

Die Stärke schwacher Netzwerke.

Entwicklung und aktuelle Situation der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der Regio Bodensee

Roland Scherer & Klaus-Dieter Schnell

1 Hintergrund¹

Seit geraumer Zeit ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten. Auch die Regio Bodensee wird seit einigen Jahren intensiv analysiert. Die Eigenheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee sind allerdings in der Fachliteratur bislang nur am Rande erwähnt worden: beispielsweise führt der deutsche Raumordnungsbericht 2000 die Regio Bodensee in einer Übersichtskarte der Grenzregionen nicht direkt auf und stuft die Zusammenarbeit unter ‚sonstige grenzüberschreitende Arbeitsgemeinschaften‘ ein.² Dies erstaunt, da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Bodensee auf eine sehr lange Tradition zurückblicken kann.³ Verschiedentlich wurde die Bodenseeregion sogar als „Modell“ für eine aktiv gestaltende Grenzregion angesehen. Die Stärke der Grenzkooperation am Bodensee liegt dabei – wie im folgenden dargestellt wird – in ihrer vergleichsweise informellen Struktur.

Das Kapitel 2 dieses Praxisberichtes stellt die strukturellen und politischen Eigenheiten der Bodenseeregion dar und geht auf die geschichtliche Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation ein. Im Kapitel 3 werden die wichtigsten Gremien und Institutionen der Zusammenarbeit kurz dargestellt. Dabei orientieren wir uns methodisch an den Kategorien zur Darstellung grenzüberschreitender Gremien, wie sie von *Blatter*⁴ entwickelt wurde. Er unterscheidet zwischen den vier Idealtypen *Commission*, *Connection*, *Coalition* und *Consociation*.⁵ Die Kategorisierung erfolgt einerseits anhand des Formalisierungsgrades (*loosly organized systems versus tightly organized systems*) und andererseits an der dominierenden Orientierung der Kooperation (*instrumentell versus identifikatorisch*). Im Kapitel 4 werden die treibenden Kräfte der grenzüberschreitenden Kooperation am Bodensee identifiziert und ihre Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Zum Abschluss beleuchten wir absehbare Entwicklungen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Regio Bodensee.

¹ Der vorliegende Praxisbericht wurde nicht von Mitgliedern der grenzüberschreitenden Institutionen in der Regio Bodensee verfasst. Die Autoren dieses Berichtes arbeiten aber seit vielen Jahren beratend an wichtigen Kooperationsprojekten mit (INTERREG III, Bodensee Agenda 21 etc.). Die Autoren möchten sich an dieser Stelle bei all denen bedanken, die nicht nur für diesen Aufsatz Informationen zur Zusammenarbeit am Bodensee beisteuern.

² Raumordnungsbericht 2000, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

³ Ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee findet sich bei Müller-Schnegg, Heinz (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Hallstadt: Rosch sowie bei Scherer Roland, Müller Heinz (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz: Das Beispiel Bodensee. EURES discussion paper Freiburg i. Brsg..

⁴ Blatter, Joachim (2000): Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika; Reihe Weltpolitik im 21. Jahrhundert Band 5; Baden-Baden: Nomos

⁵ Für eine ausführliche Darstellung der Inhalte dieser Kategorien siehe den Beitrag von *Joachim Blatter* in diesem Band.

2 Ausgangssituation

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion ist von einigen Konstanten geprägt: es handelt sich um eine landschaftlich homogene Region, in der Menschen gleicher Sprache und mit den selben kulturellen Wurzeln zusammenleben. Bodensee und Rhein bilden seit Menschengedenken eine natürliche Grenze, die die Region prägt. Diese natürliche Grenze trennt jedoch die Region nicht nur räumlich, sie hat auch Verbindendes, wie im folgenden dargestellt wird. Das trennende Element Wasser wird so zu einer – wie es *Remigio Ratti*⁶ bezeichnet hat – Kontaktzone, die zu einem Wissenstransfer über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg führt.

Zum Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich mit der „Regio Bodensee“ ein grenzüberschreitender Handlungsraum etabliert. Sie ist politisch-administrativ abgegrenzt und besteht aus insgesamt 14 Teilregionen der vier Staaten Deutschland, Schweiz, Österreich und Liechtenstein. Innerhalb dieses Gebietes lebten zu Beginn des Jahres 2000 mehr als 3,5 Millionen Menschen. Die Regio Bodensee hat kein eigentliches Zentrum, sondern ist durch eine polyzentrischen Siedlungsstruktur gekennzeichnet – auch wenn sich seit dem Jahr 1998 der Kanton Zürich und damit der grösste Teil der Metropolregion Zürich zur Regio Bodensee rechnet.



Unter föderalistischen Gesichtspunkten ist die Region ein sehr heterogenes Gebilde:

- ➔ Mit dem Fürstentum Liechtenstein ist ein souveräner Nationalstaat beteiligt
- ➔ In Österreich und in der Schweiz sind mit dem Land Vorarlberg und den sechs Schweizer Kantonen jeweils subnationale staatliche Einheiten beteiligt.
- ➔ Den deutschen Teil der Region bildet die kommunale Ebene mit sechs Landkreisen, die Teile damit nur Teile der beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern.

⁶ Ratti, Remigio (1996): Le nuove frontiere e la cooperazione transfrontaliera. Geographica Helvetica, Nr. 2, S. 99-101

Dieses Ungleichheit der politischen Ebenen hat grosse Auswirkungen auf die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee. Dies gilt besonders für das starke Gewicht staatlicher Institutionen innerhalb der grenzüberschreitenden Netzwerke.

3 Grenzüberschreitende Netzwerke in der Regio Bodensee

3.1 Entwicklung der Zusammenarbeit in der Regio Bodensee

Die Geschichte des Bodenseeraums als Region im Bewusstsein ihrer Bewohner ist trotz der gemeinsamen kulturellen Wurzeln eher jüngeren Datums. Sie beginnt im 19. Jahrhundert und hat bis Ende des vergangenen Jahrhunderts vier wesentliche Entwicklungsschübe erlebt:

Die Entstehungsphase (ca. 1850 – 1918)

Im Gefolge der Industrialisierung ergibt sich ein erhöhter Regelungsbedarf und die ersten internationalen Gremien und Verträge werden initiiert. Einer der damaligen wirtschaftlichen Triebkräfte ist die Dampfschifffahrt auf dem Bodensee. Sie bewirkt ein rasches Anwachsen von Unternehmenskooperation und Handelsbeziehungen. Weiter erfordern die Regulierung der Schifffahrt auf Bodensee und Rhein und später der Bau der Eisenbahnen einen zwischenstaatlichen Rechtsrahmen. 1857 wird in einem ersten Staatsvertrag die Regulierung des Abflusses des Bodensees zwischen dem Grossherzogtum Baden, den Königreichen Württemberg und Bayern, dem Kaiserreich Österreich-Ungarn und der Schweizerischen Eidgenossenschaft geregelt. Die selben Partner plus das Fürstentum Liechtenstein treffen 1893 das „Übereinkommen betreffend die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Bodensee“, die die Grundlage für die bis heute aktive Internationale Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei (IKBF) ist.⁷

Nach dem Eisenbahnbau bieten sich ganz andere wirtschaftliche Möglichkeiten: Die Schweizer kaufen nun ihr Getreide in Osteuropa und später in Amerika. Die Dampfschiffe transportieren nun keine Waren mehr – dafür die ersten Touristen. Einheimische und Kurzurlauber können mit Bahn und Schiff jetzt einfacher die Vorzüge der Landschaft geniessen. Der erwachenden Bodenseetourismus führt rasch zur Gründung von Kooperationen auf Gemeinde- und Verbandsebene. 1902 schliessen sich 74 Gemeinden zum Internationalen Bodensee-Verkehrsverein (IBV) zusammen – quasi als Dachorganisation einer der ersten Internationalen Destinationen.

Ebenfalls in diese Zeit der steigenden Mobilität fallen die Gründungstreffen etlicher Organisationen, wie die Treffen der Feuerwehrleute, der Turner, der Fischer, der Segler und Offiziere. 1905 bildet sich die erste politische Bodensee-Organisation, die Sozialistische Bodensee-Internationale. Andere Parteien und Verbände folgen. Für die Elektrizitätsversorgung wurden an allen Grenzen am Bodensee weitere Kooperationen gegründet.

Diese Zeit des wirtschaftlichen Zusammenwachsens endet abrupt mit der Schliessung der Grenzen im ersten Weltkrieg. Konkurrenzverhältnisse blockierten die grenzüberschreitende Kooperation während der Weltwirtschaftskrise. Im Dritten Reich reagierte die Schweiz auf

⁷ Vgl. ausführliche Darstellung bei Blatter, Joachim (2000) a.a.O.

die Politik der Nationalsozialisten mit dem Bau eines Grenzzaums. Die Nazis ihrerseits unterbanden jeden Versuch regionaler Gremien, zusammenzuarbeiten, mit Verboten.

Die Umweltphase (1955-1975)

Den nächsten Entwicklungsschub erfährt die grenzüberschreitende Kooperation am Bodensee, als grundlegende Konflikte zwischen wirtschaftlichem Wachstum und dem Schutz der Landschaft und des Trinkwassers auf die politische Tagesordnung drängen. Mitte der fünfziger Jahre war die Schadstoffbelastung immens gestiegen: der Bodensee drohte ‚umzukippen‘. Gleichzeitig rufen geplante wirtschaftliche Grossprojekte, wie die Schiffbarmachung von Hochrhein und Bodensee, der Bodensee-Neckar-Stollen, die Bodensee-Brücke zwischen Meersburg und Konstanz oder die ENI-Erdölpipeline zwischen Genua und Ingoldstadt neue grenzüberschreitende Koalitionen auf den Plan.

Die Sorge um die Lebensgrundlagen macht neue Gespräche und Vereinbarungen möglich und führt zur Gründung neuer Institutionen. Die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee IGKB (gegründet 1959) und das „Übereinkommen zum Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung“ vom Oktober 1960 sind Zeugen dieser Entwicklung. Auf Akteursebene setzen sich in dieser Phase die deutschen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg als eigenständige aussenpolitische Akteure im Gewässerschutz durch. Neben den staatlichen Akteuren bildet sich 1968 eine weitere Koalition für den Schutz des Trinkwassers: die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein (ABR). Ihr ist es zu verdanken, dass die erwähnten Grossvorhaben zu Gunsten eines besseren Gewässerschutzes verhindert werden.

Weitere Beispiele für grenzüberschreitende Koalitionen sind die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Natur- und Landschaftsschutz (gegründet 1961) oder die Arbeitsgemeinschaft Naturschutz Bodensee ANB (1971), die von privaten Umweltschutzorganisationen getragen wird.⁸ Die Umweltphase zeichnet sich auch dadurch aus, dass die ersten technische Infrastrukturinstitutionen über die Staatsgrenzen hinweg entstehen, wie z.B. die Gemeinschaftskläranlage Randen.⁹

Die Planerphase (1970 – 1990)

Ein interessanter Streit führt in den siebziger Jahren zur Gründung der zentralen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es ging damals um die Besetzung einer neuen Politikarena, der grenzüberschreitenden Raumordnung. Entstanden war diese durch die Forderung der ersten europäischen Raumordnungsministerkonferenz im September 1970 an die Regionen, grenzüberschreitende Raumordnungskommissionen zu gründen. Die Konkurrenten sind dabei einerseits die kommunalen Akteuren, andererseits die staatlichen Verwaltungen. Der parteilose Landrat des (damaligen) Landkreises Wangen im Allgäu, Walter Münch, geht in die Offensive, als er – zusammen mit sozial- und freidemokratischen Kommunalpolitikern –

⁸ Ausführliche Darstellungen der Umweltpolitik am Bodensee finden sich bei Drexler, Albert Maria (1980): Umweltpolitik am Bodensee; Konstanz oder Scherer, Roland & Müller, Heinz (1994) a.a.O., sowie für den Gewässerschutz am Bodensee bei Blatter, Joachim (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Bodensee. EURES discussion paper; Freiburg im Brsg.

⁹ Die Gemeinschaftskläranlage der schweizerischen Gemeinde Stein am Rhein und der deutschen Städte Singen und Gottmadingen wurde ohne einen – eigentlich notwendigen – Staatsvertrag gebaut und betrieben. Erst bei der Erweiterung der Kläranlage gut 25 Jahre später schlossen die Schweizerische Eidgenossenschaft und das Land Baden-Württemberg eine entsprechende Vereinbarung.

den internationalen Planungsverband „Euregio Bodensee“ ins Leben ruft. Sein Vorstoß ist aber zum Scheitern verurteilt, da er bei führenden CDU-Politikern am westlichen Bodensee auf starke Vorbehalte stößt. Die staatliche Ebene, allen voran der baden-württembergische CDU-Ministerpräsident Filbinger, ergreift die Gegeninitiative und lädt am 14.1.1972 über 100 Personen zur „Bodenseekonferenz“ nach Konstanz ein – darunter Regierungsvertreter aller angrenzenden Länder und Kantone. Dieser Kreis beschliesst, sich nunmehr als ständige „informelle Plattform“ zur „Behandlung von Fragen der Raumordnung und des Umweltschutzes“ zu treffen. Dies tat man in der Folge allerdings nur zwei Mal. Erst sieben Jahre später, 1979, wird eine „vertiefte und regelmässige Zusammenarbeit“ vereinbart und das Gremium in „Internationale Bodenseekonferenz“ (IBK) umbenannt. Der Arbeitsschwerpunkt der IBK ist zunächst der Umwelt- und Gewässerschutz.¹⁰ Damit ist die zentrale Plattform der grenzüberschreitenden Kooperation am Bodensee geschaffen. Auffällig ist dabei, dass auf deutscher Seite die Politiker aus dem ‚fernen Stuttgart‘ dominieren und zunächst nicht ein Vertreter aus der Bodenseeregion selbst an der Plattform beteiligt ist.

Während der ‚Planerphase‘ werden weitere, für die folgenden Jahren wichtige, grenzüberschreitende Kommission gegründet: die deutsch-schweizerische Raumordnungskommission (DSRK) und die deutsch-österreichische Raumordnungskommission (DÖRK). Beide Institutionen verfügen über eine formelle staatsrechtliche Grundlage. Sie werden von den nationalen Regierungen mit Planern und Ingenieuren besetzt. Dabei wird interessanterweise mit der Regionalplanung auch die regionale Ebene beteiligt – auch wenn diese Beteiligung offiziell zunächst nicht vorgesehen war. Die territoriale Optik und der multisektorale Ansatz dieser Kommissionen bestimmt in den folgenden Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Bodensee. Die DSRK und DÖRK verabschieden mit dem „Internationalen Leitbild für das Bodenseegebiet“ (1982) erstmals in einer europäischen Grenzregion Leitsätze für die Entwicklung von Raum, Wirtschaft und Umwelt. Umgesetzt werden soll das Leitbild von den Raumplanungsstellen der Länder und Kantone, den Gemeinden und den Regionen. Zudem soll es als Grundlage für die jeweilige Raumplanung der Teilregionen dienen.

Die INTERREG-Phase (1990 – 2000)

Die nächste Hochphase für die grenzübergreifende Kooperation beginnt anfangs der 90er Jahre mit dem „Aufbruch nach Europa“¹¹. Damit verbunden ist eine massive Intensivierung der Zusammenarbeit und die Gründung zahlreicher neuer Gremien.

Die öffentliche Diskussion zu dieser Zeit ist geprägt vom Fall der Mauer, vom heran nahenden europäischen Binnenmarkt und von der Erkenntnis, dass eine Neupositionierung der Bodenseeregion in Europa notwendig ist. 1991 entsteht der „Bodenseerat“, der sich selbst als Ergänzung zur IBK und somit als „Volkes Stimme“ begreift.¹² Die Zusammensetzung des Bodenseerates folgt der selektiven Auswahl der Initiatoren. Politisch versteht sich der Boden-

¹⁰ Vgl. Blatter (2000) a.a.O. sowie IBK-Kurzprofil (1999)

¹¹ So der Titel des 1. Bodenseeforums am 9./10. 11. 1989, ein 2. Bodenseeforum folgte im Sommer 1991. In den Bodenseeforen fanden sich vornehmlich Kommunalpolitiker, Unternehmer und Wissenschaftsvertreter zusammen, um der wirtschaftlichen Kooperation Impulse zu verschaffen.

¹² Südkurier vom 25.11.1991.

seerat als ‚Bürgerinitiative‘, dessen Mitglieder ‚durch ihre Tätigkeiten legitimiert‘ sind, in die sie ‚fast ausnahmslos durch Wahlen gelangt sind‘.¹³

Mit der Gründung des Bodenseerates kommt eine kräftige Bewegung in das System der grenzüberschreitenden Kooperation am Bodensee. Die IBK beschliesst eine Intensivierung ihrer Zusammenarbeit, stellt ein laufendes Budget auf und gründet neue Kommissionen für „Wirtschaft“ sowie „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ – die Kernthemen des Bodenseerates. Die IBK bietet dem Bodenseerat und anderen neuen Kooperationen die Zusammenarbeit an. Als wichtigsten Meilenstein der Entwicklung initiiert die IBK die Fortschreibung des Bodenseeleitbildes (1994), auch um den zahlreichen entstehenden Kooperationen eine gemeinsame Richtung und Identifikation an zu bieten.

Neben der IBK reagiert weitere Interessengruppen auf die Gründung des Bodenseerates: die Umweltverbände gründen den Umweltrat Bodensee (1993) und die Mitglieder der Länder- und Bundesparlamente treffen sich erstmals, hellhörig geworden ob der selbsternannten Konkurrenz in Sachen „Volksvertretung“.

Neben dem Entstehen neuer Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation sind es vor allem zwei übergeordnete politische Ereignisse, die in dieser Phase die Neuformation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee dominieren:

- Das Nein der Schweiz zum EWR-Beitritt im Referendum von 1992 und die daraus entstehenden Bemühungen der Grenzkantone durch eine eigene aktive Außenpolitik den befürchteten negativen Auswirkungen dieses Neins entgegenzuwirken.
- Der Beschluss der Europäischen Kommission, mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG ein Förderprogramm für Grenzregionen aufzulegen.¹⁴ Dadurch stehen Finanzmittel in beachtlichem Umfang für grenzüberschreitende Projekte zur Verfügung. Im Rahmen von INTERREG und INTERREG II werden im Zeitraum von 1993-2000 über 140 Projekte mit einem Gesamtetat von rund 25 Millionen Euro gefördert.

Da die Gemeinschaftsinitiative mit INTERREG III A weitergeführt wird, kann davon ausgegangen werden, dass mit Hilfe der Brüsseler EU-Gelder weitere grenzüberschreitende Projekte angestoßen und diese Phase noch weiter andauern wird.

Die Bereitstellung der INTERREG-Mittel stellt eine Initialzündung für eine Ausweitung der der grenzüberschreitenden Kooperation in der Bodenseeregion dar. Eine Analyse der INTERREG II-Projekte zeigt, dass neue Akteure für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gewonnen werden konnten und die in der Vergangenheit zu beobachtende Dominanz des administrativen Systems in gewissen Bereichen aufgeweicht wurde.

3.2 Überblick über die organisatorische Zusammenarbeit

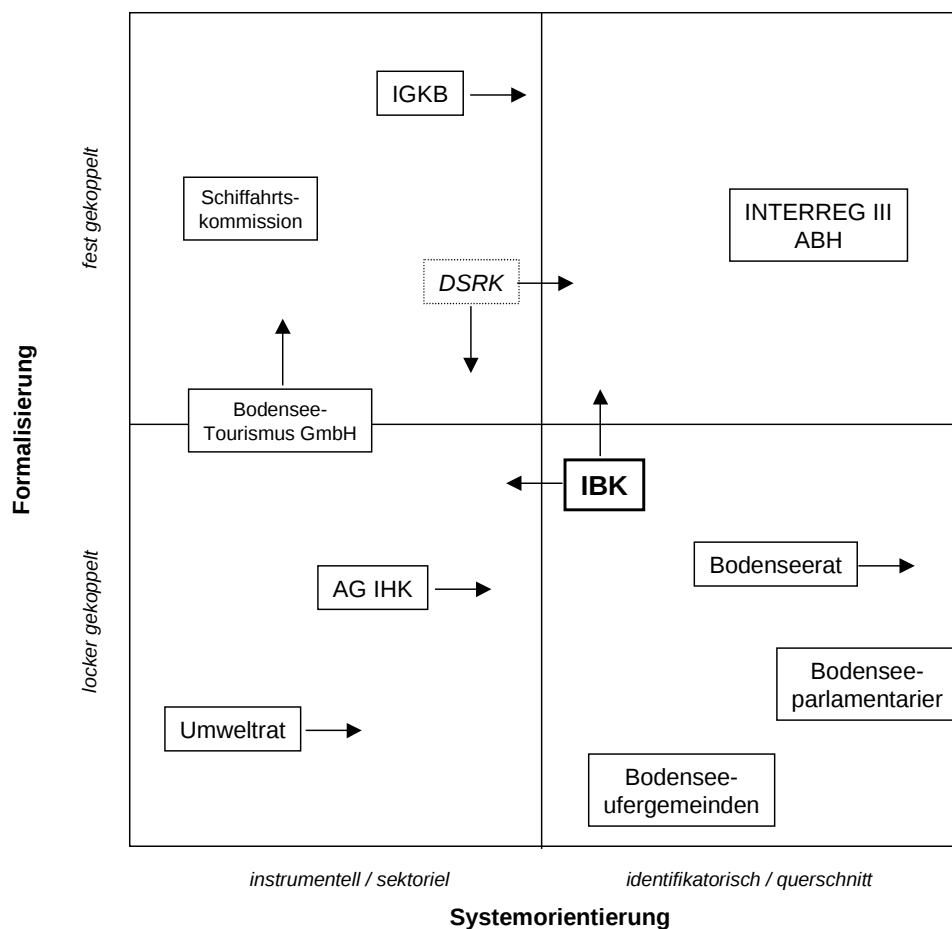
Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion ist heute von einer Vielzahl von Kooperationen geprägt. *Müller-Schnegg* identifizierte bereits 1994 über 250 unterschiedliche Institutionen und Gremien, die in der Bodenseeregion auf verschiedenen Ebenen grenz-

¹³ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Gründungsforums des Bodenseerates vom 25. September 1991 auf der MS Mainau.

¹⁴ Auch die Schweiz partizipiert in erheblichem Masse an der INTERREG-Gemeinschaftsinitiative. Analog zu den EU-Geldern erhalten die Schweizer Partner an INTERREG-Projekten Mittel aus dem Bundeskredit INTERREG. Hierzu standen für den Zeitraum von 1995-1999 insgesamt 24 Millionen CHF für die gesamte Schweiz zur Verfügung.

überschreitenden operieren: von losen Akteursnetzen und zielorientierten Koalitionen über internationale Verbände bis zu zwischenstaatlichen Kommissionen und Verwaltungsgemeinschaften.¹⁵ Neuere Erfassungen¹⁶ legen nahe, dass diese Zahl heute bei weit über 300 Kooperationen liegt. In der folgenden Übersicht wurde versucht, die zentralen politisch-administrativen Gremien und Institutionen der Regio Bodensee darzustellen.

Die in der Abbildung dargestellten Pfeile symbolisieren dabei aktuelle Entwicklungstendenzen, die bei den einzelnen Gremien und Institutionen derzeit beobachtet werden können. Beispielsweise tendiert die Internationale Bodenseekonferenz (IBK), als zentrale Institution der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zu einer stärkeren Formalisierung (Professionalisierung der Geschäftsstelle). Gleichzeitig führt eine verstärkte Sacharbeit in den IBK-Kommissionen zu einer eher instrumentell als querschnittsorientierten Kooperation.



¹⁵ Vgl. Müller-Schnegg, Heinz, (1994) a.a.O.

¹⁶ Vgl. die laufend aktualisierte Erhebung des Regio-Büros Konstanz zu den „Grenzübergreifenden kooperativen Aktivitäten in der REGIO BODENSEE“

3.3 Die Internationale Bodenseekonferenz

Als zentrale Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat sich die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) der Regierungschefs der Länder und Kantone etabliert. Interessanterweise operiert die IBK ohne eine formelle Rechtsgrundlage, etwa in Form eines Staatsvertrages. Darin unterscheidet sich die IBK von ähnlichen Gremien anderer Regionen, wie etwa der Oberrheinkonferenz. Im Fehlen eines formellen Fundaments zeigt sich ein generelles Kennzeichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee: Sie basiert eher auf Kooperation und auf Netzwerke als auf formal-rechtlichen Grundlagen.

Zielsetzung

Gemäß ihren Statuten hat sich die IBK die folgenden Ziele gesetzt:

- Erhaltung und Förderung der Bodenseeregion als attraktiver Lebens-, Natur-, Kultur-, und Wirtschaftsraum
- Stärkung der regionalen Zusammengehörigkeit
- Regionaler Beitrag zur Überwindung von Grenzen
- Erarbeitung grenzübergreifender gemeinsamer Politikbereiche und Projekte
- Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Institutionen im Bodenseeraum

Geschichtliche Entwicklung

Die IBK wurde, wie bereits erwähnt, 1972 als informelle Plattform zur Diskussion von Raumordnungs- und Umweltschutzfragen auf baden-württembergische Initiative gegründet. Auf dem Gründungstreffen wurde zwar eine Resolution verabschiedet, die die Bodenseekonferenz als ständige Einrichtung festhielt. Die Ziele und Aufgaben wurden allerdings weitgehend offengelassen. 1978 kommt es zu einer vertieften politischen Zusammenarbeit. Neben den bereits stattfindenden Treffen auf Beamtenebene sollen nun regelmäßig Zusammenkünfte auf politischer Ebene abgehalten werden. Am informellen und losen Charakter der IBK ändert sich jedoch nichts.

Ein erster Schritt in Richtung Formalisierung findet 1990 statt. Erstmals werden ein Organisationsstatut und Leitlinien verabschiedet, welche bis heute – mit Überarbeitungen 1994 und 1998 – die Grundlage für die Zusammenarbeit bilden. Das Organisationsstatut von 1990 nennt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausdrücklich als Mittel, um gemeinsame Fragen zu behandeln und die Zusammengehörigkeit des Bodenseeraumes zu stärken.

Ein wichtiger Meilenstein in der inhaltlichen Arbeit der IBK ist die Verabschiedung des Bodenseeleitbildes im Jahre 1994.¹⁷ Darin verpflichtet sich die IBK, die vielfältigen Entwicklungschancen der Bodenseeregion sozial- und umweltverträglich zu fördern, die nationalen

¹⁷ Vorläufer dieses Bodenseeleitbildes war das ‚Internationale Leitbild für die Bodenseeregion‘, das von Deutsch-Schweizerischen und der Deutsch-Österreichischen Raumordnungskommission im Jahre 1982 verabschiedet wurde. Wegen der hohen Formalisierung dieser Kommissionen hatte dieses Leitbild quasi-staatsvertraglichen Charakter. Interessanterweise folgte dem Arenenwechsel zwischen Raumordnungskommissionen und IBK keinerlei grössere Diskussion. Dies ist mit der hohen personellen Verflechtung zwischen den Gremien erklärbar.

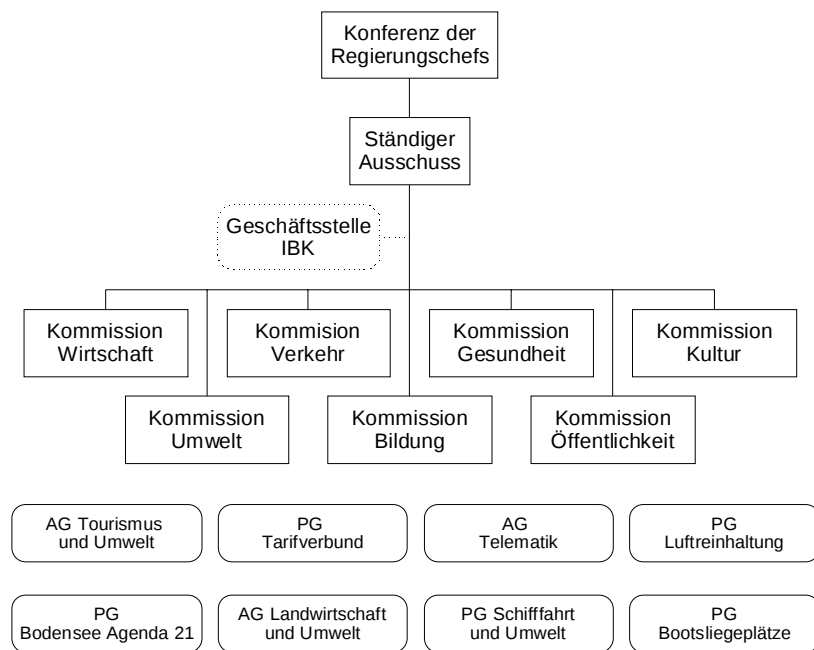
Grenzen zu überwinden und bei den Bürgern das gemeinsame Bewusstsein zu stärken. Das Bodenseeleitbild zeigt die sachlichen Bereiche auf, von denen die ganzheitliche Entwicklung der Region abhängt, und es berücksichtigt die unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten und die verschiedenen strukturellen Verhältnisse. Es enthält Leitsätze als Zielvorstellungen, welche langfristig angelegt sind und offen für sich ändernde Verhältnisse und Erkenntnisse oder für sich wandelnde Bedürfnisse sein sollen. Es bildet den Rahmen für Planungen, Maßnahmen und Vorhaben in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung der Bodenseeregion und für räumliche und sachliche Entscheidungen. Das Bodenseeleitbild besitzt **keinerlei** staatsrechtliche Verbindlichkeit. Es stellt eine reine politische Willenserklärung der beteiligten subnationalen Gebietseinheiten.¹⁸ Die beteiligten Kantone und Länder sowie die deutschen Regionalplanungsverbände setzen die übergeordneten Zielsetzungen des Bodenseeleitbildes in ihren raumordnerischen Entwicklungskonzepten in verbindliche Vorgaben um.

Im Jahre 1998 treten der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein zur IBK bei, deren Gebiet sich so deutlich erweitert. Momentan diskutieren die IBK-Mitglieder eine neue Organisationsstruktur, die insbesondere auf eine Professionalisierung der bestehenden Gremienarbeit zielt. Am 7. Dezember 2001 fasst die Regierungschefkonferenz den Beschluss zur Einrichtung einer eigenständigen IBK-Geschäftsstelle.

Organisationsstruktur

In der folgenden Übersicht ist die derzeitige Organisationsstruktur der IBK schematisch dargestellt. Jede der hier aufgeführten einzelnen Gremien ist jeweils paritätisch mit Mitgliedern der beteiligten Bundesländer und Kantone besetzt. Auffällig ist, dass innerhalb der einzelnen Kommissionen ausschließlich Mitglieder aus der staatlichen Verwaltung teilnehmen. Vertreter von kommunalen Gebietskörperschaften oder auch Vertreter aus Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft sind **nicht** vertreten.

¹⁸ Zunehmend wird dem Bodenseeleitbild jedoch ein quasi-völkerrechtlicher Charakter zugerechnet. Der bayrische Verwaltungsgericht Augsburg entschied im Jahre 1999 in einem Streitfall zwischen dem Landkreis und der Stadt Lindau um die Erweiterung des Jachthafens zugunsten des Landkreises. Dieser hatte die geplante Erweiterung mit explizitem Hinweis auf die Vorgaben des Bodenseeleitbildes aus raumplanerischen Gesichtspunkten verweigert. Der Verwaltungsgerichtshof teilte diese Position und bescheinigte dem Bodenseeleitbild in seinem Urteil ausdrücklich eine staatsrechtliche Verbindlichkeit.



Im Mittelpunkt der IBK steht die Konferenz der Regierungs- und Ressortchefs. Dieser gehören die Regierungschefs der Mitgliedsländer und -kantone der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) oder ein anderes Mitglied der Regierung als Ständiger Vertreter an. Seit 1979 treffen sich die Regierungs- und Ressortchefs der IBK-Mitgliedsländer und -kantone regelmäßig einmal jährlich zur Konferenz. Sie beraten über wichtige gemeinsame politische Anliegen und Zielsetzungen der Bodenseeregion und beschließen das Arbeitsprogramm des kommenden Jahres. Die Regierungs- und Ressortchefs verabschieden auch Empfehlungen und Resolutionen, z.B. an die Bundesregierungen oder die europäischen Institutionen, um auf die Anliegen der Bodenseeregion im nationalen und internationalen Umfeld aufmerksam zu machen. Die Beschlüsse werden einstimmig gefasst. Neben der Konferenz der Regierungs- und Ressortchefs findet zusätzlich einmal jährlich eine mehr informelle Begegnung der Regierungs- und Ressortchefs, das sogenannte "Strategiegespräch", statt. Es bietet die Möglichkeit, in ungezwungenem Rahmen über neueste Entwicklungen und zu verfolgende Anliegen zu diskutieren. Vorsitzender in der IBK ist der Regierungs- oder Ressortchef eines Mitgliedslandes oder -kantones der IBK. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre.

Das zentrale Arbeitsgremium der IBK ist der ‚Ständige Ausschuss‘. Dieser versammelt leitende Beamte aus den Mitgliedsländern und -kantonen und agiert als vorbereitendes und ausführendes Organ der IBK. Er ist für die strategische Steuerung der IBK verantwortlich und tagt in der Regel dreimal pro Jahr. Der Ständige Ausschuss besteht aus je einem von den Regierungen der Mitgliedsländer und -kantone entsendeten Vertreter. Weiterhin gehören dem Ständigen Ausschuss Vertreter der deutschen Landkreise und/oder der Regierungsbezirke an. Im Bedarfsfall trifft ein "erweiterter" Ständiger Ausschuss zusammen, an dem zusätzlich die Vorsitzenden der Kommissionen und Projektgruppen teilnehmen. Der Vorsitz des Ständigen Ausschusses folgt dem Vorsitz der IBK. Dem entsprechenden Land obliegt jeweils die Führung des nicht fest eingerichteten Sekretariates. Die erwähnte IBK-Geschäftsstelle soll dem Ständigen Ausschuss als Stabsstelle zugeordnet werden.

Die inhaltliche Arbeit der IBK erfolgt in derzeit sieben Kommissionen. Jede dieser Kommissionen gibt sich jährlich ein Arbeits- und Finanzprogramm. Sie sind in der Regel mit leitenden Fachbeamten der betroffenen Länder- oder Kantonsressorts besetzt. Zur Bearbeitung spezifischer Probleme können vom Ständigen Ausschuss Projekt- oder Arbeitsgruppen mit einem befristeten Auftrag eingesetzt werden. Diese sind in der Regel jeweils einer der Kommissionen zugeordnet. In Ausnahmefällen, bei wichtigen Querschnittsaufgaben können sie auch als Stabsstellen dem Ständigen Ausschuss zugeordnet sein. Auch in den Arbeits- und Projektgruppen dominieren Akteure der staatlichen Verwaltung. Zunehmend werden hier jedoch auch einzelne Mitglieder von kommunalen Einrichtungen sowie aus der Wirtschaft oder aus NGOs eingebunden.

In der Regel werden alle Entscheidungen innerhalb der IBK nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefasst. Ausser dem Statut von 1994 existieren keinerlei verbindliche Vorgaben. Auch die Finanzierung der IBK wird im Statut geregelt und nicht etwa über eine staatsvertragliche Regelung.¹⁹ Die Kassenführung der IBK wird derzeit vom Land Baden-Württemberg übernommen.

Die einzelnen Mitglieder der Kommissionen und Arbeitsgruppen werden in der Regel von den einzelnen Landesverwaltungen bestimmt. Der Kommissions- resp. Arbeitsgruppenvorsitzende kann weitere Mitglieder berufen. Der Vorsitzende – alle Kommissionsvorsitzenden sind derzeit männlich – wird vom Ständigen Ausschuss eingesetzt. Auffällig ist bei der Besetzung der Kommissionen und Arbeitsgruppen, dass auf eine enge personelle Verflechtung mit anderen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee geachtet wird. Grundsätzlich besteht zwar keine Verpflichtung, dass andere Gremien institutionalisierten Einsitz in die Kommissionen und Arbeitsgruppen nehmen. In der Praxis hat sich aber eingebürgert, dass in der IBK zahlreiche Personen mit Doppelmitgliedschaften in anderen Gremien der grenzüberschreitenden Kooperation mitarbeiten. Hier zeigt sich wieder die starke netzwerkartige Struktur der grenzüberschreitenden Kooperation am Bodensee, die oftmals ohne stark formalisierte Vereinbarungen auskommt und stattdessen auf die einzelnen grenzüberschreitend agierenden Akteure gesetzt hat.

3.4 Aktuelle Schwerpunkte und Perspektiven

Zum Jahreswechsel 2001/2002 kristallisieren sich einige Sachthemen als Schwerpunkte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Regio Bodensee heraus. An drei dieser Themenbündel lassen sich exemplarisch Tendenzen im Kooperationssystem aufzeigen.

Der 1999 von der IBK unter Mithilfe verschiedener regionaler Initiativen angestossene Prozess *Bodensee Agenda 21* verstetigt sich mehr und mehr.²⁰ Die IBK hat mittlerweile eine Organisationsstruktur mit Geschäftsstelle und regionalen Anlaufstellen geschaffen, die – mit wissenschaftlicher Begleitung – um die Vernetzung der regionalen Akteure und Projekte besorgt ist. Zunehmend gelingt dadurch eine Integration der Interessen in der Zielentwicklung zwischen regionalen Akteuren und den (weiter entfernten) Zentralen der Bundesländer. Auch

¹⁹ Die IBK verfügt derzeit über einen Jahresetat von knapp 250.000 Euro (für Regiobüro und Öffentlichkeitsarbeit). Die Mitglieder beteiligen sich am Budget nach einem festen Finanzierungsschlüssel (Baden-Württemberg 33,3 %, Zürich 11,45 %, St. Gallen 11,45 %, Thurgau 11 %, Vorarlberg 9,2 %, Bayern 7,3 %, Schaffhausen 6,7 %, Appenzell AR 3,55 %, Liechtenstein 3,55 %, Appenzell IR 2,5 %). Dieser Schlüssel gilt generell auch für die Finanzierung von Projekten, sofern nichts anderes beschlossen wird (vgl. § 8: Budget, Statut der IBK).

²⁰ Homepage der Bodensee Agenda 21: www.regio-bodensee.net/agenda

durch das Setzen von Themenschwerpunkten trägt die Bodensee Agenda zu dieser Integration bei. Unter dem Schwerpunkt „Wirtschaft und Verkehr“ (2001) konnten zahlreiche Arenen für den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer geschaffen werden. Der neue Schwerpunkt „Lebensräume – Lebensträume; Raum sinnvoll nutzen“ (ab Sommer 2002) bringt das Ursprungsmotiv der modernen Grenzkooperation am Bodensee wieder aufs Tapet: die Landschaft als identitätsstiftendes Element und den Umgang mit ihr.

Die *Verbesserung des Öffentlichen Verkehrs* ist ein Dauerbrenner der Grenzkooperation. Mit der Einführung einer Tageskarte Regio Bodensee zum 1.3.2002 werden erstmals in Europa Verkehrsleistungen über vier Staaten zu einem einheitlichen Tarif angeboten. Zielgruppe der Tageskarte Regio Bodensee sind die zahlreichen Ausflügler (Feriengäste und Bewohner), die den grössten Anteil am immensen Freizeitverkehr ausmachen. Gleichzeitig erheben sich die politischen Stimmen der Region: in ihrer Resolution vom 7.12.01 fordern die IBK-Regierungschefs die nationalen Regierungen der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs mit Nachdruck auf, die grenzüberschreitenden Schieneninfrastrukturen im Rahmen der nationalen Infrastrukturprogramme koordiniert und zukunftsgerichtet auszubauen. Gefordert wird eine Anbindung der Ostschweiz und der gesamten Bodenseeregion ans europäische Hochleistungsnetz, und zwar aus wirtschaftlichen, touristischen und ökologischen Gründen. Die Grundlagen für diese Forderung wurden im INTERREG-Projekt BODAN RAIL 2020 erarbeitet. Dort wurden die fachlichen Anforderungen an den Aufbau eines konkurrenzfähigen grenzüberschreitenden Bahnangebots formuliert.

Der dritte aktuelle Schwerpunkt ist die *Vernetzung von Institutionen*, hier verdeutlicht durch das Beispiel der Internationalen Bodenseehochschule (IBH). Die IBH wurde 1999 ins Leben gerufen und umfasst mittlerweile neunzehn Hochschulen aus der Regio Bodensee – darunter drei Universitäten. Schon jetzt bestehen gemeinsame Masterstudiengänge in „Information Engineering“, „Mechatronik“, „Mechanical Engineering and International Sales Management“ und „International Management“. An den Studiengängen, akademischen Weiterbildungsangeboten und Fachbereichskooperation nehmen im Wintersemester 2001/2001 rund 600 Studierende teil.²¹ An der bisherigen Entwicklung der ‚virtuellen‘ Bodenseehochschule waren Hochschulen, IBK-Kommission Bildung und Wissenschaft beteiligt. Die Finanzierung erfolgte über die IBK, die Hochschuletats sowie das INTERREG II-Programm.

4 Die Stärke schwacher Netze

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die grenzüberschreitende Kooperation in der Regio Bodensee sehr erfolgreich ist und in vielen Teilbereichen Modellcharakter für andere europäische Grenzregionen hat. Ihr bislang stark informeller Charakter, die Vielzahl der verschiedenen grenzüberschreitenden Gremien, die wichtige Rolle der staatlichen Ebene oder die starke Themenorientierung der Kooperation unterscheidet sie dabei von anderen ‚Modellen‘ für Grenzregionen, wie z.B. die Oberrheinregion oder die EUREGIO.

Folgende Punkte lassen sich – für die spezifische Situation am Bodensee – als treibende Kräfte der grenzüberschreitenden Kooperation identifizieren:

²¹ Homepage der Internationalen Bodenseehochschule: www.bodenseehochschule.org

- Der Mittelpunkt der Region ist der Bodensee, eines der grössten Binnengewässer Mitteleuropas. Er ist quasi eine Allmende, ein sogenanntes *common good*,²² welches von allen Bodenseeanrainern genutzt wird. Eine Übernutzung dieses Allmend-Gutes durch eines der Länder würde automatisch eine Beeinträchtigung der anderen Länder herbeiführen. Die (politische) Verantwortung der Bodenseeanrainerländer für den See ist einer der zentralen Beweggründe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Das gemeinsame Handeln resultiert einerseits bei einzelnen Gremien aus einer gemeinsamen Werthaltung (*shared value*) gegenüber dem See und der ihn umgebenden Landschaft (Beispiele: Umweltrat, ANU). Andererseits spielt gerade im Gewässerschutz ein geteiltes Wissen (*shared knowledge*) zentraler Akteure eine wichtige Rolle bei der Entstehung der grenzüberschreitenden Institutionen.
- Der Konflikt zwischen den politischen Entscheidungszentren und den Regionen am Bodensee ist ebenfalls eine wichtige Triebfeder für die Intensivierung der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Interessanterweise handelte es sich dabei vor allem um ein baden-württembergisches Phänomen: Je stärker sich Akteure aus der Bodenseeregion selbst aktiv in die grenzüberschreitende Kooperation einschalteten, desto stärker wurde das Engagement der staatlichen Ebene. Über das Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann die staatliche Ebene aktiv Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Region nehmen.²³ In der Vergangenheit handelte es sich meist um einen Konflikt über die Wachstumsziele der Region: Auf der einen Seite die regionalen Akteure, die auf massives Wirtschaftswachstum setzten, auf der anderen Seite die Landesregierung, die (indirekt) immer die ökologische Ausgleichsfunktion der Bodenseeregion für das ganze Land Baden-Württemberg erhalten wollten. Aufgrund der Tatsache, dass sowohl auf der Schweizer Seite als auch auf der österreichischen Seite jeweils die subnationale Ebene an der grenzüberschreitenden Kooperation beteiligt war, leitete das Land Baden-Württemberg daraus für sich die Verpflichtung ab, ebenfalls in diesen Gremien als einziger Partner beteiligt zu sein.
- Entscheidend für die deutliche Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation (nicht nur) in der Regio Bodensee seit Anfang der 90er Jahre war sichtlich die Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Europäischen Union. Hat INTERREG zu Beginn noch überwiegend grenzüberschreitende Projekte mit staatlicher Beteiligung gefördert, erweiterte sich im Laufe der Jahre der Teilnehmerkreis an dem Programm deutlich. Mehr als 140 Projekte, die seit 1993 durchgeführt wurden zeigen dies deutlich. Eine Analyse der Träger von INTERREG-Projekten offenbart zwar immer noch eine Dominanz staatlicher Akteuren. Es lässt sich aber auch ein zunehmendes Engagement privater Akteure, von Vereinen, Verbänden und Unternehmen, an grenzüberschreitenden Projekten erkennen. In einem gewissem Sinne bestätigt sich das von Prittwitz²⁴ ursprünglich für den Umweltbe-

²² Eine ausführliche theoretische Unterscheidung zwischen grenzüberschreitenden Umweltgütern findet sich bei Scherer, Roland, Blatter, Joachim & Hey, Christian (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Historische, theoretische und analytische Ausgangspunkte. EURES discussion paper; Freiburg im Brsg.

²³ Bullinger, Dieter (1977): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theroetische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet (Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit); Konstanz, bemerkte hierzu süffisant, dass die grenzüberschreitende Kooperation am Bodensee immer dann Konjunktur habe, wenn in Stuttgart Landtagswahlen vor der Türe stünden.

²⁴ Vgl. Prittwitz, Volker (1990): Das Katastrophenparadox : Elemente einer Theorie der Umweltpolitik; Opladen: Leske + Budrich

reich formulierte „Katastrophenparadox“: Nicht die Existenz eines Problems ist verantwortlich für das Entstehen von Problemlösungen sondern die Bereitstellung von freien Ressourcen (i.S. von Kapital, Personal oder Wissen) ist verantwortlich – in diesem Fall für das Entstehen von grenzüberschreitenden Projekten und damit auch von neuen grenzüberschreitenden Institutionen.

Begünstigt werden die Erfolge der grenzüberschreitenden Kooperation in der Regio Bodensee sicherlich vom regionalen Kontext²⁵ der Zusammenarbeit:

- Es existieren keine Sprachbarrieren in der Region, alle Teilregionen sprechen deutsch.
- Bei allen Mitgliedsstaaten handelt es sich um föderalistische Systeme, bei denen sowohl die subnationale Ebene als auch die kommunale Ebene über hohe Kompetenzen verfügen und in denen das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle spielt.²⁶
- Verschiedene Erhebungen haben gezeigt, dass innerhalb der Regio Bodensee kein grenzüberschreitendes Regionalbewusstsein besteht. Die Bewohner der einzelnen Teilregionen fühlen sich in erster Linie als St. Galler, Vorarlberger, Bayern oder Badener. Gleichwohl existiert ein wichtiges, über die Grenzen hinweg identitätsstiftendes Symbol: der Bodensee selbst.
- Aufgrund der zahlreichen grenzüberschreitenden Gremien hat sich in den vergangenen Jahren ein relativ breit ausgebautes Interaktionssystem über die Grenzen hinweg entwickelt, in das zahlreiche verschiedene Akteure und Institutionen eingebunden sind.

Der überwiegend positiven Bewertung der stark informellen Netzwerkstruktur der grenzüberschreitenden Kooperation in der Regio Bodensee zum Trotz können eine Reihe institutioneller Defizite benannt werden:

- Die grenzüberschreitende Kooperation in der Regio Bodensee kann als „Schönwetter-Politik“ verstanden werden. Das heisst, innerhalb der grenzüberschreitenden Gremien werden (fast) ausschließlich Themen behandelt, bei denen keine Konflikte zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Themen, z.B. die Problematik des Flughafen Zürichs oder das (geplante) radioaktive Endlager Benken (CH) wurden in der Vergangenheit nicht in den zentralen grenzüberschreitenden Gremien behandelt.
- Die Stärke der grenzüberschreitenden Kooperation durch die oftmals informellen Netzwerke ist gleichzeitig auch die Achillesferse der Kooperation: Innerhalb der Netzwerke

²⁵ Nach Scherer, Roland; Blatter, Joachim (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz: Erklärungen und Empfehlungen; EURES discussion paper; Freiburg im Brsg. setzt sich der regionale Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation aus den folgenden vier Elementen zusammen: (1) die den Beteiligten zur Verfügung stehenden Kapazitäten und Ressourcen, (2) die Kompetenzen der beteiligten Akteure, (3) dem Regionalbewusstsein und den grenzüberschreitenden sozio-kulturellen Verflechtungen sowie (4) dem allgemeinen Interaktionssystem in der Grenzregion. Ähnlich argumentieren auch Geelhaar, Michel; Muntwyler, Marc (1998): Ökologische Innovationen in regionalen Akteursnetzen. Fallbeispiele aus der schweizerischen Güterverkehrs- und Nahrungsmittelbranche. Bern: Lang, 1998; bei denen zusätzlich noch der Aspekt der räumlichen und sozialen Nähe der beteiligten Akteure von Bedeutung ist.

²⁶ Gleichwohl weisen die föderalistischen politischen Systeme deutliche Unterschiede bezüglich ihres Demokratieverständnisses existieren, die oftmals in der Praxis der grenzüberschreitenden Kooperation zu (Abstimmungs-)Problemen führen: Konsens- und konkordanzdemokratische System der Schweiz, die Konkurrenzdemokratie in Deutschland und das stark korporatistische System in Österreich.

sind im Laufe der Jahre relativ enge persönliche Beziehungen zwischen den einzelnen Akteure entstanden. Diese persönlichen Beziehungen ermöglichten in den vergangenen Jahren, dass in verschiedenen Bereichen quasi der ‚kleine Dienstweg‘ eingeführt wurde und dadurch die Information der verschiedenen Partner schnell und pragmatisch gehandhabt wurde.²⁷ Die Netzwerke sind aufgrund der guten persönlichen Verbindungen der einzelnen Akteure relativ stabil und können das Ausscheiden einzelner Mitglieder und die Integration neuer Mitglieder relativ gut verarbeiten. Problematisch wird es, wie derzeit in der Regio Bodensee der Fall, wenn mehrere wichtige Akteure bedingt durch beruflichen Wechsel oder durch Beendigung des Erwerbsleben, in relativ kurzer Zeit hinter einander aus den Gremien ausscheiden. Der Verlust impliziten Wissens kann dabei die Arbeitsfähigkeit der grenzüberschreitenden Gremien massiv blockieren.

- Wegen der bislang informellen Netzwerkstruktur und wegen der Besetzung der wichtigsten Gremien mit Mitarbeitern der Fachbehörden wurde in der Vergangenheit grossteils darauf verzichtet, eigene Verwaltungseinrichtungen und eigenes Personal für die grenzüberschreitende Kooperation aufzubauen. Die grenzüberschreitende Kooperation war in gewissem Masse immer eine Zusatzaufgabe für die beteiligten Institutionen. Aufgrund der deutlichen Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren kam es damit zu personellen Kapazitätsproblemen. Einzelne Teilregionen, wie z.B. der Kanton St. Gallen mit seiner „Koordinationsstelle für Außenbeziehungen“, haben als Vorreiter diese speziellen personellen Kapazitäten für die grenzüberschreitende Kooperation bereits geschaffen.

Die aufgeführten Defizite wurden von den Akteuren teilweise erkannt und es wird versucht, diesen Defiziten durch organisatorische Veränderungen entgegenzuwirken – ohne dabei die vorhandenen Stärken der informellen Netzwerke zu beeinträchtigen. Aus diesem Grund wird bewusst darauf verzichtet, die Zusammenarbeit am Bodensee über einen Staatsvertrag auf eine neue Legitimationsbasis zu stellen. Veränderungen gibt es in Bezug auf die Professionalisierung der Strukturen (u. a. auch durch den geplanten Aufbau einer Geschäftsstelle der IBK). Ebenfalls wird versucht, der Konfliktunfähigkeit der grenzüberschreitenden Kooperation entgegenzuwirken. Ganz im Sinne einer funktionalen Ausdifferenzierung der verschiedenen Institutionen sollen zukünftig konflikthafte Themen innerhalb des höchsten Gremiums, der Konferenz der Regierungs- und Ressortchefs behandelt werden. Mit den jährlich stattfindenden Kamingesprächen besteht der geeignete Rahmen, um derartige Konfliktthemen informell auf höchster Ebene vorberaten zu können. Auch hier zeigt sich wieder, dass in der Regio Bodensee bewusst versucht wird, die Stärke informeller Strukturen gezielt für die das Zusammenwachsen der Region zu nutzen.

²⁷ Hierin liegt einer der grossen Unterschiede zwischen einer stark informellen und einer stark formalisierten grenzüberschreitenden Kooperation. Ein schönes Beispiel hierfür ist die Beteiligung von Gebietskörperschaften bei der Bauleitplanung. In der Regel werden am Bodensee die betroffenen Gemeinden und Regionalplanungsstellen direkt von ihren Nachbarn zu Stellungnahme aufgefordert. Bei wichtigen Fragen nehmen die verantwortlichen Stellen direkt (telefonisch) Kontakt mit ihren Fachkollegen über der Grenze auf. Anders sieht es dagegen in formalisierten Grenzregionen wie z.B. am Oberrhein aus: Hier ist ein streng vorgegebenes Verfahren vorgeschrieben, wie ein derartiges Anhörungsverfahren ablaufen hat. Die Gemeinde leitet es an die Aufsichtsbehörde weiter, von Ort geht es über das Regierungspräsidium zum Land Baden-Württemberg und von dort dann zur Region und dann weiter zur Gemeinde.