koordination oder Kooperation (2) Neben diesem instrumentellen Charakter können sie jedoch auch zur Entwicklung einer grenzüberschreitenden Identifikation beitragen («Trinkwasserspeicher Bodensee»).
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit «vor Ort» wird auch durch andere Arenen (z.B. Nationalstaat) beeinflusst, was teilweise zusätzliche Hindernisse mit sich bringen kann, aber auch strategisch genutzt werden kann (Mehrebenen-Problematik).

Anforderungen für die Zukunft

Pareto, Kaldor und die Lösung von Grenzproblemen





Ein neues Grundverständnis der grenzüberschreitenden Kooperation?

