



Interreg
Grande Région | Großregion
Fonds européen de développement régional | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



BORDERS IN PERSPECTIVE

UniGR-CBS Themenheft Vol. 7/2022

STRATEGIEN UND KONZEPTE GRENZÜBERSCHREITENDER RAUMENTWICKLUNG UND RAUMPLANUNG

Technische Universität Kaiserslautern
Kirsten Mangels, Daniela Briegel (Hg.)

Kirsten Mangels

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Technische Universität Kaiserslautern

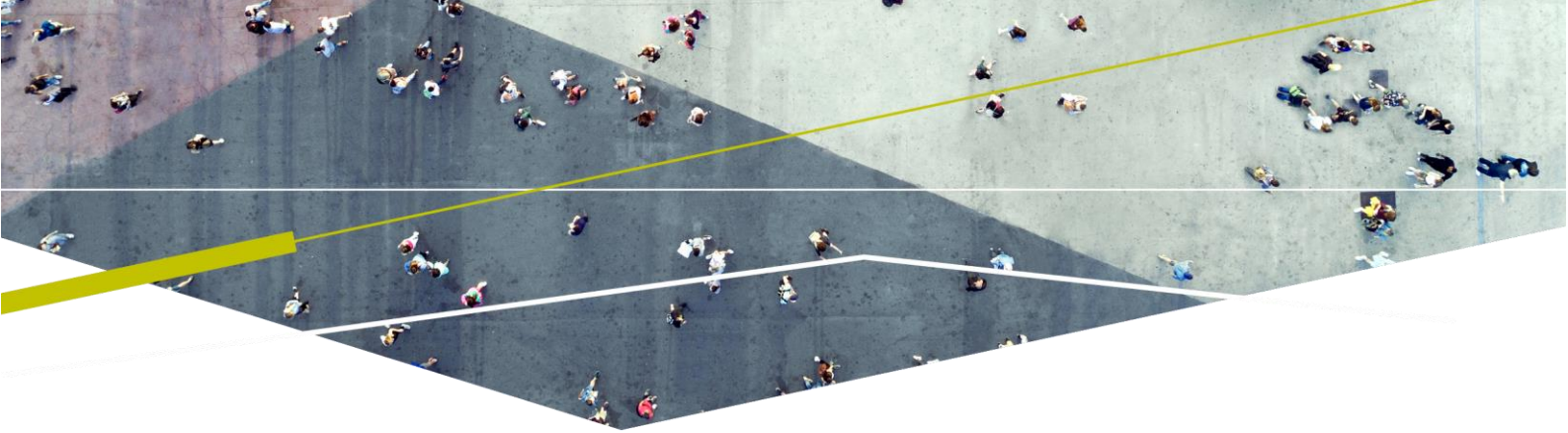
Daniela Briegel

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Technische Universität Kaiserslautern

UniGR-Center for Border Studies

Kaiserslautern 2022

Doi: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9edb>



UniGR-Center for Border Studies

CENTRE EUROPEEN D'ETUDES SUR LES FRONTIERES
EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR GRENZRAUMFORSCHUNG

EN The UniGR-CBS is a thematic cross-border network of approximately 80 researchers within the university grouping University of the Greater Region (UniGR) conducting research on borders, their meanings and challenges. Due to its geographical position in the “heart of Europe”, its expertise and disciplinary diversity, the UniGR-CBS has the best prerequisites for becoming a European network of excellence. For the creation of a “European Center for Competence and Knowledge in Border Studies”, the Interreg VA Greater Region program provides the UniGR-CBS network with approximately EUR 2.6 million ERDF funding between 2018 and 2022. Within this project, the UniGR-CBS aims at developing harmonized research tools, embedding Border Studies in teaching, promoting the dialogue on cross-border challenges between academia and institutional actors and supporting the spatial development strategy of the Greater Region.

FR L'UniGR-CBS un réseau transfrontalier et thématique qui réunit environ 80 chercheuses et chercheurs des universités membres de l'Université de la Grande Région (UniGR) spécialistes des études sur les frontières, leurs significations et enjeux. Grâce à sa position géographique au « cœur de l'Europe », à sa capacité d'expertise et à la diversité des disciplines participantes, l'UniGR-CBS revêt tous les atouts d'un réseau d'excellence européen. L'UniGR-CBS bénéficie d'un financement d'environ 2,6 M € FEDER dans le cadre du programme INTERREG VA Grande Région de 2018-2022 pour mettre en place le Centre européen de ressources et de compétences en études sur les frontières. Via ce projet transfrontalier, le réseau scientifique UniGR-CBS créera des outils de recherche harmonisés. Il œuvre en outre à l'ancrage des Border Studies dans l'enseignement, développe le dialogue entre le monde scientifique et les acteurs institutionnels autour d'enjeux transfrontaliers et apporte son expertise à la stratégie de développement territorial de la Grande Région.

DE Das UniGR-CBS ist ein grenzüberschreitendes thematisches Netzwerk von rund 80 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Mitgliedsuniversitäten des Verbunds Universität der Großregion (UniGR), die über Grenzen und ihre Bedeutungen sowie Grenzraumfragen forschen. Dank seiner geographischen Lage „im Herzen Europas“, hoher Fachkompetenz und disziplinärer Vielfalt verfügt das UniGR-CBS über alle Voraussetzungen für ein europäisches Exzellenz-Netzwerk. Für den Aufbau des Europäischen Kompetenz- und Wissenszentrums für Grenzraumforschung wird das Netzwerk UniGR-CBS von 2018-2022 mit knapp 2,6 Mio. Euro EFRE-Mitteln im Rahmen des INTERREG VA Großregion Programms gefördert. Im Laufe des Projekts stellt das UniGR-Netzwerk abgestimmte Forschungswerkzeuge bereit, verankert die Border Studies in der Lehre, entwickelt den Dialog zu grenzüberschreitenden Themen zwischen wissenschaftlichen und institutionellen Akteuren und trägt mit seiner Expertise zur Raumentwicklungsstrategie der Großregion bei.



Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung

Abstract

EN In border areas, there is a special need for cross-border coordination between the stakeholders of spatial development and spatial planning with regard to spatially relevant challenges and future-oriented development processes. The process of creating and implementing cross-border spatial development concepts requires intensive communication and cooperation across borders. However, these can make an important contribution to a coordinated cross-border spatial development and thus bundle resources as well as efficiently direct them to coordinated measures and projects. In addition to this added value of cross-border cooperation, however, there are also numerous points of friction and obstacles, which are caused, among other things, by different planning traditions and cultures, administrative systems and responsibilities, or also concern a lack of knowledge about planning instruments in the cross-border context. In cross-border spatial planning and development practice, these obstacles and the existing spatial challenges can also be countered by sub-spatial or subject-specific cooperation institutionalized and organized at different spatial levels. In this thematic issue, strategies and concepts from cross-border spatial development are presented and highlighted, which deal with different topics of spatial development, reflect a spectrum of cross-border forms of cooperation and organization and discuss the added value.

Cross-border cooperation, spatial development, spatial planning

FR Dans les zones frontalières, il existe un besoin particulier de coordination transfrontalière entre les acteurs du développement spatial et de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les défis spatiaux et les processus de développement orientés vers l'avenir. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des concepts de développement spatial transfrontalier exige une communication et une coopération intensives par-delà les frontières. Cependant, ils peuvent contribuer de manière importante à un développement spatial transfrontalier coordonné et ainsi regrouper les ressources et les orienter efficacement vers des mesures et des projets coordonnés. Outre cette valeur ajoutée de la coopération transfrontalière, il existe toutefois de nombreux points de friction et obstacles, qui sont dus, entre autres, à des traditions et cultures de planification, des systèmes administratifs et des responsabilités différentes, ou encore à un manque de connaissance des instruments de planification dans le contexte transfrontalier. Dans la pratique de l'aménagement et du développement du territoire transfrontalier, ces obstacles et les défis spatiaux existants peuvent également être contrés par une coopération sub-spatiale ou spécifique à un sujet, institutionnalisée et organisée à différents niveaux spatiaux. Dans ce numéro thématique, des stratégies et des concepts de développement spatial transfrontalier sont présentés et mis en évidence, qui traitent de différents sujets de développement spatial, reflètent un spectre de formes de coopération et d'organisation transfrontalières et discutent de la valeur ajoutée.

Coopération transfrontalière, développement spatial, aménagement du territoire

DE In Grenzräumen entsteht für die Akteure der Raumentwicklung und Raumplanung ein besonderer, grenzüberschreitender Abstimmungsbedarf über raumrelevante Herausforderungen und zukunftsorientierte Entwicklungsprozesse. Der Prozess zur Erstellung sowie die Umsetzung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte erfordern eine intensive Kommunikation und Kooperation über die Grenzen hinweg. Diese können aber einen wichtigen Beitrag zu einer abgestimmten grenzüberschreitenden räumlichen Entwicklung leisten und damit sowohl Ressourcen bündeln sowie effizient auf abgestimmte Maßnahmen und Projekte lenken. Neben diesem Mehrwert grenzüberschreitender Kooperation bestehen allerdings auch zahlreiche Reibungspunkte und Hemmnisse, die unter anderem auf unterschiedliche Planungstraditionen und -kulturen, Verwaltungssysteme und Zuständigkeiten zurückgehen oder auch mangelnde Kenntnis über planerische Instrumente im grenzüberschreitenden Kontext betreffen. In der grenzüberschreitenden Raumplanungs- und Raumentwicklungspraxis kann diesen Hemmnissen und den bestehenden räumlichen Herausforderungen auch durch teilräumliche oder fachspezifische Kooperationen, die auf unterschiedlichen räum-

lichen Ebenen institutionalisiert und organisiert sind, begegnet werden. In diesem Themenheft werden Strategien und Konzepte aus der grenzüberschreitenden Raumentwicklung dargestellt und beleuchtet, die sich mit unterschiedlichen Themen der Raumentwicklung beschäftigen, ein Spektrum an grenzüberschreitenden Kooperations- und Organisationsformen spiegeln sowie den Mehrwert diskutieren.

Grenzüberschreitende Kooperation, Raumentwicklung, Raumplanung

Inhalt

Editorial

Kirsten Mangels, Daniela Briegel 7

Le concept de cohésion des territoires par-delà les frontières: quelques exemples de modèles nationaux et regard sur la situation singulière entre France et Luxembourg au sein de la « Grande Région »

Damien Augias, Eric Marochini 9

Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Nora Crossey, Florian Weber 23

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Planungsstrategie im Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle

Raphaëla Maertens, Anne Galliou, Christian Schreiner, Céline Laforsch 42

Ein grenzüberschreitendes Leuchtturmprojekt - Sieben Mal durchgehende Zugverbindungen zwischen Deutschland und Frankreich

Werner Schreiner 56

Der Bodenseeraum – wie Leitbilder die grenzüberschreitende Raumplanung beeinflussen

Roland Scherer, Klaus-Dieter Schnell 72

Die Strategieentwicklung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel für die Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027

Annika van Bebber 89

„Für Tesla existiert die Grenze zwischen Berlin und Brandenburg nicht“: Territorialität und Grenzen bei Großprojektplanungen.

Eva Eichenauer, Peter Ulrich 105

Tourism and spatial planning in the European cross-border zones context

Andrea Szekely 119

Editorial

Kirsten Mangels und Daniela Briegel

Im grenzüberschreitenden Kontext kommt räumlicher Entwicklung und Planung eine besondere Bedeutung zu. Aufgrund der großen Dynamik der ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, als auch bedingt durch divergierende räumliche Entwicklungen ergibt sich insbesondere in Grenzräumen ein besonderer Abstimmungsbedarf der raumrelevanten Belange. Räumliche Herausforderungen, wie der Demographische Wandel und die Daseinsvorsorge, der Klimawandel und die Energiewende, machen keinen „Halt“ an Grenzen und erfordern grenzüberschreitende Strategien, Konzepte und Projekte zu deren Umsetzung (Caesar/Pallagst 2018a).

Der (theoretische) Mehrwert grenzüberschreitender Kooperationen für die Entwicklung der Grenzregionen und deren Bevölkerung ist weitgehend unbestritten. Der Aufbau von Netzwerken und Partnerschaften in Grenzräumen, damit einhergehend die Förderung des grenzüberschreitenden Wissensaustauschs und eines gegenseitigen Verständnisses, als auch die Entwicklung neuer, passgenauer Projekte und Strategien zur Bewältigung gemeinsamer räumlicher Herausforderungen sind beispielhafte Chancen und Ansatzpunkte für die Planung in grenzüberschreitenden Räumen (Caesar/Pallagst 2018b). Gleichzeitig bestehen aber auch Hemmnisse, die grenzüberschreitende Kooperationen im Bereich der räumlichen Entwicklung und Planung erschweren, allen voran die unterschiedlichen Planungstraditionen und -kulturen, Verwaltungssysteme und Zuständigkeiten, die an den Grenzen aufeinanderstoßen (Mangels/Wohland 2018; Pallagst/Hartz 2018). Hinzu kommen oft mangelnde Kenntnis über planerische Instrumente im grenzüberschreitenden Kontext sowie mangelnde Expertise der Akteure grenzüberschreitender Raumentwicklung (vgl. 6. Forum Großregion des UniGR-CBS am 21. Oktober 2020: „Aktuelle Herausforderungen der Raumentwicklung in der Großregion: die Grenzüberschreitende Zukunftsvision als Antwort?“). Mit dem Ziel der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit wurde 1980 das Europäische Rahmenübereinkommen zur grenzüber-

schreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften getroffen. 2006 wurden mit der Einführung von Europäischen Verbünden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) grenzüberschreitende handlungsfähige Kooperationsverbünde ermöglicht und somit weiter zur Erleichterung grenzüberschreitender Zusammenarbeit beigetragen. Heute werden grenzüberschreitende Kooperationen auf unterschiedliche Weise und auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen institutionalisiert und organisiert. Meist entwickeln sich vormals informelle, grenzüberschreitende Initiativen zu stärker formalisierten Kooperationen, welche sich einem großen Spektrum grenzüberschreitender Kooperations- und Organisationsformen bedienen können (Pallagst 2018).

Vor diesem Hintergrund ermöglicht das vorliegende UniGR-CBS Themenheft „Borders in perspective“ einen Überblick über die grenzüberschreitende Raumplanungs- und Raumentwicklungspraxis und deren aktuellen Umgang mit bestehenden Herausforderungen und Hemmnissen. Letztlich möchte das Themenheft dadurch einen Beitrag zur Dokumentation des Entwicklungsprozesses der grenzüberschreitenden Raumplanung und -entwicklung leisten.

Die Beiträge dieses Themenhefts wurden von Wissenschaftlern und Planungspraktikern geschrieben und thematisieren die Grenzräume der Großregion, aber auch weitere grenzüberschreitende Regionen im Bereich der süddeutschen und der brandenburgischen Grenze.

Eric Marochini und Damien Augias untersuchen im ersten Artikel das Konzept des territorialen Zusammenhalts im grenzüberschreitenden Kontext der Großregion.

Im zweiten Beitrag stellen **Nora Cossey und Florian Weber** die Impulse der Frankreichstrategie für die grenzüberschreitende Kooperation aus der *governance*-Perspektive dar und analysieren die Rolle der Kommunen im Saarland und des département Moselle. Damit liefern sie einen Beitrag zur empirisch gestützten Forschung der grenzüberschreitenden Kooperation im Saar-Lor-Lux-Raum.

Der dritte Artikel von **Raphaëla Maertens, Anne Galliou, Christian Schreiner und Céline Laforsch**

stellt einen Bericht aus der grenzüberschreitenden Planungspraxis dar, der den Weg zu einer gemeinsamen Planungsstrategie im Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle beleuchtet und dabei auf die organisatorische Verstetigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Leitbildprozesse und die Umsetzung grenzüberschreitender Projekte eingeht.

Der vierte Artikel ist ein Praxisbericht von **Werner Schreiner** zur Entwicklung eines grenzüberschreitenden Personennahverkehrsprojekts, das beispielhaft die Herausforderungen, Hemmnisse und Möglichkeiten grenzüberschreitender Verkehrsplanung schildert.

Roland Scherer und Klaus-Dieter Schnell beleuchten in ihrem Beitrag die lange Tradition der grenzüberschreitenden Raumplanung im Bodenseeraum, gehen dabei auf das Governance-System der Region ein, ermöglichen einen Überblick der bisherigen Entwicklungsleitbilder und berichten vom aktuellen planerischen Ansatz, dem strategischen „Zielbild Raum und Verkehr“.

Annika van Bebbber befasst sich im sechsten Artikel mit einer Analyse der regionalen Strategieerstellung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel für die Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027, welche unter Beteiligung regionaler Schlüsselakteur:innen erfolgte.

Der siebte Beitrag von **Eva Eichenauer und Peter Ulrich Eichenauer** bietet Einblicke in ihre explorative Forschung zu Raumkonstruktionen und Grenzziehungen in Bezug auf die Megaprojektansiedlung von Tesla.

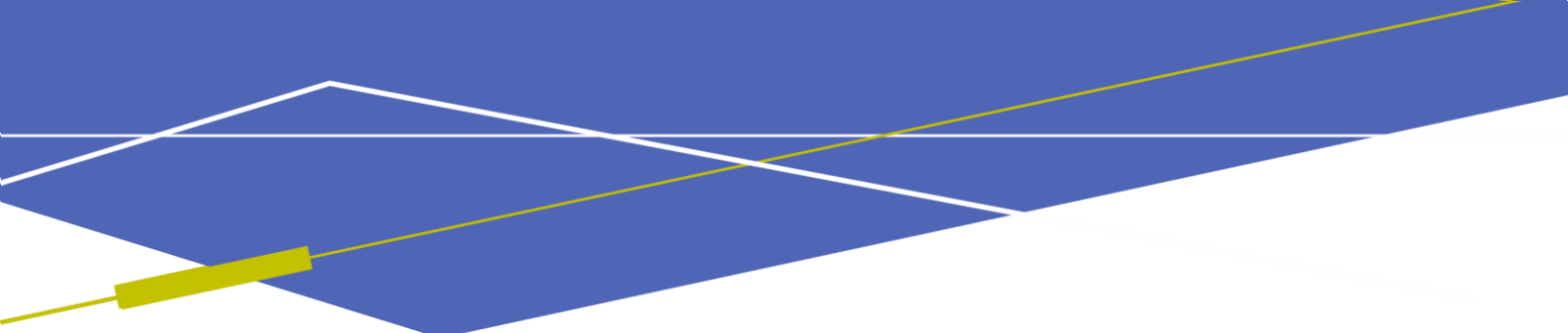
Andrea Szelekys theoretischer Beitrag bezieht sich auf die Möglichkeiten des Tourismus in verschiedenen grenzüberschreitenden Regionen nach der Corona-Pandemie und geht dabei auf den Einfluss der räumlichen Struktur auf das Verhalten der Besucher:innen in grenzüberschreitenden Regionen ein.

LITERATUR

- Caesar, Beate; Pallagst, Karina (2018a): Cross-Border Territorial Development – Challenges and Opportunities. Border in Perspective. UniGR-CBS Thematic Issue 1/2018. URN: https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/frontdoor/deliver/index/docId/1068/file/UniGR-CBS_Borders+in+Perspective_thematic+issue+Vol.1.pdf, 7.
- Caesar, Beate; Pallagst, Karina (2018b): Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status Quo. In: Pallagst, Karina; Hartz, Andrea; Caesar, Beate (Hrsg.) (2018): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 20. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40976>, 20.
- Mangels, Kirsten ; Wohland, Julia (2018) : Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzregionen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion, In: Pallagst, Karina; Hartz, Andrea; Caesar, Beate (Hrsg.) (2018): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 20. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40976>, 85.
- Pallagst, Karina; Hartz, Andrea (2018): Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen Leitbildern und alten Planungstheorien. In: Pallagst, Karina; Hartz, Andrea; Caesar, Beate (Hrsg.) (2018): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 20. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40976>, 85.
- Pallagst, Karina (2018): Ausgewählte grenzüberschreitende Kooperationsformen und die INTERREG-Förderung in Europa. In: Pallagst, Karina; Hartz, Andrea; Caesar, Beate (Hrsg.) (2018): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 20. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40976>, 354f.

ZITIERVORSCHLAG:

Mangels, K. und Briegel, D. (2022): Editorial. In: UniGR-CBS Themenheft. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung. Vol. 7, S. 7-8, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>



Le concept de cohésion des territoires par-delà les frontières : quelques exemples de modèles nationaux et regard sur la situation singulière entre France et Luxembourg au sein de la « Grande Région »

Damien Augias et Eric Marochini

Les auteurs, l'un politiste et l'autre géographe, en tant que chercheurs associés et par ailleurs professionnels de l'aménagement et de la gouvernance des territoires, s'interrogent sur le concept de cohésion des territoires. Ils le font d'abord, à l'appui de plusieurs exemples européens, par le biais d'une analyse comparée des politiques menées au niveau des Etats et au regard de leurs singularités géo-historiques. Ils regardent ensuite cette même question de la cohésion des territoires dans un cadre transfrontalier en prenant pour espace d'analyse la Grande Région rassemblant dans une gouvernance singulière 4 pays au cœur de l'Europe et observent comment les cultures d'aménagement et les systèmes politiques territoriaux peuvent être des facteurs de cohérence voire d'incohérence en terme de développement territorial.

Cohésion des territoires, gouvernance territoriale, espaces transfrontaliers, culture d'aménagement, systèmes territoriaux

The concept of territorial cohesion across borders: some examples of national models and a look at the unique situation between France and Luxembourg within the "Greater Region"

The authors, one political scientist and the other geographer, as associate researchers and also professionals in the planning and governance of territories, question the concept of territorial cohesion. They do so first, with the support of several European examples, by means of a comparative analysis of policies carried out at state level and with regard to their geo-historical specificities. Then they look at this same question of the cohesion of territories in a cross-border framework by taking as a space of analysis the Greater Region bringing together in a singular governance 4 countries at the heart of Europe and observe how the cultures of development and political systems territorial factors can be explanatory of coherence or even incoherence in terms of territorial development.

Cohesion of territories, territorial governance, cross-border spaces, planning culture, territorial systems

Das Konzept des territorialen Zusammenhalts im grenzüberschreitenden Kontext: einige Beispiele für nationale Modelle und ein Blick auf die einzigartige Situation zwischen Frankreich und Luxemburg innerhalb der "Großregion"

Die Autoren, ein Politikwissenschaftler und ein Geograf, untersuchen als assoziierte Forscher und Fachleute für territoriale Planung und Governance das Konzept des territorialen Zusammenhalts. Sie tun dies zunächst mit Hilfe mehrerer europäischer Beispiele durch eine vergleichende Analyse der auf der Ebene der Staaten durchgeführten Politiken und unter Berücksichtigung ihrer geohistorischen Besonderheiten. Anschließend wird dieselbe Frage des territorialen Zusammenhalts in einem grenzüberschreitenden Kontext untersucht, indem die Großregion, die vier Länder im Herzen Europas in einer einzigartigen Form des Regierens vereint, als Analyse- und Handlungsraum herangezogen wird. Dabei wird analysiert, inwiefern Planungskulturen und territoriale politische Systeme Faktoren der Kohärenz oder auch der Inkohärenz in Bezug auf die territoriale Entwicklung darstellen können.

Territorialer Zusammenhalt, territoriale Governance, grenzüberschreitende Räume, Planungskultur, territoriale Systeme

CITATION PROPOSÉE

Augias D. et Marochini E. (2022): Le concept de cohésion des territoires par-delà les frontières : quelques exemples de modèles nationaux et regard sur la situation singulière entre France et Luxembourg au sein de la « Grande Région » dans: UniGR-CBS thematic issue. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Vol. 7 p. 9-22, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Introduction

Alors que nous avons cherché à montrer dans un ouvrage récent (Augias, Marochini, 2021), par une entrée thématique (industrie, transition écologique, tourisme, transports, numérique...) et à plusieurs échelles (communes, intercommunalités, départements, régions, Etat central, Union européenne), comment les politiques de cohésion des territoires ont évolué dans le temps et dans l'espace national français, prônant aujourd'hui des logiques nouvelles de coopération, d'innovation et d'ingénierie territoriale – qu'il s'agisse des grandes métropoles urbaines, des villes petites et moyennes, ou encore des zones rurales et périurbaines –, nous souhaitons dans cette contribution élargir l'analyse en étudiant plusieurs exemples à l'échelle du continent européen, à la fois du point de vue des « modèles » nationaux et à l'échelle d'un espace de coopération interrégionale comme la « Grande Région ».

Par une mise en perspective critique des différentes conceptions de cohésion des territoires par-delà les frontières françaises, nous souhaitons nous inscrire dans un débat aux résonances très actuelles sur la nécessité de « faire tenir » les liens entre les territoires aussi divers d'un pays comme la France, en particulier au sein de la Région Grand Est, très contrastée et largement ouverte aux flux transfrontaliers (Suisse, Allemagne, Luxembourg, Belgique).

Des modèles nationaux de cohésion des territoires ?

LE CONCEPT DE COHESION TERRITORIALE : QUELLE VISION COMMUNAUTAIRE ?

Désormais familiers des Français (notamment depuis la création d'un Ministère de la cohésion des territoires puis d'une Agence nationale du même nom), le concept de cohésion correspond d'abord à un terme retenu par les politiques de l'Union européenne, en lien avec la mise en place du marché unique à partir de l'Acte unique de 1986, sous l'influence notable du président de la Commission européenne Jacques Delors (1985-1995) (Faludi, 2004 ; Faludi, 2010).

Comprise aujourd'hui en France comme une déclinaison « inclusive » de l'aménagement du territoire, la cohésion s'inspire de sa première forme en matière sociale (comme l'illustrent les contrats urbains de cohésion sociale sur la période 2007-2014). Cherchant à lutter contre les inégalités entre territoires, la cohésion prétend s'appuyer sur une « manière de gouverner » de la part

de l'Etat central, en s'appuyant davantage sur les pouvoirs locaux – par le renforcement d'une gouvernance multi-niveaux – afin de les aider à développer leurs projets en leur apportant des financements et de l'ingénierie dédiée.

Or, cette notion présente à la fois une dimension spatiale et socio-économique. A vrai dire, c'est d'abord sous l'angle économique et social qu'elle est apparue au niveau européen et, même si le traité de Rome de 1957 ne cite pas ce terme, les six pays signataires (l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) se disent « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ».

En réalité, la notion de cohésion des territoires au niveau européen apparaît véritablement au milieu des années 1990 avec la création d'un premier objectif communautaire dédié, qui s'affirme surtout en 1999 avec l'adoption d'un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (Baudelle, Jean, 2009), puis en 2007 avec celle de l'« Agenda territorial de l'Union européenne vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses ». Dès avant, même si le terme de cohésion territoriale n'était pas encore utilisé, on peut d'ailleurs remonter plus loin, après le premier élargissement de 1973 (Royaume-Uni, Irlande, Danemark), à travers l'outil financier du FEDER (créé en 1975), le Fonds européen de développement régional répondant à une volonté de recherche de la réduction des écarts de développement, première forme d'une stratégie de cohésion territoriale en Europe. Mais c'est véritablement avec la création de l'Union européenne, à partir du traité de Maastricht (1992), que la cohésion territoriale va devenir une notion fondatrice du projet de construction européenne, avant de devenir un objectif désormais clairement affiché de l'Union avec le traité de Lisbonne (2007).

Les programmes d'initiative communautaires (PIC), lancés pour la première fois en 1989 par la Commission européenne, vont progressivement être de plus en plus territorialisés : *Interreg* pour la coopération transfrontalière, *Leader* pour le développement rural et *Urban* (lancé en 1994) destiné aux zones urbaines en difficulté. En 2004, le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, intitulé *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, démontre que la Commission européenne souhaite alors proposer une vision plus concrète de la cohésion territoriale : « L'objectif est de parvenir à un développement équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles, qui ont un impact territorial, à la politique régionale. La préoccupation

est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre régions ».

C'est bien dans cette logique que le concept de cohésion territoriale a été au centre de la démarche du *Livre vert sur la cohésion territoriale* de la Commission en 2008, consistant en une consultation sur la coordination des échelles territoriales au sein de l'Union. Il en est ressorti un consensus autour d'un développement harmonieux et durable des territoires européens et d'une nécessaire coordination des interventions adaptées pour atteindre cet objectif, dépassant la seule logique de compensation financière pour tendre vers une « équité territoriale », « visant à donner des chances équivalentes à tous les citoyens européens, quel que soit l'endroit où ils habitent » (DATAR, 2010). Cette politique de cohésion territoriale de l'Union européenne s'appuie largement sur les échelons régionaux dans une logique de développement économique durable, pour réduire les handicaps géographiques, économiques et sociaux, notamment dans les territoires dits « spécifiques » (îles, montagnes, zones de faibles densités et régions ultrapériphériques...).

COHESION, AMENAGEMENT, REEQUILIBRE, SOUTIEN DES TERRITOIRES : UNE DIVERSITE DE PRATIQUES AU SEIN DES PAYS EUROPEENS

Quant à la notion d'aménagement du territoire et ses différentes acceptions en Europe (Nonn, 2001 ; Pallagst, 2020), il s'agit à vrai dire d'une vision très française, liée au déploiement, lors de la période des « Trente Glorieuses », d'une politique nationale, centralisée et volontariste, s'appuyant sur une nouvelle « administration de mission » (la DATAR, créée en 1963 par le Général de Gaulle). C'est un concept difficilement traduisible puisque les pays voisins utilisent d'autres termes : « *town and country planning* » au Royaume-Uni, « *planificazione territoriale e urbanistica* » en Italie, « *Raumordnung* » en Allemagne. Les « cultures d'aménagement » varient fortement selon les pays, en fonction des données géographiques et territoriales propres à chaque histoire nationale, que l'on pense par exemple à la tradition néerlandaise des polders et l'édification de digues pour gagner des terres sur la mer.

En réalité, dans les pays à forts contrastes territoriaux (Italie, Allemagne...), la notion de rééquilibrage et de soutien des territoires semble plus présente, s'appuyant notamment sur des instruments spécifiques qui ont été créés pour pallier les inégalités territoriales (comme la Caisse du Midi ou *Cassa del Mezzogiorno* en Italie...), ainsi que sur des dispositifs fiscaux contra-cycliques et des

politiques d'investissements massifs dans les infrastructures (transports, industries, logements...).

ITALIE : REDUIRE LA FRACTURE NORD-SUD

En Italie, il n'existe pas de structuration d'une politique centralisée telle que celle que l'on appelle historiquement l'aménagement du territoire en France, cela valant même pour le sujet de la consommation des sols, la planification territoriale étant chez les Transalpins le « terrain de chasse » des architectes et des ingénieurs (Bettoni, 2020). Sur le plan institutionnel, la faible autorité nationale en matière de politique territoriale s'est doublée d'une autonomie renforcée des régions (Rivière, 2004) depuis la réforme constitutionnelle de 2001, et, plus récemment (loi Delrio de 2014) des « villes métropolitaines » (statut de *città metropolitana*), plus largement réparties au Nord qu'au Sud et aux pouvoirs importants. C'est un fait assez connu : en raison d'une unité récente et difficile, l'Etat central est historiquement peu légitime en Italie, ce qui rend notamment l'outil fiscal peu efficace.

En réalité, la seule véritable politique nationale de rééquilibrage d'après-guerre a été marquée par la volonté de réduction des inégalités Nord-Sud avec l'action de la *Cassa del Mezzogiorno* (1950-1984), par le biais d'un investissement massif dans les infrastructures, d'une importante réforme agraire (mettant fin à un système latifundiaire historiquement peu productif), de dispositifs fiscaux, d'aides spécifiques et d'une délocalisation industrielle (aluminium, pétrochimie, machines-outils...) qui a cependant concerné davantage les unités de production que les sièges, restés au Nord.

Il reste que le bilan de cette politique et de cet outil s'est avéré assez faible, notamment en raison de la dépendance économique et du poids de l'économie informelle dans le Sud. Et, depuis 1985, tout le *Mezzogiorno* italien a été intégré dans la politique européenne de cohésion, témoignant en effet d'une forme d'aveu d'échec de la politique de rééquilibrage territorial en Italie.

ROYAUME-UNI : PALLIER LA DESINDUSTRIALISATION DU NORD

Après-guerre, le premier exemple de politique volontariste d'orientation territoriale des activités économiques est mis en œuvre au Royaume-Uni, dans le but de réduire les taux de chômage dans les régions rurales ou en reconversion industrielle : c'est le *Distribution Industry Act* (système d'aides en fonction de zonages bénéficiant au Nord-Est

de l'Angleterre), première pierre d'une vision de cohésion sociale et territoriale.

Cependant, à partir de 1979, les gouvernements menés par Margaret Thatcher (jusqu'en 1990) vont largement réduire ces aides et iront même jusqu'au démantèlement des zonages du *Distribution Industry Act*, pour mettre en place une politique de réhabilitation des friches industrielles (*Urban Development Corporations*) recherchant, selon un modèle néolibéral, des synergies entre les investissements publics et les promoteurs privés. Les chantiers de régénération des docks de Liverpool, comme à Newcastle, Middlesborough ou Manchester, illustrent cette tendance, qui se traduira également par l'édification de nouveaux quartiers d'affaires à Londres (Canary Wharf) (Hall, 2010).

A partir de 1997, avec les gouvernements travaillistes de Tony Blair puis de Gordon Brown, la cohésion des territoires britanniques se traduit par une nouvelle politique régionale (Nonn, 2001) avec le processus de dévolution en faveur du pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord. Cela tend notamment à décentraliser de vrais pouvoirs d'aménagement (par le biais de documents stratégiques) aux pouvoirs régionaux, se traduisant par la création d'agences de développement régional. De même, le développement d'une forte gouvernance des métropoles (Demaizière, Desjardins, Skyes, 2020) renforce les autorités locales dans leurs moyens et leurs compétences pour mener leurs propres politiques d'aménagement et de planification territoriale, même si, dans les faits, ces réformes institutionnelles ont plutôt avantagé le Grand Londres (*Greater London*).

A l'image du cas italien, et malgré des dispositifs anciens, les déséquilibres Nord-Sud restent patents au sein de l'Angleterre alors même que, par un effet de « recentralisation », les gouvernements récents ont lancé une nouvelle stratégie nationale à partir de 2014, visant à concentrer davantage de moyen au niveau central pour lutter contre les inégalités territoriales.

SUISSE : SOUTENIR LES REGIONS DE MONTAGNE

Au sein de cette comparaison des pratiques de cohésion des territoires, le cas de la Suisse est assez particulier car, au sein de ce pays fédéral, la politique d'aménagement du territoire helvétique se consacre essentiellement à l'usage des sols (loi fédérale de 1979, révisée régulièrement) avec un poids très important des structures communales et cantonales (par le biais des plans directeurs et des plans d'affectation) pour contenir

l'étalement urbain et le mitage du territoire (Knoepfel, Nahrath, 2014).

A vrai dire, en Suisse, le sujet du développement territorial au niveau fédéral est assez récent (l'Office fédéral dédié n'a été créé qu'en 2000) et concerne plus particulièrement deux politiques publiques essentielles : les transports et la politique régionale d'organisation du territoire (Matthey, Schuller, 2017). Il s'agit là de deux politiques publiques dont la coordination à ce niveau national est nécessaire en termes de cohérence de l'action publique fédérale. Plus récemment, la politique des agglomérations (qui exprime un mouvement de métropolisation (Bassand, 2004) assez marqué), incluant les politiques de logement et de l'énergie, y contribue également, dans la même logique.

Au sein de l'espace national helvétique, la politique de développement territorial concerne singulièrement la réduction des inégalités territoriales entre les espaces urbains (le « Moyen-Pays » ou *Mittelland* urbain, de Genève-Lausanne à Zurich, en passant par Berne et Bâle) et les « régions de montagne » – c'est-à-dire le Sud alpin du pays (Valais, Tessin, Grisons) et le Jura à l'Ouest –, notamment par l'intermédiaire de dispositifs fiscaux et de péréquation financière qui permettent de soutenir des efforts d'équipement et d'infrastructures de transports, dans une logique de « durabilité ». Le fort relief de ces territoires montagneux nécessite en effet des ouvrages et des entretiens très coûteux.

Enfin, ces politiques territoriales fédérales peuvent aller jusqu'à une stricte limitation foncière dans les stations de montagne, comme l'illustre la limitation des résidences secondaires depuis 2012, exprimant notamment une volonté de réguler les déséquilibres démographiques au sein des régions de montagne, mais aussi de préserver les ressources des terres agricoles et de mieux localiser les activités. Il faut noter que l'on retrouve la même inspiration chez le voisin alpin autrichien.

ALLEMAGNE : REDUIRE LE DESEQUILIBRE EST/OUEST

Sans revenir sur l'histoire de l'unité allemande qui fut aussi récente qu'en Italie, et marquée également par une très grande diversité des espaces infranationaux (Wille, 2002), la cohésion des territoires de l'Allemagne réunifiée, à partir de 1990, est contrariée par une forte présence des héritages politiques – République fédérale d'Allemagne à l'Ouest et République démocratique allemande à l'Est (RFA/RDA) – qui se traduit par des inégalités sociales et économiques encore profondes (Deshaies, 2013).

Cependant, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas aussi des inégalités entre *Länder* de l'Ouest (Coulbois, Jung, 1994) (que l'on pense par exemple au déclin démographique de la Sarre ou de la Rhénanie du Nord) et même au sein des « nouveaux *Länder* » à l'Est (avec, par exemple, la réindustrialisation difficile mais plutôt réussie de la « *Silicon Saxony* », ainsi que la création de vastes quartiers d'affaires à Berlin, malgré un taux de pauvreté qui y est encore plus élevé que celui de l'Ouest).

La politique de réunification économique, sociale et politique s'est traduite sur le plan territorial par un programme d'investissements considérables pour l'Est à partir des années 1990 avec des crédits spécifiques pour la réhabilitation des quartiers en déclin démographique, le renouvellement urbain (démolition de 400 000 logements) et les infrastructures de transports (routes, autoroutes, voies ferrées, canaux, avec un engagement de plus de 40 milliards d'euros).

Malgré cette politique volontariste de rééquilibrage territorial, la fracture Est/Ouest reste patente car le programme de libéralisation de l'ex-RDA a été rapide mais brutal, comme l'illustre l'action de la *Treuhandanstalt* (l'agence fiduciaire chargée de la privatisation des biens, de 1990 à 1994) qui a malmené l'infrastructure industrielle, ce qui a nécessité ensuite un long travail de réinvestissement et de réaménagement du territoire pour rééquilibrer les dynamiques productives.

POINTS DE CONVERGENCE ENTRE LES DIFFÉRENTS MODELES DE COHESION DES TERRITOIRES

De manière générale, les exemples nationaux mettent en perspective un passage progressif d'une politique contra-cyclique d'orientation des investissements d'après-guerre vers des territoires en difficulté sur le plan socio-économique (par le biais d'aides spécifiques, de dispositifs fiscaux ou d'instruments *ad hoc*...) à une logique d'attractivité (très marquée au Royaume-Uni dans les années 1980) et de renforcement des pouvoirs locaux, allant notamment vers une forme de régionalisation (hors pays fédéraux) et de métropolisation.

Mais, comme on l'a vu, les politiques volontaristes de cohésion territoriale n'ont pas créé partout un effet stabilisateur (c'est encore loin d'être le cas en Italie, au Royaume-Uni ou en Allemagne) et la métropolisation tend d'ailleurs à renforcer les fractures (Nord/Sud en Italie, hypertrophie londonienne au Royaume-Uni, déséquilibre *Mittel-land*/montagnes en Suisse, attractivité de l'Allemagne du Sud...).

Enfin, pour les pays qui en sont membres, l'Union européenne a pesé de plus en plus – mis à part en Allemagne – dans la définition et la prise en charge des politiques de réduction des écarts de développement, considérables depuis les élargissements au Sud (dans les années 1980) et à l'Est (dans les années 2000).

La question de la cohésion des territoires dans un espace transfrontalier : L'exemple de la grande région (Lorraine, Grand-Duché de Luxembourg, Saare, Rheinane-Palatinant, Wallonie) du point de vue français

LA GRANDE REGION : UN ESPACE POLITIQUE SINGULIER AU CŒUR DE L'EUROPE, MARQUE PAR UN « HAUT NIVEAU DE VIE » EN MEME TEMPS QUE DE FORTES DISPARITES SOCIO-ECONOMIQUES ET SPATIALES

Dans le compte-rendu de l'ouvrage d'Estelle Evrard (Evrard, 2017) portant sur la Région Saar-Lor-Lux vers une supra-régionalisation, le professeur Jean-Pierre Husson (Husson, 2018) qualifie cet espace « *d'hybride, flou mais néanmoins attractif et créateur de richesses* » et ajoute qu'il constitue « *un objet d'études attirant mais singulier, difficile à saisir malgré sa dimension historique désormais ancienne* ». Nous nous inscrivons pleinement dans cette définition d'un espace politique à la gouvernance plurielle, constituant en cela un véritable laboratoire d'interrogations du concept de « cohésion des territoires » par-delà mais aussi de part et d'autre des frontières, objet de cette publication.

En effet, il permet une lecture comparative de la cohésion des territoires à au moins quatre niveaux : entre Etats souverains séparés par des frontières, comme évoqué dans la première partie, au sein de la Grande Région en tant qu'entité politique singulière, au regard d'autres espaces frontaliers européens et enfin à l'aune de la polarisation, indéniable et très documentée (Diop, 2011), exercée par le Luxembourg sur une grande partie de cet espace.

Autant dire, que le champ des analyses est large à propos des questions de justice spatiale (Lévy, Fauchille, Povoas, 2018), y compris sous l'angle du droit, puisque les zones frontalières « *peuvent être des lieux d'accès inégal à la loi et sont donc plus susceptibles de faire face à des situations injustes* » (Evrard, 2000). De même, les frontières

gènèrent tout à la fois des cohérences et des incohérences, des discontinuités en matière de politiques territoriales (De Ruffay, Hamez, 2020). La Grande Région (cf. fig n°1) présente ainsi la particularité de rassembler quatre Etats souverains (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg), deux Länder (Rhénanie Palatinat, Sarre), deux régions (Wallonie et l'ex-région Lorraine) et un nombre considérable de découpages administratifs, avec la singularité française de la double approche déconcentrée (Etat dans ses territoires) et décentralisée (collectivités territoriales).

Au-delà des divergences assez classiques des systèmes territoriaux, l'espace politique de la Grande Région, bien que caractérisé par un haut niveau de coopérations (Fromentin, 2021), présente cependant de fortes disparités socio-économiques en général et démographiques en particulier.

La figure n°2 permet ainsi de distinguer très nettement une fracture démographique consubstantielle à la démographie singulière des länder allemands de l'espace rhénan. Les projections d'évolution démographique, pour la Sarre en premier lieu et pour la Rhénanie Palatinat en second, ne laissent aucun doute sur le fait qu'il s'agisse d'espaces en décroissance et de surcroît en besoin de main d'œuvre qu'ils trouvaient autrefois dans le Nord de « l'ex-Lorraine », laquelle est, depuis une vingtaine d'années désormais, totalement « si-phonnée » par la dynamique économique et résidentielle du Luxembourg.

Dans les parties française et belge de la Grande Région, la démographie apparaît quant à elle de façon intermédiaire entre l'Allemagne décroissante et le Grand-Duché en forte croissance. Si en Wallonie on distingue une dynamique démographique propre, en « ex-lorraine », on peut néanmoins affirmer que cette stagnation est la résultante de ce que Laurent Davezies (Davezies, 2012) appelle les revenus pendulaires qui viennent en retour dans les territoires polarisés du côté français et qui contribuent, avec d'autres paramètres, à une nouvelle attractivité résidentielle. Par ailleurs, aux disparités socio-économiques et démographiques, il convient d'ajouter que la Grande Région se caractérise par trois ensembles à caractère métropolitain avec leurs orientations respectives. Celle-ci montre que la Grande Région est du type métropolitaine polycentrique transfrontalière, phénomène émergent de l'organisation spatiale européenne¹.

Le premier espace transfrontalier fonctionnel est situé dans la partie centrale de la Grande Région. Il regroupe, autour du Luxembourg et de la Ville de Luxembourg (cité-Etat à l'influence politique, économique et financière déterminante à l'échelle mondiale), les métropoles de Metz et Nancy, Sarrebruck, Trèves, ainsi que plus marginalement

Kaiserslautern, et l'est de la Province wallonne du Luxembourg. Un deuxième espace à dimension métropolitaine s'articule quant à lui autour de l'axe rhénan avec trois ensembles métropolitains nationaux allemands à savoir, Rhein-Ruhr, Rhein-Main et Rhein-Neckar. Enfin, un troisième espace de même nature au Nord de la Région Wallonne, composé de villes qui tournent le regard davantage vers Bruxelles et les espaces métropolitains transfrontaliers tels que l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ou la Région MHHAL (Maastricht-Heerlen-Hasselt-Aachen-Liège).

Au croisement de cette analyse succincte des grands paramètres de la cohésion des territoires (économie, démographie, polarités), il apparaît assez clairement une forme de singularité du modèle luxembourgeois de développement qui dépasse en influence largement ses frontières.

UN ESPACE AU SEIN DUQUEL LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG JOUE UN RÔLE PARADOXAL

Au sein de la Grande Région, le Luxembourg occupe, nous venons de l'évoquer, une place centrale, tant d'un point de vue géographique qu'économique. A dire vrai, ce petit Etat d'un peu moins de 650.000 habitants est le seul au sein de cet espace à non seulement devoir s'interroger sur sa cohésion au regard de son développement économique endogène hors normes et influencer celle de ses régions périphériques, plus ou moins significativement.

De ce point de vue, à l'échelle européenne, seule Genève et son canton exerce un impact similaire en France dans les départements de l'Ain et de Haute-Savoie, au sein d'un pôle métropolitain frontalier, « Le Grand Genevois », regroupant près de 420.000 habitants. Les dynamiques atypiques de ces deux agglomérations engendrent des formes d'asymétries territoriales, entendues comme des disparités de ressources et capacités entre territoires assez comparables (Bertrand, Cremer-Schulte, Perrin, 2015).

Sous la forme d'un modèle systémique (cf. figure n°1), nous avons cerné, schématiquement, les impacts négatifs autant que les aménités générées par le stock de richesse dynamique du Grand-ducal.

Ainsi, à propos de cohésion interne, bien que le solde migratoire du Grand-Duché de Luxembourg soit l'un des plus élevés d'Europe, il n'en demeure pas moins que celui des citoyens de nationalité luxembourgeoise est quant à lui négatif de manière continue depuis plusieurs années. Corrélativement, les inégalités sociales se creusent dans un pays qui a besoin de travailleurs dont l'activité est moins valorisée. En conséquence, « une part

grandissante de la population résidente souffre de la pression venue de l'extérieur et le taux de population en situation de risque de pauvreté augmente » (Evrard, 2019) dans l'un des pays les plus riches du monde. La population frontalière qui n'a souvent pas les ressources nécessaires pour se loger au Luxembourg se retrouve exclue de toute possibilité d'y résider. De surcroît, externalisée du territoire, elle est tributaire d'une faible infrastructure de transports collectifs, néanmoins rendue récemment gratuite.

C'est dans le domaine du logement que l'exclusion est la plus marquée à la faveur d'une forte inflation des prix de l'immobilier et à l'émergence d'un phénomène de gentrification dans certains secteurs de la capitale grand-ducale notamment. Ceci obère toute possibilité de construction massive de logements abordables même si l'Etat dispose d'un véritable gisement avec la réhabilitation possible de ses anciens sites industriels situés principalement dans le sud-ouest du pays, à l'instar du site de Esch Belval. Ce dernier n'est d'ailleurs pas sans poser des difficultés de cohésion d'aménagement (Evrard, 2019) avec son « pendant français » retenu dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN) et géré sous la forme d'un établissement public d'aménagement (EPA) (Del Biondo, 2009 ; Del Biondo, 2014).

Mais l'échelle du Luxembourg n'est pas suffisante pour bien appréhender la question de la cohésion des territoires qui dans son cas d'espèce dépasse ses frontières. Comme l'indique, dès 2013, un rapport de l'Observatoire du développement spatial luxembourgeoisⁱⁱ, « *traiter de la cohésion territoriale pour le Luxembourg ne peut se faire sans évoquer la dimension très fortement transfrontalière de l'économie du pays, qui se concrétise par un nombre extraordinairement élevé de personnes venant des régions limitrophes pour travailler quotidiennement au Grand-Duché* » (cf. tableau n°1).

Ainsi, l'aire fonctionnelle luxembourgeoise s'élargit au-delà de ses frontières et influe sur la cohésion de ces territoires d'autant plus que les flux de frontaliers sont importants et que les moyens financiers locaux correctifs sont quasi inexistants. C'est particulièrement le cas avec la France qui non seulement représente 52% des 199.830 frontaliers de la Grande Région travaillant au Grand-Duché de Luxembourg mais qui de surcroît ne dispose pas d'une convention de rétrocession fiscale avec ce pays, contrairement à la Belgique et à l'Allemagne, contrairement également à la convention ancienne existante entre la Suisse et ses territoires périphériques françaisⁱⁱⁱ. Ainsi, c'est tout particulièrement du côté français que l'impact du Luxembourg apparaît contrasté et prend même désormais une tournure géopolitique (cf. 2.3).

Un rapport du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)^{iv}, « commandé » en réalité par l'influence parisienne du député meurthe-et-mosellan, Christian Eckert, devenu secrétaire d'Etat chargé du budget en 2014, se penche sur ce sujet « épineux » et à forte dimension diplomatique. Il y est indiqué qu'« *après les graves séquelles laissées par la crise sidérurgique et minière, les espaces du nord lorrain se sont moins adaptés aux grands défis internationaux que leurs voisins immédiats à l'attractivité forte* », ajoutant que le différentiel de développement de part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise est de nature à accentuer la « non-cohésion des territoires » entre ceux-ci.

En effet, s'il est vrai que les aménités positives et effets d'entraînements (ruissellement) de la dynamique luxembourgeoise sont nombreux et explicatifs d'une forme de « résilience » des espaces nord-lorrains au regard de ceux du sud (cf. figure n°1) (Marochini, 2018), en même temps il convient de s'interroger sur les facteurs d'accentuation des différentiels de développement qui concourent à un affaiblissement de la cohésion des territoires, en particulier en France.

Du point de vue français, ceux-ci sont indéniablement significatifs (cf. figure n°1), notamment en matière de captation des initiatives de création d'entreprises et de travailleurs qualifiés, de besoins réhaussés de services publics (mobilité, garde des enfants, services spécifiques...) mais également de retombées environnementales négatives indéniables^v (production considérable de GES, économie circulaire perturbée par les coûts de traitement important au Luxembourg...).

Ils expliquent la volonté d'élus lorrains, dont les territoires sont directement impactés par l'aire d'influence luxembourgeoise de créer, le 9 janvier 2019, un pôle métropolitain frontalier regroupant plus de 337.000 habitants et représentant près de 70 % des 103.630 lorrains travaillant de l'autre côté de la frontière (cf. figure n°4). Cet outil de coopération aux moyens d'actions plus politiques qu'opérationnels vise en réalité à peser d'abord auprès des instances françaises de dialogue avec le Luxembourg (Etat, Région Grand Est principalement) et d'autre part directement avec celui-ci, nonobstant l'inclination luxembourgeoise à se concentrer sur des relations interétatiques strictes.

Sur cette question de la cohésion des territoires perçue et appréciée de façon différente de part et d'autre des frontières de la Grande Région, se pose ainsi la question du rôle que la gouvernance de cet espace peut jouer pour contribuer à atténuer, à compenser les disparités évoquées, singulièrement avec la France où, localement, cette question prend désormais une dimension résolument géopolitique.

UNE GOUVERNANCE DE LA GRANDE REGION QUI TARDE ENCORE A S'EMPARER DU SUJET DE LA COHESION DE SES TERRITOIRES ET DES EFFETS INDUITS DU « RUISSELLEMENT »

La gouvernance actuelle autant que l'histoire de la Grande Région sont extrêmement singulières. Après des initiatives de coopération regroupant les 4 Etats sous l'angle exclusif des relations diplomatiques et sectorielles, la Grande Région est portée sur les fonts baptismaux au début des années 80. Néanmoins, ce n'est qu'en 1995 que le premier Sommet de la Grande Région intervient sous l'impulsion du Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, lequel deviendra président de la Commission européenne en 2014, et de Oskar Lafontaine, Ministre Président du Land de Sarre.

C'est principalement dans l'idée de l'approfondissement de l'intégration économique et sociale et de la coopération des territoires que cet espace géopolitique se fédère, se structure peu à peu, mais déjà dans l'idée d'une forme de « partage » de développement. La gouvernance de cet espace est aujourd'hui pour l'essentiel assurée par le Sommet des exécutifs dont la présidence revient, de façon tournante tous les 18 mois, aux ministres présidents en Belgique et en Allemagne,

au ministre de la Grande Région et au Premier Ministre au Luxembourg et enfin au système bicéphale Etat-région (préfet et président de région) en France.

Autour de ce sommet s'articulent par ailleurs une profusion d'outils satellites ou au contraire totalement indépendants : le Conseil Parlementaire Interrégional, le Conseil économique et social de la Grande Région, les associations EuRégio et le Quattropole (Luxembourg, Metz, Sarrebruck, Trèves), ou des outils plus « institutionnels » de coopération locale tels que les groupements européens de coopération territoriale (GECT) (Euro-district Saar Moselle, Alzette Belval, secrétariat du sommet de la Grande Région) ou les pôles métropolitains (sillon lorrain) et frontaliers (pôle métropolitain frontalier du Nord Lorrain) en France.

La question de la cohésion territoriale telle que nous l'avons abordée dans cet article n'apparaît pas de manière véritablement formalisée dans les travaux de la Grande Région, autant que dans les orientations de ses politiques. En réalité, les questions de coopération économique, sociale, le transport, l'aménagement, l'agriculture, la formation, la recherche, la sécurité et l'environnement y sont abordées sectoriellement mais peu de travaux regardent la cohésion des territoires à la convergence de l'ensemble de ces questionnements.

Lieu d'origine / Herkunftsort	2020	2019	Évolution / Entwicklung 2019-2020	
			Absolu / Absolut	En / in %
Deutschland	48.640	47.150	1.490	3,2
RLP+SL	45.680	44.200	1.480	3,3
Rheinland-Pfalz (RLP)	35.630	34.600	1.030	3,0
Saarland (SL)	10.050	9.600	450	4,7
France	103.630	102.710	920	0,9
Lorraine	99.730	98.910	820	0,8
Meurthe-et-Moselle	26.380	26.370	10	0,0
Meuse	2.040	1.990	50	2,5
Moselle	71.190	70.420	770	1,1
Vosges	120	130	-10	-7,7
Belgique	47.560	47.140	420	0,9
Wallonie	45.670	45.150	520	1,2
Liège	8.390	8.330	60	0,7
Namur	1.180	1.180	0	0,0
Brabant Wallon	380	420	-40	-9,5
Hainaut	460	480	-20	-4,2
Luxembourg	35.260	34.740	520	1,5
TOTAL	199.830	197.000	2.830	1,4

Calculs / Berechnungen: IBA-OIE

Source / Quelle: IGSS. Valeurs au 31/03/2020 – Datenstand am 31.03.2020

Fig n°4 - Evolution des flux de frontaliers travaillant au Grand-Duché de Luxembourg à l'échelle de la Grande Région en 2020

En réalité, c'est à la faveur de la présidence luxembourgeoise en 2015^v que le concept de cohésion des territoires, certes en association à celui des politiques urbaines, entre véritablement dans les réflexions stratégiques de la Grande Région. Lors du sommet du 18 juin 2020, sous présidence sarroise, une nouvelle résolution dans le sens d'un

approfondissement des politiques de cohésion des territoires est ainsi approuvée.

C'est dans le cadre de la mise en place du futur schéma de développement territorial de la Grande Région, que les exécutifs rassemblés ont reconnu « *qu'un élément essentiel pour le renforcement de la cohésion territoriale, sociale et économique, repose sur la coordination transfrontalière en termes*

d'aménagement du territoire ». Dans cette même déclaration^{vi}, il est également indiqué que « la Grande Région joue un rôle clé dans la mise en œuvre des objectifs d'une politique de cohésion proche des territoires et doit de ce fait continuer à être doté de moyens financiers suffisants pour pouvoir répondre à ces défis et être à la hauteur des ambitions politiques ».

La question des difficultés de cohérence territoriale générées par des dynamiques économiques différenciées peine cependant à entrer en débat au sein de la Grande Région. Cette dernière concourt principalement à tenter « d'harmoniser » les politiques menées en matière économique, sociale, environnementale et plus généralement d'aménagement des territoires réciproques mais n'interfère qu'en signal faible sous l'angle de la « correction » des conséquences par-delà les frontières de leur modèle de développement.

En France, cette question prend d'ailleurs désormais une tournure géopolitique entre les tenants d'un accompagnement de la dynamique luxembourgeoise sans retour fiscal et ceux qui, *a contrario*, ne se contentent pas d'investissements ciblés par le biais d'un fonds dotés de 120 millions d'euros^{vii}, signé en avril 2018 dans le cadre d'un accord franco-luxembourgeois, couvrant la période 2018-2028. Celui-ci porte principalement sur des infrastructures de mobilité et ignore toutes les autres dimensions de la problématique, en particulier le coût pour les collectivités territoriales françaises des besoins exprimés par les frontaliers. Pour ces dernières, faute de moyens complémentaires, il est à craindre un creusement des écarts de développement avec en corollaire une impossible cohésion des territoires au-delà des frontières, d'autant plus dans un contexte de tarissement des dotations de l'Etat.

Encore récemment au sein de la métropole désormais « européenne » de Metz, cette question a donné lieu à un débat autour d'une résolution « mettant un terme à des années d'un intense lobbying, exerçait surtout par la ville de Metz dirigée alors par Dominique Gros et un peu moins par le Sillon Lorrain, pour une meilleure justice fiscale avec le Grand-Duché de Luxembourg »^{viii}, à l'instar notamment de celle qui prévaut avec la Belgique. Le maire de la ville, également président de la métropole messine, y a clairement défendu une position symétriquement opposée à celle de son prédécesseur, préférant la co-construction et le co-financement plutôt que des retours fiscaux. Il fait ainsi le pari d'une forme de « ruissellement du développement luxembourgeois » vers les franges nord du sillon lorrain.

Il ambitionne également que la métropole messine joue un rôle fédérateur en termes de coopération frontalière avec le Grand-Duché de Luxembourg. Un récent rapport délibéré au sein du Conseil de Développement de la métropole messine appelle d'ailleurs cette dernière à « prendre le leadership pour s'imposer comme le partenaire et l'interlocuteur principal du Luxembourg et de s'affirmer comme la métropole française d'équilibre dans la zone d'influence luxembourgeoise »^{ix}. Cette perspective n'est probablement pas du goût des 8 établissements publics de coopération intercommunale composant le pôle métropolitain frontalier du Nord Lorrain et en particulier du maire et président de la Communauté d'agglomération de Thionville portes de France, Pierre Cuny, qui jouait (jusqu'ici ?) ce rôle.

Conclusion

La question de la cohésion des territoires au-delà des frontières est assurément d'actualité, tout particulièrement dans les pays d'Europe traversés par une crise à la fois économique et de représentation de la démocratie, à l'instar ce qu'a été « la crise des gilets jaunes » en France.

Le regard comparatif sommaire que nous avons porté sur ce concept appréhendé de façon résolument différente selon les circonstances géohistoriques et les méthodes de gouvernances des Etats, mérite désormais d'être doublement élargi en nombre d'Etats et en situations inter-Etat à croiser, c'est-à-dire dans les espaces frontaliers tels que nous l'avons fait dans cet article avec la Grande Région et ses quatre Etats entremêlés au cœur de l'Europe. Les observations faites doivent également être confrontées à celles d'aménageurs et chercheurs d'autres pays et dont d'autres cultures d'aménagement (Pallagst, 2020)^x. Dans cet article le regard porté n'étant en effet que celui de deux aménageurs et chercheurs associés français.

C'est en effet dans ces espaces de convergence des politiques territoriales « contra-cycliques » menées par les Etats et/ou leurs déclinaisons de gouvernance locale, que les différences, voire les injustices spatiales, apparaissent de façon flagrante. Aux moyens financiers et aux outils juridiques différents s'ajoutent d'autres critères, notamment des cultures de l'aménagement des territoires assez dissemblables. Dans ces espaces, les frontières effacées par les accords européens peuvent en quelque sorte rejaillir dans les paysages et les esprits.

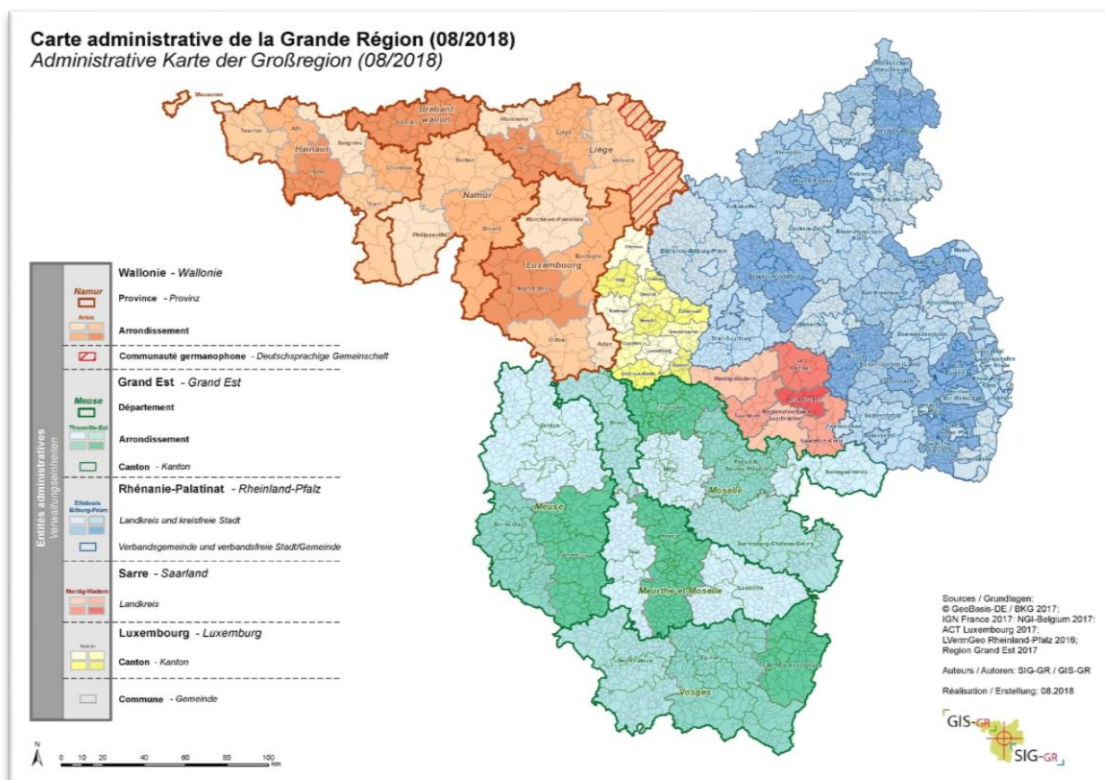


Fig n°1 - Carte de l'organisation politique et administrative de la Grande Région

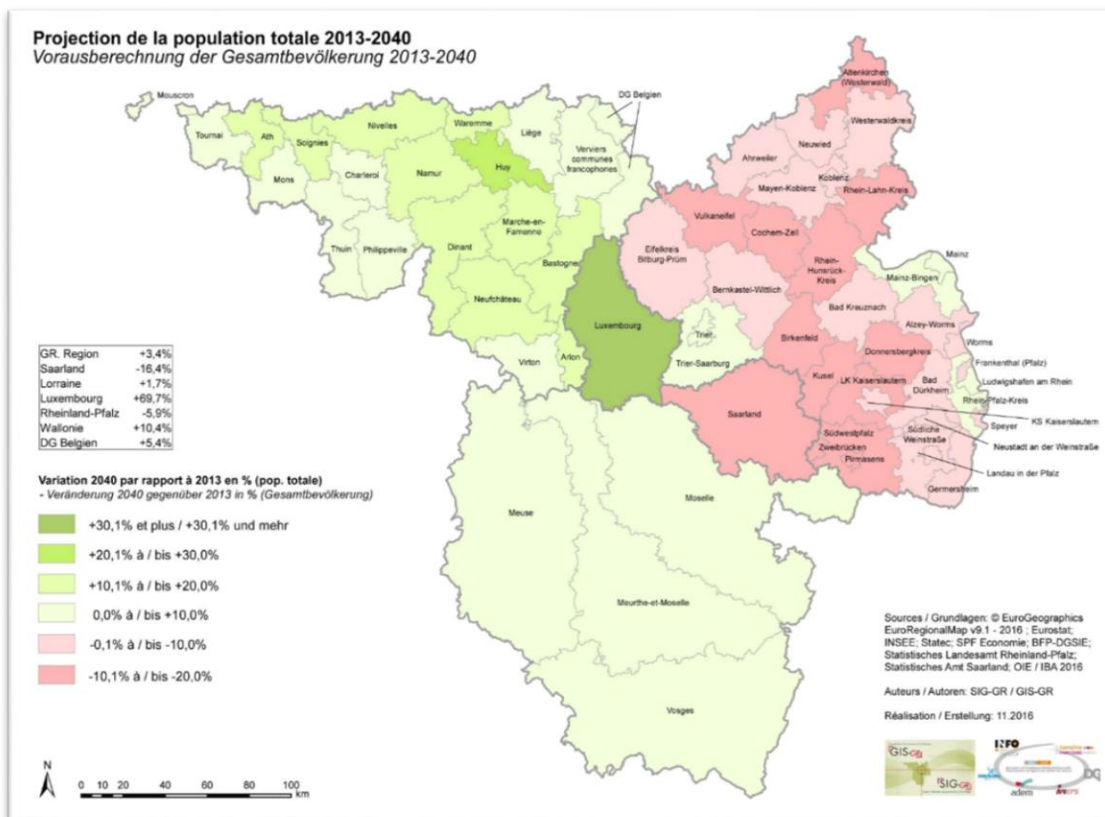


Fig n°2 - Des projections d'évolutions démographiques inquiétantes pour les lands allemands

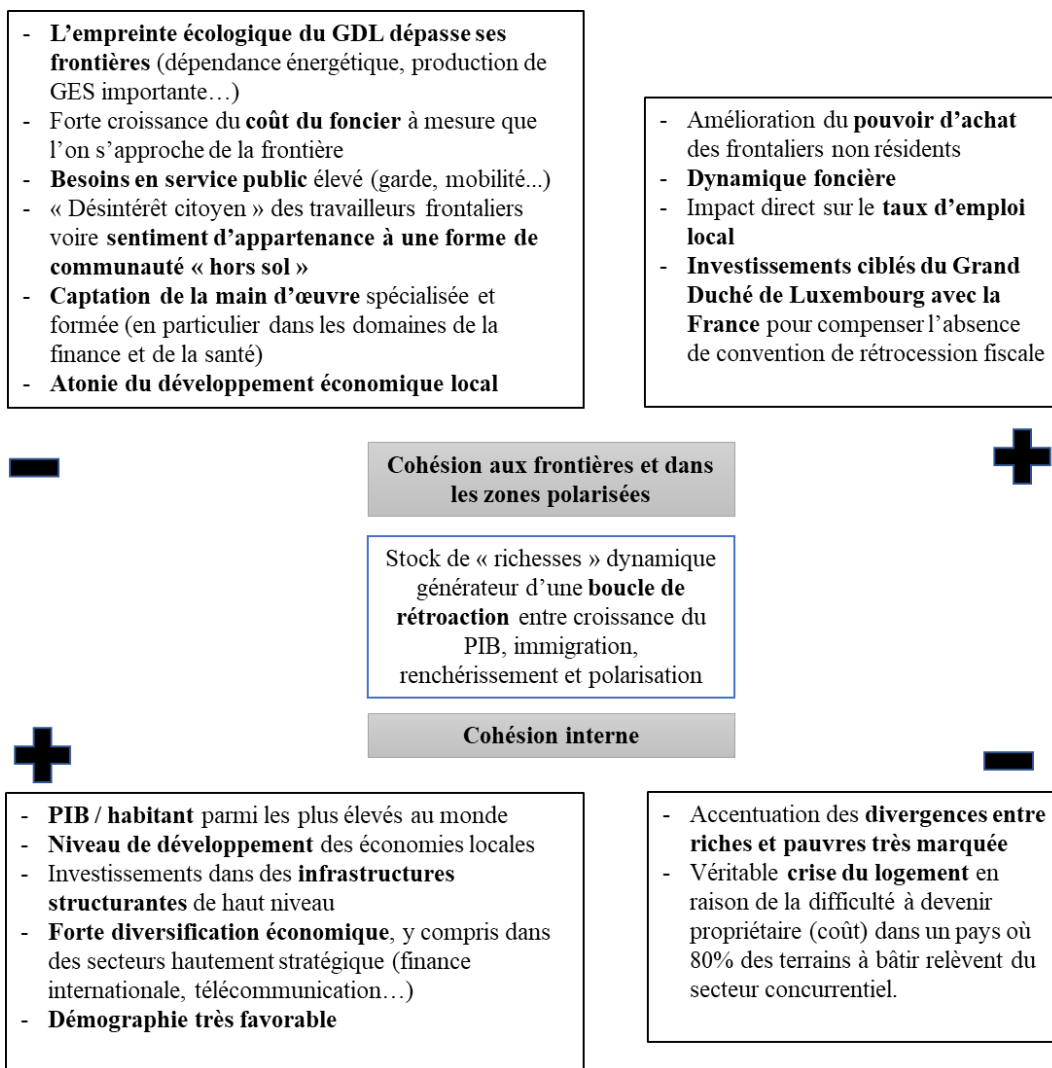


Fig n°3 - Les paradoxes luxembourgeois et leurs incidences sur la cohésion des territoires dans la Grande Région

Source : Eric Marochini (2021)

NOTES

ⁱ Metroborder : région métropolitaine polycentrique transfrontalière, Rapport final.

ⁱⁱ La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?, Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2013.

ⁱⁱⁱ Le 22 juin 1973, le Grand Conseil genevois est saisi d'un Projet de loi (No 4040) du Conseil d'État, approuvant l'accord franco-suisse conclu à Genève le 29 janvier 1973 relatif à la "Compensation financière en faveur des communes frontalières françaises".

^{iv} Rapport de la Mission sur la gouvernance du Nord Lorrain, CGET, 2017, 94 p.

^v Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire (Département de l'aménagement du territoire), « Luxembourg en transitions : visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la Région fonctionnelle luxembourgeoise », Consultation internationale urbano-architecturale et paysagère, Rapport 01, 2021.

^{vi} Presidency conclusions of the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union on the occasion of the Informal Ministerial Meetings on Territorial Cohesion and Urban Policy Luxembourg, 26 and 27 November 2015.

^{vii} « L'union fait la force continuons à renforcer la coopération », Déclaration du Sommet intermédiaire sous présidence sarroise du Sommet, 18 juin 2020

^{viii} Agence d'urbanisme AGAPE, Le co-financement de projets, le codéveloppement contre-productif, 2021.

^{ix} VILLENEUVE Anthony, « Rétrocessions fiscales : la Métropole clôt le sujet », Le Républicain Lorrain, 13 avril 2021.

^x GUETTO Stéphane, « Vers une Métropole Metz-Lorraine Nord ? », La Semaine, 22 avril 2021.

^{xi} Op. Cit.

RÉFÉRENCES

- Augias Damien, MAROCHINI Eric, Politiques de cohésion des territoires, Levallois-Perret, Studyrama, 2021.
- Bassand Michel, La métropolisation de la Suisse, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.
- Baudelle Guy, JEAN Yves (dir.), L'Europe. Aménager les territoires, Paris, Armand Colin, 2009.
- Bertrand Nathalie, CREMER-SCHULTE Dominik, PERRIN Mathieu, « Planification stratégique et asymétries territoriales. Grenoble et le Grand Genève, deux régions urbaines alpines à l'épreuve de la cohérence », *Revue de géographie alpine*, 103-3, 2015, mis en ligne le 16 février 2016.
- Bettoni Giuseppe, « L'Italie : comment une décentralisation sans vision aménagiste est-elle possible mais non souhaitable ? » in CORDOBES Stéphane, DESJARDINS Xavier, VANIER Martin (dir.), *Repenser l'aménagement du territoire*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020.
- Coulbois Pierre, JUNG Jacques, Aménagement du territoire : une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, Paris, La Documentation française, 1994.
- Datar, La cohésion territoriale en Europe, Paris, La Documentation française, 2010.
- Davezies Laurent, La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2012.
- Del Biondo Lucas, « La conversion des friches sidérurgiques à la frontière franco-luxembourgeoise : un enjeu transfrontalier », *L'Information géographique*, 2009/3 (Vol. 73), 2009.
- Del Biondo Lucas, Les stratégies de recomposition urbaine soutenable des anciens territoires industrialo-urbains : étude du territoire franco-luxembourgeois de la haute vallée de l'Alzette et apports d'exemples européens, Thèse de Doctorat, Université de Nancy, 2014.
- Demazière Christophe, DESJARDINS Xavier, SKYES Olivier (dir.), La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Des réformes institutionnelles aux coopérations institutionnelles, Paris, PUCA, 2020.
- De Ruffray Sophie, HAMEZ Grégory, « La frontière, une discontinuité : quelques apports de l'analyse spatiale » in Anne-Laure Amilhat-Szary; Grégory Hamez (dir.), *Frontières*, Armand Colin, 2020.
- Deshaies Michel, Atlas de l'Allemagne, Paris, Autrement, 2013.
- Diop Lanciné, « Métropolisation transfrontalière et spécialisation sociale à Luxembourg. La concentration spatiale des actifs métropolitains supérieurs », *L'espace géographique*, 2011/4 (Tome 40), 2011.
- Evrard Estelle, "EGTC: A tool for fostering spatial justice in European borderlands", in 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives, 2000.
- Evrard Estelle, La Grande région Saar-Lor-Lux. Vers une supra-régionalisation transfrontalière ?, Rennes, PUR, 2017.
- Evrard Estelle, "The EPA Alzette-Belval: A National Tool to Address Spatial Disparities at the Lorraine-Luxembourg Border", in *Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development*, 2019.
- Faludi Andreas, « Territorial cohesion : old (French) wine in new bottles ? », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, 2004.
- Faludi Andreas, Cohesion, Cohérence, Cooperation : European Spatial Planning Coming of Age ?, Londres, Routledge, 2010.
- Fromentin Vincent, 2021, "Cross-border workers in the Greater Region of Luxembourg and financial instability: a non-linear approach", *Applied economics*, Vol 53, n°27, pp. 3171–3192.
- Hall Peter, TEWDWR-JONES Mark, *Urban and Regional Planning*, Londres, Routledge, 2010.
- Husson Jean-Pierre, « Espace légal, la géographie rencontre le droit », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 58, 1-2, 2018.
- Knoepfel Peter et NAHRATH Stéphane, « Umwelt- und Raumordnungspolitik/Politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire », in KNOEPFEL Peter, PAPADOPOULOS Yannis, SCIARINI Pascal, Vatter Adrian et HÄUSERMANN Silja (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, NZZ Libro, 2014.
- Levy Jacques, FAUCHILLE Jean-Nicolas, POVOAS Ana, *Théorie de la justice spatiale : géographies du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018.
- Marochini Eric, « Val de Fensch : résilience, transformations et anticipations d'un territoire encore industriel », *Revue Géographique de l'Est*, 2018, vol. 58/3-4.
- Matthey Michel, SCHULER Martin, Aménager le territoire. La gestion d'un bien commun, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2017.
- Nonn Henri, L'aménagement du territoire en Europe occidentale, Paris, Ellipses, 2001.
- Pallagst Karina, "Culture d'aménagement et villes en décroissance : vers des recherches appliquées dans les régions transfrontalières" in HAMEZ Gregory, DEFAYS Jean-Marc (dir.), *Réalités, perceptions et représentations des frontières*, Fernelmont, EME éditions, 2020.
- Rivière Dominique, L'Italie. Des régions à l'Europe, Paris, Armand Colin, 2004.

Wille Volker, « L'aménagement du territoire en France et en Allemagne », in CARO Patrice, DARD Olivier, DAUMAS Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

ADRESSES

Augias Damien, 45a rue Saint Erhard 67100 STRASBOURG, damien.augias@sciencespo.fr

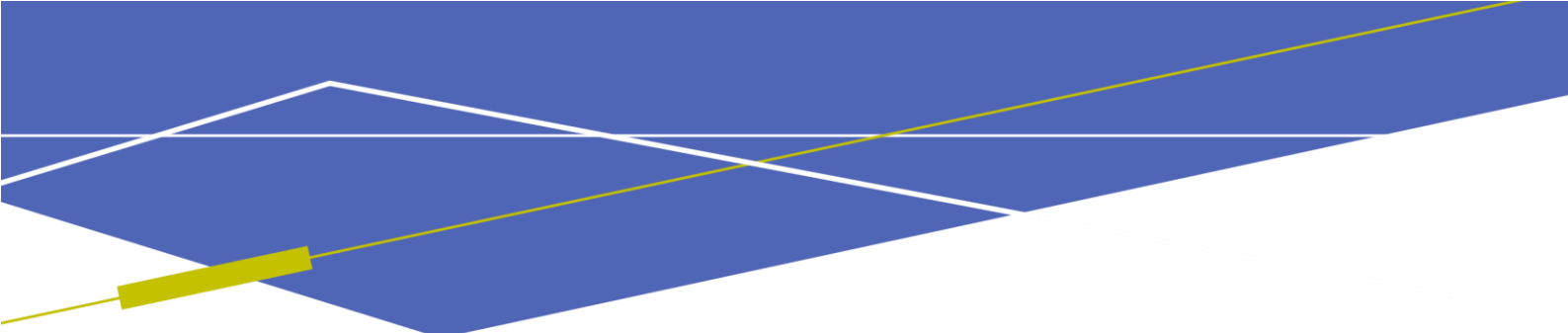
Marochini Eric, 13 rue de la Croix Saint-Michel 57290 FAMECK, eric.marochini@cc-saulnois.fr

NOTE BIOGRAPHIQUE

DAMIEN AUGIAS est diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'Institut national des études territoriales. Il est aujourd'hui administrateur civil à la Caisse des dépôts, après un parcours de cadre dirigeant au sein de plusieurs collectivités territoriales. Enseignant par ailleurs aux Instituts d'études politiques (Paris et Strasbourg), il est membre associé du laboratoire Sociétés, acteurs et gouvernement en Europe (Sage-CNRS). Il a publié chez Studyrama deux ouvrages issus de ses enseignements à Sciences Po : *Aménagement et développement des territoires* (2016, 2e édition en 2021) et *Gouvernance et stratégie des territoires* (2018, 2e édition en 2021).

ERIC MAROCHINI est Docteur en géographie et aménagement de l'Université de Lorraine. Il est actuellement cadre dirigeant de la fonction publique territoriale, directeur général des services (DGS) d'une communauté de communes en Moselle, après avoir été précédemment directeur général adjoint (DGA) d'une communauté d'agglomération. Il enseigne depuis de nombreuses années à l'université de Lorraine, où il est également chercheur associé au laboratoire LOTERR (centre de recherche en géographie). Il est également l'auteur de très nombreuses publications scientifiques sur les thématiques des territoires, en particulier ruraux ou en résilience.

Ensemble, ils ont publié le 04 mai 2021 chez Studyrama-Bréal un ouvrage intitulé *Politiques de cohésion des territoires* : AUGIAS Damien, MAROCHINI Eric, *Politiques de cohésion des territoires*, Levallois-Perret, Studyrama, 2021



Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Nora Crossey und Florian Weber

In der Großregion lassen sich Etappen grenzüberschreitender Raumentwicklung geradezu wie im Brennglas analysieren. Die 2014 vorgestellte Frankreichstrategie des Saarlandes ergänzt bisherige Bestrebungen und zielt auf die Erreichung einer funktionalen Mehrsprachigkeit und den Ausbau grenzüberschreitender Zusammenarbeit u.a. im Wirtschafts-, Forschungs- und Kulturbereich ab, wobei auf die Beteiligung einer großen Bandbreite an öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren gesetzt wird. Vom Saarland ausgehend hat die Strategie auch Resonanz auf französischer Seite erzeugt. Der kommunalen Ebene kommt in diesem Kontext eine doppelte Rolle zu: auf der einen Seite als ‚Sprachrohr‘ der Belange und Interessen ‚vor Ort‘, auf der anderen als Förderer grenzüberschreitender Aktivitäten und ‚Vermittler‘ regionaler Leitlinien vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung. Im Beitrag beleuchten wir, wie die Frankreichstrategie aus *governance*-Perspektive als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Kooperation im Mehr-Ebenen-Geflecht fungiert und welche Rolle dabei gerade – auf Grundlage quantitativer und qualitativer Erhebungen – den Kommunen im Saarland und im *département* Moselle zukommt.

cross-border multi-level governance, Saarland, Moselle, Frankreichstrategie, stratégie Allemagne

La stratégie France de la Sarre en tant que stimulus multisectoriel pour la coopération transfrontalière

Au sein de la Grande Région, les étapes de l'évolution de l'espace transfrontalier se laissent analyser comme à travers une loupe. La stratégie France de la Sarre présentée en 2014 complète les efforts effectués et vise à obtenir un plurilinguisme fonctionnel ainsi que le développement de coopération transfrontalière, entre autres dans les domaines de l'économie, de la recherche et de la culture, à condition de miser sur une participation large d'acteurs variés publics et non-publics. Partant de la Sarre, la stratégie a créé un écho du côté français. L'échelon municipal se voit attribué dans ce contexte un double rôle : d'un côté en tant que 'porte-parole' des préoccupations et intérêts 'sur le plan local', d'un autre côté en tant que soutien d'activités transfrontalières et en tant que 'médiateur' de directives régionales sur fond de gestion municipale autonome. Dans cet article, nous éclairons comment la stratégie France selon la perspective de *governance* agit en tant que stimulus multisectoriel pour la coopération transfrontalière au sein d'un réseau à multi-niveaux et quel rôle incombe précisément aux communes de la Sarre et du *département* de la Moselle – sur la base d'enquêtes quantitatives et qualitatives.

cross-border multi-level governance, Sarre, Moselle, stratégie France, stratégie Allemagne

The France Strategy – a multisectorial impulse for cross-border cooperation

Within the Greater Region, the development of cross-border cooperation can be traced and analysed as if it were placed under a magnifying glass. The “France Strategy” of the Saarland presented in 2014 builds upon previous efforts and achievements, and further strives to promote functional multilingualism as well as the intensification and expansion of cross-border cooperation in the economic, cultural and research sector, to name just a few. In the pursuit of these aims, it builds strongly upon the inclusion and participation of a broad range of state and non-state actors. The France Strategy generated notable responses from the French side. Against this backdrop, the municipal level has a dual role: on the one hand, they serve as a ‘mouthpiece’ for local concerns, on the other, they act as promoters of cross-border activities and as an intermediary of regional guidelines. Based on a triangulation of qualitative and quantitative data and a consideration of concepts of multilevel and cross-border governance, we examine how the France Strategy serves as a multisectorial impulse for cross-border multilevel governance, focussing in particular on the role of municipalities in the Saarland and the *département* Moselle.

cross-border multi-level governance, Saarland, Moselle, France strategy, Germany strategy

ZITIERVORSCHLAG

Crossey, N. und Weber, F. (2022): Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In: UniGR-CBS Themenheft. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung. Vol. 7, S. 23-41, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Einleitung: Grenzüberschreitende Kooperation im Mehr-Ebenen-Geflecht

Nach den Wirrungen und Verwerfungen des Zweiten Weltkriegs war es einerseits erstaunlich, andererseits vielleicht gerade höchst konsequent und weitsichtig, eine Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen hinweg zu forcieren. So wurde bereits 1951 der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) geschlossen, durch den Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande einen freien Zugang zu den Kohle- und Stahlmärkten der sechs beteiligten Partnerländer erhielten (vgl. EUR-Lex, 1951). Dabei spielten ohne Frage ‚handfeste‘ wirtschaftliche Interessen eine Rolle, gleichzeitig markiert der Vertrag den Beginn des europäischen Einigungsprozesses hin zur heutigen Europäischen Union (weiterführend bspw. Bieling und Große Hüttmann, 2016; Weidenfeld et al., 2020). An den nationalstaatlichen Rändern als ‚Kontaktzonen‘ zeigten sich besonders offensichtlich Hürden unterschiedlicher Planungstraditionen, Verwaltungs-, Wirtschaftssysteme und Zuständigkeiten, gleichzeitig vor diesem Hintergrund Bedarfe eines verstärkten Austauschs und einer Koordination (Chilla et al., 2012; Pallagst und Hartz, 2018). Ergänzend zu nationalen Bestrebungen institutionalisierten sich so im regionalen Kontext unterschiedliche Formen der grenzüberschreitenden Kooperation, wie sich exemplarisch und gleichzeitig durchaus prototypisch in der Region SaarLorLux bzw. der heutigen Großregion¹ beobachten lässt (Lorig et al., 2016; Wille, 2015). Gespräche regionaler Interessensvertreter:innen mündeten dort 1971 in die Einrichtung einer ‚Gemischten deutsch-französisch-luxemburgischen Regierungskommission für die Zusammenarbeit im Montandreieck‘ und die Etablierung der ‚Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz‘ als ausführendes Organ (Dörrenbächer, 2015; Helfer, 2015; Wille, 2011). U.a. mit der Gründung eines Interregionalen Parlamentarierrates im Jahr 1986, dem ‚Gipfel der Großregion‘ ab 1995 unter Berücksichtigung der höchsten politischen Ebene der Partnerregionen und der Gründung des Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit ‚Gipfelsekretariat der Großregion‘ 2014 nahm die Formalisierung immer mehr zu (Weber, 2020, S. 184).

Seit 2014 kommt nun im regionalen und kleinräumigeren Kontext mit der ‚Frankreichstrategie‘ des Saarlandes eine ergänzende Initiative – als Fortführung der bestehenden Tradition eines engen Austauschs (Hüser, 2017; Uterwedde, 2017) –

hinzu, die bis auf die lokale Ebene wirkt. Die ambitionierte Zielsetzung besteht darin, innerhalb einer Generation einen „leistungsfähige[n] mehrsprachige[n] Raum deutsch-französischer Prägung“ zu schaffen (Landesregierung des Saarlandes, 2014, S. 4). Auf diese Weise soll trennenden Faktoren auf Grundlage der nationalstaatlichen Grenze entgegengewirkt werden, so dass sich ein noch enger verflochtener grenzüberschreitender Übergangsbereich ergibt (Crossey und Weber, 2020). Im Fokus steht zunächst die Förderung einer funktionalen Mehrsprachigkeit nach dem Vorbild Luxemburgs, um darüber grenzüberschreitenden Austausch zu erleichtern und zu intensivieren (vgl. auch Universität des Saarlandes und Ministerium für Bildung und Kultur, 2019). Die Strategie, die zwischenzeitlich mit drei sog. ‚*feuilles de route*‘ fortgeschrieben wurde, umfasst Elemente, die auf eine Binnenorientierung auf das Saarland hin ausgerichtet sind, zudem solche, die auf die ‚Strahlkraft‘ über die Landesgrenzen hinaus abzielen (Landesregierung des Saarlandes, 2014, S. 3; Lüsebrink et al., 2017, S. 17). Insgesamt 15 Kernthemen wurden auf saarländischer Seite identifiziert, in denen Anstrengungen unternommen werden sollen, die „von Wirtschaft über Soziales, Mobilität, Nachhaltigkeit, Kultur bis zur Verwaltung“ reichen und „[a]lle Ebenen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens“ adressieren wollen (Landesregierung des Saarlandes, 2021, o.S.) – und die Beteiligung französischer oder luxemburgischer Partner:innen als Zielsetzung umfassen und so grenzüberschreitende Verflechtungen zu unterstützen suchen (Crossey und Weber, 2020, S. 158). Im europäischen und speziell im französischen Kontext stieß das saarländische Vorhaben auf reges Interesse und weitgehend positive Resonanz (Conseil régional de Lorraine, 2015; Europäische Kommission, 2017; Marcowitz, 2017). In der *région* Lothringen gab sie den Anstoß für die Entwicklung einer ‚*stratégie Allemagne*‘, die Zielsetzungen der Frankreichstrategie aufgriff. Die Förderung von Sprachkompetenzen wurde darin als „*atout indéniable*“ – als unbestreitbarer Vorzug – deklariert, auch die Pflege und der Ausbau von Städtepartnerschaften bspw. fanden Berücksichtigung (Conseil régional de Lorraine, 2015, S. 22, 24, 38). Aufgrund der Territorialreform 2015, in der Lothringen in die *région* Grand Est einging, wurde die Strategie zwar nie formell verabschiedet, aber ihre Zielsetzungen finden sich gleichwohl in den neuen regionalen Ambitionen (vgl. Conseil régional du Grand Est, 2018). Die Wahrnehmung einer „Komplementarität des Grenzraumes“ (Funk und Niedermeyer, 2016, S. 172) spiegelt sich dadurch sowohl auf deutscher als auch französischer Seite wider. Die vielfältigen Bereiche, in denen gehandelt werden soll, deuten bereits darauf hin, dass ein rein von

regionaler Politik und Verwaltung ausgehendes Handeln zur Zielerreichung nicht ausreichen wird. Vielmehr sind verschiedene Akteure unterschiedlicher Ebenen einzubeziehen, zum Mitgestalten zu animieren und zu Multiplikator:innen in Richtung der Bevölkerung zu machen. Es ergibt sich so ein ‚praktisches Beispiel‘ für eine näher zu analysierende *cross-border multi-level governance* (vgl. Blatter, 2004; Fricke, 2015; Piattoni, 2016; Scott, 2000). Bislang wurde der kommunalen Ebene wenig systematische Beachtung geschenkt, obwohl ihr eine tragende Rolle in der weiteren Gestaltung und Umsetzung der Frankreichstrategie bzw. grenzregionaler Anstrengungen auf französischer Seite zukommt. Jüngst wurde die Relevanz kommunaler Akteure für das ‚Europa im Kleinen‘ auch im Aachener Vertrag hervorgehoben (Bundesrepublik Deutschland und Französische Republik, 2019, Artikel 13). Kommunen fungieren als ‚Sprachrohr‘ spezifischer Belange im Lokalen. Zudem sind sie im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung für viele der benannten Handlungsfelder zuständig und sie erbringen bereits verschiedenste Beiträge, wie u.a. die Gestaltung von Städtepartnerschaften illustriert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich praxisbezogen die Frage, welche Anstrengungen zugunsten einer grenzüberschreitenden Raumentwicklung von kommunaler Ebene ausgehend unternommen werden, konkret im Saarland und dem angrenzenden *département* Moselle innerhalb der *région* Grand Est. Damit eng verbunden ist die konzeptuelle Fragestellung, inwieweit die Frankreichstrategie einen multisektoralen Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-Geflecht generiert. Zur Beantwortung wird mit einem quantitativ-qualitativen Methodenmix gearbeitet: Zwischen Januar 2020 und März 2021 wurden 27 Interviews (Dauer zwischen 26 und 102 Minuten mit einem Mittelwert von 59 Minuten) in Teilen *face-to-face* und in Teilen (Covid-19-bedingt) telefonisch oder als Videokonferenz mit Bürgermeister:innen geführt, davon 12 aus dem Saarland (systematisiert als D1-D12), neun aus der Moselle (F1-F9) sowie zur Erweiterung und Kontrastierung zwei aus dem Großherzogtum Luxemburg (L1-L2). Ergänzend wurden drei saarländische Landrät:innen/Regionalverbandsdirektor:innen (LK1-LK3, zwei Landrät:innen bzw. Regionalverbandsdirektor:innen gaben Rückmeldung per E-Mail), zwei Vertreter:innen des *départements* Moselle und der *région* Grand Est (DM1, RG1) sowie ein:e Vertreter:in des luxemburgischen Ministeriums für Familie, Integration und die Großregion (L3) im genannten Zeitraum befragt. Auf Grundlage der Erkenntnisse aus den ersten Gesprächen haben wir zugunsten einer

Quantifizierung eine Online-Befragung saarländischer und mosellanischer Bürgermeister:innen durchgeführt: Auf deutscher Seite wurden im September 2020 alle 52 Gemeinden angeschrieben und einmal postalisch an die Umfrage erinnert, von denen 23 antworteten, was einem Rücklauf von 44,2 Prozent entspricht. Innerhalb der 22 Gemeindeverbände (EPCI, *établissements publics de coopération intercommunale*) der Moselle wurden im Oktober 2020 jeweils fünf Kommunen (Verwaltungssitz und weitere per Zufallsprinzip selektierte) kontaktiert, ebenfalls mit einem Reminder, wobei hier 27 den Fragebogen ausfüllten, so dass ein Rücklauf von 24,5 Prozent erreicht wurde.

Im Folgenden führen wir für die Analyse grenzüberschreitender Kooperation in der saarländisch-mosellanischen Grenzregion zunächst in die Diskussion um *cross-border multi-level governance* ein, die als theoretisch-konzeptueller Rahmen für eine strukturierte Einordnung dient. Damit eng verwoben stellen wir im Anschluss zentrale Ergebnisse der empirischen Erhebungen dar, bevor wir mit einem Fazit und Ausblick schließen.

***Cross-border multi-level governance* zur Analyse grenzüberschreitender Beziehungen im Mehrebenensystem**

Die Einführung hat bereits skizziert, dass unterschiedliche administrative Ebenen und verschiedene Akteure in grenzüberschreitende Handlungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Eine diesbezügliche fundierende Konzeptualisierung ermöglichen Überlegungen aus zwei ‚Richtungen‘, zum einen Reflexionsprozesse um *governance* und zum anderen zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Kontext der *border studies* (dazu auch z.B. Ulrich und Scott, 2021).

Im Zuge der Analyse veränderter Steuerungsweisen, bei denen auf das Zusammenspiel aus *top down* und zunehmendem *bottom up* sowie einen Bedeutungsgewinn von Netzwerken, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure abgehoben wird (einführend u.v. Benz und Dose, 2010; Blumenthal und Bröckler, 2006), hat u.a. die Ausrichtung auf Formen der *multi-level governance* hohe ‚Prominenz‘ erlangt. *Multi-level governance* bezeichnet dabei vereinfachend „the reallocation of authority upward, downward, and sideways from central states“ (Hooghe und Marks, 2003, S. 233), wobei neben supranationalen und subnationalen Ebenen zunehmend auch nicht-staatlichen Akteuren eine tragende Rolle zukommt. Resultat ist hierbei „a diverse set of arrangements, a panoply of systems of coordination and negotiation, among formally independent but functionally in

terdependent entities that stand in complex relations to one another and that, through coordination and negotiation, keep redefining the interrelations" (Piattoni, 2009, S. 172). Die Differenzierung von Typen der *multi-level governance* „entspringt“ der Empirie, genauer der Betrachtung von strukturellen Reformen und Entwicklungen in der Europäischen Union (Marks, 1992; Marks et al., 1996; resümierend Hooghe und Marks, 2003), wobei sich zwei komplementäre Idealtypen ergeben:

- *Type I-Governance* bzw. *territoriale governance* (Hooghe und Marks, 2003, S. 236–237) basiert auf einer territorialen Rückgebundenheit von Steuerung, ausgehend von definierten räumlichen Zuschnitten (Konzept der Territorialität, siehe dazu u.a. Chilla et al., 2012, S. 962), wobei in vertikaler Anordnung ebenenweise spezifische Aufgaben übernommen werden (insbes. von der Europäischen Union bis zur lokalen Ebene). Die Ebenen mit ihren raumbezogenen Zuständigkeitsbereichen stehen üblicherweise in einem hierarchischen Verhältnis zueinander (Brenner, 2015 [2004], S. 95–96). Territoriale *governance*-Strukturen sind meist zeitlich und räumlich stabil und stellen eine formalisierte Art der raumbezogenen Selbstverwaltung dar (Fricke, 2015, S. 854).
- *Type II-Governance* bzw. *funktionale governance* (idealtypisch ausgehend von Freiwilligkeit und mitunter von Konsens) basiert auf aufgabenspezifischen Netzwerken, in denen staatliche und/oder nicht-staatliche Akteure – auch und gerade unterschiedlicher Skalenniveaus – in Netzwerken kooperieren, um Aufgaben zu bearbeiten (Hooghe und Marks, 2003, S. 237). Die Netzwerke sind oft polyzentrisch und weniger hierarchisch, d.h. die Zuständigkeiten und Kompetenzen werden im Verlauf der Koordination abgesteckt und sind weniger präzise und langfristig definiert als in territorialen *governance*-Strukturen. Weiterhin sind funktionale *governance*-Strukturen nicht notwendigerweise räumlich gebunden und können recht ‚fluide‘ ausfallen (vgl. u.a. auch Nadalutti, 2014, S. 368).

Da ‚in der Praxis‘ selten eine rein territoriale oder rein funktionale *governance* vorliegt, leitet bspw. Fricke (2015) eine Mischform als ‚hybride *governance*‘ ab, wobei anzumerken ist, dass bereits Hooghe und Marks (2003) darauf hinwiesen, ‚Idealtypen‘ zur Kontrastierung hervorgehoben zu haben, was Übergänge zur Normalität werden lässt. Wie ergibt sich nun eine Verbindung zur grenzüberschreitenden Kooperation? Wegweisend benannten Hooghe und Marks (2003, S. 238) bereits Grenzregionen wie am Oberrhein oder an der kalifornisch-mexikanischen Grenze als Beispiele für eine „multiplicity of Type II jurisdictions“, so dass

sich ein fließender Übergang von der *multi-level* zur *cross-border governance* ergibt, der in weitergehenden Veröffentlichungen empirisch fundierend fortgeführt wurde und wird. Gleichzeitig wurde schon vor der Typen-Differenzierung grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus *multi-level governance*-Perspektive u.a. durch Scott (2000, S. 149) beleuchtet, der politische Maßnahmen und ‚Player‘ für EU-, nationale, subnationale und lokale Ebene auffächerte und so Mehrebenen-Institutionalisierungsprozesse in den Fokus rückte. Entscheidend wird, dass „zusätzlich zum vertikalen Gefüge die zwischenstaatliche (horizontale) Ebene“ Berücksichtigung findet (Pallagst et al., 2018, S. 33), also nicht nur die nationale *governance* beleuchtet wird, da Steuerungsprozesse (z.B. die Bearbeitung von Umweltthemen, Sicherheit, Mobilität oder – weitreichender angelegt – die Förderung territorialer Kohäsion) mittlerweile im Zuge eines *de-borderings* zunehmend über nationale Grenzen hinausreichen (Ulrich und Scott, 2021).

Jüngere Arbeiten (vgl. u.a. Fricke, 2014; 2015; Nadalutti, 2014; Sohn, 2014; Špaček, 2018) setzen hier an, um Beziehungen innerhalb grenzüberschreitender Kooperationen in unterschiedlichen Grenzregionen zu analysieren, womit Beiträge zum Zusammenspiel aus eher territorialer und eher funktionaler *governance* sowie zum Einbezug verschiedener Akteure geleistet werden. Neueren Umbrüchen wird dabei Rechnung getragen. So lässt sich bspw. mit der Einführung veränderter Rechtsformen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – allen voran dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) – eine zunehmende Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperationen beobachten, die über eine rein funktionale *governance* hinausgeht (Chilla et al., 2012). Zu berücksichtigen ist zudem, dass die skizzierten *governance*-Typen seit ihrer Konzeption mit unterschiedlichen Motivationen bzw. strategischen Zielsetzungen der Akteure in Beziehung gesetzt werden (Blatter, 2004; Hooghe und Marks, 2004; 2003; Sohn, 2014). Abbildung 1 bietet eine Visualisierung von *cross-border multi-level governance*, in der die territorialen *governance*-Strukturen um funktionale Verflechtungen über Grenzen hinweg ergänzt werden.

Die Mitgestalter der Frankreichstrategie Funk und Niedermeyer (2016, S. 170) konstatierten zwischenzeitlich bereits ‚aus der Praxis‘ heraus, dass „sowohl die zeitliche [...] als auch die thematische Dimension der Frankreichstrategie [...] auf das gesamte Selbstverständnis der Grenzregion“ abziele und „die aktive Einbindung aller Betroffenen“ einfordere, ausgehend von einem Staatsverständnis, „das neben politischen auch private und gesellschaftliche Akteure als Partner in politische Entscheidungsprozesse mit einbezieht und der

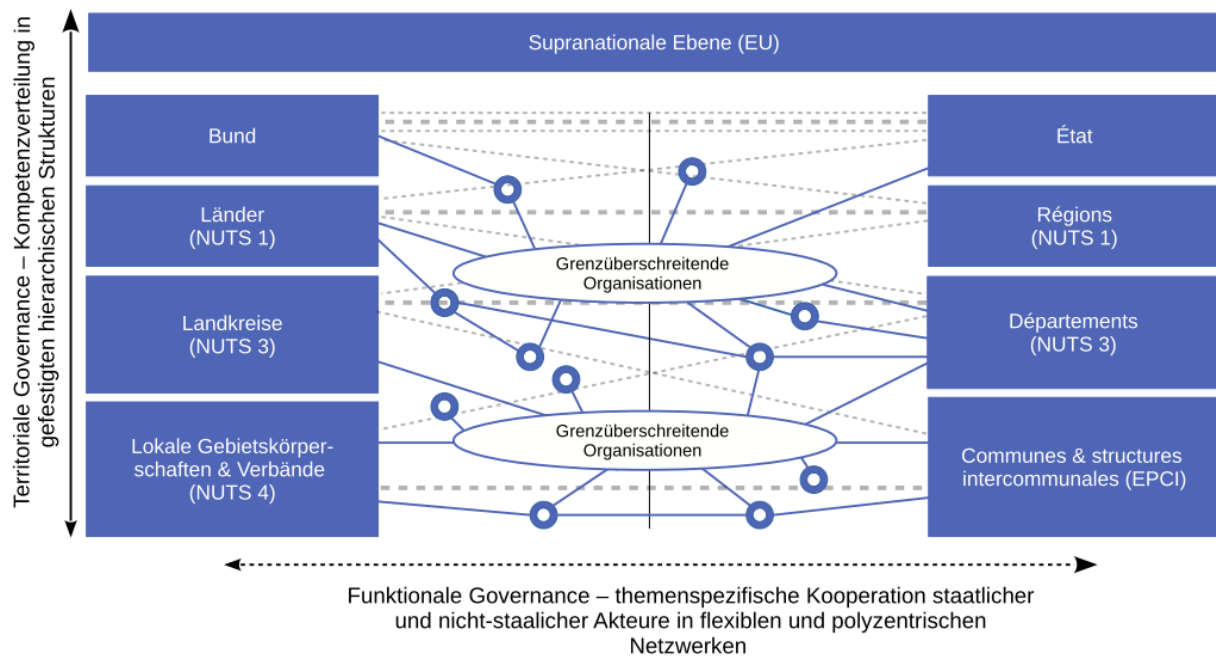


Abbildung 1: Visuelle Veranschaulichung der cross-border multi-level governance zwischen Deutschland und Frankreich
 Quelle: Eigene Konzeption und Darstellung.

Staat somit als ‚Moderator, Aktivator und Koordinator‘ auftritt.“ Zugunsten eines grenzüberschreitenden Kooperationsraums scheinen Komponenten territorialer und funktionaler *governance* ineinanderzugreifen, aber in welcher Weise? Hierzu fehlen vertiefende Erhebungen, wozu über die dargestellte theoretisch-konzeptionelle ‚Brille‘ in Verbindung mit unserem quantitativ-qualitativen empirischen Zugang ein Beitrag mit ‚Blickrichtung‘ von kommunaler Ebene aus geleistet werden kann.

Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation

AUF DEM WEG ZU EINEM GRENZÜBERSCHREITENDEN KOOPERATIONSRAUM?

Grenzregionen haben aufgrund ihrer Lage an den Rändern der Nationalstaaten oftmals eine wirtschaftliche und soziale Marginalisierung „im Rahmen der nationalen Politik“ (Europäische Kommission, 2000, S. 6) erfahren. Mit der Entwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Zuge eines *EU-deborderings* ‚nach innen‘ trat und tritt allerdings zunehmend das Potenzial von Grenzen bzw. Grenzlagen u.a. in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Dimension in den Vordergrund, wie auch die Bewertungen der Bürgermeister:innen im Saarland und der Moselle illustrieren. So teilen die deutschen (n = 23) und französischen (n = 27) Bürgermeister:innen weitgehend eine Perspektive auf die „formale Grenze,

die es noch gibt zwischen Deutschland und Frankreich, weniger im Sinne einer Trennlinie [...] als vielmehr einer Schweißnaht“ⁱⁱ, nehmen die Grenze also mehr als verbindendes denn als trennendes Element wahr, wobei die Zustimmung hier auf deutscher Seite etwas stärker ausfällt als auf der französischen Seite (siehe Abbildung 2).

In den vertiefenden Interviews wird die Grenzregion überwiegend als ein Mehrwert im Hinblick auf Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten, das kulturelle sowie gastronomische Angebot gedeutet, was als Bereicherung im persönlichen und kollektiven Alltag empfunden wird (z.B. D3, D6, D8, D10, F1, F6). Interviewpartner:in D6 beschreibt bspw. „diese Nähe zu Frankreich und Luxemburg als das, was das Saarland als Region in einem Maße besonders auszeichnet und die besonders vorteilhaft ist [...], weil [sie] auch die Möglichkeit bietet, die Menschen zusammenzubringen in unterschiedlichen Regionen und unterschiedlichen Lebensverhältnissen, sodass das Leben insgesamt etwas reicher wird. Und deshalb ist das eine große Chance für uns.“

Eingebettet wird diese Deutung zudem in den historischen Kontext – mit dem Verweis auf die konfliktreiche gemeinsame Geschichte des Saarlandes und Lothringens als „terre d’histoire“ (F6), als Schauplatz deutsch-französischer Konflikte und heutiger deutsch-französischer Freundschaft – sowie in den Zusammenhang des ‚Europäischen Projektes‘, für den die grenzüberschreitenden Verflechtungen und (Alltags-)Praktiken der Bürger:innen der Region beispielhaft seien: „l’Europe, on le vit au quotidien ici“ (F6), bzw. „[wir] sehen [-] uns hier auch als Europäer – die Nähe zu Frankreich,

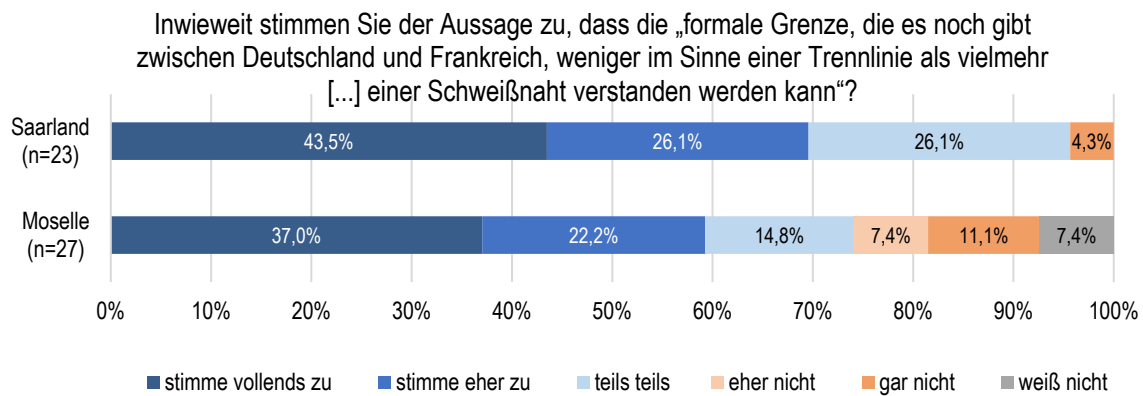


Abbildung 2: Verständnis der deutsch-französischen Grenze bei saarländischen und mosellanischen Bürgermeister:innen als „Schweißnaht“
 Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

zu Luxemburg bringt das mit sich, dass wir hier innerhalb von fünf Minuten in Frankreich sind, einkaufen gehen, uns mit Menschen austauschen können“ (D10) (vgl. weiterführend Crossey, 2021). Vor dem Hintergrund des Europäischen Projektes und der jahr(zehnt)elangen Bemühungen regionaler und kommunaler Akteure, also Engagement von mehreren Ebenen ausgehend, seien Grenzen im Alltag meist kaum noch wahrzunehmen: „il y a de moins en moins de freins parce qu’avec la construction européenne, les frontières ont été plus ou moins gommées au sens administratif et douanier du terme“ (F2).

Trotz der ähnlichen Deutungsmuster deutscher und französischer Bürgermeister:innen im Hinblick auf die ‚symbolische‘ Bedeutung der Grenze als verbindendes Element, die aus persönlichen Erfahrungen, der historischen Verbundenheit der Grenzregion und der europäischen Idee schöpfen (vgl. auch Wille, 2020), lassen sich auch Divergenzen in den Bewertungen der (Alltags-)Relevanz der Grenznahe (Abbildung 3) und – räumlich größer gefasst – der Lage in der Grenzregion SaarLorLux (Abbildung 4) ablesen, was in Teilen eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einem ‚Selbstverständnis‘ der gemeinsamen Raumentwicklung andeutet. So empfinden 21,7 % und 26,1 % der deutschen Bürgermeister:innen die Nähe zu Frankreich für ihre Kommune als „sehr“ bzw. „eher“ relevant, weitere 34,8 % nur teilweise und 13,0 % bzw. 4,3 % erachten sie als „eher nicht“ bzw. „gar nicht“ entscheidend. Bei den französischen Bürgermeister:innen liegen die Zustimmungswerte hingegen deutlich höher: hier sehen 44,4 % die Nähe zu Deutschland als „sehr“ und weitere 40,7 % als „eher“ relevant an. Nur 11,1 % antworteten hier „teils teils“ und lediglich 3,7 % stuften sie als „gar nicht“ entscheidend ein. Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf die Lage in der Grenzregion SaarLorLux. 39,1 % und 34,8 % der saarländischen Bürgermeister:innen stimmen der Aussage „vollends“ bzw. „eher“ zu, dass die Lage

in der Grenzregion SaarLorLux einen großen Vorteil für die Kommune darstelle, nur 8,7 % geben hier jeweils „teils teils“ bzw. „eher nicht“ an, nur 4,3 % sehen eine solchen „gar nicht“. Auch hier liegen die Zustimmungswerte der französischen Bürgermeister:innen erheblich höher: zwei Drittel (66,7 %) stimmen hier „vollends“ zu, weitere 22,2 % „eher“, 7,4 % teilweise und nur 3,7 % „gar nicht“. Wie lassen sich nun diese doch recht deutlichen Unterschiede einordnen? Wenngleich die Grenznahe für das Saarland im Hinblick auf künftige Raumentwicklungsprozesse „eine Riesenchance“ (D7) sei, die es durch regionale Strategien wie die Frankreichstrategie weiter zu nutzen und zu entwickeln gelte, und auch für die saarländischen Gemeinden die Nähe zu Frankreich „ein Glücksfall“ (D10) sei und „für das Flair in der Stadt auch was Besonderes“ (D9), so hat die Grenzlage für die französischen Grenzgemeinden und ihre Bürger:innen darüber hinaus eine zentrale(re) Rolle als Ausbildungs- und Arbeitsstandort (zur Entwicklung asymmetrischer Pendler:innen-Bewegungen vgl. Wille, 2016), zum Einkaufen sowie im Hinblick auf die Gesundheits- und Notfallversorgung, die in den vergangenen Jahren zunehmend grenzüberschreitend – territorial rückgebunden, aber funktional unter Zusammenarbeit verschiedener Akteure angelegt – ausgebaut wurde (vgl. Eurodistrict SaarMoselle, 2019). Die weitere Institutionalisierung einer gemeinsamen Gesundheits- und Notfallversorgung wird sowohl in den quantitativen als auch qualitativen Erhebungen insbes. von den französischen Akteuren als wichtige Zukunftsaufgabe hervorgehoben. Die bestehende Verflochtenheit der Grenzregion wurde durch die „expérience douloureuse“ (F9) der verstärkten Grenzkontrollen bzw. Grenzsicherungen im Frühjahr 2020 im Zuge der Covid-19-Pandemie markant sichtbar, die von Interviewpartner:innen vielfach als ‚Weckruf‘ für die Notwendigkeit einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation auf kommunaler

Wie relevant ist aus Ihrer Sicht die Nähe zu Frankreich / Deutschland für Ihre Kommune?

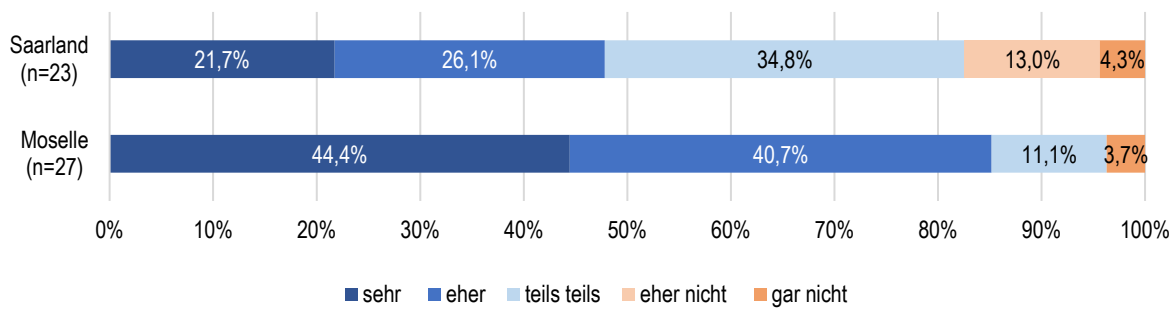


Abbildung 3: Bewertung der Relevanz der Nähe zu Frankreich bzw. Deutschland
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

wie (groß)regionaler Ebene (u.a. Interviewpartner :innen RG1, DM1, vgl. auch Gipfel der Großregion, 2020) sowie einer stärkeren Kommunikation der „wechselseitigen Lebensbeziehungen dies- und jenseits der Grenze“ (D6) auf nationaler Ebene gedeutet wurde: So seien die saarländischen Akteure „im deutsch-französischen Verhältnis vor Ort sehr

viel weiter als die Bundespolitik“ (D4). Entsprechend bemühten sich kommunale und regionale Akteure – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten – im weiteren Verlauf der Pandemie um Regelungen und Angebote, die der Verflochtenheit der Grenzregion Rechnung tragen. Exemplarisch sei hier das Testzentrum ‚Goldene Bremm‘ genannt, das vom Eurodistrict SaarMoselle in Abstimmung mit verschiedenen Akteuren für Grenzpendler:innen eingerichtet wurde (Maillasson und Görtz, 2021).

An dieser Stelle lässt sich festhalten, dass besonders markant im grenzüberschreitenden Ballungsraum um Saarbrücken-Forbach ein dichtes Netz an Kontakten und Kooperationen entstanden ist, insbes. unter der Ägide des Eurodistricts SaarMoselle, der 2010 als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) gegründet wurde (vgl. D9, F2, F8). Der Eurodistrict entstand

aus dem Verein „Zukunft SaarMoselle Avenir“ (gegründet 1997), der insbes. für die Etablierung grenzüberschreitender Veranstaltungen oder die Einführung eines gemeinsamen Museumspasses verantwortlich zeichnete (Saeftel, 2010). Aufgrund der Verfasstheit seiner Mitglieder – er umfasst fünf Gemeindeverbände des östlichen *départements* Moselle und den Regionalverband Saarbrücken –, seiner Rechtsform und der Bandbreite der adressierten Handlungsfelder stellt der Eurodistrict heute eine gewisse ‚Territorialisierung‘ der grenzüberschreitenden Kooperation vor Ort dar (Chilla et al., 2012).

Auch auf Ebene der Großregion wurde während der ersten ‚Welle‘ der Covid-19-Pandemie der Austausch u.a. über die Einrichtung einer Task Force intensiviert, über die ein wöchentlicher Informationsaustausch über Entwicklungen und rechtliche Vorgaben stattfand und gemeinsame Lösungsansätze gesucht wurden. Der Austausch wurde hierbei zuerst bilateral angestoßen, wofür – aus Sicht von Interviewpartner:in DM1 – die bereits bestehenden „persönlichen Kontakte zwischen Patrick Weiten, unserem Präsidenten [des *départements* Moselle], und Tobias Hans sehr wichtig“ waren. Die bereits bestehenden Vertrauensverhältnisse

Inwieweit stimmen Sie der folgenden Aussage zu? „Die Lage meiner Kommune in der Grenzregion SaarLorLux empfinde ich als großen Vorteil.“

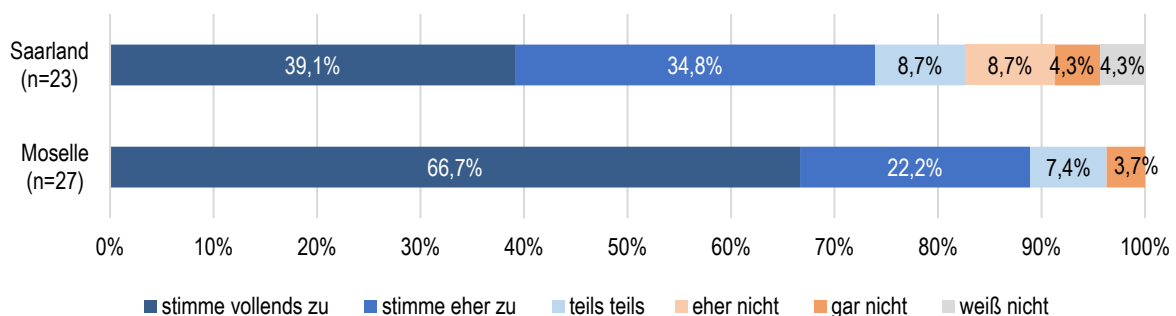


Abbildung 4: Bewertung der Lage der Kommune in der Grenzregion SaarLorLux als Vorteil
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

waren also Grundlage für ein konzentriertes Krisenmanagement im (groß)regionalen Maßstab unter Einbindung von Akteuren unterschiedlicher Ebenen.

Zwischen Kommunen entlang der nationalstaatlichen Grenze konnte sich die einschneidende Erfahrung der Pandemie – als positiver Effekt – belebend auf die Motivation der kommunalen Akteure auswirken. In einem Falle beobachtete bspw. Interviewpartner:in L1, dass „wenn die Krise nicht gekommen wäre, glaube ich, dass das langsam aber sicher ausgelaufen wäre. Es wäre dann manchmal noch zu Zusammentreffen gekommen, die dann freundschaftlich stattgefunden wären, aber es wären nicht mehr die politischen Themen besprochen worden. Aber jetzt durch diese Krise nimmt es wieder an Fahrt auf.“ Interviewpartner:innen, deren Gemeinden aktive(re) Städtepartnerschaften pflegen (z.B. D2, D7, D11), standen im Zuge der ersten Welle der Pandemie häufig in Kontakt mit den Bürgermeister:innen ihrer Partnergemeinden, um sich über die Situation und Maßnahmen vor Ort auszutauschen oder bspw. auch Maskenlieferungen zu organisieren (D7). Darüber hinaus nahmen zahlreiche saarländische Bürgermeister:innen und mosellanische Bürgermeister:innen Videobotschaften auf (Clivot, 2020; Eurodistrict SaarMoselle, 2020), in denen sie (gemeinsam) für die Rückkehr zu offenen Grenzen eintraten. Aus Sicht von Interviewpartner:in D9 konnte durch ebenjene Aktionen ein Bewusstsein auf nationaler Ebene und auf Ebene des neu konstituierten Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AgZ) geschaffen werden „und ich habe auch den Eindruck, dass in der zweiten Welle, wenn wir das vielleicht nicht getan hätten, zu protestieren und auch nachhaltig zu protestieren, und zu zeigen, dass wir uns eine andere, eine bessere Form der Zusammenarbeit und des Krisenmanagements über die Grenzen wünschen – ja, wer weiß, ob nicht schon die Grenzen längst wieder zu wären“ (D9).

Die Stärkung grenzüberschreitender Kooperation im kommunalen und regionalen Kontext sowie ihre Vernetzung mit nationalen Akteuren erfährt vor dem Hintergrund der Frankreichstrategie des Saarlandes und gerade im Zuge der Erfahrungen der Covid-19-Pandemie ein gewisses ‚Momentum‘. Nichtsdestotrotz bestehen (oder entstehen) Hürden für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, denen es in der weiteren Ausgestaltung und Ausrichtung regionaler Strategien Rechnung zu tragen gilt und denen wir uns im Folgenden zuwenden.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATION AUF KOMMUNALER EBENE

Welche Herausforderungen nehmen saarländische und mosellanische Bürgermeister:innen grenznaher wie grenzfernerer Gemeinden nun in der Gestaltung und Pflege der grenzüberschreitenden Beziehungen ihrer Kommune wahr? Auch diesbezüglich zeichnen sich gewisse Ähnlichkeiten wie Divergenzen in den Antworttendenzen ab (siehe Abbildung 5). So stellen sprachliche Barrieren sowohl aus saarländischer (86,4 %) als auch aus mosellanischer Sicht (57,7 %) weiterhin die wichtigste ‚Barriere‘ im grenzüberschreitenden Austausch dar, wobei diese aus französischer Sicht als weniger ausgeprägt bewertet wird. Diese Divergenz lässt sich mitunter durch die stärkeren Deutschkenntnisse der befragten französischen Bürgermeister:innen im Vergleich mit den (begrenzteren) Französischkenntnissen der saarländischen Bürgermeister:innen erklären.ⁱⁱⁱ Diese doch recht deutlichen Werte unterstreichen weiterhin, dass die regionalen Strategien – die Frankreichstrategie des Saarlandes, aber auch aktuelle Bemühungen des *départements* Moselle um die Förderung von Deutschkenntnissen – mit ihrer Zielsetzung der Förderung von Mehrsprachigkeit sowohl im schulischen Bereich als auch in den Verwaltungen der Länder und Kommunen eine zentrale Hürde grenzüberschreitender Kooperation adressieren.

Weiterhin werden die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen auf kommunaler Ebene – v.a. von den saarländischen Bürgermeister:innen (63,6 %) – als Problematik wahrgenommen, woran auch der Aspekt des hohen bürokratischen Aufwands für die Akquise von Fördermitteln (von 36,4 % der saarländischen und 34,6 % der mosellanischen als Hürde benannt) anknüpft. So habe „in den Kommunen niemand Zeit, sich [mit dem Förderdschungel] intensiv zu beschäftigen“ (D6), bzw. „wenn man irgendwie immer nur damit beschäftigt ist, Förderprogramme einzuwerben statt die Arbeit zu machen, muss man nach der Effizienz fragen“ (D2). Daher sprechen sich mehrere Interviewpartner:innen (bspw. D1, D3, D6, D8) u.a. für die Einrichtung zentraler Anlaufstellen auf Ebene der Ministerien aus, die bei der Wahl und Beantragung möglicher Fördermittel, der Konzeption von Begegnungsformaten für Jugendliche und Familien oder die Durchführung von Veranstaltungsangeboten unterstützend begleiten. Zudem plädieren sie für die Einrichtung spezifischer (und unbürokratischer) Förderangebote für Projekte, die auf die Zielsetzungen der Frankreichstrategie hinwirken. Der im Zuge des Aachener Vertrags ins Leben gerufene Deutsch-Französische Bürgerfonds wird in einigen Interviews

Welche Hürden bzw. Schwierigkeiten nehmen Sie im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Ihrer Kommune wahr?

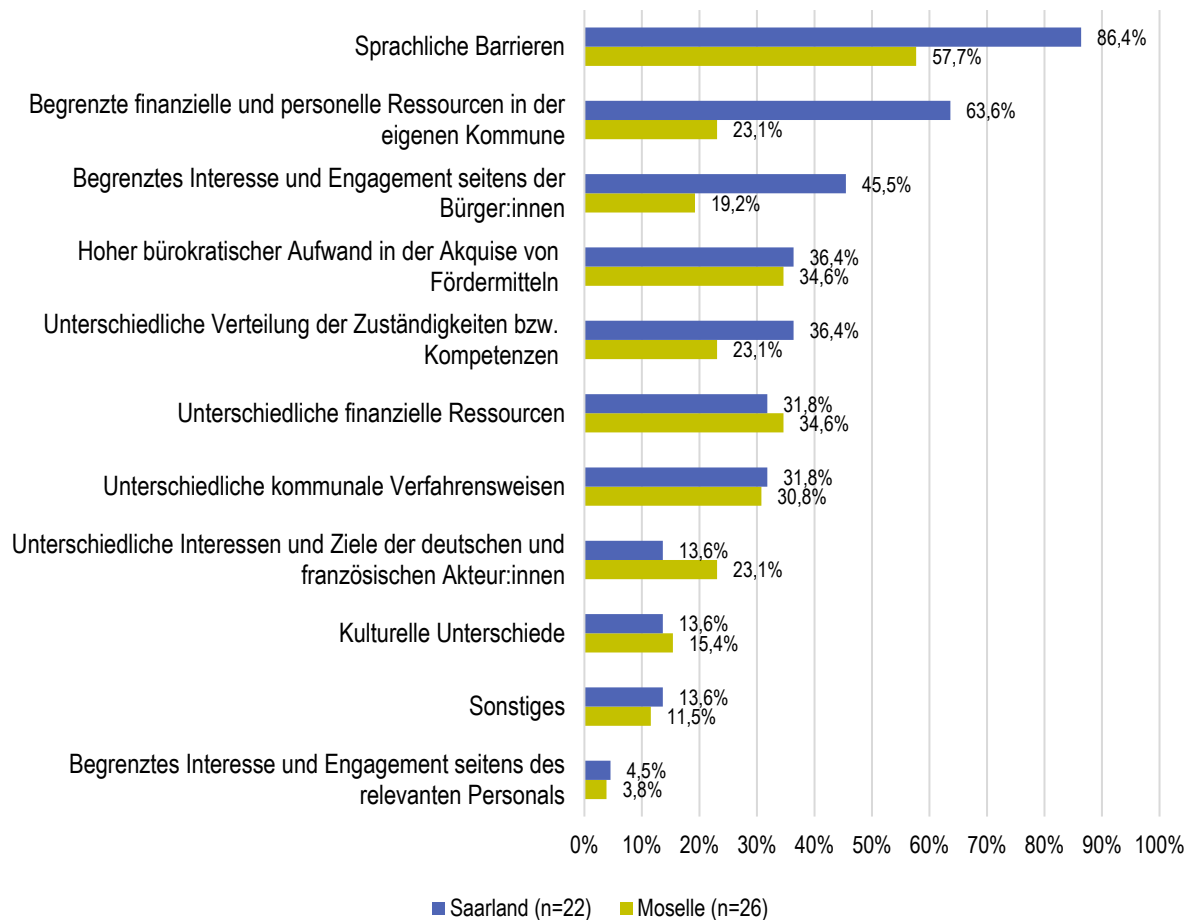


Abbildung 5: Wahrgenommene Hürden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

(bspw. D8, D9) als ‚gutes Beispiel‘ für eine relativ unbürokratische Gestaltung von Förderprogrammen erwähnt.^{iv} Einrichtungen des Landes werden durch die Bürgermeister:innen zur Impulsgebung und Koordination adressiert – als Unterstützung im *governance*-Zusammenspiel aus *bottom up* und *top down*.

Vor dem Hintergrund der adressierten Hürden umfassen weitere Wünsche bezüglich der künftigen Ausrichtung und Umsetzung u.a. die Erhöhung der Sichtbarkeit der Frankreichstrategie und grenzüberschreitender Beziehungen (D2, D6, D9), die Förderung des Austausches von grenzüberschreitend engagierten kommunalen Akteuren (D7, D9) oder auch die Verpflichtung dazu, gewisse Maßnahmen auf kommunaler Ebene durchzuführen, um so die Zusammenarbeit auszubauen (D2). Von kommunaler Seite wird also die Rolle und Aufgabe der Landesebene durchaus in einer Balance zwischen ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ gesehen – wenngleich die kommunale Ebene diejenige sei, die die Frankreichstrategie „eigentlich umsetzen müsste[-]“ (D2).

Neben weiteren Herausforderungen – bspw. einem als begrenzt wahrgenommenen Interesse von Seiten der Bürger:innen oder den unterschiedlichen kommunalen (national rückgebundenen) Verfahrensweisen – zeichnen sich v.a. in Grenznähe und im Ballungsraum des Eurodistricts SaarMoselle gewisse Problemstellungen ab, die gerade durch die besondere Verflochtenheit zu Tage treten. Interviewpartner:in F2 spricht hier von Hürden als „murs de verre qu'on ne voit pas nécessairement – ce sont encore des différences fiscales, ce sont des différences administratives. [...]. Ces freins devraient être levés par l'intermédiaire du comité de coopération transfrontalière [Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, AgZ] qui est issu du traité d'Aix la Chapelle qui devrait normalement nous aider maintenant à définir, à identifier les irritants, et les exemples sont nombreux“ (F2).

Diese weiterhin bestehenden Restriktionen (steuer)rechtlichen, administrativen, aber auch planerischen Ursprungs lassen sich anhand

zweier aktueller Beispiele von Raumentwicklungsprozessen im Ballungsraum Saarbrücken-Forbach illustrieren. Ein Konfliktfeld trat 2020 mit der Planung des „Windparks Gersweiler“ an der deutsch-französischen Grenze zu den Gemeinden Schoeneck, Forbach sowie Petite-Rosselle auf (vgl. Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Saarland, 2020). Proteste von Bürger:innen auf deutscher und französischer Seite regten sich v.a. aufgrund der geplanten Rodung von Teilen des Waldbestandes und von befürchteten Eingriffen in Natur und Landschaft sowie auf französischer Seite zudem angesichts der als unzureichend wahrgenommenen Berücksichtigung und Einbindung in das Verfahren und der unmittelbaren Nähe der Windräder zu den französischen Wohnsiedlungen (Interview mit F9, vgl. auch Rolshausen, 2020). Nach Petitionen und einer entsprechenden Positionierung wurden die französischen Gemeinderäte zwar in die Informationsveranstaltungen eingebunden und haben sich mit den deutschen Amtskolleg:innen zum Austausch getroffen. Dies sei jedoch aus Kulanz der deutschen Ortsgruppen und Amtskolleg:innen geschehen, „pour garder les bonnes relations“ (F9), bleibe aber ohne weitergehende Auswirkung, denn „légalement, ça n’a pas de valeur. On a été invité à Sarrebruck. On a bien compris que, bien sûr, ils nous écoutent et nous entendent et nous comprennent, mais la décision, voilà qui est à la fois politique, mais également après avoir les données économiques, ils ne tiennent pas compte de ce que nous, on dit et inversement, ça serait probablement vrai aussi“ (F9).

Auch aus deutscher Sicht empfindet man es als „nicht richtig, dass im deutschen Recht nicht vorgesehen ist, dass bei einer Planung unmittelbar an der Grenze, wir auf der anderen Seite der Grenze so tun, als wenn nichts wäre [...]. Da zum Beispiel stelle ich mir die Frage, warum ist das eigentlich so? Warum hat die EU das bislang noch nicht harmonisiert an der Stelle?“ (D9). Das Konfliktpotenzial liegt also – aus Sicht der Interviewpartner:innen – weder in einem Zielkonflikt der kommunalen Akteure noch einem mangelnden Willen ebenjener Akteure, Planungs- und Partizipationsprozesse grenzüberschreitend zu gestalten. Der Handlungsbedarf wird vielmehr in der Schaffung nationalen bzw. europäischen Rechts gesehen, denn „la législation européenne n’existe pas à ce sujet. [...] C’est ça qui est un peu dommageable“ (F9). Wünschenswert sei „une harmonisation de ces normes et des règles à appliquer quand on est frontalier“ (F9). An diesem Beispiel zeichnet sich exemplarisch eine fehlende ‚Passgenauigkeit‘ zwischen nationalen Regelungen und Planungstraditionen und -kulturen auf der einen Seite und räumlichen (grenz)regionalen bzw. (grenz)kommunalen ‚Realitäten‘ auf der anderen

Seite ab (vgl. Caesar und Evrard, 2020; Pallagst und Hartz, 2018), deren Adressierung die Einbindung verschiedener Ebenen auf beiden Seiten der Grenze – im territorialen und funktionalen Zusammenspiel – notwendig macht.

Eine weitere Herausforderung, die aktuell bereits auf (inter)kommunaler und regionaler Ebene adressiert wird, ist die Abstimmung grenznaher Gemeinden im Hinblick auf Einzelhandelsvorhaben. Entlang der deutsch-französischen Grenze und spezifischer im Raum des Eurodistrictes SaarMoselle habe sich über die Jahre eine monozentrische Struktur, ein „grand écart“ (F9) mit der deutschen Landeshauptstadt als Oberzentrum entwickelt, „et c’est vrai qu’on s’est jamais posé la question si ça, ça fait du bien ou du tort à la commerce que nous, on a de notre côté“ (F8). Nun sei es Anliegen der Kommunen des Eurodistrictes, in der künftigen Entwicklung der Teilräume des Eurodistrictes ein stärkeres ‚Gleichgewicht‘ anzustreben – „pour qu’on ne soit pas opposé, mais complémentaire dans les intérêts économiques aussi“ (F8). Dies sei eine Weiterführung der bisherigen freundschaftlichen Verbindungen, aber auch der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen, denn: „Nous sommes liés par l’amitié, mais aussi par l’intérêt économique. Et moi, je suis fier quand cette entente économique fait gagner le Saarland, et puis nous, du côté Moselle aussi. C’est l’esprit d’équipe, ça manifeste aussi par la réussite économique qui donne du travail à la population“ (F9).

Vor diesem Hintergrund ist der Eurodistrict aktuell in zwei Vorhaben mit Planungsbezug eingebunden: zum einen ein Planspiel im Rahmen dessen unter Beteiligung weiterer kommunaler und regionaler Akteure erprobt werden soll, „wie die Raumentwicklung von Grenzregionen eine größere Verbindlichkeit erreichen kann“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020, o.S.). Zum anderen soll eine Studie am Beispiel großflächiger Einzelhandelsvorhaben rechtliche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten einer abgestimmten Raum- und Regionalentwicklung ausloten (vgl. Regionalverband Saarbrücken, 2021).

CHANCEN: IMPLEMENTIERUNGSSTRATEGIEN FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATION AUF BASIS DER FRANKREICH-STRATEGIE

Welche Chancen lassen sich angesichts der benannten Herausforderungen – u.a. den sprachlichen Barrieren, begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen auf kommunaler Ebene sowie Handlungsbedarfe in Grenznähe im Hinblick auf

rechtliche und planerische Vorgaben – auf Grundlage regionaler Strategien der grenzüberschreitenden Kooperationen identifizieren?

Sowohl die Frankreichstrategie des Saarlandes als auch aktuelle Bestrebungen im *département* Moselle, die auf Zielsetzungen der ehemaligen ‚*stratégie Allemagne*‘ zurückgreifen, fokussieren als primäre oder vielleicht prominenteste Zielsetzung eine Förderung von Französisch- bzw. Deutschkenntnissen im schulischen Bereich und – im Falle der Frankreichstrategie – in den Landes- und Kommunalverwaltungen. Dieser Absicht kommt insbes. vor dem Hintergrund rückläufiger Deutschkenntnisse in der Moselle (D2, vgl. Morgen und Zimmer, 2009) sowie der Tragweite sprachlicher Barrieren für die Pflege grenzüberschreitender Beziehungen – auch und gerade mit einer aktiven Rolle der Zivilgesellschaft – eine zentrale Tragweite und Hebelwirkung zu. Für den alltäglichen grenzüberschreitenden Austausch ist es bspw. aus Sicht von Interviewpartner:in D2 ein „Vorteil, [...] dass fast alle französischen Bürgermeister Deutsch sprechen, [aber] bei der nächsten Kommunalwahl in Frankreich werden über 50 Prozent aller Bürgermeister in Frankreich nicht mehr antreten. Und das wird, glaube ich, gerade jetzt hier in der Moselle auch der Fall sein, weil wir doch eine relativ ältere Bürgermeisterstruktur haben, die noch das Elsässisch-Lothringische spricht. Das heißt, da fällt nochmal [-] eine Hürde zusätzlich auf, die es vielleicht auch schwieriger macht, da den Austausch zu [fördern].“

Über den alltäglichen Austausch vor Ort hinaus wird Zweisprachigkeit von den Interviewpartner:innen als wirtschaftliche Chance für die Grenzregion(en) verstanden, denn, so z.B. Interviewpartner:in F2, „c’est quand même un sacré avantage économique – les pays, les régions qui réussissent le mieux actuellement en Europe. C’est les régions qui sont parfaitement bilingues.“ Weiterhin wird von beiden Seiten zudem eine Stärkung der Landes- bzw. *département*-Ebene als Akteure grenzüberschreitender Beziehungen im Sinne einer ‚*regional governance*‘ gefordert (vgl. u.a. D1, D4, F2, F6, DM1). Auf saarländischer Seite wird diese Forderung primär über einen Ausbau der Sichtbarkeit der gemeinsamen Interessen auf nationaler und EU-Ebene definiert, auf französischer Seite steht diese zudem mit der Bestrebung nach Kompetenzverschiebungen in Verbindung (vgl. Vergne und Baudelle, 2021). Gerade in Grenznähe werden, wie beschrieben, gewisse Handlungsbedarfe wie im Brennglas sichtbar, deren Bearbeitung die Einbindung der nationalen bzw. EU-Ebene erforderlich macht. Vor diesem Hintergrund – und verdeutlicht nicht zuletzt durch die Erfahrung der verstärkten Grenzkontrollen bzw. Grenzsicherungen im Zuge der Covid-19-Pandemie ist die Relevanz dieses Anliegens weiterhin

zu unterstreichen (vgl. u.a. D10, D11, F2, F6). Beide Zielsetzungen – die Förderung von Bilingualität und der Ausbau der Sichtbarkeit der gemeinsamen Interessen der Grenzregionen – erfahren in der quantitativen Befragung und den vertiefenden Interviews auf saarländischer und mosellanischer Seite aufgrund einer erhofften ‚Hebelwirkung‘ starken Rückhalt. Sie werden damit aktiv als Chancen für eine vereinfachte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-Geflecht angesehen.

Zudem entfaltet(e) die Frankreichstrategie auch als ‚politisches Bekenntnis‘ eine Wirkung auf den fachlichen und politischen Austausch zwischen den Parlamenten des Landes und des *départements* Moselle. Anlässlich der Verkündung der Frankreichstrategie wurde, wie in der Einführung bereits angerissen, auf Ebene des *départements* die ‚*stratégie Allemagne*‘ konzipiert und über regelmäßige Treffen von Arbeitsgruppen „einander vorgestellt und auch angepasst, [...] um zu sehen, was der eine [-] für eine Strategie [macht] und was es vielleicht als Antwort oder als komplementäre Initiativen geben kann“ (DM1). Auch nach der Territorialreform habe sich die Erfahrung dieses Austausches in den Kontakten zwischen den Parlamenten niedergeschlagen – es seien zwar bereits Verbindungen auf exekutiver Ebene vorhanden gewesen, aber „zwischen diesen zwei Gremien gab es noch keine engen Kontakte und durch die verschiedenen Kontakte über die Bearbeitung der Strategien sind sie zustande gekommen“ (DM1). Diese seien nun auch bei der Adressierung grenzüberschreitender Vorhaben wie der Reaktivierung der Niedtalbahnlinie^v hilfreich: „da war vorher eine Lücke [und] durch diese Kontakte gab es eine Anhörung im Landtag“, dank der man „von getrennten Meinungen auf einmal zu einer einstimmigen Meinung“ (DM1) habe kommen können. Auch hier entfaltet sich perspektivisch durch die Intensivierung politischer Kontakte und die Pflege eines Vertrauensverhältnisses das Potenzial der komplementär konzipierten Strategien bzw. Handlungsansätze, auf eine gemeinsame Raumentwicklung des Grenzraumes hinzuwirken.

Die Frankreichstrategie und insbes. die Aushandlungs- und Kommunikationsprozesse, die durch ihre Verkündung auf regionaler bilateraler Ebene angestoßen wurden, können also durchaus als ‚regionaler Impuls‘ für den grenzüberschreitenden Austausch verstanden werden. Gleichzeitig zeichnet sich jedoch ab, dass die Kommunikation und Ausgestaltung der Frankreichstrategie ausbaufähig bleibt (siehe Abbildung 6). Keine:r der saarländischen Bürgermeister:innen gab an, die bisherige Umsetzung als „sehr gut“ zu empfinden, lediglich 9,5 % empfanden sie als „eher gut“, 40,9 % antworteten „teils teils“, und 31,8 % und 9,1 % stuften sie

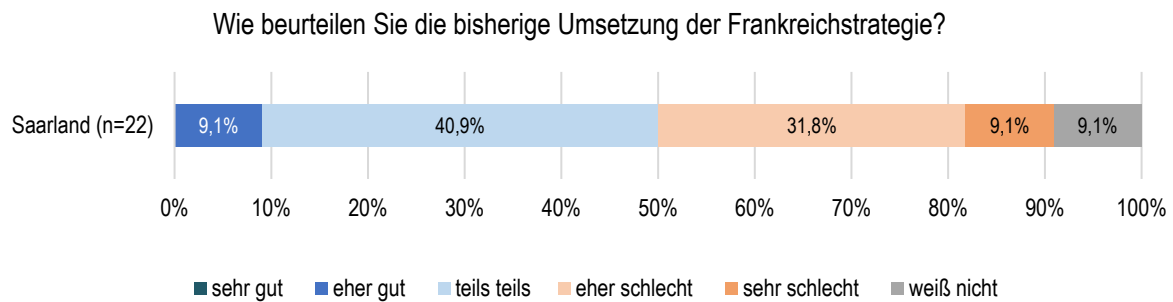


Abbildung 6: Bewertung der bisherigen Umsetzung der Frankreich-strategie des Saarlandes
 Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

respektive als „eher schlecht“ bis „sehr schlecht“ ein.

Auch in den Interviews zeichnet sich ab, dass die Bürgermeister:innen die Frankreichstrategie als regionalen Impuls hin zur Mehrsprachigkeit und grenzüberschreitender Zusammenarbeit nach ihrer Verkündung bis dato nur punktuell wahrgenommen haben und sie ihre Kenntnisse um Inhalte und Ziele als eher begrenzt einschätzen (nur etwas mehr als die Hälfte (52,4 %) der befragten saarländischen (n = 21) und rund ein Sechstel (16,0 %) der mosellanischen (n = 25) Bürgermeister:innen bewerten ihr Wissen als „sehr gut“ bis „gut“). Interviewpartner:in D4 bemerkt hierzu, „die Frankreichstrategie ist sehr weit von uns weg. [...] Ich kann sie nicht erkennen“ und spricht sich für eine flächendeckendere Umsetzung der Zielsetzungen v.a. im Hinblick auf bilinguale Angebote im schulischen Bereich aus, die bisher eher als „Stückwerk“ voranschritten. Interviewpartner:in D2 unterstreicht ebenfalls die Notwendigkeit einer verstärkten Umsetzung und auch Kommunikation der Frankreichstrategie auf kommunaler Ebene, denn „das ist vielleicht das, was man an der Frankreichstrategie am meisten kritisieren soll. Sie hat keine Verankerung – sie hat schlicht ergreifend keine Verankerung, und zwar insbes. bei denen, die sie eigentlich umsetzen müssten.“ Kritik kommt an der *top down*-Initiierung durch die Landesregierung auf, die sich in nicht hinreichender Förderung unter Information und Beteiligung unterschiedlicher Akteure auf mehreren Ebenen widerspiegelt. Hieran anzusetzen bietet damit aus Perspektive der Befragten Chancen für die Zukunft grenzüberschreitender Raumentwicklung.

Wenngleich gerade grenznahe Gemeinden regelmäßigeren bzw. alltäglicheren Austausch mit ihren Nachbargemeinden pflegen und funktionale Verflechtungen bestehen, ist – unabhängig von den regionalen Strategien – auch bei grenzfernen Gemeinden häufig eine durchaus hohe Motivation und ein reges Interesse an grenzüberschreitenden Begegnungen festzustellen (vgl. u.a. D3, D6, D11, F3, F7). Hier bestehen allerdings Herausforderungen (in Ergänzung zu den bereits

genannten) bspw. in Form des Rückgangs ehrenamtlichen Engagements in Vereinen, was sich negativ auf die (oft von Vereinen initiierten und getragenen) Städtepartnerschaften auswirkt (vgl. bspw. D3, F3). Besonderes Potenzial wird vor diesem Hintergrund von diesen Interviewpartner:innen (wie auch Bürgermeister:innen grenznaher Gemeinden, insbes. D8) im Bereich der Begegnungen zwischen Kindern und Jugendlichen gesehen, bspw. in Form von Sport- und Musikveranstaltungen und Ferienfreizeiten, um frühzeitig eine Motivation zum Austausch zu befördern. Hierfür bedarf es für manche Gemeinden jedoch von Landesseite „inhaltlich-logistische[r] Unterstützung bei der Gestaltung der Programme. Ich wünsche mir finanzielle Unterstützung. Und vielleicht auch personelle Unterstützung und Beratung, wenn es darum geht, so etwas in die Wege zu leiten. Und dann wäre es wichtig, dass man das natürlich auch entsprechend kommuniziert“ (D6).

Es besteht grenznah und fernab der Grenze auf der kommunalen Ebene durchaus ein gewisses *bottom up*-Potenzial im Hinblick auf die Gestaltung grenzüberschreitenden Austausches. Dieses gilt es jedoch von regionaler Seite unterstützend zu begleiten und bestehende Hürden (v.a. personeller und finanzieller Art) zu bearbeiten.

Fazit und Ausblick

Welche Rückschlüsse lassen sich nun aus diesen Einblicken in die Frankreichstrategie des Saarlandes und die grenzüberschreitende Kooperation – vor dem Hintergrund unserer theoretisch-konzeptionellen Perspektive auf *cross-border multilevel governance* – ziehen? Zunächst wird aus der empirischen Analyse heraus deutlich, dass sich gerade zwischen grenznahen Gemeinden eng verflochtene Kooperationsräume entwickeln. ‚Vor Ort‘ bestehen bereits grenzüberschreitende Ansätze bzw. *governance*-Strukturen, die mit der Frankreichstrategie und Reaktionen auf französischer Seite noch einmal stärker multisektoral in

den Fokus gerückt sind. Die regelmäßige Fortschreibung der *feuilles de route* auf saarländischer Landesseite kann daher durchaus als Impuls für eine weitergehende Bearbeitung betrachtet werden. Die über die Jahre gewachsenen Kooperationen und Kontakte lassen gleichzeitig verbleibende und neue Hürden administrativer, rechtlicher und planerischer Art, die v.a. national rückgebunden bleiben, durchaus deutlicher zu Tage treten. Es bestehen ‚Passgenauigkeiten‘ zwischen geltenden Vorgaben, die nicht der grundlegend wahrgenommenen und regional gewünschten Verflochtenheit des Grenzraumes entsprechen – und so für Betroffene unterschiedlicher Ebenen hemmend wirken.

Eng verbunden ist der Aspekt einer ‚Verbindlichmachung‘ grenzüberschreitender Abstimmung, die die bestehenden Beziehungen auf kommunaler Ebene formell und rechtlich weiter verankert. Die Adressierung mangelnder ‚Passgenauigkeiten‘ erfordert die Einbindung der jeweiligen nationalen Ebenen, wobei sich im Zuge der Unterzeichnung des Aachener Vertrages im Januar 2019 ein institutionelles und politisches ‚Momentum‘ abzeichnen könnte. Ausschlaggebend ist hier die sog. Experimentierklausel, die „angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen“ (Bundesrepublik Deutschland und Französische Republik, 2019, Artikel 13 (2)) ermöglicht (vgl. Toscani, 2020), mit deren Auslotung und Ausarbeitung der neu etablierte Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AgZ) betraut wurde. Den kommunalen Akteuren und den über die Jahre zunehmend formalisierten grenzüberschreitenden Organisationen wie dem Eurodistrict kommt hierbei eine gewisse „Scharnierfunktion“ (D9) zwischen den praktischen Erfahrungen ‚vor Ort‘ und den regionalen bzw. nationalen Gesetzgebern zu, um Hemmnisse der Raumentwicklung in den Grenzregionen aufzuzeigen und einer Adressierung zuzuführen. Hiermit geht auch der Wunsch einher, von einer in nationalen Regelungen rückgebundenen Kooperation den Weg hin zu „einer echten deutsch-französischen Ko-Administration für Angebote der gemeinsamen öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu beschreiten, bspw. in Form von „gemeinsamen Kindertagesstätten (z.B. der gemeinsame Kindergarten der Städte Saarbrücken und Sarreguemines in Saarbrücken-Brebach), ÖPNV-Verbundangeboten mit Gemeinschaftstarifen sowie weiteren Krankenhauskooperationen“ (Toscani, 2020, S. 125, hierzu auch D2, D9, LK1, F1). Im Hinblick auf die ‚klassischen‘ territorialen Strukturen der Nationalstaaten lässt sich im Zuge des Aachener Vertrages über die Etablierung und

Formalisierung von Foren und Kanälen der Kommunikation (wie dem AgZ) ein grenzüberschreitendes Zusammenspiel zwischen *top down*- und *bottom up*-Prozessen beobachten (vgl. Marchetti, 2020). So werden im Zuge des Aachener Vertrages „in den Strukturen der deutsch-französischen Zusammenarbeit nun deutlicher Verschränkungen zwischen den Ebenen angelegt“ (Marchetti, 2020, S. 7), wodurch die klassischen hierarchischen Strukturen der Kommunikation in Teilen zugunsten einer ‚dezentralen Zusammenarbeit‘ aufgebrochen werden. Den kommunalen Vertreter:innen ist hier eine ‚Stimme‘ zu geben, die ‚vor Ort‘ mit Herausforderungen konfrontiert sind und u.a. in Richtung der Zivilgesellschaft den grenzüberschreitenden Verflechtungsraum mit Leben füllen (sollen).

In der Betrachtung der *cross-border*-Dimension lässt sich neben funktionalen Verflechtungen eine fortschreitende Territorialisierung grenzüberschreitender Organisation auf kommunaler Ebene beobachten. Der Ausbau der rechtlichen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperation im kommunalen Kontext durch entsprechende Regelungen durch die Europäische Union (insbes. Verordnung Nr. 1082/2006 und 1302/2013, vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006; 2013) haben die Möglichkeiten zur Förderung gemeinsamer grenzüberschreitender Raumentwicklung sukzessive erweitert. Aktuelle Formen der grenzüberschreitenden Organisation wie der Eurodistrict SaarMoselle entsprechen zunehmend dem Idealtypus territorialer *governance*, wobei ihre Kompetenzen den nationalen Regelungen folgend abgesteckt bleiben. Die Etablierung ‚eigener‘, also für den jeweiligen Grenzraum spezifischer Regelungen wäre hier ein Schritt hin zu einer grenzüberschreitend-institutionalisierten Raumentwicklung in Ergänzung, nicht in Widerspruch zu den staatlichen Strukturen, den traditionellen „neatly separated spaces of place [...] like territorial states [which] are no longer the only imaginable basis for creating and defining primary political communities and institutions“ (Blatter, 2004, S. 545; vgl. auch Piattoni, 2016).

DANKSAGUNG

Die empirischen Ergebnisse unseres Beitrags basieren auf einem Forschungsvorhaben ausgehend von der Frankreichstrategie des Saarlandes, das 2019-2021 aus Mitteln der Saarländischen Staatskanzlei gefördert wird. Wir danken herzlich für die Unterstützung.

NOTIZEN

ⁱ Die ‚Großregion‘ setzt sich aus den Teilregionen Saarland und Rheinland-Pfalz, Lothringen, dem Großherzogtum Luxemburg sowie der Wallonie, der Fédération Wallonie-Bruxelles und der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien zusammen. Im Zuge der französischen Gebietsreform ist die Region Lothringen 2016 in die neu geschaffene région Grand Est integriert worden. Sie wirkt aber nach, da operativ für die Großregion in besonderer Weise das Gebiet des ehemaligen Lothringens berücksichtigt wird.

ⁱⁱ Passage eines Zitats von Anke Rehlinger, stellvertretende Ministerpräsidentin des Saarlandes, im Rahmen der Landespressekonferenz zur Vorstellung der Frankreichstrategie, vgl. Landesregierung des Saarlandes (23.01.2014).

ⁱⁱⁱ Je 24,0 % der mosellanischen Bürgermeister:innen stufen ihre Deutschkenntnisse als „verhandlungssicher“ und „konversationssicher“ ein, weitere 36,0 % haben

„Grundkenntnisse“ und lediglich 16,0 % keine Deutschkenntnisse. Auf deutscher Seite sehen sich nur je 9,5 % als „verhandlungssicher“ und „konversationssicher“ an, 76,2 % verfügen immerhin über „Grundkenntnisse“ und 4,8 % haben keine Französischkenntnisse.

^{iv} Der Bürgerfonds wird seit April 2020 vom Deutsch-Französischen Jugendwerk im Rahmen einer dreijährigen Projektphase geführt und bietet Förderung insbes. für zivilgesellschaftliche und kommunale Projekte an (<https://www.buergerfonds.eu/>).

^v Die Niedtalbahnlinie verläuft zwischen Dillingen (Saarland) und Bouzonville (département Moselle). Der Güterverkehr wurde bereits 2013 eingestellt, der Personenverkehr endet aktuell an der Grenze zu Frankreich. Gerade von kommunalen Vertreter:innen wird der Erhalt und Ausbau der Strecke sowie eine Weiterführung nach Luxemburg befürwortet und diskutiert (hierzu u.a. D7, F6)

LITERATUR

- Benz, A. und Dose, N. (Hg.) (2010) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bieling, H.-J. und Große Hüttmann, M. (Hg.) (2016) *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*, Springer VS, Wiesbaden.
- Blatter, J. (2004) ‘From Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America’, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 3, S. 530–548.
- Blumenthal, J. von und Bröckler, S. (Hg.) (2006) *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, LIT Verlag, Münster.
- Brenner, N. (2015 [2004]) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020) ‘Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele’. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2020/deutsch-franzoesische-planspiele/01-start.html#Projektsteckbrief> (25.04.2021).
- Bundesrepublik Deutschland und Französische Republik (2019) ‘Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (kurz: Vertrag von Aachen)’. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> (22.07.2021).
- Caesar, B. und Evard, E. (2020) ‘Planungskulturelle Vielfalt in Grenzräumen – Theoretische und methodische Ansätze zur grenzüberschreitenden Raumplanung’, in Weber, F. et al. (Hg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Springer VS, Wiesbaden, S. 95–116.
- Chilla, T., Evard, E. und Schulz, C. (2012) ‘On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context’, *European Planning Studies*, Vol. 20, No. 6, S. 961–980.
- Clivot, M. (2020) ‘Solidaritätserklärung der saarländischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nach Frankreich: 02. April 2020’. <http://youtu.be/kgauYwPbWqA> (22.07.2021).
- Conseil régional de Lorraine (2015) ‘« Stratégie Allemagne de la Lorraine » Rapport final: Synthèse et propositions juin 2015’. https://metz.fr/pages/conseil_municipal/seances/cm151029/doc/5_d1445930773387.pdf (22.07.2021).
- Conseil régional du Grand Est (2018) ‘Orientations stratégiques transfrontalières de la Région Grand Est: Vers un espace européen de développement unique’. <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2017/06/1468-plaquette-orientations-strategiques-transfrontalieres.pdf> (22.07.2021).

- Crossey, N. (2021) 'COVID-19 als mögliche Chance: Gemeinden, grenzüberschreitende Beziehungen und die Frankreichstrategie des Saarlandes', in Weber, F. et al. (Hg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Springer VS, Wiesbaden, S. 401–416.
- Crossey, N. und Weber, F. (2020) 'Zur Konstitution multipler *Borderlands* im Zuge der Frankreichstrategie des Saarlandes', in Weber, F. et al. (Hg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Springer VS, Wiesbaden, S. 145–166.
- Dörrenbächer, H.P. (2015) 'Ein grenzüberschreitender Wirtschaftsraum? Gemeinsame und individuelle Entwicklungen seit der Krise des Montansektors', in Wille, C. (Hg.), *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 21–38.
- EUR-Lex (1951) 'Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl'. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=DE> (13.04.2021).
- Eurodistrict SaarMoselle (2020) 'Appel des maires allemands et français des communes frontalières de l'Eurodistrict SaarMoselle // Appell der deutschen und französischen Bürgermeister/innen von Grenzgemeinden im Eurodistrict SaarMoselle: 20. April 2020'. <https://www.facebook.com/saarmoselle/videos/268950404504471/> (21.04.2020).
- Eurodistrict SaarMoselle (2019) 'MOSAR-Abkommen unterzeichnet'. <http://www.saarmoselle.org/lgde-page2218-mosar-abkommen-unterzeichnet.html#top> (03.05.2021).
- Europäische Kommission (2017) 'Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen'. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_de.pdf (22.07.2021).
- Europäische Kommission (2000) 'Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums – Interreg III', C 143, No. 08 [online] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:143:0006:0029:DE:PDF> (25.05.2021).
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (17.12.2013) *Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Verordnung Nr. 1032/2013* [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302> (22.07.2021).
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (31.07.2006) *Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Verordnung Nr. 1082/2006* [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1082> (22.07.2021).
- Fricke, C. (2015) 'Spatial Governance across Borders Revisited: Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions', *European Planning Studies*, Vol. 23, No. 5, S. 849–870.
- Fricke, C. (2014) 'Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung. Organisations- und Kooperationsformen in Basel und Lille', in Grotheer, S. et al. (Hg.), *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf*, Selbstverlag, Hannover, S. 62–78.
- Funk, A. und Niedermeyer, M. (2016) 'Die Frankreich-Strategie des Saarlandes: Governance und territoriale Kohäsion als neue Dimensionen regionaler Entwicklungskonzepte', in Lorig, W.H. et al. (Hg.), *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*, Springer VS, Wiesbaden, S. 169–182.
- Gipfel der Großregion (2020) 'Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion: 17. Gipfel der Großregion unter saarländischer Präsidentschaft'. <http://www.grossregion.net/content/download/5071/79946> (21.04.2021).
- Helfer, M. (2015) 'Die Industrialisierung der Großregion SaarLorLux', in Wille, C. (Hg.), *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 3–20.
- Hooghe, L. und Marks, G. (2004) 'Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?', *PS: Political Science & Politics*, Vol. 37, No. 3, S. 415–420.
- Hooghe, L. und Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, S. 233–243.
- Hüser, D. (2017) 'Die Saar-Politik und die deutsch-französische Geschichte an der Grenze: Herausforderungen, Handlungsmargen, 'Frankreichstrategien' in Völkerbunds-, Saarstaats- und frühen Bundeslandzeiten', in Lüsebrink, H.-J. et al. (Hg.), *»Alles Frankreich oder was?« – Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / »La France à toutes les sauces?« – La »Stratégie France« de la*

- Sarre dans le contexte européen. *Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 39–66.
- Landesregierung des Saarlandes (2021) 'Informieren heißt im Bilde zu sein: Mitmachportal Frankreichstrategie'. <https://www.frankreichstrategie.saarland.de/de/inform> (13.04.2021).
- Landesregierung des Saarlandes (23.01.2014) *Landespressekonferenz „Frankreichstrategie“, 21. Januar 2014* [online] <https://www.youtube.com/watch?v=vV701SrAGas> (22.07.2021).
- Landesregierung des Saarlandes (2014) 'Eckpunkte einer Frankreichstrategie für das Saarland'. <https://www.saarland.de/stk/EN/service/publikationen/Frankreichstrategie.html> (17.12.2020).
- Lorig, W.H., Regolot, S. und Henn, S. (Hg.), (2016) *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*, Springer VS, Wiesbaden.
- Lüsebrink, H.-J., Polzin-Haumann, C. und Vatter, C. (2017) '„Alles Frankreich oder was?“ Die saarländische Frankreichstrategie: « La France à toutes les sauces? » La 'Stratégie France' de la Sarre', in Lüsebrink, H.-J. et al. (Hg.), »Alles Frankreich oder was?« – *Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / »La France à toutes les sauces?« – La 'Stratégie France' de la Sarre dans le contexte européen. Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 17–23.
- Maillason, H. und Görtz, M. (2021) 'Wie das Saarland mögliche Grenzschießungen verhindern will: 20.02.2021'. https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/blickzumnachbarn/sorge-um-grenzschießung-zwischen-saarland-und-frankreich_aid-56367117 (28.04.2021).
- Marchetti, A. (2020) 'Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit?: Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen'. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vfa_30_a_marchetti_zusammenarbeit_aachen_juin_2020.pdf (25.02.2021).
- Marcowitz, R. (2017) 'Ein Blick von außen: Die Frankreichstrategie des Saarlandes aus lothringischer Perspektive', in Lüsebrink, H.-J. et al. (Hg.), »Alles Frankreich oder was?« – *Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / »La France à toutes les sauces?« – La 'Stratégie France' de la Sarre dans le contexte européen. Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 83–94.
- Marks, G. (1992) 'Structural Policy in the European Community', in Sbragia, A.M. (Hg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "new" European Community*, Brookings Institution, Washington, D.C., S. 191–224.
- Marks, G., Hooghe, L. und Blank, K. (1996) 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, S. 341–378.
- Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Saarland (2020) 'Lageplan Windpark Gersweiler'. https://www.saarland.de/muv/DE/portale/windenergie/aktuelles/aktuelle-meldungen/aktuelle-meldungen_lua/WindparkGersweiler.html (25.04.2021).
- Morgen, D. und Zimmer, A. (2009) 'L'enseignement de la langue régionale en Alsace et en Moselle', *Tréma*, No. 31, S. 109–118.
- Nadalutti, E. (2014) 'What kind of governance does emerge in EU cross-border regions and Southeast Asia growth triangles? Italy-Slovenia and Indonesia-Malaysia-Singapore border zones revisited', *Asia Europe Journal*, Vol. 12, No. 4, S. 365–382.
- Pallagst, K., Dörrenbächer, H.P. und Weith, T. (2018) 'Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance', in Pallagst, K. et al. (Hg.), *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Selbstverlag, Hannover, S. 28–40.
- Pallagst, K. und Hartz, A. (2018) 'Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen?', in Pallagst, K. et al. (Hg.), *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Selbstverlag, Hannover, S. 70–87.
- Piattoni, S. (2016) 'Exploring European Union Macro-regional Strategies through the Lens of Multilevel Governance', in Gänzle, S. und Kern, K. (Hg.), *A 'Macro-regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, S. 75–97.
- Piattoni, S. (2009) 'Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis', *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 2, S. 163–180.
- Regionalverband Saarbrücken (2021) 'Grenzüberschreitende Raumplanung'. <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/grenzregion/grenzueberschreitende-raumplanung/> (25.04.2021).
- Rolshausen, M. (2020) 'Stoppt die CDU Windkraft-Pläne der Grünen?: 14.09.2020'. https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/saarbruecken/der-saarbruecker-stadtrat-streitet-sich-um-windkraft-im-krughuetter-wald_aid-53353579 (26.04.2021).

- Saeftel, M. (2010) 'Das lange Warten auf den Eurodistrikt: 07.03.2010'. https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/das-lange-warten-auf-den-eurodistrikt_aid-470570 (28.04.2021).
- Scott, J.W. (2000) 'Transboundary Cooperation on Germany's Borders: Strategic Regionalism through Multilevel Governance', *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 15, No. 1, S. 143–167.
- Sohn, C. (2014) 'Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource', *Geopolitics*, Vol. 19, No. 3, S. 587–608.
- Špaček, M. (2018) 'Multilevel Cross-Border Governance in the Czech-Saxon Borderland: Working together or in Parallel?', *Administrative Culture*, Vol. 18, No. 2, S. 175–202.
- Toscani, S. (2020) 'Der Aachener Vertrag – neue Zeit für die deutsch-französischen Beziehungen in der Grenzregion', in Deutsch-Französisches Institut (Hg.), *Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen*, Springer VS, Wiesbaden, S. 119–126.
- Ulrich, P. und Scott, J.W. (2021) 'Cross-Border Governance in europäischer Regionalkooperation', in Gerst, D. et al. (Hg.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, S.156–174.
- Universität des Saarlandes und Ministerium für Bildung und Kultur (2019) 'Sprachenkonzept Saarland 2019: Neue Wege zur Mehrsprachigkeit im Bildungssystem'. <https://www.uni-saarland.de/lehrstuhl/polzin-haumann/forschungsprojekte/abgeschlossene-projekte/sprachenkonzept-saarland-2019.html> (16.01.2021).
- Uterwedde, H. (2017) 'Die saarländische Frankreichstrategie im Kontext der aktuellen deutsch-französischen Beziehungen', in Lüsebrink, H.-J. et al. (Hg.), »Alles Frankreich oder was?« – Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / »La France à toutes les sauces?« – La »Stratégie France« de la Sarre dans le contexte européen. Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / *Approches interdisciplinaires et perspectives critiques*, transcript Verlag, Bielefeld, S. 27–38.
- Vergne, O. und Baudelle, G. (2021) 'The 'Alsace European Authority': a new step in the 'territorial differentiation' in France', *European Planning Studies*, Vol. 29, No. 2, S. 312–328.
- Weber, F. (2020) 'Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux', *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, No. 4 [online] https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2020/4_2020/FWS_4_20_Weber.pdf (30.07.2020).
- Weidenfeld, W., Wessels, W. und Tekin, F. (Hg.) (2020) *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Springer VS, Wiesbaden.
- Wille, C. (2020) 'Räumliche Identifikationen und Identifizierungen in Grenzregionen: Das Beispiel der Großregion SaarLorLux', in Weber, F. et al. (Hg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Springer VS, Wiesbaden, S. 25–53.
- Wille, C. (2016) 'Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt in der Großregion SaarLorLux: Politische Visionen und empirische Wirklichkeiten', in Lorig, W.H. et al. (Hg.), *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*, Springer VS, Wiesbaden, S. 115–143.
- Wille, C. (Hg.) (2015) *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, transcript Verlag, Bielefeld.
- Wille, C. (2011) 'Entwicklungen und Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion SaarLorLux'. https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/27736/1/GR-ATLAS_29.pdf (10.08.2020).

ADRESSEN

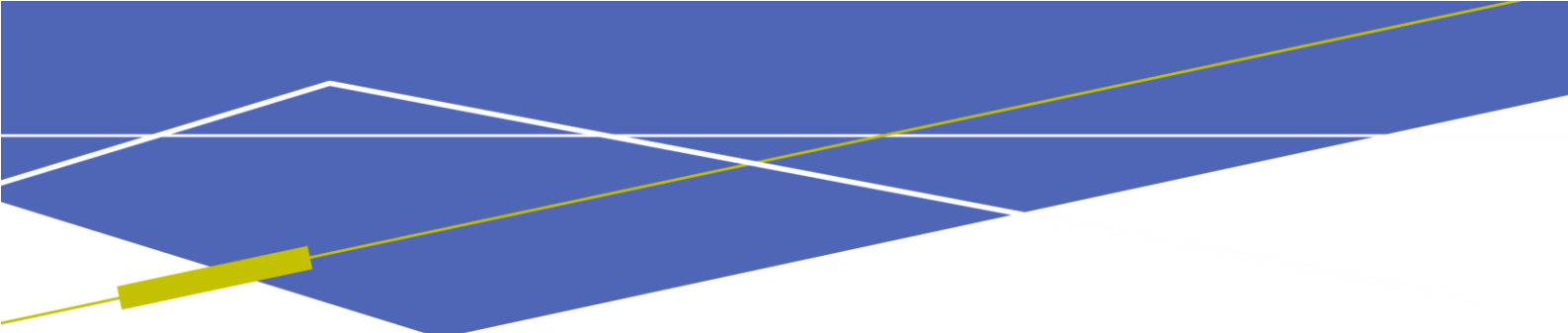
Nora Crossey (M.A.), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung, Universität des Saarlandes, Mitglied im UniGR-Center for Border Studies, Campus, D-66123 Saarbrücken, nora.crossey@uni-saarland.de

Florian Weber (Jun.-Prof. Dr.), Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung, Universität des Saarlandes, Mitglied im Direktorium des Clusters für Europaforschung CEUS, Mitglied im UniGR-Center for Border Studies, Campus, D-66123 Saarbrücken, florian.weber@uni-saarland.de

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

NORA CROSSEY (M.A.) studierte Liberal Arts and Sciences mit Hauptfach Governance am University College an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Ab Wintersemester 2016/2017 belegte sie den Masterstudiengang ‚Humangeographie/Global Studies‘ an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Parallel hierzu war sie als Projektbearbeiterin im Forschungsbereich Geographie für die Evaluierung des ‚LIFE living Natura 2000‘-Projektes zuständig. Seit April 2019 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe ‚Europastudien | Schwerpunkte Westeuropa und Grenzräume‘ an der Universität des Saarlandes. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit und Konfliktregelung.

FLORIAN WEBER (Jun.-Prof. Dr.) studierte Geographie, Betriebswirtschaftslehre, Soziologie und Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. An der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg promovierte er zu einem Vergleich deutsch-französischer Stadtpolitiken. Von 2012 bis 2013 war Florian Weber als Projektmanager in der Regionalentwicklung in Würzburg beschäftigt. Anschließend arbeitete er an der Technischen Universität Kaiserslautern in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Universität der Großregion, als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektkoordinator an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf und als Akademischer Rat an der Eberhard Karls Universität Tübingen, wo er 2018 habilitierte. Seit dem Sommersemester 2019 forscht und lehrt er als Juniorprofessor an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Diskursforschung, *Border Studies*, erneuerbaren Energien sowie Stadtpolitiken und Stadtentwicklungsprozessen im internationalen Vergleich.



Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Planungsstrategie im Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle

Raphaëla Maertens, Anne Galliou, Christian Schreiner und Céline Laforsch

Die Grenzregion Saar-Moselle ist charakterisiert durch eine außergewöhnlich hohe grenzüberschreitende Vernetzung und Verflechtung im alltäglichen Leben. Seit dem Jahr 2010 ist sie als Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) unter dem Namen „Eurodistrict SaarMoselle“ organisiert. Das Aktionsprogramm des Eurodistricts SaarMoselle der letzten Jahre sowie auch das neue Aktionsprogramm „Territoriale Strategie SaarMoselle 2021-2027“ des Eurodistricts beinhalten unter anderem das Ziel, die Raumentwicklung grenzüberschreitend zu fördern. Langfristiges Ziel ist es, eine gemeinsame Planungsstrategie zu etablieren. Um dieser Vision ein Stück näher zu kommen, werden bereits seit mehreren Jahren zahlreiche Projekte durchgeführt. Sie reichen von gemeinsamen Identitäten schaffen und Freiraumplanung („Das Blaue Band“) über alltagserleichternde Maßnahmen (grenzüberschreitende Buslinie MS) bis zu visionären Ideen eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts.

Eurodistrict SaarMoselle, EVTZ, Regionalverband Saarbrücken, Großregion, grenzüberschreitende Planungsstrategie, Raumplanung

Vers une stratégie commune d'aménagement du territoire de l'Eurodistrict SaarMoselle

La région frontalière Sarre-Moselle se caractérise par une interconnexion transfrontalière forte et une imbrication importante au niveau de la vie quotidienne. Depuis 2010, ce territoire est organisé en tant que Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) sous le nom d'„Eurodistrict SaarMoselle“. Le programme d'action de l'Eurodistrict SaarMoselle de ces dernières années ainsi que le nouveau programme d'action „Stratégie territoriale SaarMoselle 2021-2027“ de l'Eurodistrict ont entre autres pour objectifs de promouvoir le développement spatial au-delà des frontières. L'objectif à long terme est d'établir une stratégie d'aménagement du territoire commun. Afin de se rapprocher de cet objectif, de nombreux projets ont déjà été menés depuis plusieurs années. Ils vont de la création d'identités communes et de l'aménagement d'espaces libres („La Bande Bleue“) en passant par des mesures facilitant la vie quotidienne (ligne de bus transfrontalière MS) à l'idée visionnaire d'un concept d'agglomération transfrontalier.

Eurodistrict SaarMoselle, GECT, Regionalverband Saarbrücken, Grande Region, stratégie d'aménagement territorial transfrontalier, Aménagement territorial

On the way to a joint planning strategy for the area of the Eurodistrict SaarMoselle

The cross-border region Saar-Moselle is characterized by its remarkable high interdependencies across borders in the daily life of its inhabitants. Since 2010, the region is formally organized as an European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), called „Eurodistrict SaarMoselle“. The Eurodistricts' action plan of the last years, as well as the new action plan „Territorial strategy SaarMoselle 2021-2027“, include among others the goal, to

promote a cross-border spatial development. The long term goal is to establish a joint planning strategy. In order to get closer achieving that goal, numerous projects have been carried out in the last years. They reach from creating a common identity, landscape planning („The blue belt“), towards measures that make daily life easier (cross-border bus route MS), up to such innovative ideas like a „Greater SaarMoselle“ planning strategy across borders.

Eurodistrict SaarMoselle, EGTC, Regionalverband Saarbrücken, Greater Region, cross-border planning strategy, spatial development

ZITIERVORSCHLAG

Maertens, R., Galliou, A.; Schreiner, C.; Laforsch, C. (2022): Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Planungsstrategie im Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle. In: *UniGR-CBS Themenheft. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung*, Vol. 7, S. 42-55, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Einführung

Die Grenzregion Saar-Moselle ist charakterisiert durch eine außergewöhnlich hohe grenzüberschreitende Vernetzung und Verflechtung im alltäglichen Leben. Täglich pendeln tausende Menschen ins jeweilige Nachbarland zum Arbeiten, zur Erholung, zur Pflege, zur Bildung, für den Besuch von Freunden und Familienmitgliedern sowie zum Einkaufen. Die Landeshauptstadt Saarbrücken ist nicht nur für die deutschen Einwohnerinnen und Einwohner Zentrum der Region, sondern hat eine starke wirtschaftliche Anziehungskraft für den gesamten Grenzraum. Die Stadt Saarbrücken ist die einzige deutsche Landeshauptstadt, deren Stadtgrenze auch gleichzeitig eine Bundesgrenze umfasst. Die Region Saar-Moselle kann somit auf eine langjährige, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zurückblicken. Seit dem Jahr 2010 ist sie als Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) unter dem Namen „Eurodistrict SaarMoselle“ organisiert. Die Zusammenarbeit spiegelt sich in zahlreichen Themengebieten wider – unter anderem in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung. Man geht sogar so weit, dass man sich eine gemeinsame Planungsstrategie vorstellen kann. Doch ist dies noch Utopie oder schon Vision?

„Eurodistrikt mitgestalten“: der Leitbildprozess 2008 – auf dem Weg zur Gründung des EVTZ

„Eurodistrikt mitgestalten“. Unter diesem Titel fand am 8. Februar 2008 eine intensive Dialogveranstaltung mit über 230 Mitgliedern des Vereins „Zukunft SaarMoselle Avenir“ (Anm.: Vorgängerorganisation des EVTZ), den regionalen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern aus der grenzüberschreitenden Region statt, um Ideen und Visionen zur Entwicklung der Region zu diskutieren. Mit der intensiven Beteiligung konnten Rückmeldungen zum Leitbildentwurf der Region Saar-Moselle sowie zum aktuellen Stand der Diskussion über die Gründung des Eurodistricts eingeholt werden. Ziel war es, den Grenzraum in verschiedenen Bereichen voranzubringen: Raumplanung, Verkehrsentwicklung, Bildung und Forschung, Energie, Umwelt und Wirtschaft sowie Tourismus.

Komponenten des Leitbildentwurfes waren:

- Die SaarStadt
- Der SaarMosellePark

- Boulevards und Avenues
- Zentralitäten und öffentlicher Verkehr
- Das regionale Bildungs- und Forschungsnetz
- Die neue Energieregion
- Die großen Arbeitsplatzgebiete
- Die Tourismusdestination

Das Leitbild stellte dabei ein angestrebtes Idealbild für die Region dar und zeigte mögliche Wege dorthin in Form von Leitprojekten auf. Dabei ließ der Leitbildentwurf mit den vorgeschlagenen Projekten ganz bewusst Raum für Diskussion und Ausgestaltung. Das Leitbild war ein langfristig angelegtes Konzept von gemeinsamen Grundsätzen und Leitlinien. Es zog gesellschaftliche, wirtschaftliche, städtebauliche, kulturelle und ökologische Aspekte in Betracht. Die Leitprojekte sollten dabei die Menschen in der gesamten Region ansprechen, den Raum voranbringen und mittelfristig verwirklicht werden. Das Ziel war, die Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu nutzen und damit die Region im europäischen Wettbewerb nach außen besser zu positionieren und nach innen die Lebensqualität auf beiden Seiten der Grenze gleichermaßen zu verbessern. Dies war ein wichtiger inhaltlicher Schritt zur Gründung des Eurodistricts SaarMoselle als EVTZ und der späteren Operationalisierung durch das Kooperationsbüro und die Gremien des EVTZ, die im folgendem Abschnitt erläutert werden.

Der EVTZ – Eurodistrict SaarMoselle

Am 6. Mai 2010 war es endlich soweit und es wurde der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Eurodistrict SaarMoselle im Deutsch-Französischen Garten in Saarbrücken gegründet. Durch die Gründung wurde die zuvor im „Verein Zukunft SaarMoselle Avenir“ durchgeführte Zusammenarbeit auf eine solidere Grundlage gestellt, insbesondere, weil der EVTZ Träger EU-geförderter Projekte werden und damit Fördermittel akquirieren konnte. Die Aktivitäten des Eurodistricts und die an ihn gerichteten Anforderungen haben sich im Laufe der Zeit vervielfacht. In diversen Netzwerken, zum Beispiel im durch den Vertrag von Aachen^I eingesetzten Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, vertritt er außerdem die Interessen der Grenzregion.

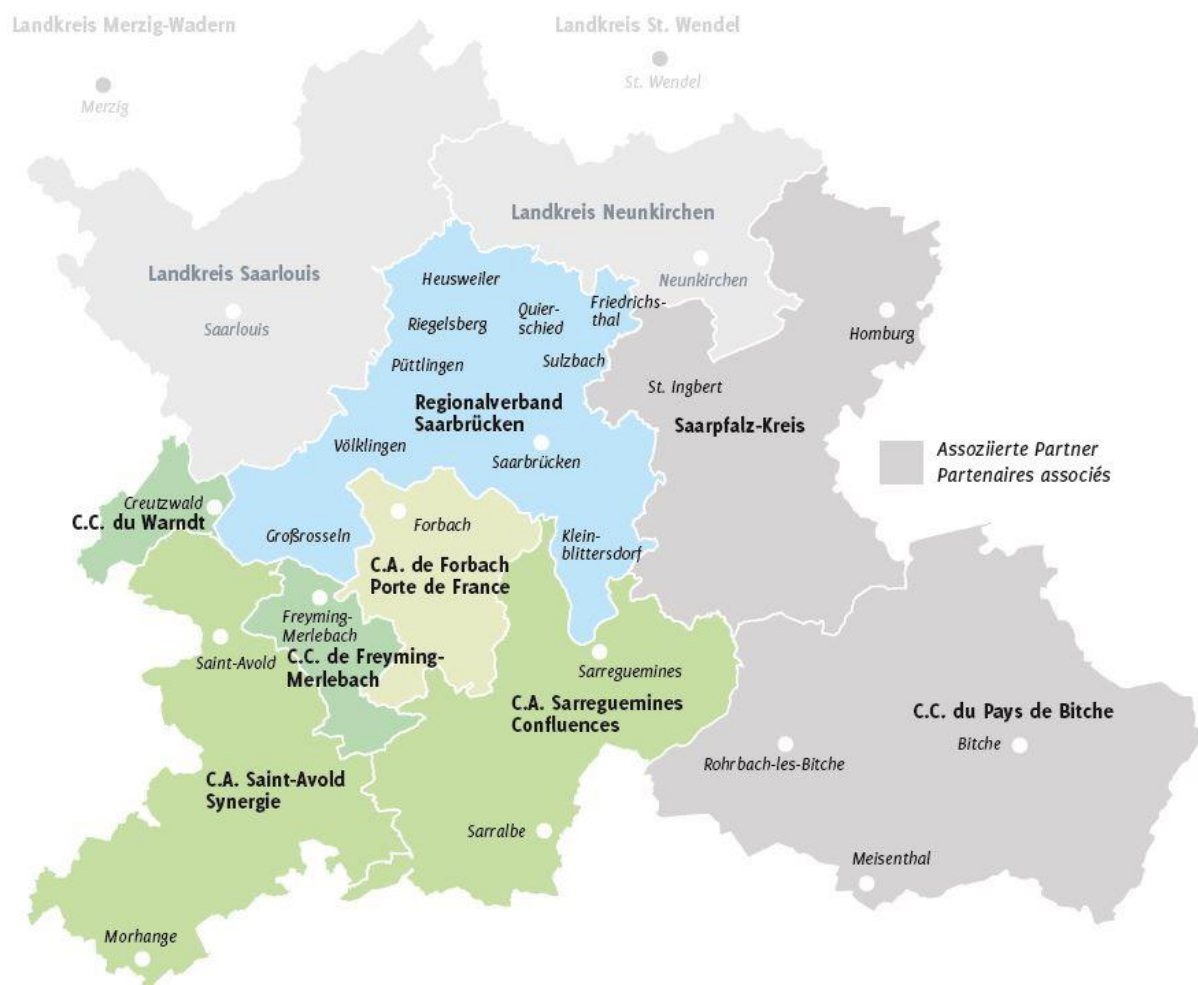
Der Raum Saar-Moselle umfasst um die 600.000 Einwohner (Stand 2021). Sie verteilen sich auf deutscher Seite auf den Regionalverband Saarbrücken und auf französischer Seite auf die fünf französischen Gemeindeverbände^{II}

im östlichen Département Moselle. Der Raum stellt somit „in geographischer Hinsicht ein kohärentes Gebilde mit einer kritischen Größe, einen einheitlichen Lebensraum und ein Arbeitskräftebecken dar, in dem gleichzeitig die notwendige räumliche Nähe gewährleistet ist.“ (Eurodistrict SaarMoselle 2014, S. 9). Der Raum Saar-Moselle verfügt über keine natürliche Grenze zwischen Frankreich und Deutschland und baut auf einer historisch gewachsenen Verbundenheit in Kultur, Industrie und sogar einem gemeinsamen Dialekt auf. (vgl. Prianon 2014, S. 1)

Ausgestattet mit einem Rechtsinstrument, das die Mobilisierung gemeinsamer Ressourcen ermöglicht, ist der Ballungsraum Saar-Moselle besser in der Lage, die Herausforderungen zu bewältigen, die mit der Präsenz der Grenze in seinem Inneren und der Dynamik des wirtschaftlichen Wandels der Region verbunden sind – zwei Merkmale, die im täglichen Leben der Bewohner des Gebiets von großer Bedeutung sind. (vgl. Eurodistrict SaarMoselle, S. 5)

Der Eurodistrict antwortet in diesem Sinne auf zwei Imperative: die Vertretung seiner Mitglieder und ihrer Bewohner sowie eine notwendige Operativität zur Verbesserung der Bedingungen des täglichen Lebens dieser. Diese beiden Imperative spiegeln sich in der Struktur des Eurodistricts wider, der sich zusammensetzt aus:

- einer Versammlung, bestehend aus 62 Delegierten der Mitgliedsverbände. Diese entscheidet über das Arbeitsprogramm des Eurodistricts und dessen Entwicklung und stimmt über das Budget ab.
- einem Vorstand, gebildet aus 14 dieser Delegierten, der die Beschlüsse der Versammlung vorbereitet und umsetzt.
- einem Präsidenten und drei Vizepräsidenten, die den EVTZ vertreten. Sie sorgen für sein ordnungsgemäßes Funktionieren und die Umsetzung des Arbeitsprogramms.



Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle
Quelle: Regionalverband Saarbrücken, 2020

Alle Entscheidungsgremien des Eurodistricts respektieren die deutsch-französische Parität. Das Kooperationsbüro mit Sitz in Saarbrücken besteht selbst aus einem deutsch-französischen Team, das zweisprachig arbeitet. Es setzt die Beschlüsse der Versammlung und das Aktionsprogramm auf der Arbeitsebene um.

Zwei Arten von Arbeitsgruppen kommen auf der Fachebene hinzu:

- die Ständige Arbeitsgruppe als beratendes Organ
- Fachkonferenzen als Plattformen für Information und Austausch zu den wichtigsten vom Eurodistrict bearbeiteten Themen, um die Abstimmung zwischen Politik und Arbeitsebene zu gewährleisten und somit weiterführende strategische Überlegungen zu führen. Dazu hat die Versammlung des EVTZ fünf Fachkonferenzen eingesetzt: Tourismus, Wirtschaftsentwicklung, Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung sowie Verkehr, Interkulturalität und Zweisprachigkeit und Gesundheit.

Der EVTZ ist damit beauftragt, die bereits begonnene Dynamik der Zusammenarbeit zu konsolidieren und die neuen Ansätze durch eine Arbeit der Impulse, Vernetzung und Koordination der Akteure und Kompetenzen zu strukturieren. Dies tut er als gemeinsames Think Tank für seine Mitglieder in den Bereichen Interkulturalität und Zweisprachigkeit, wirtschaftliche Entwicklung, städtische und territoriale nachhaltige Entwicklung sowie Verkehr, Tourismus und Gesundheit.

Der Eurodistrict SaarMoselle ist dank dieser zentralen Stellung, die er auf seinem Territorium einnimmt, perfekt positioniert, um die Stimme seiner Mitglieder und die Interessen der Einwohner zu den Entscheidungsträgern zu tragen, die auf größerer Ebene (Département, Region, Staat, Kreis, Land, Bund, Europäische Union) agieren – alles im Sinne der Aufhebung von rechtlichen und regulatorischen Barrieren, die mit Grenzen verbunden sind.

„Territoriale Strategie 2020“: ein neues Leitbild für die Region

Das Ziel der Mitglieder des Eurodistricts SaarMoselle ist die gemeinsame Entwicklung einer grenzüberschreitenden Agglomeration. (vgl. SaarMoselle 2014, S. 4) Dafür wurden strukturierende Projekte gemeinsam im Rahmen der seit 1997 begonnenen grenzüberschreitenden

Kooperation („Zukunft SaarMoselle Avenir“) vorangetrieben.

Um die Umsetzung dieser Zielsetzung in strategische Leitlinien und konkrete Projekte definieren zu können, haben sich die Mitglieder des Eurodistricts SaarMoselle im Jahr 2014 mit der Weiterentwicklung des 2008 entworfenen Leitbilds befasst, sich auf zentrale Themenbereiche geeinigt und somit die Verwirklichung zahlreicher Projekte in verschiedenen Schwerpunktbereichen vorangetrieben: Tourismus, Stadtentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung und Attraktivität, Mobilität und Verkehr, Gesundheit. Die Strategie wird derzeit erneut fortgeschrieben, worauf im späteren Verlauf noch Bezug genommen wird.

Das beschlossene Aktionsprogramm „Territoriale Strategie SaarMoselle 2020“ des Eurodistricts aus dem Jahr 2014 beinhaltet unter anderem die Aufgabe, die Raumentwicklung grenzüberschreitend zu fördern. Dort heißt es:

„Langfristiges Ziel ist es, von einem Kooperationsraum zu einem Integrationsraum mit gemeinsamen Entscheidungsprozessen auch im Bereich Planung überzugehen, damit sich SaarMoselle als zusammenhängende Region entwickeln kann. Die Herausforderung besteht darin, die urbane Qualität und die Lebensbedingungen der Einwohner zu verbessern und gleichzeitig die landschaftliche und ökologische Qualität der Freiräume zu erhalten.“ (SaarMoselle 2014, S. 15)

Weiter heißt es, dass das Ziel letztlich sei „von der Praxis eines gelegentlichen Austauschs von Informationen und Planungsdokumenten zu einer Koordination und Zusammenarbeit vor und während der Studien zu kommen, so dass ein integrierter und kohärenter grenzüberschreitender Ansatz entwickelt wird.“ (S. 16)

Ein Schwerpunkt der Partner ist von Beginn an die Mobilität innerhalb des Gebiets zu verbessern sowie die internationalen Verkehrsanbindungen zu erhalten (Erhalt der Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen Frankfurt-Saarbrücken-Paris).

Nachfolgende Projekte wurden vom Eurodistrict SaarMoselle seit seiner Gründung und im Rahmen seiner „Territorialen Strategie 2020“ im Bereich Raumplanung und Verkehr durchgeführt.

DAS BLAUE BAND DER SAAR

Im Rahmen dieses Projektes wurde eine gemeinsame Vision für die Gestaltung des grenzüberschreitenden Flussraums an der Saar entwickelt und umgesetzt. So wurden nicht weniger als 26 Standorte entlang der Saar von

Sarralbe bis Völklingen in Wert gesetzt: Radwege, Rastplätze, Spiel- und Freizeitareale, Anlegestellen, Sportboothäfen, ein interaktiver zweisprachiger Lehrpfad etc. Mittels all dieser Maßnahmen konnte die Flusslandschaft als verbindendes Element beider Länder aufgewertet werden. Durchgängige Wegeverbindungen aus den Stadtvierteln zum Fluss führen unter anderem dazu, dass Einwohner und Besucher den Raum am Fluss, der früher die Grenze markierte, in seinem ansprechenden Umfeld neu erleben. Das Projekt begann 2011, ermöglicht durch eine Förderung im Programm Interreg IV, aber auch durch Zuschüsse des französischen Staates und der Region Lothringen.

Gesamtkosten: 5.669.490,61 EUR
EFRE-Fördersatz: 46,05 %
Projektlaufzeit: 01.09.2011 – 30.09.2015

DER „KONSULTATIONSKREIS RAUMPLANUNG“ WURDE VERSTÄRKT

Unter der Federführung des Regionalverbands Saarbrücken wurde der Good-Practice-Austausch zu Fragen der Raumplanung ausgebaut. Er hat zum Ziel „Synergien zwischen den betroffenen Akteuren zu schaffen und die Raum- und Stadtplanungspolitik zu koordinieren.“ (Eurodistrict SaarMoselle 2014, S. 16)

Heute wird der Konsultationskreis Raumplanung – entsprechend dem Maßnahmenfeld in der Strategie des Eurodistricts – als „Fachkonferenz Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung“ bezeichnet. Die Mitglieder dieser Fachkonferenz sind Verwaltungsmitarbeiter des Regionalverbands Saarbrücken, der Landeshauptstadt Saarbrücken, der zwei französischen Planungsverbändeⁱⁱⁱ „SCoT“, der fünf Gemeindeverbände aus Frankreich sowie des Kooperationsbüros Eurodistrict SaarMoselle. Hinzu kommen drei Delegierte aus der Versammlung des Eurodistricts SaarMoselle, die sich tiefergehend diesem Thema widmen.

Die Fachgruppe war in den vergangenen Monaten und Jahren maßgeblich daran beteiligt, die Ziele und Maßnahmen für das Maßnahmengebiet in der Strategie zu definieren und thematische Schwerpunkte zu setzen. Es wurde sich darauf geeinigt, sich zukünftig vorrangig auf den Planungsaspekt „Steuerung des großflächigen Einzelhandels“ zu fokussieren. Er wurde für die Grenzregion als überaus steuerungsrelevantes und abstimmungsbedürftiges Thema identifiziert. Vergangene Bemühungen, sich diesem Thema hingeben zu können, blieben aufgrund von abgelehnten Förderungsanträgen erfolglos.

Die aktuellsten Tätigkeiten zu diesem Thema werden unten noch tiefergehend beschrieben.

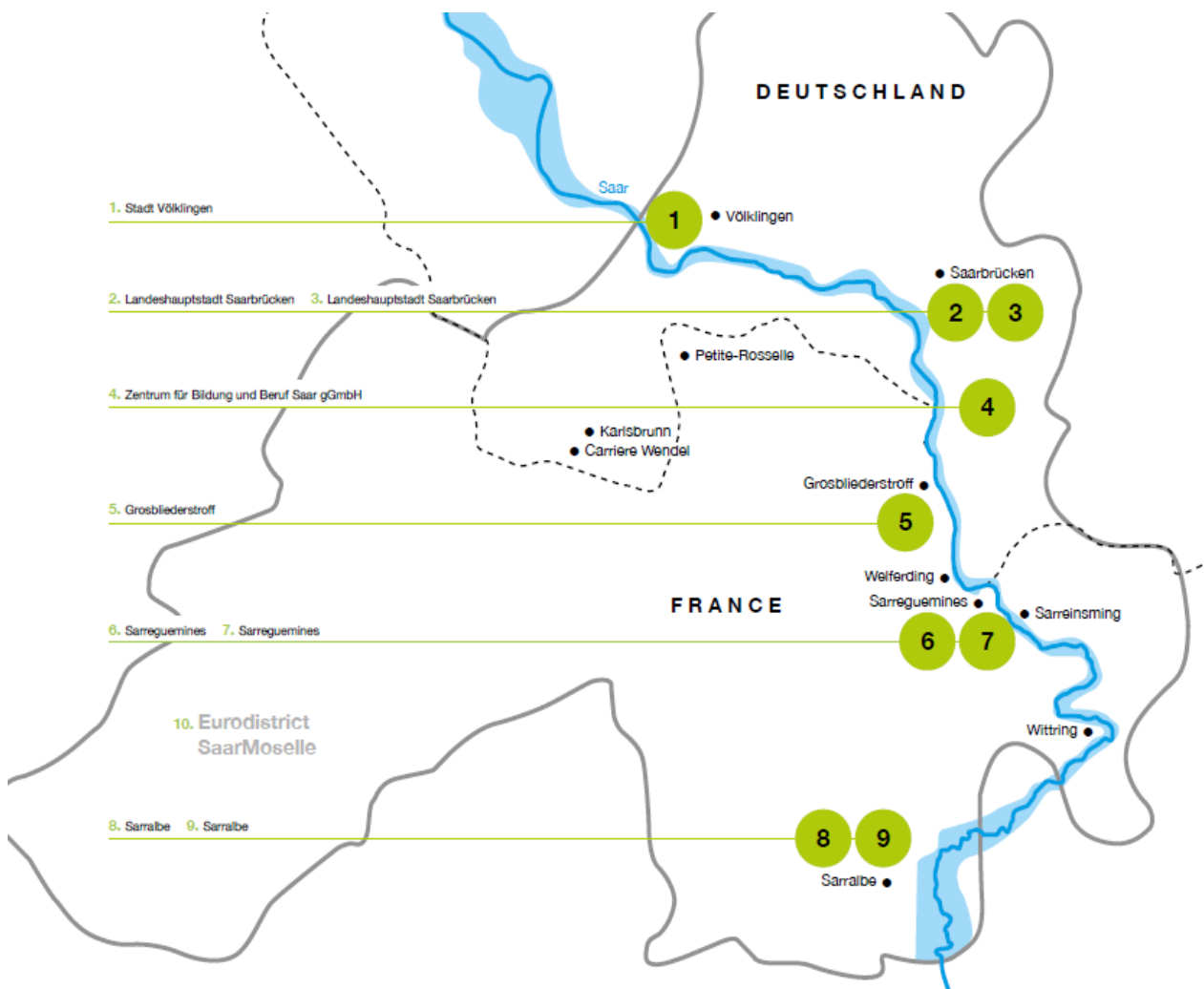
GRENZÜBERSCHREITENDE BUSLINIE MOSELLE SAAR (MS)

Aus einem ursprünglich Interreg geförderten Projekt wurde ein Beispiel der nachhaltigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Nach Ablauf der Interreg Förderung konnte die grenzüberschreitende Busverbindung zwischen Saarbrücken und Hombourg-Haut (zu Beginn ab St. Avold) via Forbach und Freyming-Merlebach nur durch die Mobilisierung der Partner im Eurodistrict erhalten werden. Dank des verbesserten Angebots (Taktung, Haltestellen, Fahrzeiten etc.) nutzen immer mehr Fahrgäste die Linie, um zur Arbeit, zum Einkaufen, zur Schule oder zu Freizeitbeschäftigungen zu fahren. Die Partnerschaftsvereinbarung, die seit 2013 die Partner der grenzüberschreitenden Buslinie zwischen Saarbrücken und Hombourg-Haut bindet, wurde bis 2027 verlängert. Die finanziellen Partner Zweckverband Personennahverkehr Saarland (ZPS), EVTZ Eurodistrict SaarMoselle, Région Grand Est (RGE), Communauté d'Agglomération Forbach Porte de France (CAFPF) und Communauté de Communes de Freyming-Merlebach (CCFM) wollen die grenzüberschreitende Mobilität weiterentwickeln.

TICKETING SARRE MOSELLE

Das Projekt Ticketing Sarre Moselle zielt auf die grenzüberschreitende Interfunktionsfähigkeit zwischen den französischen und deutschen Ticketing-Systemen ab. Die Region Grand Est, das Saarland, die Communauté d'Agglomération Forbach Porte de France (CAFPF) und der Eurodistrict SaarMoselle sind die Initiatoren dieses Projektes und gleichzeitig die Partner für die Umsetzung. Interreg VA Großregion förderte das Projekt, in dessen Rahmen eine Ticketing-Lösung entwickelt und erprobt wurde, um die Fahrten mit dem ÖPNV für die Fahrgäste im Grenzraum Saar-Moselle zu vereinfachen. Mit diesem Projekt wurde eine gemeinsame Lösung des digitalen Ticketing erreicht, auf beiden Seiten der Grenze von einer einzigen Plattform aus Fahrkarten für die verschiedenen Transportunternehmen zu kaufen und sie mit einer mobilen App zu nutzen.

Gesamtkosten: 3.699.000 EUR
EFRE-Fördersatz: 60 %
Projektlaufzeit: 01.01.2016 – 31.03.202



Projektgebiet „Das Blaue Band“

Quelle: Eurodistrict SaarMoselle, 2015

01 Stadt Völklingen: Knotenpunkt Rosselmündung
02 Landeshauptstadt Saarbrücken: «Stadtmitte am Fluss» Aufwertung von Anbindungen von den Stadtteilen und von Grün- und Freiflächen an den Projektraum von Stadtmitte am Fluss
03 Landeshauptstadt Saarbrücken: Aufwertung der Freiräume an der Saar, Verbesserung der Anbindungen der Stadtteile an den Fluss
04 ESCALE - Teilnahme an den Maßnahmen der Landeshauptstadt Saarbrücken. Zentrum für Bildung und Beruf Saar gGmbH
05 Commune de Grosbliederstroff: Freizeitbereich entlang der Saar
06 Ville de Sarreguemines: Touristische Karte auf den Ufermauern entlang der Saar
07 Ville de Sarreguemines: Naturlehrpfad zur Entdeckung der Vogelwelt am Fluss
08 Ville de Sarralbe: Raststation am Fluss
09 Ville de Sarralbe: Fußgänger- und Radfahrerbrücke
10 Eurodistrict SaarMoselle: Gemeinsame Kommunikation und Blick in die Zukunft
11 Regionalverband Saarbrücken: 360° Saar Virtuelle Flussfahrt

MACHBARKEITSSTUDIE STADTBAHN SAARMOSELLE

Der EVTZ hat im Jahr 2014 eine vertiefende Machbarkeitsstudie zur Erweiterung des ÖPNV-Netzes in der Metropole Saar-Moselle in Auftrag gegeben. Ziel war es, genaue Trassenvorschläge für eine Stadtbahn- und eine Metrobus-Verbindung (Bus mit hoher Servicequalität) zwischen Saarbrücken und Forbach zu erhalten. Ebenso wurden die Machbarkeit einer kleinen und großen Schleife in Richtung Kohlebecken und deren Infrastrukturkosten untersucht. Eine vergleichende Betrachtung bestehender Lösungen zum Antrieb des neuen ÖPNV-Verkehrsmittels mit eigener Fahrspur mit Hilfe von Biogas oder mit Strom aus der Weiterverarbeitung von Biogas ist ebenfalls enthalten.

Im Rahmen der Fachkonferenz Verkehr des Eurodistricts SaarMoselle stellte das Saarländische Verkehrsministerium im Januar 2021 den Entwurf des neuen Verkehrsentwicklungsplans für den ÖPNV des Saarlandes^{iv} zum Thema Erweiterung des Straßenbahnnetzes von Saarbrücken nach Forbach vor. Die Wirtschaftlichkeit von Streckenreaktivierungen schon bestehender Linien wurde im Saarland geprüft. In einer ersten Analyse wurden drei Strecken im Eurodistrict SaarMoselle als wirtschaftlich identifiziert. Dies eröffnet neue Finanzierungsperspektiven, um das durch die Eurodistrict-Machbarkeitsstudie von 2014 begonnene Projekt einer Erweiterung des Straßenbahnnetzes im Eurodistrict fortzusetzen.

„Territoriale Strategie 2027“: ein neues Leitbild für die Region

Die neue Territoriale Strategie des Eurodistricts SaarMoselle für den Zeitraum 2021-2027 wird von seinen Delegierten im Juni 2021 verabschiedet. Nach einem Beteiligungsprozess, an dem alle Mitgliedsbehörden beteiligt waren, wurden strategische Ziele für das grenzüberschreitende Gebiet definiert. Es wurde zwar festgestellt, dass die Territoriale Strategie 2020 Anpassungen erfordert, die strategische Ausrichtung aber im Bereich der Stadt- und Raumentwicklung und des Verkehrs weitgehend unverändert bleiben kann. Das Thema Mobilität, welches bislang als einzelnes Maßnahmengebiet betrachtet wurde, wird in Zukunft als ein Aspekt der Raumentwicklung gesehen und in das entsprechende Maßnahmengebiet integriert, ebenso wie das Thema Energie.

Die zwei übergeordneten Ziele im Themengebiet „Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung / Verkehr“ sind:

- Etablierung eines grenzüberschreitenden Regionalentwicklungskonzepts / einer gemeinsamen Planungsstrategie für den Eurodistrict
- Entwicklung eines Städtensetzes auf grenzüberschreitender Ebene

Maßnahmen, mit denen diese Ziele angegangen werden sollen, sind u. a.:

- Fortbestand und Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen,
- Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle,
- Partizipationskonzept und Kooperationsvereinbarung zur grenzüberschreitenden Raumplanung großflächigen Einzelhandels.

Die Idee zu den zwei folgenden Projekten ist zwar schon in der vergangenen Förderperiode geboren worden, dennoch fußt ihre thematische Ausrichtung auch auf der zukünftigen Strategie.

MODELLVORHABEN DER RAUMORDNUNG

Der Regionalverband Saarbrücken und der Eurodistrict SaarMoselle sind Partner im deutsch-französischen Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), welches im Dezember 2020 offiziell gestartet ist. Ein Modellvorhaben der Raumordnung ist ein Aktionsprogramm des deutschen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und soll nun auch in Grenzregionen erprobt werden. Die Modellregionen können sich sozusagen als „Experimentierräume“ verstehen, in denen innovative, raumordnerische Handlungsansätze durchgeführt werden können (vgl. BBSR).

Hintergrund der Realisierung eines deutsch-französischen Modellvorhabens ist der „Vertrag von Aachen“. In ihm wurde im Jahr 2019 die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vertiefend festgehalten – Artikel 20 spricht von einer

„Vertiefung ihrer Volkswirtschaften hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln“.

Ob die Vision eines Grenzraumes mit gemeinsamen Regeln auch umsetzbar ist, soll im Rahmen des MORO in zwei Modellregionen erprobt werden: in der Großregion^v sowie in der Oberrheinregion. Innerhalb der beiden Grenzregionen

wurden deutsch-französische Teilräume identifiziert, die den territorialen Rahmen für die beiden Planspielsituationen ergeben. Die Teilregion innerhalb des MORO in der Großregion ist der Raum Saar-Moselle, welcher wiederum deckungsgleich mit dem Gebiet des gleichnamigen Eurodistricts ist^{vi}.

Der Titel des Modellvorhabens lautet „Raumentwicklung und Raumordnung in Grenzregionen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele“. Er verrät bereits, dass es das Ziel ist, im Rahmen eines Planspiels Wege aufzuzeigen, wie die territoriale Entwicklung von Grenzregionen über die nationalen Planungsträger eine größere Verbindlichkeit erreichen kann. Es soll erforscht werden, ob und inwiefern eine Harmonisierung und Annäherung von verbindlichen Normen in der Planungspraxis der beiden Länder möglich und erforderlich ist. Das Planspiel soll Lösungsvorschläge für die Praxis der Raumordnung entwickeln, sie auf ihre Eignung im administrativen Planungsalltag von Deutschland und Frankreich prüfen sowie ihre Auswirkungen auf grenzüberschreitende Governancestrukturen aufzeigen. Die Ergebnisse fließen in die Diskussionen des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein.

Einige ausgewählte Forschungsfragen, die auch in Zusammenarbeit mit den Partnern am Oberrhein definiert wurden, sind:

- Welche grundsätzlichen Möglichkeiten und Optionen bieten sich für Grenzregionen zur Bewältigung der erforderlichen Integrationsleistung im Bereich der territorialen Entwicklung an? Wie lassen sich neue Instrumente hierzu (besser) einsetzen? Wie könnte das von der EU-Kommission vorgeschlagene ECBM-Tool angewendet werden?
- Welche Potenziale liegen in einer verstärkten allgemeinen Zusammenarbeit und einem verstärkten Austausch von Akteuren der Raumplanung und der Raumentwicklung in den Grenzregionen?
- Welche Empfehlungen ergeben sich hieraus für die staatliche Ebene und die betroffenen Akteure? Was müsste in dem Rechtssystem der Raumplanung und -entwicklung beidseits der Grenze geändert werden, um Hemmnisse abzubauen?
- Welche Ergebnisse wären auf andere Gebiete übertragbar?

In beiden Modellräumen wurde jeweils ein individuelles Planungsthema bestimmt, welches im Rahmen des Planspiels durchgenommen werden soll. Bei der Auswahl des Themas im Mo-

dellraum Großregion wurde sich auf die Zielsetzung der zukünftigen Strategie des Eurodistricts SaarMoselle berufen, in welcher es heißt, dass für den Grenzraum ein grenzüberschreitendes Regionalentwicklungskonzept bzw. eine gemeinsame Planungsstrategie erarbeitet werden soll. Um diesem Ziel ein Stück näher zu kommen, widmet sich das Planspiel der Erarbeitung eines Pflichtenhefts und einer Prozessstruktur für ein Agglomerationskonzept für das Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle. Wie ein solches Agglomerationskonzept konkret aussehen kann, welche Inhalte es im Detail aufzeigen und welche Regelungen es treffen soll, ist Teil des Prozesses im Rahmen des Planspiels. Ziel des Projektes ist es ein Pflichtenheft zur konzeptionellen Grundstruktur zu erstellen und ein Prozessdesign für den Bearbeitungsprozess zu entwickeln. Themenfelder, welche im Agglomerationskonzept behandelt werden sollen, sind bspw. die Freiraum- und Siedlungsentwicklung, Mobilität und Einzelhandelssteuerung.

Das Thema „Agglomerationskonzept“ kann als überaus ambitioniert bezeichnet werden, da sich die beiden Planungssysteme in Deutschland und Frankreich sehr stark voneinander unterscheiden. Vorhandene Planwerke können nicht einfach zu einem gemeinsamen verbindlichen Gesamtwerk zusammengeführt werden, da sich die rechtlichen und planerischen Regelungen sowie administrativen Strukturen stark voneinander unterscheiden. Darüber hinausbedarf es viel Kreativität, visionärem Denken und dennoch Praxisnähe, dass solch ein Vorhaben angegangen werden kann. Die Frage nach einer verbindlichen Steuerungswirkung solch eines Konzepts steht stets im Vordergrund. Ist eine raumordnerische Bindungswirkung eines grenzüberschreitenden Konzepts möglich? Wenn ja, wie und in welchem Ausmaß?

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels (April 2021) befindet sich das Planspiel noch in seiner konzeptionellen Vorbereitungsphase. Betreut wird das Projekt durch das deutsch-französische Team bestehend aus dem Saarbrücker Büro agl, der französischen Stadtplanungsagentur aus Metz AGURAM und dem Lehrstuhl Internationale Planungssysteme von der Technischen Universität Kaiserslautern.

Die Teilnehmenden am Planspiel werden keine fiktiven Rollen spielen, sondern in ihrer eigenen beruflichen Position mit ihren Kompetenzen und ihrem fachlichem Know-How teilnehmen. Somit bleibt das Planspiel realitätsnah und dennoch haben die Teilnehmenden die Möglichkeit, frei, visionär und kreativ sowie losgelöst von politischen Leitlinien zu agieren.

Damit das Planspiel mit seinen zukünftigen Ergebnissen die politische Unterstützung und Anerkennung erhält, soll bereits ein Steuerungsgremium eingerichtet werden. In diesem Gremium werden die politischen Gewählten und Verwaltungsspitzen der Region vertreten sein und eine fiktive Beschlussvorlage verabschieden, die die Planerinnen und Planer für die Aufgabe, sich einem Agglomerationskonzept zu widmen, beauftragt.

Neben dem übergeordneten Thema „Agglomerationskonzept“ soll sich im Rahmen des Planspiels exemplarisch mit zwei Planungsthemen vertiefend beschäftigt werden. Die Wahl fiel auf „Mobilität in Verbindung mit der Raum- und Siedlungsentwicklung“ sowie „Einzelhandel“.

Wie bereits beschrieben, wurde sich in der Vergangenheit im Rahmen von gemeinsamen Fachkonferenzen zum Thema grenzüberschreitende Raumentwicklung im Eurodistrict SaarMoselle auf den zu vertiefenden Planungsaspekt „Steuerung des großflächigen Einzelhandels“ geeinigt. Um hierfür das notwendige, vor

allem auch rechtliche Hintergrundwissen zu erlangen, ist eine vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle in Auftrag gegeben worden. Ursprünglich als zwei von einander unabhängige Projekte gedacht, lässt sich die vergleichende Studie ideal in das MORO integrieren.

Gesamtkosten MORO: 225.000 EUR (pro Modellregion)

Finanzierung: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)/Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Saarländisches Ministerium für Finanzen und Europa, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Regionalverband Südlicher Oberrhein, Programme national d'assistance technique interfonds - Europ'act, Région Grand Est, Collectivité européenne d'Alsace, PETR de l'Alsace du Nord, PETR de la Bande Rhénane Nord, Préfecture de la Région du Grand Est

Projektlaufzeit: 01.12.2020 – 31.07.2022



Projektpartner im MORO, Modellstandort "Großregion"
Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2021

VERGLEICHENDE STUDIE ZUR EINZELHANDELSSTEUERUNG

Die vergleichende Studie zur Einzelhandelssteuerung wird ein Grundlagenwerk zum gegenseitigen Verständnis in der Raumplanung darstellen. Es werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Planung aus Frankreich und Deutschland dargelegt und Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufgezeigt. Die Studie dient sozusagen als Vorbereitung für eine gemeinsame Planungsstrategie und unterrichtet über die jeweiligen Instrumente, Grundlagen und Philosophien der Planung, insb. rechtlich und methodisch über die Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Darüber hinaus wird die Studie die Instrumente aufführen, welche zur Unterstützung von Abstimmungsprozessen genutzt werden können. Mithilfe von Handlungsempfehlungen soll das langfristige Ziel angestrebt werden, ein Konsultationskonzept im Eurodistrict zur grenzüberschreitenden Steuerung großflächigen Einzelhandels zu erarbeiten. Die Studie wird durch das deutsch-französische Team bestehend aus dem Dortmunder Büro Junker+Kruse und dem französischen Verein „Mission Opérationnelle Transfrontalière“ (MOT) bearbeitet.

Finanzierung: Die vergleichende Studie wird teilfinanziert durch die Zuwendungen im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung.

Fazit

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumentwicklung ist für die Region Saar-Moselle nichts Neues. Seit mehreren Jahren werden Projekte durchgeführt, die die Region auf dieser Ebene zusammenwachsen lassen sollen. Sie reichen von gemeinsamen Identitäten schaffen und Freiraumplanung („Das Blaue Band“) über alltagserleichternde Maßnahmen (grenzüberschreitende Buslinie MS) bis zu visionären Ideen eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts. Wie ein solches genau aussehen, was es steuern und welche Verbindlichkeit es besitzen könnte, liegt den zusammenarbeitenden Partnern in der Region noch

bevor und hängt auch davon ab, ob und wie den Herausforderungen begegnet werden kann.

Was sich einfach anhört, ist in Wirklichkeit eine herausfordernde Angelegenheit. Im Gegensatz zu anderen Arbeitsbereichen, wie z.B. im Tourismus, ist die Raumplanung überdurchschnittlich stark von nationalen Gesetzen sowie administrativen und fachlichen Vorgaben und Abläufen geprägt. Um eine Zusammenarbeit diesbezüglich erfolgreich durchführen zu können, ist es überaus wichtig, dass eine gemeinsame Wissensbasis hergestellt wird, die dem Nachbarn die Regelungen, Abläufe und Planwerke verständlich macht. An solch einem Grundlagenwerk wird derzeit schwerpunktmäßig für das Themengebiet des Einzelhandels gearbeitet.

Sowohl das MORO als auch die vergleichende Studie zum Thema Einzelhandels sind zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels noch nicht abgeschlossen. Somit kann auch die Eingangsfrage, ob eine gemeinsame Planungsstrategie bzw. ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept Vision oder Utopie ist, nicht abschließend geklärt werden. Ein gemeinsames Agglomerationskonzept ist mit Sicherheit ein hoch gestecktes Ziel, doch stellen die vorgestellten Projekte und Maßnahmen die Basis für solch eine ambitionierte Aufgabe dar. Es wird nämlich erkennbar, dass der Wille für mehr Zusammenarbeit in der Raumentwicklung und -planung vorhanden ist. Nicht nur auf regionaler Ebene wird diesem Thema Gewicht beigemessen, auch auf Bundesebene wird ihm eine bedeutende Rolle zugesprochen, da erkannt wurde, dass bei einer erfolgreichen Zusammenarbeit auch der Staat einen aktiven Part übernehmen muss (bspw. Gesetzgebung). Grenzregionen sind keine abgeschiedenen Regionen mehr, sondern sind Regionen, in denen Europa und Vielfalt lebendig werden, in denen erkannt wird, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein Instrument für lokale Entwicklung ist. Von daher kann mit Überzeugung behauptet werden, dass sich der Eurodistrict SaarMoselle auf einem beispielhaften Weg in Richtung gemeinsamer Planungsstrategie befindet und dazu beiträgt, die Chancen für ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept zu öffnen.

Die laufenden Projekte und ihre Ergebnisse (Stand des Artikels: April 2021) können auf den Webseiten des Regionalverbandes Saarbrücken und des Eurodistricts SaarMoselle verfolgt werden.

<http://www.saarmoselle.org>

<https://www.regionalverband-saarbruecken.de/grenzregion/grenzueberschreitende-raumplanung/>



NOTIZEN

ⁱ Der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“ wird auch „Vertrag von Aachen“ oder „Aachener Vertrag“ genannt. Er wurde im Januar 2019 verabschiedet.

ⁱⁱ Die fünf französischen Gemeindeverbände sind: la Communauté d'Agglomération Forbach Porte de France, la Communauté d'Agglomération de Sarreguemines Confluences, la Communauté d'agglomération de Saint-Avold Synergies, la Communautés de Communes de Freyming-Merlebach et la Communautés de Communes du Warndt

ⁱⁱⁱ Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle und Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines

^{iv} Der Ministerrat des Saarlandes hat am 23. Februar 2021 den Entwurf des neuen Verkehrsentwicklungsplans für den Öffentlichen Personennahverkehr (VEP ÖPNV) des Saarlandes beschlossen.

^v Die Großregion umfasst Lothringen, das Saarland, Rheinland-Pfalz, die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, die Wallonie und das Großherzogtum Luxemburg.

^{vi} Die Projektpartner sind: Eurodistrict SaarMoselle, Regionalverband Saarbrücken, Landeshauptstadt Saarbrücken, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes, Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, Syndicat mixte du Val de Rosselle, Département de la Moselle, Région Grand Est, Préfecture administrative de la Région Grand Est. Beobachtende Partner sind: Planungsgemeinschaft Region Trier, Großherzogtum Luxemburg, Mission Opérationnelle Transfrontalière.

LITERATUR

Eurodistrict SaarMoselle (Hg.) (2014) 'Territoriale Strategie SaarMoselle 2020' [online] www.saarmoselle.org/upload/bb390_territoriale_strategie_saarmoselle_2020_d_end.pdf (Accessed 22 April 2021).

MORO – Modellvorhaben der Raumordnung. [online] <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/moro-node.html> (Accessed 22 April 2021).

Prianon, I. (2014) 'Grenzüberschreitende Raumplanung: Herausforderungen im Eurodistrict SaarMoselle am Beispiel des grenzüberschreitenden ÖPNV', Schriftenreihe zum Symposium 'Grenzüberschreitende Infrastrukturhaltung – heute und morgen', TU Kaiserslautern [online] <https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/index/index/docId/3924> (Accessed 04 August 2021)

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, verabschiedet am 22. Januar 2019 [online] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975244/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> (Accessed 22 April 2021).

BILDNACHWEISE

Eurodistrict SaarMoselle (2015) 'Das Blaue Band: Ein Fluss, der verbindet', Broschüre des Projekts [online] www.saarmoselle.org/upload/3b6bd_blaues_band_publication.pdf (Accessed 22 April 2021).

Mission Opérationnelle Transfrontalière (2021) 'Projektpartner im MORO, Modellstandort Großregion' [online] <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/grenzregion/grenzueberschreitende-raumplanung/> (Accessed 22 April 2021).

Regionalverband Saarbrücken (2020) 'Die Mitglieder des Eurodistrict SaarMoselle und seine assoziierten Partner' [online] <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/eurodistrict/> (Accessed 22 April 2021).

ADRESSEN

Maertens, Raphaëla, Projektkoordinatorin für grenzüberschreitende Raumplanung, Regionalverband Saarbrücken, Fachdienst Regionalentwicklung und Planung, Schlossplatz 1-15, 66119 Saarbrücken, Email: Raphaëla.maertens@rvsbr.de

Galliou, Anne, Koordinatorin für Raumplanung und Verkehr, Eurodistrict SaarMoselle, Kooperationsbüro, Talstraße 16, 66119 Saarbrücken, Email: anne.galliou@saarmoselle.org

Schreiner, Christian, Leiter des Stadtplanungsamtes, Landeshauptstadt Saarbrücken, Bahnhofstraße 31, 66111 Saarbrücken, Email: christian.schreiner@saarbruecken.de

Laforsch, Céline, Stellv. Leiterin Taskforce Grenzgänger 3.0 in der Großregion, Arbeitskammer des Saarlandes, Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken, Email: celine.laforsch@arbeitskammer.de

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

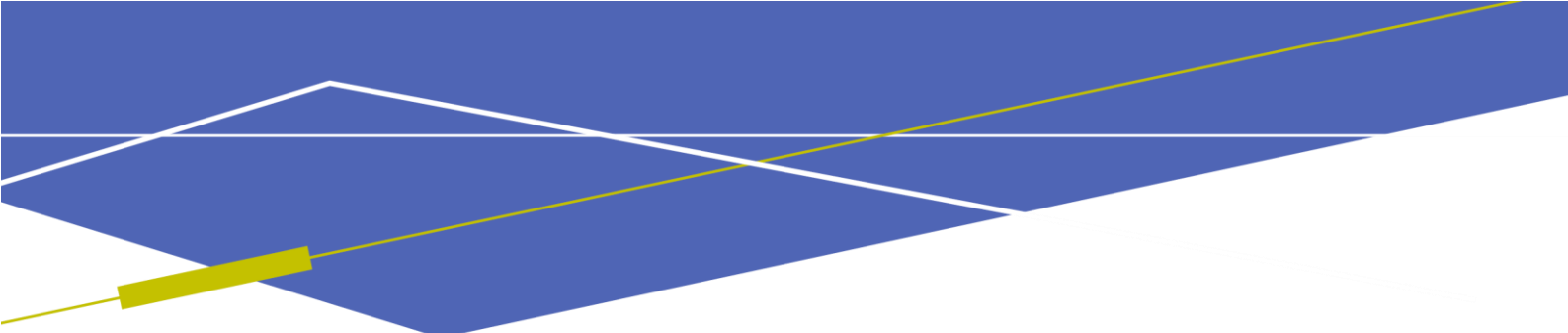
RAPHAELA MAERTENS (M.Sc.) ist seit Oktober 2019 beim Regionalverband Saarbrücken als Projektkoordinatorin für grenzüberschreitende Raumplanung angestellt. Sie betreut und koordiniert aktuell insbesondere das deutsch-französische Planspiel im Eurodistrict SaarMoselle im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) des BBSR sowie die „Vergleichende Studie über die Steuerung des großflächigen Einzelhandels“. Außerdem leitet sie die regelmäßig stattfindenden Sitzungen der Fachkonferenz „Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung“.

Neben den grenzüberschreitenden Tätigkeiten widmet sie sich in ihrer beruflichen Tätigkeit der Flächennutzungsplanung sowie dem Schwerpunktthema Wohnen im Regionalverband Saarbrücken. Frau Maertens ist Absolventin des Masterstudiengangs „Stadt- und Regionalentwicklung“ an der Technischen Universität Kaiserslautern.

ANNE GALLIOU (M.A.) ist seit 2019 beim Eurodistrict SaarMoselle im Kooperationsbüro als Koordinatorin für Raumplanung und Verkehr angestellt und sorgt für Kontinuität im Interreg VA Projekt Ticketing Sarre Moselle. Sie ist u. a. für die Koordination der Partnerschaft auf der Buslinie MS (Mosel-Saar) zuständig und bearbeitet das Thema Verkehr und Raumplanung für die neue Strategie 2021-2027 des Eurodistricts. Dank ihrer vorherigen Tätigkeit im Städtenetzwerk Quattropole bei der Stadt Trier verfügt Sie bereits über langjährige Erfahrung in der Projektkoordination von grenzüberschreitenden Projekten auf europäischer Ebene. Sie ist Absolventin des trinationalen Masterstudiengangs „Deutsch-Französische Studien: Grenzüberschreitende Kommunikation und Kooperation“.

CHRISTIAN SCHREINER (Dipl.-Ing., Bauassessor) ist seit November 2021 Leiter des Stadtplanungsamtes der Landeshauptstadt Saarbrücken. Davor war der Stadtplaner neben früheren Stationen in der Privatwirtschaft und der kommunalen Stadtplanung insgesamt acht Jahre für den Regionalverband Saarbrücken tätig. Dort leitete er stellvertretend den Fachdienst Regionalentwicklung und Planung und war zugleich Vorsitzender des Gutachterausschusses für Grundstückswerte. Nach seinem Studium der Raum- und Umweltplanung war er bereits aktiv in den Leitbildprozess SaarMoselle involviert und hat in seinen früheren Positionen u. a. das LEADER-Entwicklungskonzept „Rendez-Vous Warndt“ erarbeitet und am integrierten grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept der Landeshauptstadt Saarbrücken mitgewirkt.

CÉLINE LAFORSCH (LL.M.) ist stellvertretende Leiterin der Task Force Grenzgänger 3.0 in der Großregion der Arbeitskammer des Saarlandes und war von Januar bis Juni 2021 als Geschäftsführerin des Eurodistrict SaarMoselle beschäftigt. Frau Laforsch verfügt über umfangreiche Erfahrung als Juristin in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die sie bei verschiedenen Institutionen in der Großregion sammeln konnte. Unter anderem war sie als Leiterin der „Maison Ouverte sur l'Allemagne“ (MOSA) in Forbach tätig. Sie baute die Aktivitäten dieser grenzüberschreitenden, hauptsächlich an Grenzgänger im Ballungsraum des Eurodistrict SaarMoselle gerichteten Beratungsstelle auf.



Ein grenzüberschreitendes Leuchtturmprojekt – Sieben Mal durchgehende Zugverbindungen zwischen Deutschland und Frankreich

Werner Schreiner

Die Bemühungen den regionalen grenzüberschreitenden Personenverkehr zu verbessern, haben im Land Rheinland-Pfalz seit 1992 Tradition. Schon damals wurde gemeinsam mit der Region Alsace festgelegt, dass im Rahmen einer Wiederaufnahme des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs die Infrastruktur im Bahnhof Wissembourg so gestaltet werden sollte, dass aus der Pfalz wieder durchgehende Zugfahrten nach Strasbourg möglich wären. So gab es ab dem Jahr 2005 dann zwar an den Wochenenden einzelne Fahrten – da die Region Alsace „grenzgängige“ Fahrzeuge beschafft hatte – doch der insgesamt erwartete Entwicklungsschub blieb aus vielerlei Gründen aus. Dies gilt auch für die Strecke Wörth – Strasbourg, auf der 2016 an den Wochenenden vier durchgehende Zugpaare eingeführt wurden.

Nach intensiven Gesprächen und Planungen im Jahre 2016 befindet sich das Vorhaben mitten im Umsetzungsprozess: Neue Bahngesetzgebung in Frankreich, Entwicklung eines deutsch-französischen Fahrzeuges, Erstellung gemeinsamer Fahrpläne, gemeinsame europaweite Verkehrsausschreibung, Verbesserung der Infrastruktur. Die Verkehrsausschreibung soll Ende 2021 im TED veröffentlicht werden. Der erste Prototyp des in Deutschland und Frankreich einsetzbaren Fahrzeuges wurde am 10. Juli 2021 in Neustadt an der Weinstraße vorgestellt.

Europäische Finanzmittel stehen trotz politischer Beteuerungen für den grenzüberschreitenden Regionalverkehr kaum zur Verfügung, auch die Nationalstaaten halten sich – trotz der Erklärungen des Vertrags von Aachen (2019) – mehr als bedeckt. Ein aktueller Werkstattbericht auf dem manchmal schwierigen Trail zum Start eines europäischen Leuchtturmprojektes beim Fahrplanwechsel im Dezember 2024.

Der Bericht beschreibt den aktuellen Sachstand des Projektes.

Grenzüberschreitender Personenverkehr, Ausschreibung, Erstellung eines Prototyps, Grenzüberschreitende Sicherheitstechnik, Sieben durchgehende grenzüberschreitende Zugverbindungen, umweltfreundliche grenzüberschreitende Mobilität

Un transfrontalier Projet phare - sept liaisons ferroviaires continues entre l'Allemagne et la France

Les efforts visant à améliorer le transport régional transfrontalier de passagers sont une tradition dans le Land de Rhénanie-Palatinat depuis 1992. À l'époque, il avait déjà été décidé avec la région Alsace que, dans le cadre d'une reprise du transport ferroviaire transfrontalier, l'infrastructure de la gare de Wissembourg devait être conçue de telle sorte que les trajets en train direct du Palatinat vers Strasbourg soient à nouveau possibles. Ainsi, à partir de 2005, des trajets individuels ont été effectués le week-end - la région Alsace s'étant dotée de véhicules "transfrontaliers" - mais pour de nombreuses raisons, l'élan de développement global escompté ne s'est pas concrétisé. Cela vaut également pour la ligne Wörth - Strasbourg, sur laquelle quatre paires de trains directs ont été introduites le week-end en 2016.

Après des discussions et une planification intensives en 2016, le projet se trouve actuellement au milieu du processus de mise en œuvre : nouvelle législation ferroviaire en France, développement d'un véhicule franco-allemand, création d'horaires communs, appel d'offres de transport commun à l'échelle européenne, amélioration de l'infrastructure. L'appel d'offres pour le transport doit être publié dans TED à la fin de 2021. Le premier prototype du véhicule, qui peut être utilisé en Allemagne et en France, a été présenté à Neustadt an der Weinstrasse le 10 juillet 2021.

Malgré les annonces politiques, les ressources financières européennes ne sont guère disponibles pour le transport régional transfrontalier, et les États-nations font également profil bas - malgré les déclarations du traité d'Aix-la-Chapelle (2019). Un rapport d'atelier actuel sur le chemin parfois difficile vers le démarrage d'un projet de phare européen lors du changement de calendrier en décembre 2024.

Le rapport décrit l'état actuel du projet.

transports transfrontalier de passager, appel d'offre, Realisation d'un Prototype, technologie de sécurité transfrontalier, Sept liaisons ferroviaires transfrontalières sans rupture de charge, Une mobilité transfrontalière qui préserve l'environnement

A cross-border Lighthouse project - seven continuous train connections between Germany and France

Efforts to improve regional cross-border passenger transport have been a tradition in the state of Rhineland-Palatinate since 1992. At that time, it was already decided together with the Alsace region that, in the context of a re-opening of cross-border rail transport, the infrastructure at Wissembourg station should be designed in such a way that through train journeys from the Palatinate to Strasbourg would be possible again. As a result, from 2005 onwards, there were occasional journeys at weekends - as the Alsace region had procured "cross-border" vehicles - but the expected boost in development failed to materialise for many reasons. This also applies to the Wörth - Strasbourg line on which four through train pairs were introduced at weekends in 2016.

After intensive discussions and planning the project is currently in the middle of the implementation process: new railway legislation in France, development of a Franco-German vehicle, creation of joint timetables, joint Europe-wide transport tender, and renovation of the infrastructure. The transport tender is to be published in TED at the end of 2021. The first prototype of the vehicle, which can be used in Germany and France, was presented in Neustadt an der Weinstrasse on 10 July 2021.

Despite political assurances, European financial resources are hardly available for cross-border regional transport, and the nation states are also keeping a low profile - despite the declarations of the Treaty of Aachen (2019).

A current essay reports on the sometimes difficult trail to the start of a "European lighthouse project" at the timetable change in December 2024.

The report describes the current status of the project.

cross-border public transport, call for tenders of train services, creation of a prototype, crossborder control and safety technology, seven cross-border train connections without changing trains, environmentally sustainable cross-border mobility

ZITIERVORSCHLAG

Schreiner, W. (2022): Ein grenzüberschreitendes Leuchtturmprojekt – Sieben Mal durchgehende Zugverbindungen zwischen Deutschland und Frankreich. In: *Borders in Perspective UniGR-CBS Themenheft*. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Vol. 7, S. 56-71, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Einführung

Der Beitrag befasst sich mit dem grenzüberschreitenden Regionalverkehr im Südwesten Deutschlands. Ausgehend von Ideen und Gesprächen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Région Grand Est in den Jahren 2015/2016/2017 wurden zwischen den beiden Regionen Konzepte entwickelt, wie der grenzüberschreitende Personennahverkehr verbessert werden könnte. Den Überlegungen schlossen sich seitens der Région Grand Est Gespräche mit dem Saarland und dem Land Baden-Württemberg an, wobei die Herausforderungen von unterschiedlicher Qualität waren. Dies alles war in einem gemeinsamen Projekt zusammenzufassen, um den Planungen auch wirtschaftliche Überlegungen zugrunde legen zu können. Dies scheint nach dem derzeitigen Sachstand (August 2021) zu gelingen. Trotz der Corona-Pandemie haben die Partner in Arbeitsgruppen und Video- bzw. Telefonkonferenzen alles so weiterentwickelt, dass der Start des gemeinsamen Projektes, das in EU-Kreisen als „Leuchtturmprojekt für den grenzüberschreitenden regionalen Personenverkehr“ bezeichnet wird, zum Fahrplanwechsel im Dezember 2024 als realistisch bezeichnet werden kann. Dass die Vollentwicklung aller Ansätze sich dann in der Umsetzung noch über den Dezember 2024 hinaus hinziehen könnte, hat mehrere Gründe. Da sind zum einen die Probleme der Infrastruktur im nördlichen Bereich des Elsass sowie auf der Strecke nach Saarbrücken, zum anderen müssen in Frankreich die Regelungen des neuen Eisenbahngesetzes umgesetzt werden. Diese beinhalten, wie schon in Deutschland, Fragen der Personalübernahme durch den eventuell neuen Betreiber oder auch Fragen der eventuellen Übernahme der technischen und baulichen Betreuung des Streckennetzes durch einen privaten Unternehmer, wobei das Bahnnetz im Besitz des französischen Staates bleibt. Für die Umsetzung der beiden Vorhaben sind noch 2021 die notwendigen europäischen Ausschreibungen zu erwarten. Im Übrigen sind Verschiebungen des Starttermins von Schienenverkehrsprojekten leider nicht nur im grenzüberschreitenden Bereich, sondern auch in innerdeutschen Projekten an der Tagesordnung.

Einleitung

An den grundlegenden Schwierigkeiten bei der Einrichtung grenzüberschreitender regionaler Verkehre, wie im Arbeitsbericht 20 (vgl. Caesar, B. et al. 2018: S. 207 ff.) der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) dargelegt, hat

sich relativ wenig verändert. Natürlich gibt es Perspektiven: Frankreich hat im Jahr 2019 das 4. Europäische Eisenbahnpaket in die Umsetzung gebracht, was aufgrund der Tatsache, dass sich seine „Eisenbahnwelt“, die bisher weder die Vergabe von Verkehrsleistungen durch Aufgabenträger noch die Vorgänge verschiedenster Beschaffungen (z.B. Fahrzeuge) durch Aufgabenträger praktizierte, für alle Beteiligten völliges Neuland ist. Dies ist, wie es auch in Deutschland ab 1994 war, kein einfacher Prozess. Zwar gab es in Frankreich schon eine nominelle Aufgabenträgerschaft, diese war aber mit dem in der Bundesrepublik praktizierten System nicht vergleichbar. Trotz dieses „Vorsprungs“ hat Deutschland, aus welchen Gründen auch immer, die Umsetzung des 4. europäischen Eisenbahnpakets kaum vorgebracht. Diese erfolgte nach Mahnung durch die EU erst im Juni 2020 (vgl. Schröder, M., 2020). Durch die Anwendung dieser europäischen Richtlinie gehen Aufgaben vom Eisenbahn Bundesamt (EBA) an die European Rail Agency (ERA) über, wenn aber die Schaffung eines einheitlichen Verkehrsraumes gelingen soll, sind gemeinsame Richtlinien sinnvoll. Die ERA erteilt dann die diskriminierungsfreie Zulassung für die Fahrzeuge, nachdem sie die Kompatibilität des Fahrzeugtyps oder einzelner Strecken für den grenzüberschreitenden Einsatz überprüft hat (vgl. Schröder, M., 2020). Die Umsetzung des neuen französischen Eisenbahngesetzes und die Änderung durch das 4. Europäische Eisenbahnpaket haben den zeitlichen Ablauf der Realisierung des Projektes sicherlich auch beeinflusst.

Entwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs und seiner Projekte ab 2015

Die Wiederaufnahme des grenzüberschreitenden Verkehrs zwischen Rheinland-Pfalz und dem Elsass zum 1. März 1997 und die Einführung von Direktzügen zwischen Neustadt und Strasbourg im Juni des Jahres 2005 sowie die Einführung des im damaligen Département Bas-Rhin gültigen Tickets Plus Alsace für Netzkartenbenutzer des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar –VRN– (Tageskarte Gesamtnetz, Karte ab 60 oder Job-Ticket sowie Rhein-Neckar-Ticket) haben es erstmalig ermöglicht, etwas genauere Reisendenzahlen im grenzüberschreitenden Verkehr zu ermitteln. Zuvor gab es nur gelegentlich Tageszählungen durch die Fahrdienstleiter in Wissembourg. Dabei konnte die Zahl in Richtung Strasbourg weiterfahrender Fahrgäste oft aufgrund der notwendigen Betriebsaufgaben nur schätzungsweise ermittelt werden. Da das TicketPlusAlsace als „add-on“ nur

an den Fahrausweisautomaten der DB verkauft wird, konnte man ermitteln, dass an den Wochenenden die Nachfrage zunahm und 2014 jeweils samstags oder sonntags mehr als 60 Reisende über Wissembourg hinaus in Richtung Strasbourg gefahren sind. Die Nachfragezahlen des Tickets Plus Alsace (vgl. VRN GmbH, 2018) gingen ab 2015 stark zurück. Befragungen der Nutzer ergaben, dass dies besonders auf folgende Fakten zurückzuführen war: Im Streckenabschnitt Wissembourg-Haguenau wurden fast alle Unterwegshalte aufgelassen, Regelhalt in diesem Abschnitt blieb nur Soultz-sous-Forêts. Die Gesamtfahrzeit zwischen Neustadt und Strasbourg blieb jedoch unverändert. Die Fahrzeit, die ursprünglich der Bedienung der Zwischenhalte diente, wurde kumuliert im Bahnhof Wissembourg in zusätzliche Standzeit (bis zu 15 Minuten) umgewandelt (vgl. Fahrplan SNCF, Linie A34). Dadurch waren die Fahrzeiten für Direktverbindungen wenig attraktiv. Das den Kunden aus Deutschland bekannte und attraktive System des Rheinland-Pfalz-Taktes mit seinem stündlichen Bedienungsturnus für alle Unterwegshalte war somit „außer Kraft gesetzt“. Für die französischen Regelungen fehlte die Akzeptanz. Das System im Elsass betrachtete nur die Fahrzeit zwischen Wissembourg bzw. Soultz-sous-Forêts und Strasbourg und sollte nach der gängigen SNCF-Philosophie (möglichst wenig Halte = mehr Fahrgäste aus „wichtigen Orten“), funktionieren. Die Fahrgastverluste durch Auflassung von Halten sollten durch Fahrzeitgewinne, also höhere Kundenattraktivität für Kunden aus den bedienten Orten mit einer dort höheren Nachfrage zumindest kompensiert werden. Mehr Fahrgäste konnten auch auf dem französischen Streckenabschnitt nicht verzeichnet werden; die Philosophie funktionierte nicht.

Die im Jahre 2016 zwischen Wörth und Strasbourg an den Wochenenden eingeführten direkten Triebwagenverbindungen „Oberrhein-Express“ funktionierten im elsässischen Streckenabschnitt (vgl. Fahrplan SNCF, Linie A09) nach einem ähnlichen Prinzip, genaue Ermittlungen der Fahrgastzahlen für den elsässischen Streckenabschnitt lagen vor dem Projekt nicht vor und sind auch heute nicht bekannt. Nach einer Einführungsphase sollten die Fahrgastermittlungen auf beiden grenzüberschreitenden Strecken im Jahr 2019/20 starten, wurden aber aufgrund von Bauarbeiten und der dann folgenden Corona-Pandemie abgesagt. Die Zahl der im Bereich des Karlsruher Verkehrsverbundes verkauften Tickets ins Elsass – gleiche Grundbedingungen wie bei den VRN-Tickets – kann, da die Züge nur von Mai bis Oktober verkehren, aufgrund der kurzen Anlaufphase nur schwer als „Messlatte“ dienen, es fehlt der Vergleichsmaßstab.

Völlig andere Verkehrsverhältnisse und damit auch Fahrplanangebote liegen in anderen Bereichen vor. Auf der Strecke Trier – Metz (vgl. Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd, 2014) gibt es seit Jahren nur ein Wochenendzugpaar Trier – Metz, es wird der relativ hochpreisige „Saar-Lor-Lux Tarif“ angewandt; die Strecke Saarbrücken – Metz (vgl. Fahrplan SNCF, Linie L15) hat im Grundsatz täglich einen stündlichen Taktverkehr, der in der Regel einen Umstieg in Forbach bedingt. Tariflich gelten wochentags (mo-fr) und an den Wochenenden unterschiedliche Regelungen.

Die Strecke Saarbrücken – Strasbourg wird täglich mit zwei durchgehenden grenzüberschreitenden Zugpaaren bedient; ansonsten gibt es einen Halbstundentakt der Stadtbahn von Saarbrücken nach Sarreguemines mit TER-Anschlüssen (Train-Express-Régional). Die Anschlussqualität ist unterschiedlich (vgl. Fahrplan SNCF, Linie L15). Als Tarif gilt hier auch der sogenannte Saar-Elsass-Tarif.

Eine bessere Bedienungsqualität wird auf der Strecke von Offenburg via Kehl nach Strasbourg angeboten, wobei in Offenburg jeweils Anschlüsse an das deutsche ICE-Netz bestehen. Die auch vorhandenen grenzüberschreitenden ICE-Verbindungen sollen in diesem Bericht jedoch nicht betrachtet werden. Auf der Strecke Offenburg – Strasbourg gibt es auch heute noch keinen durchgängigen Stundentakt im Nahverkehr. Aufgrund der in Frankreich bisher im Schienennetz üblichen „blanc des travaux“ (das sind Betriebspausen für Kleinreparaturen) gibt es noch immer Fahrplanlücken (vgl. Fahrplan SNCF, Linie A11). Für die Fahrpreise gilt ein Tarif der Tarifgemeinschaft Offenburg (TGO/Europass) mit dem man auch in Strasbourg die Verkehrsmittel nutzen kann.

Auf der Strecke Müllheim-Mulhouse ist ein Zugpaar auch bis Freiburg durchgebunden, ansonsten wird ein Zweistundentakt angeboten (vgl. Fahrplan SNCF, Linie A31). Es gilt ein Tarif des Regio-Verkehrsverbundes Freiburg.

Grundsätzlich bleibt bei allen Strecken für zukünftige Planungen das gleiche Problem: Die Nutzerzahlen für den grenzüberschreitenden Nahverkehr liegen nicht valide vor, übrigens sind auch die im Oberrheinbereich vorliegenden Zahlen für die Nutzung von Straßengrenzübergängen von extrem unterschiedlicher Qualität.

Auch aufgrund all dieser unterschiedlichen Bedienungsqualitäten und Tarifangebote geht man davon aus, dass der grenzüberschreitende Verkehr 2024 quasi vor einem „Neustart“ steht.

In den ersten Diskussionen zwischen den Vertretern aus Rheinland-Pfalz und der Région Grand Est, in die auch der außenpolitische Berater des

Präfekten, Philippe Voiry, eingebunden war, fanden sich Florian Weyer, Directeur Général Adjoint en charge des Mobilités, Michael Heilmann, Direktor des Zweckverbands Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd und Werner Schreiner, Beauftragter der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidentin für grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zusammen, um Perspektiven zu erkennen und dann ein Konzept zu entwickeln oder Beiträge für einzelne Bereiche zu liefern. Als im November 2017 der französische Präsident Emmanuel Macron am Hartmannswillerkopf (Denkmal für den 1. Weltkrieg) eine große Gedenkveranstaltung durchführte, nahm er die Gelegenheit wahr, am Ort des einstigen Kriegsgeschehens mit der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidentin Malu Dreyer über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Verbesserung der Mobilitätsangebote zwischen Rheinland-Pfalz und dem Elsass zu sprechen. Da auch der neue Präsident des Regionalrates Jean Rottner (seit Oktober 2017) in den Dialog eingebunden war, konnten die Verwaltungen ihre Arbeit mit großem Nachdruck fortsetzen. In den folgenden Monaten wurde eine Grundverständigung über verschiedene Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs herbeigeführt.

Da war zum einen die Fahrzeugfrage zu erörtern, gab es doch auf dem europäischen Fahrzeugmarkt keine für Deutschland und Frankreich zugelassenen Triebwagen. Eine Abfrage bei der Industrie führte zu der Erkenntnis, dass man sich dieses Themas nicht vorrangig annehmen wollte, da die Entwicklungen der französischen Bahnreform und die daraus resultierenden Anforderungen unklar waren.

Für den innerfranzösischen schienengebundenen Nahverkehr hatte das Staatsunternehmen SNCF im Jahre 2009 mit der Firma Alstom einen Vertrag für die Fertigung von 1000 Triebwagen Coradia Polyvalent (vgl. Wikipedia) unter dem Namen „Regiolis“ beschlossen. Ab 2011 wurden erste Fahrzeuge im Elsass ausgeliefert. Die drei-, vier- oder sechsteiligen Fahrzeuge sind durchgängig niederflurig und können mit Strom oder Diesel betrieben werden. Im Hinblick auf die Tatsache, dass im Jahre 2016/17 im Bereich der Région Grand Est erst wenige Fahrzeuge ausgeliefert waren, kam die Idee auf, ein deutsch-französisches Fahrzeug fertigen zu lassen (vgl. Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd und Région Grand Est, 2017). Durch das „Aufkuppeln“ nur für den innerfranzösischen Bereich zugelassener Fahrzeuge an den Grenzbahnhöfen könnten so die Platzkapazitäten im Zulauf auf die Euro-metropole Strasbourg erhöht werden. Darüber hinaus erklärte sich die Région Grand Est einver-

standen, dass sich aufgrund der langfristig abgeschlossenen Ausschreibungsverträge in Rheinland-Pfalz (bis 2033) die Fahrpläne der Regionalzüge von Strasbourg nach Neustadt und in Gegenrichtung am S-Bahnanschluss in Neustadt und am Übereckanschluss in Winden, d.h. dem Anschluss von und nach Karlsruhe, orientieren sollten. Diese Regelungen entsprachen auch den unterschiedlichen Strömungen der Kundennachfrage auf der deutschen Seite. Als am 19. Juni 2018 Präsident Rottner bei Ministerpräsidentin Malu Dreyer in Mainz seinen Antrittsbesuch machte, konnte ein Vertrag unterzeichnet werden, der zwei wichtige Projektmaßnahmen enthielt: Die grenzüberschreitend einsetzbaren Fahrzeuge sollten eventuell aus Frankreich kommen, beschafft würden sie von der Région Grand Est. Im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrsausschreibung (erstmalig in Frankreich!) könnten sie beige-stellt, d.h. dem neuen Betreiber zur Verfügung gestellt werden. Diese Vereinbarung galt auch für die Strecke Wörth – Strasbourg. Während zwischen Rheinland-Pfalz und der Région Grand Est weiter am Projekt gearbeitet wurde, nahm die Région Grand Est mit dem Saarland Gespräche auf, um auch für die Strecken Strasbourg – Saarbrücken und Saarbrücken – Metz eine Neukonzeption einzuleiten. Am 6. November 2018 (vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 2018) wurde eine analoge Vereinbarung zwischen Grand Est und dem Saarland abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt erklärte das Saarland sein Einverständnis, dass auch über die sog. Obermoselstrecke Trier – Perl ein neues Verkehrsangebot nach Metz eingerichtet werden könne. Das Saarland ist bei der Strecke Trier – Metz nur mit der Station Perl betroffen. Aufgrund infrastruktureller Engpässe in Thionville/Diedenhofen kann das Verkehrsangebot nur mit einem Zweistundentakt zwischen Trier und Metz gestartet werden. Als Ziel ist jedoch auch dort nach Ausbau ein Stundentakt vorzusehen.

Zur frühen Morgenstunde wurde am 4. April 2019 (vgl. Trierischer Volksfreund, 2019) in Trier die Vertragsunterzeichnung für dieses Verkehrsangebot zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Région Grand Est vorgenommen, es schließt eine Reaktivierung der Strecke zwischen Perl und Thionville für den Personenverkehr ein. Am 24. Mai 2019 (Resolution zwischen der Landesregierung Baden-Württemberg und Région Grand Est (2019) folgte der Vertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Région Grand Est für die Strecke Strasbourg – Kehl – Offenburg sowie für die Strecke Müllheim – Mulhouse. Somit war als Grundlage ein Gesamtnetz festgelegt, das mit einheitlichen Fahrzeugen bedient werden soll.

Rechtliche und administrative sowie planerische Voraussetzungen

Unabhängig von den Verträgen zwischen den Ländern und der Région Grand Est war durch den deutsch-französischen Vertrag von Aachen am 22. Januar 2019 (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration – 2019) festgelegt worden, dass den beiden Bahnstrecken aus der Pfalz in die Eurometropole Strasbourg eine hervorgehobene Bedeutung für die Umsetzung eines grenzüberschreitenden Verkehrsangebotes zukam (vgl. ebd.).

Mit dem Abschluss der Verträge zwischen der Région Grand Est und den drei Bundesländern (Mai 2019) begann die gemeinsame Arbeit zur Umsetzung des Projektes. Als Grundlage standen nun folgende Vereinbarungen fest:

1. Die Région Grand Est beschafft die Fahrzeuge und stellt sie den Partnern zur Verfügung
2. Die deutschen Aufgabenträger zahlen Pacht für die Fahrzeuge an die Région Grand Est
3. Die Aufgabenträger werden sich gemeinsam bemühen, eine europäische Förderung für das neue Fahrzeugmodell zu erreichen
4. Die Fahrpläne werden intensiv abgestimmt, wobei mit Rheinland-Pfalz die Integration in den Rheinland-Pfalz-Takt vereinbart wurde
5. Der Betreiber der Verkehrsleistung wird durch ein europaweites Vergabeverfahren ermittelt
6. In einer gemeinsamen Vereinbarung, d.h. einem Kooperationsvertrag, werden die wesentlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit und mögliche Förderungen durch das Interreg-Programm niedergelegt
7. Der Betrieb soll zum Fahrplanwechsel am 8. Dezember 2024 aufgenommen werden

Zwischen den Partnern wurde ein Kooperationsvertrag verhandelt, der dann im Umlaufverfahren im Sommer 2019 unterschrieben wurde. Er beinhaltet vor allem auch die Finanzierung des Prototyps der Fahrzeuge. Der Vertrag wurde später bei der Unterzeichnung in Diemerstein (Pfalz) durch weitere Regelungen – insbesondere für Zuschüsse im Rahmen des Interreg-Programmes – ergänzt.

Erste Gespräche zur Fahrzeugbeschaffung fanden zwischen der Région Grand Est und der Firma

Alstom unter Einbindung von SNCF Mobilité statt. Letztere ist nach den bis 2024 geltenden Gesetzesregularien in Frankreich verpflichtet, die Fahrzeuge zu beschaffen und sie dann an die Région Grand Est als Eigentümer zu übergeben. Nach intensiven Verhandlungen konnte der Preis für den Prototyp bei rund 40 Mio. € vereinbart werden, wobei die Région Grand Est sich bereit erklärte, 50 % der Kosten zu übernehmen. Die deutschen Bundesländer teilten die verbliebenen Kosten auf die Zahl der jeweils den Bundesländern zuzurechnenden Grenzübergänge auf. Da auf der Strecke Trier – Metz nur der Grenzbahnhof im Saarland liegt, die restliche Strecke aber in Rheinland-Pfalz, einigten sich die Partner darauf, hier die Kosten zu teilen. Somit entfielen auf das Saarland und auf Rheinland-Pfalz jeweils 2,5/7, auf Baden-Württemberg 2/7 der Kosten. Die Beträge waren bereits 2019/2020 anteilmäßig fällig. Die Endabrechnung wird 2023 erfolgen, wenn aus dem Interreg-Programm VA Oberrhein die Zuschusssumme festliegt. Sie richtet sich nach den Rückläufen des Förderprogramms, d.h. die Mittel die über die Grundzusage hinaus, nicht aus dem Budget des Oberrheins abgerufen werden, stehen zusätzlich zur Verfügung. Erwartet werden zwischen 3 Mio. und 6 Mio. €.

Unabdingbar, um zu einem gemeinsamen Nenner zu kommen, war die Aufteilung des gesamten Umsetzungsprozesses in Arbeitsgruppen. Während die deutschen Aufgabenträger seit 1997 in Fragen der Vergabeverfahren ausreichend Erfahrung gesammelt hatten, war der Prozess für die Région Grand Est und ihre Mitarbeiter « Neuland ». Nur die Wenigsten hatten sich vorher schon detailliert mit Fragen des Eisenbahnwesens befasst, darüber hinaus entwickelte sich die französische Gesetzgebung zur Umsetzung des 4. Eisenbahnpaketes und der Umsetzung der Bahnreform permanent weiter.

Arbeitsgruppen wurden eingerichtet für die geplante europaweite Betriebsausschreibung zu weiteren Verträgen, für die Fahrzeug- und Werkstattfragen, für die Fahrpläne und das Marketing, um einmal die Wichtigsten zu nennen. Grundsätzlich sind alle Fragen jeweils unter dem deutschen und französischen Blickwinkel, insbesondere auch in rechtlicher Hinsicht, zu betrachten.

Ausdrücklich auf Wunsch der Région Grand Est wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die im Zweifelsfall notwendige oder eventuell strittige Probleme beilegen sollte – weil hier der Regionsspitze politische Entscheidungen ermöglicht werden müssen. Die Strukturen in Deutschland sind etwas anders gelagert. Wohingegen die nach dem rheinland-pfälzischen Nahverkehrsgesetz zuständigen Zweckverbände Rheinland-Pfalz Süd und Rheinland-Pfalz Nord von Verbandsdirektoren geleitet werden, die im Rahmen ihrer Amtsführung

relativ weitreichende Entscheidungskompetenzen haben, sind im Saarland und in Baden-Württemberg die jeweiligen Verkehrsministerien zuständig. Für die französische Seite völlig ungewohnt war dabei die Tatsache, dass die Verträge in der Région Grand Est in der Regel alle vom Präsidenten der Region unterzeichnet werden, während es in den Bundesländern durchaus auch die Verkehrsminister oder auch die Zweckverbandsvorsteher sein können. Diese wiederum müssen aber nicht der gleichen politischen Partei angehören wie der Ministerpräsident oder die Ministerpräsidentin. Dies hat bei den trotz Grenznahe mit dem föderalen deutschen System nicht vertrauten französischen Partnern, zu Erstaunen geführt. Inzwischen ist in Frankreich durch die von Präsident Macron geschaffene Bewegung « LEM » (La République en marche) eine stärkere Differenzierung der Betrachtungsweise eingetreten. Grenzüberschreitende Streitfälle musste die Steuerungsgruppe bis zum Erscheinen dieses Berichts noch nicht lösen und es zeichnen sich solche auch nicht ab.

Da die Région Grand Est Eigentümer der Fahrzeuge ist, gingen die Vertragspartner davon aus, dass es sinnvoll wäre im Verhältnis zum zukünftigen Betreiber dann auch französisches Recht anzuwenden. Die Erfahrungen aus dem Vergabeverfahren in Deutschland sollen den in Frankreich gültigen, aber noch nicht vielfach erprobten Regularien angepasst werden bzw. es müssen die entsprechenden „Schnittstellen“ gefunden werden.

Um die Förderung der Prototypen der Fahrzeuge durch ein europäisches Programm zu ermöglichen, wurden verschiedenste Ansätze unternommen. Bei Gesprächen mit der DG Move (Direktion Transport) in Brüssel wurde allerdings deutlich, dass der grenzüberschreitende Schienenpersonennahverkehr für die europäische Kommission kein Thema ist. Die DG Move stellt für solche Projekte keine Fördermittel zur Verfügung; man konzentriert sich dort mit den Förderungen auf die « Trans-Europäischen Netze », also die großen Bahnkorridore.

Unter großen Anstrengungen ist es gelungen, im Rahmen des laufenden Interreg-Programmes – es hat unterschiedliche Ziele in der Förderung – wenigstens eine Förderzusage für die „europäischen Mehrkosten“ des Prototyps (z.B. Sicherheitseinrichtungen für die Nutzung der Signaltechnik) des grenzüberschreitend einsetzbaren Fahrzeuges zu erhalten (siehe S. 63). Da die bisherige Beschaffungspraxis in Frankreich aber nicht durchgängig an Prämissen des europäischen Vergaberechts orientiert war, war es schwierig, hier alle notwendigen Nachweise der Beschaffung zu erbringen. Dies gelang jedoch Ende des Jahres 2020. Aufgeteilt werden die Zu-

schüsse nach dem für den Prototyp vorgesehenen Finanzierungsmodell; für das Saarland, das nicht Teil der Interreg-Förderungsgebiete am Oberrhein ist, werden besondere Regelungen der Partner getroffen. Aufgrund der Einschränkungen der Corona-Pandemie und der daraus resultierenden zeitlichen Verschiebung der Lieferung hat der Hersteller beschlossen, insgesamt drei Prototypen zu fertigen, um die Prüfungsabläufe zu beschleunigen. Erste Tests werden im Werk in Reichshoffen und im Mai 2021 in Minden bei DB-Systel durchgeführt. Das Fahrzeug wird jeweils im Rahmen eines Spezialtransportes zum Termin überführt – auf eigenen Rädern, aber nicht mit eigener Kraft. Öffentlich vorgestellt – aufgrund der verschobenen Regionalwahlen in Grand Est war im Mai keine Fahrzeugvorstellung möglich – wurde der zweite Prototyp des Fahrzeugs vor 80 geladenen Gästen am 10. Juli 2021 in Neustadt an der Weinstraße. Auch zu diesem Termin kam das Fahrzeug noch nicht aus eigener Kraft. Weitere Fahrzeugtests finden z.B. in Bar-le-Duc und in Velim bei Prag statt.

Zulassungsfahrten auf den deutschen Strecken, dann mit eigener Kraft, sind im Frühjahr 2022 vorgesehen.

Das Fahrzeug ist für die Fahrt unter dem deutschen und französischen Stromsystem ausgerüstet. Für Dieselstrecken steht ein diesel-elektrischer Motor zur Verfügung.

Neben den technischen Voraussetzungen für die Zulassung der Fahrzeuge wurden parallel weitere Ausstattungsmerkmale erklärt. Während die deutschen Aufgabenträger aufgrund der Erfahrungen darauf setzten, dass auch ausreichend Transportfläche für die Mitnahme von Fahrrädern zur Verfügung stehen muss – pro Triebwageneinheit mind. zehn bis zwölf Plätze – wurde dieses Thema im Nachbarland bisher eher zurückhaltend betrachtet. Dort setzt man für Zweiräder auf die zwei-Räder-Philosophie, d.h. der Bahnkunde hat zwei Fahrräder: Eines mit dem er zum Startbahnhof gelangt und eines mit dem er vom Zielbahnhof zum Endziel seiner Reise gelangt. Dabei ist im Wesentlichen an Pendler gedacht.

Touristische Überlegungen zur Mitnahme von Fahrrädern spielen bisher kaum eine Rolle. Auf deutscher Seite sind jedoch gerade die Routen entlang der Deutschen Weinstraße und im Rheintal ein idealer Bereich zum Fahrradfahren. Deutscherseits geht man auch davon aus, dass sich im Nordelsass ein umfangreicher Fahrradtourismus entwickeln wird. Dazu bieten sich als Eingangsbereich nicht nur der Bienwald, der zwischen den beiden Bahnstrecken aus der Pfalz nach Strasbourg liegt, wie auch die Waldregion um Haguenau, in der auch die bekannten Keramikdörfer Soufflenheim und Betschdorf liegen,

an. Die Entfernung zwischen den beiden Bahnlinien beträgt in West-Ost Richtung ca. 20-25 km, also eine Entfernung, die bei kleineren Tagestouren mit dem Fahrrad problemlos bewältigt werden kann.

Besondere Aufmerksamkeit kam bei der Fahrzeugausstattung auch dem Sanitärbereich zu. Er musste im Rahmen der Einhaltung der Richtlinien der europäisch-technischen Spezifikation (TSI) in seiner Gestaltung angepasst werden. Da es sich hier um ein besonders sensibles Thema handelt, bei dem mobilitätseingeschränkte Personen, z.B. mit Rollstuhl, besonders auf genaue Raummaße angewiesen sind, wurde in einem Vor-Ort-Termin mit den Behindertenverbänden eine virtuelle Gestaltung der Bereiche simuliert. Fragen konnten beantwortet, die Funktionsfähigkeit der Räumlichkeiten überprüft und dann die Ausstattung in Auftrag gegeben werden.

Relativ problemlos umsetzbar war die Ausrüstung der Triebwagen mit einem 1. Klasse-Abteil, was insbesondere von den deutschen Partnern gewünscht wurde. Das Abteil wurde am Zugende oder Zuganfang vorgesehen, so dass nur ein einseitiger Zugang möglich ist, was etwa den heutigen Lösungen in Deutschland entspricht. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz und im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) alle Fahrzeuge mit Abteilen 1. Klasse ausgestattet sind, verspricht man sich eine Nutzung in diesem Bereich besonders auch bei Fahrten in die Eurometropole Strasbourg.

Die Überlegungen für die Ausstattung der Fahrzeuge spiegeln schon einen Teil der Überlegungen für zukünftige Kundenpotenziale wieder. Die Verkehre sind dabei kaum über eine generelle Anforderungsregelung zu betrachten.

Bei der Strecke Trier – Metz handelt es sich mit dem neuen Verkehrsangebot darum, im Abschnitt von Trier bis zur Grenze das bestehende Regionalbahnangebot durch eine schnellere Erschließung, d.h. einen Regionalexpress zu ergänzen, wobei man sich auf der französischen Seite eine Reaktivierung der Bahnstrecke vom saarländischen Perl bis nach Thionville für den Personenverkehr zur Aufgabe gemacht hat. Man hofft so auch Pendler für den ÖPNV zu gewinnen. Die Strecke Thionville – Metz hat heute bereits durch die Relation Luxembourg – Metz eine starke fahrplanmäßige Bedienung. So kommt man bisher auch weiter nach Trier. Der neuen Strecke Trier – Metz kann somit auch eine Entlastungsfunktion zukommen.

Bei der Strecke Metz – Saarbrücken handelt es sich in den Überlegungen um einen durchgängigen Stundentakt für den Regionalverkehr zu den Zentren Metz und Saarbrücken, der durch durchgehende Zugverbindungen attraktiver gestaltet werden soll. Dieses Angebot wird in Saarbrücken

durch günstige Anschlüsse mit dem Regional-Expressverkehr Mannheim – Saarbrücken – Trier – Koblenz (SÜWEX) verknüpft. Damit werden die Nachteile beseitigt, die durch die Einführung der TGV-Verbindungen Frankfurt – Paris unter Umfahrung von Metz im Jahre 2007 entstanden.

Die Strecke Saarbrücken – Strasbourg soll nach den aktuellen Überlegungen in einem Stundentakt bedient werden. Zwischen Saarbrücken und Sarreguemines wird der Zug als Regionalexpress verkehren und dann in Richtung Strasbourg den ab Sarreguemines bestehenden TER-Verkehr ersetzen. Einzugsbereiche sind Saarbrücken und Strasbourg. Die Strecke Neustadt – Wissembourg – Strasbourg stellt aus heutiger Sicht betrachtet die Fortschreibung des Verkehrsangebotes der Linie Neustadt – Wissembourg von und nach Strasbourg, verbunden mit der Erschließung des Nordelsass, dar. Erforderlich sind auf deutscher Seite Fahrplanergänzungen im Spätbereich. Auf dem Abschnitt Haguenau – Strasbourg verkehrt der Zug als Express, nur mit einem Halt in Bischwiller. Er ist somit der „Schnellläufer“ zwischen beiden Orten im Rahmen des „REM-Strasbourg“ (S-Bahnsystem der Eurometropole).

Die Linie Wörth – Lauterbourg – Strasbourg ist in zwei Entwicklungsstufen zu betrachten. Die erste Stufe umfasst einen Stundentakt in beiden Richtungen, der wohl alle Unterwegshalte bedienen wird, wobei auf der französischen Seite eine Aufstockung des Verkehrsangebots in größerem Umfang erforderlich ist. Die zweite Stufe – voraussichtlich nach Umbau des Stellwerks in Wörth im Jahre 2025/26 – sieht eine Verlängerung der Züge über Wörth hinaus bis nach Karlsruhe vor. Auf der Strecke Wörth – Lauterbourg – Strasbourg soll das stündliche grenzüberschreitende Verkehrsangebot zwischen Herrlisheim und Strasbourg durch REM-Verkehrsangebote überlagert werden.

Auf der Strecke Offenburg – Strasbourg soll ein durchgehender Halbstundentakt eingeführt werden, der in Offenburg jeweils die Anschlüsse an den Fernverkehr, insbesondere auch von Strasbourg in Richtung Frankfurt-Flughafen erreicht, was für die Eurometropole Strasbourg von herausragender Bedeutung ist.

Die Strecke Müllheim – Mulhouse soll sich insbesondere – auch wenn aus Kapazitätsgründen keine durchgehende Bedienung bis Freiburg möglich ist – zu einer Relation Freiburg – Müllheim – Mulhouse entwickeln, zumal Mulhouse auch einen bedeutenden Fernverkehrsknoten bildet und gute Anschlüsse ins französische Bahnnetz vermittelt.

Das Land Rheinland-Pfalz hofft durch die in den bestehenden Rheinland-Pfalz-Takt integrierte Bedienungskonzeption attraktive Verbindungen auch für Berufspendler zu schaffen, die aus dem

Raum zwischen Haguenau und Wissembourg in Richtung Südpfalz und Karlsruhe fahren. Es geht insbesondere auch darum, dass straßenverkehrliche Nadelöhr an der Rheinbrücke Karlsruhe zu entlasten. Darüber hinaus sollen Azubis für die Tätigkeiten in der Pfalz und im Raum Karlsruhe gewonnen werden, wobei jedoch für die Azubis sichergestellt sein muss, dass sie nicht nur den Ausbildungsplatz, sondern auch ihre zuständige Berufsschule mit dem ÖPNV erreichen können. Dies bedingt auch ausreichend attraktive Verkehrsangebote in den Frühstunden.

Die verbesserte Erschließung des Bereichs des Biosphärenreservats „Vosges du Nord-Pfälzerwald“ durch den ÖPNV bis in die Region Niederbronn-les-Bains erfordert nicht nur die systematische Erschließung der Orte zwischen Wissembourg und Haguenau, sondern auch einen guten Anschluss in Richtung Niederbronn. Eine Beschränkung der Halte nur auf den Ort Soultz-sous-Forêts bietet – eine abschließende Entscheidung ist hier noch nicht getroffen – keine Zukunftsperspektive.

Inwieweit in Grand Est im Rahmen des Projekts alte SNCF-Konzepte – möglichst wenige Halte, der Kunde soll mit dem PKW an die „zentralen“ Bahnhöfe fahren – weiterhin verfolgt werden, ist offen. Seitens der rheinland-pfälzischen Partner wurden die Erfahrungen des Rheinland-Pfalz-Taktes übermittelt, die besagen, dass Verkehrsangebote als Regionalexpress möglich sind, wenn mindestens ein Stundentakt mit allen Unterwegshalten als Basis angeboten wird. Dieses Basisangebot kann dann durch einen zweiten Zug oder einen Regionalexpress überlagert werden.

Für die Entwicklung der neuen Fahrplan- und Umlaufkonzeption wurde auch eine Beraterfirma herangezogen, ebenso wurden die Möglichkeiten des Personaleinsatzes durch einen Gutachter überprüft. Darüber hinaus werden vergleichende Betrachtungen zu den Personaleinsatzzeiten und Personalkosten entwickelt.

Die finanziellen Herausforderungen bestehen nicht nur in der Finanzierung der Fahrzeuge des Regelverkehrs. Die französischen Fahrzeuge des Regelverkehrs liegen in ihren Beschaffungskosten (ca. 7,2 Mio. €) schon höher wie vergleichbare Fahrzeuge ähnlicher Ausstattung und Ausrüstung für das innerdeutsche Netz; für jedes Fahrzeug sind darüber hinaus etwa 2 Mio. € Mehrkosten aufgrund der Ausstattung mit grenzüberschreitender Sicherheitstechnik „Europaket“ zu erwarten.

Daher bemühen sich die Länder gemeinsam mit dem französischen Partner um Mittel aus verschiedenen europäischen Programmen – erste Entscheidungen werden Ende des Jahre 2021 erwartet. Das BMVI hat den Ländern mitgeteilt, dass hier mit einer Förderung durch den Bund nicht zu

rechnen sei – die zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel seien ausreichend.

Wie kann sich grenzüberschreitende Verkehrsplanung entwickeln?

Eine Definition für „Grenzüberschreitenden Verkehr“ ist schwierig zu finden – können doch die Grenzen ganz unterschiedlicher Natur sein. Wie schwierig Grenzen zu überwinden sind, insbesondere in einer föderalen Struktur, sieht man schon daran, mit welchem Aufwand z.B. im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar „Ortsgrenzen“ überschreitende Verkehrsangebote entwickelt werden. Als Beispiel kann hier die Buslinie zwischen Neustadt an der Weinstrasse und Speyer, wo es einst eine Schmalspurbahn gab, herangezogen werden. Die Buslinie zwischen beiden rund 26 km voneinander entfernten Orten, durchquert insgesamt fünf verschiedene kommunale Gebietskörperschaften (Land- bzw. Stadtkreise). Diese sind nach dem Nahverkehrsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz Aufgabenträger für den Busverkehr und definieren die Linienführung. Da steht gute Ortserschließung manchmal schon in Konkurrenz zur Erschließungsfunktion langlaufender Linien. Weiter ist natürlich die Anschlussfunktion des Busses an den Bahnhöfen zu beachten, wie dies im Süden des Landes Rheinland-Pfalz seit der Einführung des Rheinland-Pfalz-Taktes im Jahre 1994 praktiziert wird. „Den Rheinland-Pfalz-Takt mit dem Bus in die Fläche tragen“, war eine der Grundüberlegungen zur Erhöhung der Raumerschließung mit dem vertakteten Zugangebot. Die Verkehrsverbünde haben sich darauf spezialisiert über die kommunalen Grenzen hinweg gute und nutzerfreundliche Konzepte zu entwickeln und immer für einen fairen Ausgleich zwischen den Beteiligten zu sorgen.

Schwieriger wird es jedoch, wenn statt kommunaler Grenzen Landesgrenzen zu überqueren sind. Da sind die Folgen der räumlichen „Entkernung“ der Grenzbereiche im Rahmen militärischer Planungen zu spüren. Nach den Kriegen folgte der Mobilitätswandel, der sich im Bahnbereich durch Stilllegung oder Abbau von Bahn- und Buslinien bemerkbar machte. Heute sind unterschiedliche Aufgabenträgerschaften für den Öffentlichen Personennahverkehr zu beachten. Das Berufswesen hat sich seit vielen Jahren in der Regel innerstaatlich entwickelt. Grenzüberschreitende Ausbildungen sind erst in den letzten Jahren hinzugekommen. Dies hat auch mit Sprachgrenzen zu tun. Staatliche Förderungen enden meist an der Grenze – es sei denn Bürgermeister haben ein gemeinsames Projekt auf den Weg gebracht und dazu auch Mittel aus einem Förderprogramm erhalten.

Von daher gibt es bisher außer bei Berufspendlern zu Großbetrieben (z.B. Daimler in Wörth) kaum einen natürlichen grenzüberschreitenden Verkehrsfluss in den Grenzregionen, sieht man einmal von Tourismuszentren wie Strasbourg oder Metz, Karlsruhe oder Freiburg ab. Großbetriebe haben oft sogar eigene Buskonzepte entwickelt. Flexible grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen haben erstmals die Straßenbahnen zwischen Strasbourg und Kehl sowie zwischen Basel und St. Johann geschaffen. Grenzüberschreitend gibt es im ÖPNV nur wenige „pendelnde“ Berufstätige, sie können bisher eher nur zufällig die Nachfragebasis für einen grenzüberschreitenden Regionalverkehr bilden. Trotz der heute üblichen Internetangebote der Bahnen und der dort gebotenen technischen Möglichkeiten gibt es z.B. für grenzüberschreitende Fahrten von Neustadt nach Strasbourg zwar eine Fahrplanauskunft, aber keinen Fahrausweisverkauf im linksrheinischen Verkehr; also eine weitere Hemmschwelle. Die Deutsche Bahn verkauft z.B. grenzüberschreitende Fahrausweise im Internet meist nur, wenn gleichzeitig die Fahrt unter Nutzung eines Fernverkehrsangebotes durchgeführt wird. Die Folge dieser Regelungen: Die Fahrpreise sind extrem hoch, die Aufgabenträger des Nahverkehrs können nur schwierig Einnahmen erzielen. Wer grenzüberschreitend fahren will und in der „Grenzstation“ nicht zeitlich ausreichend Aufenthalt zum Fahrausweisverkauf hat, nimmt gleich das Auto.

In der Région Grand Est gibt es an den TER-Automaten keine Tickets für den grenzüberschreitenden Nahverkehr. Bei den DB-Automaten muss durch Aktivierung der Untergruppe « Europa » der Weg zu einem Fahrausweis gesucht werden. Um das Lösen von Fahrausweisen zu vereinfachen, haben die Partner des grenzüberschreitenden Verkehrsprojektes eine europaweite Ausschreibung für ein Tarifgutachten auf den Weg gebracht – der Gutachter soll bis September 2021 ausgewählt sein und dann beauftragt werden.

Da der Fahrausweisverkauf natürlich gleichzeitig auch der Erschließung der Nutzungsdaten dient, liegen kaum valide Daten vor. Auch die Erstellung eines Leitbilds für die Verkehrsentwicklung am Oberrhein (vgl. Präsidiumssitzung Oberrheinkonferenz, 2020) macht deutlich, dass für den ÖPNV keine Daten vorliegen, es werden nur allgemeine Zielsetzungen erwähnt (vgl. Caesar, B. et al. 2018: S. 11). Doch auch für den PKW-Verkehr ist – wie bereits erwähnt – die Datenlage sehr unterschiedlich, z.T. muss auf Daten aus dem Jahr 2004 zurückgegriffen werden (vgl. Caesar, B. et al. 2018: S. 23) um überhaupt eine Basis zu haben.

Der VRN hat im Jahre 2005, um die grenzüberschreitende Nutzung des ÖPNV zu fördern, das TicketPlusAlsace für seine Zeitkarteninhaber eingeführt. Dieses finanziell extrem günstige Ticket

ermöglicht – als add-on – den Zeitkarteinhabern oder den Nutzern einer Gesamtnetzkarte des VRN, an den Wochenenden die Nutzung der Angebote des TER Alsace (Regionalverkehr) und der zu diesem System gehörigen Busse im Bereich des Département Bas-Rhin (Grenze Séléstat). Die Automatenauswertung dieses ganzjährigen Angebotes, das auch durch einen an Wochenenden verkehrenden durchgehenden Zug « Strasbourg-Express » von Neustadt in die Eurometropole ein attraktives Verkehrsangebot darstellte, ließ erkennen, dass in den „Spitzenjahren“ jeden Samstag und Sonntag täglich etwa 60 Reisende von diesem Angebot Gebrauch machten (vgl. VRN GmbH, 2018). Nicht einbezogen sind dabei die Reisenden, die nur ins elsässische Wissembourg fahren, da bis dorthin, ebenso wie nach Lauterbourg die Verbundtarife des KVV und des VRN gelten. In der Richtung Elsass – Pfalz (Pass Alsace Rhein-Neckar) war das Tarifangebot anders konzipiert und hatte daher nur einen Bruchteil des Erfolgs. Die letzten validen Nutzerzahlen liegen aus dem Jahr 2018 vor.

Durch weitere Fahrplanverschlechterungen, Streiks in Frankreich oder aufgrund von Zugaussfällen wegen Bauarbeiten hat sich die Fahrgastzahl inzwischen mehr als halbiert. Das Jahr 2020 mit den coronabedingten Grenzsicherungen ab März 2020 und den Angebotseinschränkungen des Verkehrs im Rahmen der Pandemie hat zu einem drastischen Einbruch der Nachfrage geführt – nur rund drei Personen pro Samstag oder Sonntag haben noch von dem Angebot Gebrauch gemacht (vgl. VRN GmbH, 2018). Die Zahlen des Pandemiejahres 2020 und bis heute des Jahres 2021 können also auch nicht die Grundlage für weitere Planungen bilden.

Da im Berufsverkehr Großbetriebe ihre eigenen Verkehrsangebote haben, ist es schwierig einen Ansatz zu finden, mit dem man die Nachfrage aus der benachbarten Région Grand Est berechnen kann. Es werden also aus dem Projekt die Zahlen zu ermitteln sein – die Fahrzeuge haben Zählgeräte – um erstmalig zu einer „Nutzerbasis“ zu kommen. Erfahrungen aus dem Rheinland-Pfalz-Takt haben gezeigt, dass jedes neue Angebot individuell erarbeitet und vermarktet werden muss und einer „Anlaufzeit“ von mindestens drei Jahren bedarf.

Mit deutsch-schweizer Philosophie eines stündlich alle Stationen bedienenden Zugverkehrs ist sicherlich für die deutschen Streckenabschnitte die richtige Entscheidung getroffen. Aufgrund der bisherigen Angebotsausrichtung bei den französischen Nachbarn und der daraus resultierenden PKW-Affinität wird es wichtig sein, den Kunden in der Région Grand Est die neue, wichtige Wahlfreiheit des Reiseantritts zu verdeutlichen. Ob die

Frage des Klimawandels dazu beiträgt neue Fahrgäste zu gewinnen ist offen, eine längere Entwicklungsphase wird auf jeden Fall erforderlich sein. Gleichzeitig wird es in Zukunft auch in Grand Est unabdingbar sein, dass Schienenverkehr und straßengebundener Nahverkehr gemeinsam betrachtet und aufeinander abgestimmt werden, wie es die Agglomeration von Haguenau in Abstimmung mit der Région Grand Est gerade vorsieht. Auch wird zukünftig dem Radverkehr als Zugangsmedium zum Erreichen der Bahnhöfe eine größere Bedeutung zukommen.

Die lokalen detaillierten Planungen werden dann wohl auch ihren Niederschlag in den weiterentwickelten Überlegungen des « Sradet » finden. Das « Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires » ist eine Planungsstrategie deren Horizont im Jahre 2050 liegt. Da man den Weg einer abgestimmten Strategie gehen möchte, hat die Région Grand Est zur Verstärkung der Entwicklung im Öffentlichen Personennahverkehr vor wenigen Tagen die Einrichtung einer « öffentlichen Lokalen Eisenbahngesellschaft » (vgl. Dernières Nouvelles d'Alsace, 2021) angekündigt, die nicht als Eisenbahnunternehmen tätig sein soll, sondern sich dem Thema ÖPNV/SPNV insgesamt widmen wird.

Dass eine verbesserte Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Planung notwendig ist, wird auch in der dieser Tage veröffentlichten « Grenelle – Neuf engagements pour les mobilités en Lorraine (vgl. Région Grand Est et. al., 2020) » deutlich, wo die kooperativen Mängel aufgezeigt werden « Chacun agit de son côté. Trop souvent encore, des décisions unilatérales et non concertées sont prises ». Dort wurde auch der Vorschlag gemacht ein « Groupement Local de Coopération Transfrontalière » zu schaffen, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

Insgesamt werden alle diese Bemühungen zu einer verbesserten Abstimmung der Raumordnungs- aber auch der Nahverkehrspläne führen, so dass grenzüberschreitende Lösungen aufgrund der jetzt im Praxistest erworbenen Erfahrungen in Zukunft auch planerisch aufbereitet werden können und die Erfahrungen entsprechend einfließen. Interessanterweise sieht das Land Rheinland-Pfalz in seinem neuen Nahverkehrsgesetz eine Verlagerung der Planungen von der regionalen, zentral auf die Landesebene vor – unter dem Vorwand der finanziellen Förderung und einer besseren Vernetzung. Fachleute sind skeptisch, ob so eine Verbesserung grenzüberschreitender Angebote erreicht werden kann, da die direkten grenzüberschreitenden Erfahrungen fehlen.

Der deutsch-französische Vertrag von Aachen

Am 22. Januar 2019 (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, S. 11) haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron im Rathaus von Aachen den deutsch-französischen Vertrag unterzeichnet, nachdem zuvor Außenminister Heiko Maas und sein französischer Kollege Jean-Yves Le Drian das Dokument abgezeichnet hatten. Eines der Themen des Vertrages ist in Kapitel 4, Artikel 16, die grenzüberschreitende Mobilität (vgl. ebd.), zu der im Anhang noch nähere Ausführungen gemacht worden sind. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat in einer „Deutsch-französischen Agenda“ die „Prioritären Vorhaben in der Umsetzung des Vertrags von Aachen“ veröffentlicht (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2019). Für Rheinland-Pfalz von besonderem Interesse ist dabei die unter Ziffer 8 erwähnte „Verbesserung der grenzüberschreitenden Bahnverbindungen zwischen Straßburg und der Pfalz“ (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2019, S. 2). Das bezieht sich auf die beiden Bahnverbindungen aus Neustadt via Wissembourg und aus Wörth via Lauterbourg in die Eurometropole Straßburg. Der Vertrag von Aachen nimmt somit das auf, was das Land Rheinland-Pfalz mit der benachbarten Région Grand Est vereinbart hatte. Nach der Unterzeichnung des Vertrags im Juni 2019 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Bundesländer zu Besprechungen eingeladen und dabei deutlich zu verstehen gegeben, dass der Vertrag von Aachen die Regularien des Regionalisierungsgesetzes nicht betreffe und insoweit mit dieser Regelung alle finanziellen Forderungen der Länder zur Unterstützung der Einrichtung dieser Verkehr ohne Grundlage seien. Auch wollte das BMVI verhindern, dass Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs auch in anderen Gremien diskutiert werden. Dies hat aber die Länder nicht davon abgehalten, bei der Eröffnungssitzung des neu eingerichteten „Grenzüberschreitenden Ausschusses im Rahmen des Vertrags von Aachen 22. Januar 2020 (vgl. Süddeutsche Zeitung, 2020) – er hatte seine erste Sitzung im Hambacher Schloss bei Neustadt an der Weinstraße – das Problem zu thematisieren. Da das BMVI grundsätzlich bei seinen Auffassungen blieb, gab es keine Besprechungen zum Thema „Grenzüberschreitend einsetzbare Fahrzeuge“ mehr. Im Grenzüberschreitenden Ausschuss wurde die Frage der Ausrüstung von Fahrzeugen für den grenzüberschreitenden Verkehr dann bei der Sitzung im Frühjahr 2021 erneut thematisiert

und auch angeregt, das Thema im deutsch-französischen Ministerrat zu erörtern.

Die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg wie auch das Saarland haben dennoch die Finanzierungsfrage, ebenso wie die Région Grand Est, bei allen sich bietenden Gelegenheiten thematisiert. In Deutschland umso mehr, als das Ministerium bei einer Bundestagsanfrage des vom Verkehrsminister favorisierten grenzüberschreitenden Fernverkehrsprojekt TEE 2.0 ausführte „dass Zuschussbedarf herrsche, weil « grenzüberschreitend einsetzbare Fahrzeuge insgesamt teurer seien » (vgl. Bundestagsdrucksache 19/24161). Was für den Fernverkehr, der eigentlich eigenwirtschaftlich zu betreiben ist, gilt, muss nach Auffassung der am Projekt beteiligten Länder dann auch für den gemeinwohlorientierten Nahverkehr gelten. Dies umso mehr, weil man entgegen der vom Bundesministerium für Verkehr vorgetragenen Argumentation der Auffassung ist, dass die Ausstattung von Fahrzeugen mit einem zusätzlichen „Paket für grenzüberschreitende Leit- und Sicherungstechnik niemals Grundlage der Berechnung der Grundfinanzierung der Regionalisierungsmittel war“, da zum Zeitpunkt der Berechnung der Regionalisierungsmittel die grenzüberschreitenden Strecken meist nicht mehr in Betrieb und schon gar nicht in einem grenzüberschreitenden Betrieb mit längerlaufenden Direktzügen waren.

Darüber hinaus haben die betroffenen Länder ja nicht um eine dauerhafte Bezuschussung von – auch im grenzüberschreitenden Verkehr erhöhten – Betriebskosten gebeten, sondern lediglich um eine einmalige Unterstützung bei der Ausstattung der neuen Fahrzeuge mit Technik, die ein grenzüberschreitendes Fahren ermöglicht. Von daher ist es verständlich, dass diese Finanzierungsfrage bei der Sitzung des Grenzüberschreitenden Ausschusses am 11. Februar 2021 nochmals ausführlich diskutiert wurde. Darüber hinaus hat sich das Land Rheinland-Pfalz für seine Projektpartner bereits mehrmals an die Ansprechpartner im Bundesverkehrsministerium gewandt (vgl. Schreiner, W., 2020). Die Länder wollen diese Frage auf jeden Fall grundsätzlich klären. Am Jahrestag der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrages – 22. Januar 2021 – hat eine Versammlung der deutsch-französischen Parlamentariergruppe stattgefunden, die sich ebenfalls mit dem Schienenverkehr befasst hat. Das Thema Fahrzeuge wurde wohl nicht diskutiert. In einem Brief – mit umfangreicher Anlage – hat der Bundesminister für Verkehr an Bundestagspräsident Schäuble als Vorsitzender der deutsch-französischen Parlamentariergruppe berichtet. Der Anlage dieses Schreibens ist zu entnehmen, wie vehement der Bundesminister für Verkehr eine Un-

terstützung des deutsch-französischen Regionalverkehrsprojektes ablehnt. So schreibt er: „Konkrete Verkehrs- bzw. Schienenprojekte sind kein Bestandteil des Vertrages“ (von Aachen!) (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 2019, S. 2 der Anlage), was im Gegensatz zu den im Vertrag von Aachen – Anhang Punkt 8 – gemachten europäischen Überlegungen steht.

„Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands bringen im Vertrag von Aachen (22. Januar 2019) u.a. ihre Absicht zum Ausdruck, „Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben (...) zu überwinden“. Dies soll ausdrücklich „unter Achtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Regeln der beiden Staaten sowie im Rahmen des Rechts der europäischen Union“ geschehen. Auf diesen Satz bezogen, wird eine Förderung abgelehnt und auf bestehende finanzielle Regelungen verwiesen. (siehe dazu 2b)“ (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 2019).

Ob nun der Deutsch-Französische Parlamentariererrat diese Argumentation des Bundesverkehrsministers akzeptiert und wie sich die Diskussion zum Vertrag von Aachen weiterentwickeln wird, zeigt auch ein anderes Thema. Aufgenommen ist in der Liste der prioritären Vorhaben auch die Reaktivierung der Bahnstrecke von Colmar nach Freiburg (vgl. ebd., S. 2 der Anlage), für die das BMVI eine finanzielle Unterstützung der Machbarkeitsstudie zugesagt hat. Zugesagt wurde dies auch für die Machbarkeitsstudie zur Reaktivierung der grenzüberschreitenden Bahnstrecke von Rastatt nach Wintersdorf – Haguenau. Beide Großprojekte werden aber seitens des BMVI nicht bei der EU für künftige TEN-V Strecken angemeldet (vgl. Mentrup, F., 2021) und wie sich das BMVI dann bei der Finanzierung der Verkehrsleistungen verhalten wird, kann schon erahnt werden.

Finanzierung der Verkehrsleistung

Jeder Aufgabenträger finanziert in seinem Gebiet die Verkehrsleistungen. Trassen- und Stationsgebühren die seitens der Netz- und Stationsbetreiber erhoben werden, werden sozusagen „durchgereicht“. Dazu kommt ebenfalls quasi als „Fixkosten“ der Preis der Fahrzeugmiete, der an die Région Grand Est zu zahlen ist. Er ist auch davon abhängig, ob z.B. das „Europapaket“ noch durch die EU oder die Nationalstaaten gefördert wird. Erlösabschätzungen im grenzüberschreitenden Verkehr sind, wie beschrieben, relativ schwierig.

Die Einnahmesituation auf den deutschen Streckenabschnitt ist, aufgrund der dort bereits durchgeführten Vergabeverfahren weitestgehend bekannt. Je nach „Aufstockung“ oder Ausbau der Verkehrsleistungen sind höhere Erlöse zu erwarten. Die französische Seite muss in einigen Bereichen ihr Verkehrsangebot nachhaltig ausbauen, um überall einen Taktverkehr umsetzen zu können. Die in Frankreich oft durchgeführten, für die Ferien geplanten Ausfälle von Verkehrsleistungen werden sich so aufgrund der grenzüberschreitenden Umläufe nicht mehr realisieren lassen. Es muss also „durchgängig“ finanziert werden. Von daher haben die Aufgabenträger mit Unterstützung durch eine Interreg-Förderung einen Gutachter mit der Beurteilung der Einnahmesituation beauftragt und gleichzeitig entschieden, dass sie das Erlösrisiko übernehmen, also einen Bruttovertrag ausschreiben.

Green Deal: Das europäische Jahr der Schiene sowie das Resilienzprogramm

Das seitens der Kommissionspräsidentin von der Leyen am 11. Dezember 2019 vorgestellte Programm „Der europäische Green Deal“ (vgl. Mitteilung der EU-Kommission, 2020) enthält zwar rund 50 Maßnahmen zu einer Verbesserung der Klimasituation, der Schienenverkehr spielt dabei aber keine besondere Rolle. Ob sich aus der „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ (vgl. Caesar, B. et al., 2018) Schlussfolgerungen für den grenzüberschreitenden ÖPNV ableiten lassen, ist völlig offen, obwohl gerade Fahrzeuge, die sowohl unter dem deutschen wie auch unter dem französischen Bahnstromsystem einsetzbar sind, einen besonderen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Auch die Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament bietet für grenzüberschreitende Projekte keine neuen Ansätze (vgl. Europäische Kommission, 2019). Das europäische Jahr der Schiene hat bisher noch keine Auswirkungen auf die geplanten grenzüberschreitenden Regionalverkehre gehabt.

Zur Überwindung der Folgen der Pandemie hat die EU ein Förderprogramm aufgelegt (vgl. Europäisches Parlament, 2021). Für dieses Programm konnten bis zum 30. April 2021 Anträge eingereicht werden. Die Französische Regierung hat zu diesem Thema mit ihren Regionen und mit der EU-Kommission am 22.02.2021 (vgl. Vermerk der Région Grand Est, 2021) ein erstes Gespräch geführt. Dabei wurde angeregt, insbesondere auch grenzüberschreitende Projekte aufzunehmen. Die Vertreter der CEA (Collectivité Européenne d'Alsace) informierten die deutschen Partner,

dass sie dabei auch das Projekt der Fahrzeugförderung einbringen wollten und baten, auf der deutschen Seite analog zu verfahren. Bei Recherchen zu diesem Plan in Deutschland wurde deutlich, dass die Bundesregierung zwar einen solchen Plan ausgearbeitet hat (vgl. Ryglewski, Sarah, 2021), die Bundesländer aber nicht an der Erstellung beteiligt waren (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2021, Drucksache 106/21). Darüber hinaus unternahmen die Länder auf Vorschlag von Baden-Württemberg und Hamburg im Bundesrat den untauglichen Versuch aus dem Resilienzprogramm kurzfristig noch finanzielle Hilfen für die Digitalisierung von Bahnprojekten zu aktivieren. Die rheinland-pfälzischen grenzüberschreitenden Strecken hätten von einer solchen Förderung keine Vorteile gehabt.

Nach dem Scheitern des Antrages im Bundesrat hat das Land Rheinland-Pfalz (vgl. Dreyer, M., 2021) nochmal den Hinweis aus der CEA aufgenommen und in einem Schreiben an den Bundesfinanzminister angeregt, gemeinsam mit Frankreich eine finanzielle Unterstützung für die Ausrüstung der grenzüberschreitenden Fahrzeuge bei der EU-Kommission zu erreichen.

Nach dem derzeitigen Sachstand sind aber im deutschen Projektentwurf im Bereich klimafreundliche Mobilität (Bundesministerium der Finanzen, 2021, Drucksache 106/21) keine Maßnahmen für den ÖPNV enthalten. Es bleibt also abzuwarten, was die deutsch-französischen Gespräche mit der EU an Ergebnissen erbringen – nach dem zum Resilienzplan beigefügten Zeitplan müsste bis Ende Juni 2021 klar sein, welche Maßnahmen die EU fördert. Die französische Seite hat sich inzwischen öffentlich für eine Fahrzeugförderung im Rahmen des Programmes positioniert (vgl. Kohler, V., 2021).

Kann die Betriebsaufnahme 2024 erfolgen?

Nach dem derzeitigen Sachstand werden die betrieblich notwendigen Fahrzeuge Ende 2024 zur Verfügung stehen, wie der CEO des Alstom Standorts Reichshoffen bei der Präsentation des Prototyps eines Fahrzeuges am 10. Juli 2021 in Neustadt an der Weinstraße ausführte. Für Rheinland-Pfalz ist das wichtig, weil dort parallel die Verkehrsausschreibung für das sogenannte „Pfalznetz“ läuft und das Betriebsprogramm dieser Ausschreibung eng mit dem grenzüberschreitenden Zugangebot verknüpft ist.

Verzögerungen könnte es – wie bereits ausgeführt – insbesondere aufgrund von Mängeln in der Infrastruktur des französischen Bahnnetzes im Nord-Elsass geben. Derzeit sind vertraglich

laufende sogenannte „infrastrukturelle Notmaßnahmen“ vereinbart, um die Strecken befahrbar zu halten. Nach einer Vereinbarung mit dem französischen Staat vom Februar 2020 (vgl. Ministère de la Transition écologique, 2020) soll nun die Bahninfrastruktur von der Région Grand Est übernommen werden. Diese wird im Jahre 2021 nach europaweiter Ausschreibung ein Infrastrukturunternehmen auswählen, das dann die Strecken zwischen Vendenheim und Wissembourg bis hin zur rheinland-pfälzischen Landesgrenze saniert und über 30 Jahre betreut. Analoges gilt für Strecke zwischen Hoenheim und Lauterbourg Grenze wie auch zwischen Mommenheim und Sarreguemines Grenze. Zu diesen deutsch-französischen Grenzstrecken können noch die innerfranzösischen Bahnlinien von Haguenau bis Niederbronn-les-Bains und von Sarreguemines bis Béning kommen (vgl. Botzung-Vidal, M., 2021). Trassengebühren werden dann an den neuen Infrastrukturbetreiber gezahlt. Die Planungen werden derzeit zwischen den Aufgabenträgern abgestimmt. Eventuell muss – je nach Abschluss der Bauphasen oder der endgültigen Fertigstellung – ein Ersatzfahrplan erstellt werden oder eine zeitlich gestaffelte Betriebsaufnahme erfolgen. Auf der deutschen Seite vorgesehene Baumaßnahmen sollen entsprechend abgestimmt werden. Die Finanzmodalitäten auf französischer Seite differenzieren die Erhaltung der Betriebsfähigkeit auf sonstigen Nebenstrecken und grenzüberschreitenden Strecken (vgl. Région Grand Est

2021, Sitzungsvorlage 21CP-663). Für den Endausbau ist für die vorgenannten Strecken auch ein Zuschuss aus Paris zu erwarten.

Fazit

Noch lässt sich nicht absehen, ob die Ziele punktgenau so wie vorgesehen erreicht werden – aber es ist der gemeinsame Wille dieses Projekt erfolgreich und termingerecht „auf’s Gleis zu stellen“. Damit soll nicht nur grenzüberschreitenden Personenverkehr attraktiver, sondern auch im Hinblick auf den Klimaschutz umweltfreundlicher gestaltet werden. Abgestimmte Tarifangebote sollen den Umstieg vom Individualverkehr ebenfalls fördern. Das nächste große Zwischenziel ist das Jahresende 2021, wenn die europaweite Verkehrsausschreibung in ihrer Endfassung veröffentlicht wird und parallel dazu noch weitere offene Fragen geklärt werden. Der Start des Projektes im Dezember 2024 wird eine erweiterte grenzüberschreitende Kooperation mit neuen Perspektiven für den Arbeitsmarkt und die Ausbildung sowie für den Tourismus und die Freizeitgestaltung bringen. Bleibt zu hoffen, dass trotz Pandemie bei allen Partnern und Hochwasser in Rheinland-Pfalz alle Arbeiten weitgehend zeitgerecht beendet sein werden.

LITERATUR

-
- Botzung-Vidal, Marie-Laure (2021), E-Mail an Schreiner, Werner, 23.03.2021
- Buddruss, E. (2018): „Taktzüge Neustadt – Strasbourg ab 2025“, in: *Die Rheinpfalz – Wirtschaft*, Jg. 2018, Nr. 141, vom 21. Juni 2018
- Bundesministerium der Finanzen (2021), Ryglewski, Sarah in: *Drucksache 106/21*, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/106-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Berlin, 25.01.2021
- Bundestagdrucksache 9/24161 (2020), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leidig, Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – *Drucksache 19/23631 – Anpassungen der Verkehrspolitik an den europäischen Green Deal und das Konzept „TEE 2.0“*, Berlin, 9. November 2020, S.4
- Caesar, Beate, Heilmann, Michael, Saalbach, Jörg, Schreiner, Werner (2018), „Grenzüberschreitender öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU“, in: *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Hannover 2018, S. 207 – 231
- Dernières Nouvelles d’Alsace (2021), « La Région va lancer une société publique locale ferroviaire », in : *Dernières Nouvelles d’Alsace*, Jg. 2021, Strasbourg, 21.04.2021
- Dreyer, Malu (2021), Schreiben an den Bundesminister für Finanzen Olaf Scholz, 26.03.2021
- EU-Kommission (2020), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>, Brüssel, 09.12.2020
- Europäische Kommission (2019), *Der Europäische Green Deal*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_de.pdf, Brüssel, 11.12.2019

- Europäisches Parlament (2021), *Recovery and Resilience Facility*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_EN.html#title2, Brüssel, 10.02.2021
- Fahrplan SNCF, Fiche horaire, Linie A34 – Dimanche et jour fériés – Neustadt ab 9.36 - Wissembourg 10.28 Uhr – 10.46 Uhr oder Neustadt ab 19.36 Uhr - Wissembourg 20.27 Uhr – 20.48 Uhr
- Fahrplan SNCF, Fiche horaire, Linie A09 – Dimanche et jours fériés – alle Züge ab Strasbourg Richtung Lauterbourg; Ausnahme 19.53 Uhr
- Fahrplan SNCF, Fiche horaire, Linie A11 – Offenbourg – Strasbourg
- Fahrplan SNCF, Fiche horaire, Linie A31, Mulhouse - Mülheim – Freiburg
- Fahrplan SNCF, Fiche horaire, Linie L15 Saarbrücken-Metz – wegen der Pandemie im Virusvariantengebiet Moselle derzeit eingeschränkt – weitere Einschränkungen im Mai und im Juni 2021 aufgrund von Baumaßnahmen zur Erhaltung der Betriebsfähigkeit
- Kohler, Véronique (2021), « Eurodistrict Pamina-Ligne ferroviaire Karlsruhe-Haguenau-Saarbrücken », in: *Derniers Nouvelles d'Alsace*, Jg.2021, <https://www.dna.fr/economie/2021/04/29/ligne-ferroviaire-karlsruhe-haguenau-saarbrucken-l-etude-de-faisabilite-lancee>, 29.04.2021
- Landesregierung des Landes Baden-Württemberg und der Région Grand Est (2019), „Resolution zwischen der Landesregierung des Landes Baden-Württemberg und der Région Grand Est zur Verbesserung der Verkehrsangebote zwischen der Région Grand Est und dem Land Baden-Württemberg“, Stuttgart, 24. Mai 2019 (Archiv des Autors Schreiner, W.)
- Mentrup, Frank (30.03.2021), in einem Brief an den Bundesminister für Verkehr mit der Bitte die abgelehnte Aufnahme der Strecke Rastatt-Haguenau nochmals zu überdenken. Das Präsidium der Oberrheinkonferenz hat am 23.4.2021 beschlossen, sich für die Aufnahme beider Strecken in das Projekt TEN-V nochmals beim Bundesministerium für Verkehr zu verwenden.
- Ministère de la Transition écologique,, (2020), Petites lignes ferroviaire : des plan d'actions régionaux, Dossier de Presse, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200220_JBD_DP_Petites_lignes_vf.pdf, Februar 2020
- Präsidiumssitzung der Oberrheinkonferenz (23.4.2021), Sitzungsvorlage – Rapp Trans AG Oberrheinkonferenz – Verkehrspolitisches Leitbild Version 1.1, 3. Oktober 2020, Bericht-Nr. 2061.211.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019), Deutsch-französische Agenda – Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen, Berlin 2019
- Région Grand Est (2021), Délibération (Sitzungsvorlage) 21CP-663, https://infosdelib.grandest.fr/CRGE_Delib/files/unzip/seance_184808/92_d1619447573153.pdf
- Région Grand Est (2021), Réunion du 22/02/2021 avec la RP française et la Commission européenne, interner Vermerk an Jean Rottner, Président de la Région Grand Est
- Région Grand Est, Sillon Lorrain et Préfecture de la Région Grand Est (2021), *Grenelle Neuf Engagements pour les Mobilités en Lorraine*, <https://www.agencescalen.fr/en/lecteur-de-publications/grenelle-neuf-engagements-pour-les-mobilites-en-lorraine.html>, 2021, S.14,
- Région Grand Est, SRADDET – Grand Est Territoires, <https://www.grandest.fr/politiques-publiques/sraddet/> [abgerufen am 24.04.2021, 21:43 Uhr]
- Schreiner, Werner, (2020), Brief an Staatssekretär Steffen Bilger vom 24.9.2020 sowie an den Staatssekretär und Beauftragten der Bundesregierung für Schienenverkehr Enak Ferlemann vom 21.01.2021 - beide Schreiben waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht beantwortet
- Schröder, M. (2020), „Genehmigung von Fahrzeugen (4. Eisenbahnpaket)“ in: 37. *Horber Schienentage – Vieles in Bewegung – Chancen zur Veränderung*, Tagungsband, Bad Endorf 2020, S. 30 / S. 33
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2018), Pressemitteilung vom 06.11.2018, <http://www.grossregion.net/Mediathek/Pressedossiers-und-Pressemitteilungen/Jean-Rottner-und-Tobias-Hans-setzen-sich-fuer-eine-Staerkung-der-Zusammenarbeit-zwischen-dem-Saarland-und-der-Region-Grand-Est-ein>,
- Süddeutsche Zeitung, (2020), „Deutsch-französischer Ausschuss bringt Akteure zusammen“, in: *Süddeutsche Zeitung*, München 2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/international-neustadt-an-der-weinstrasse-deutsch-franzoesischer-ausschuss-bringt-akteure-zusammen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200122-99-584527> [abgerufen am: 22.01.2020, 21:50 Uhr]
- Trierischer Volksfreund (2019), „Alle zwei Stunden von Trier nach Metz“, in: *Trierischer Volksfreund*, https://www.volksfreund.de/region/alle-zwei-stunden-mit-dem-zug-alle-zwei-stunden-mit-dem-zug-von-trier-nach-metz_aid-37895639, Jg. 2019, 04.04.2019
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (2019), Aachen, 22. Januar 2019
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (2019), Anhang Punkt 8, Aachen, 22. Januar 2019
- VRN GmbH (2018), „Verkaufszahlen 2005-2018“ in: *Statistik der VRN GmbH*, Mannheim

Wikipedia (2021), https://de.wikipedia.org/wiki/Alstom_Coradia_Polyvalent [abgerufen 26.4.2021, 8:23 Uhr]

Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd (2014), Flyer *Ausflugszüge und Museumsbahnen in Rheinland-Pfalz*, Jg. 2014, S.28, <https://www.edoweb-rlp.de/resource/edoweb:7019209/data> – Fahrplan seit Jahren unverändert – Betrieb zum Virusvariantengebiet Moselle derzeit eingestellt (Stand: 26.04.2021)

Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd und Région Grand Est (2017): Presseinformation, 20.6.2017, S. 2/3

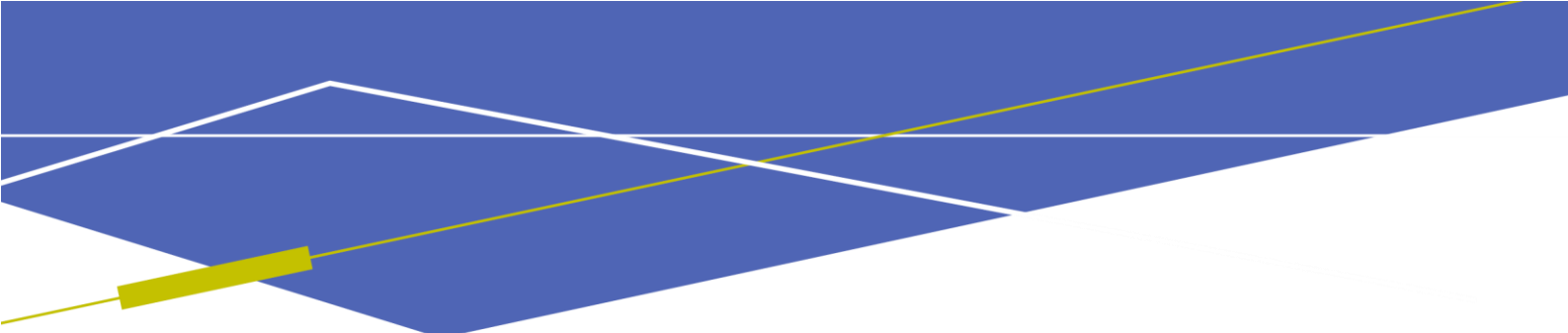
ADRESSE

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

VRN GmbH
B 1, 3-5
68158 Mannheim

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

WERNER SCHREINER – Verbandsdirektor a.D., Geschäftsführer der VRN GmbH a.D., Vorsitzender des Expertenausschusses grenzüberschreitender Personenverkehr, Beauftragter der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidentin Malu Dreyer für grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Kontakt : werner.schreiner@stk.rlp.de



Der Bodenseeraum – wie Leitbilder die grenzüberschreitende Raumplanung beeinflussen

Roland Scherer und Klaus-Dieter Schnell

Die Bodenseeregion, der Grenzraum zwischen Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein, blickt auf eine fast 50-jährige Geschichte der grenzüberschreitenden Raumplanung zurück. Die institutionelle Zusammenarbeit in diesem Raum ist aber noch deutlich älter und begann bereits Ende des 18. Jahrhunderts. Seit rund 40 Jahren werden in regelmäßigen Abständen übergeordnete Leitbilder der Entwicklung aufgestellt. Diese beeinflussen in ihrer Ausrichtung sehr stark auch die grenzüberschreitende Raumplanung. Aktuell wird ein Zielbild „Raum und Verkehr“ erarbeitet.

Bodensee, Raumplanung, Raumnutzungskonflikte, Bodenseekonferenz, Innovation

La région du lac de Constance - comment les principes directeurs influencent l'aménagement du territoire transfrontalier

La région du lac de Constance, zone frontalière entre l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein, a une histoire de presque 50 ans d'aménagement du territoire transfrontalier. La coopération institutionnelle dans ce domaine est beaucoup plus ancienne et a commencé dès la fin du 18^e siècle. Depuis environ 40 ans, des modèles de développement supercoordonnés ont été établis à intervalles réguliers. Ceux-ci ont une forte influence sur l'aménagement du territoire transfrontalier. Actuellement, une image cible "espace et trafic" est en cours d'élaboration.

Lac de Constance, aménagement du territoire, conflits d'utilisation de l'espace, conférence du lac de Constance, innovation

The Lake Constance region - how guiding principles influence cross-border spatial planning

The Lake Constance region, the border area between Germany, Austria, Switzerland and Liechtenstein, looks back on an almost 50-year history of cross-border spatial planning. Institutional cooperation in this region is, however, much older and began as early as the end of the 18th century. For about 40 years, overarching development models have been drawn up at regular intervals. These have a strong influence on the orientation of cross-border spatial planning. Currently, a "space and transport" vision is being developed.

Lake Constance, spatial planning, spatial use conflicts, Lake Constance Conference, innovation

ZITIERVORSCHLAG

Scherer, R. und Schnell, K. (2022): Der Bodenseeraum – wie Leitbilder die grenzüberschreitende Raumplanung beeinflussen. In: *Borders in Perspective UniGR-CBS Themenheft. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung*, Vol. 7, S. 72-88, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

In den letzten beiden Jahrzehnten hat die Governance von Grensräumen in Praxis und Wissenschaft eine hohe Aufmerksamkeit erfahren (vgl. Zumbusch & Scherer 2015). Diese Räume sind oft durch funktionale Verflechtungen gekennzeichnet, doch die Koordination der räumlichen Entwicklung stößt hier gleich in mehrfacher Hinsicht an ihre Grenzen. Denn hier treffen unterschiedliche Planungssysteme, Verwaltungskulturen und Kompetenzzuordnungen aufeinander (vgl. Fricke 2015, Pallagst & Hartz 2018). Daher verwundert es nicht, dass sich kaum Beispiele für verbindliche, grenzüberschreitende Planungsgrundlagen finden. Umso mehr stellt sich die Frage, inwieweit Leitbilder die grenzüberschreitenden Planungen beeinflussen können.

Die Vierländerregion Bodensee kann nunmehr auf ein halbes Jahrhundert der Zusammenarbeit in der Raumentwicklung zurückblicken. Mehrere räumliche Leitbilder für den Bodenseeraum waren für die Entwicklung dieses Grenzraums von Bedeutung. Ziel dieses als Fallstudie konzipierten Beitrages ist es, die spezifischen Entstehungszusammenhänge, wesentliche Inhalte und konkreten Wirkungsweisen dieser Bodenseeleitbilder aufzuzeigen.

Dazu werden in einem ersten Abschnitt die wichtigsten räumlichen Charakteristika der Bodenseeregion herausgearbeitet. Im Mittelpunkt des zweiten Abschnitts steht die Darstellung wesentlicher Entwicklungsphasen des grenzüberschreitenden Governance-Systems und der damit eng verknüpften räumlichen Leitbilder für die Bodenseeregion. Der dritte Abschnitt geht ausführlich auf die aktuellen Aktivitäten für die Erarbeitung eines "Zielbild Raum und Verkehr" ein. Schließlich werden die Ergebnisse der grenzüberschreitenden räumlichen Planung bewertet und dafür maßgebliche Erfolgsfaktoren herausgearbeitet.

Der Raum Bodensee

Der Grenzraum zwischen Österreich, Liechtenstein, der Schweiz und Deutschland mit dem Bodensee im Zentrum wird in der Regel als Bodenseeregion bezeichnet. Damit sind insgesamt vier Nationalstaaten an der Grenzregion Bodensee beteiligt. Mit der Grenze zur Schweiz resp. zum Fürstentum Liechtenstein verläuft auch eine Außengrenze der EU durch diesen Raum. Scherer (2017a) weist darauf hin, dass es keine verbindliche Abgrenzung gibt, wo genau die Bodenseeregion beginnt, wer dazu gehört und wo sie schlussendlich aufhört. In der Folge gibt es in der Praxis eine ganze Reihe von räumlichen Abgrenzungen der Bodenseeregion, die sich aber je nach institutionellem oder funktionalem Zusammenhang

sehr stark unterscheiden: So reicht die Bodenseeregion aus Sicht des Gewässerschutzes bis weit in den Alpenraum hinein, aus Sicht der Touristiker nur direkt um den eigentlichen Bodensee herum und für die Hochschulkoooperation umfasst sie große Gebiete Süddeutschlands und der Ostschweiz sowie ganz Liechtenstein und Vorarlberg. Die eindeutigste Abgrenzung der Bodenseeregion als grenzüberschreitender Handlungsraum entsteht nach Ansicht von Scherer (2017a) durch das Mandatsgebiet der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK), die sich als politisches Dach einer vielfältigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit versteht.

Die Bodenseeregion ist einer der Grensräume, der von den nationalen politischen und/oder wirtschaftlichen Zentren weit entfernt ist. Nicht nur die Hauptstädte Berlin, Wien und Bern sind weit weg vom Bodensee, auch in der Wahrnehmung der Akteure in den Landeshauptstädten Stuttgart und München oder im nahen Zürich (obwohl Mitglied in der IBK) spielt der Bodenseeraum keine wichtige Rolle. Trotz dieser peripheren Lage zu den Zentren befindet sich der Bodenseeraum mitten in Europa und ist von mehreren dynamisch wachsenden Metropolräumen umgeben, die alle in einer 1 bis 1,5-stündigen Fahrt erreichbar sind (Abbildung 1). Wichtige überregionale Entwicklungsachsen sowohl in Ost-West- als auch in Nord-Süd-Richtung durchlaufen den Raum und beeinflussen seine Entwicklung. Im Gegensatz zu anderen Grenzregionen, die sich aufgrund ihrer peripheren Lage und grenzbedingter Hemmnisse eher negativ entwickelt haben und durch (wirtschaftliche) Strukturschwächen gekennzeichnet waren, hat sich die Bodenseeregion schon seit langem sehr positiv entwickelt und zählt heute zu den dynamischsten Räumen Europas, was die Entwicklung von Bevölkerung, Beschäftigten und Wirtschaftskraft angeht (vgl. IHK Bodensee-Oberschwaben 2021).

EINE POLYVALENTE RAUMSTRUKTUR

Die Bodenseeregion zeichnet sich durch eine raumstrukturelle Vielfalt aus. So gibt es sowohl dynamische Wirtschaftsstandorte, die zu den wettbewerbsfähigsten Regionen ihrer jeweiligen Nationalstaaten gehören, als auch ländliche, vom Tourismus geprägte Räume. Zu den dynamischen Standorten gehören etwa das Schussental von Friedrichshafen über Ravensburg in Richtung Ulm, das Vorarlberger und das Schweizer Rheintal, der

Raum Konstanz oder die Region St. Gallen. Das Allgäu, der Bregenzerwald und das Toggenburg hingegen sind Beispiele für Räume, die stark ländliche Gemeinden genauso umfassen wie Touris-

Agglomerationsachsen und Zentren

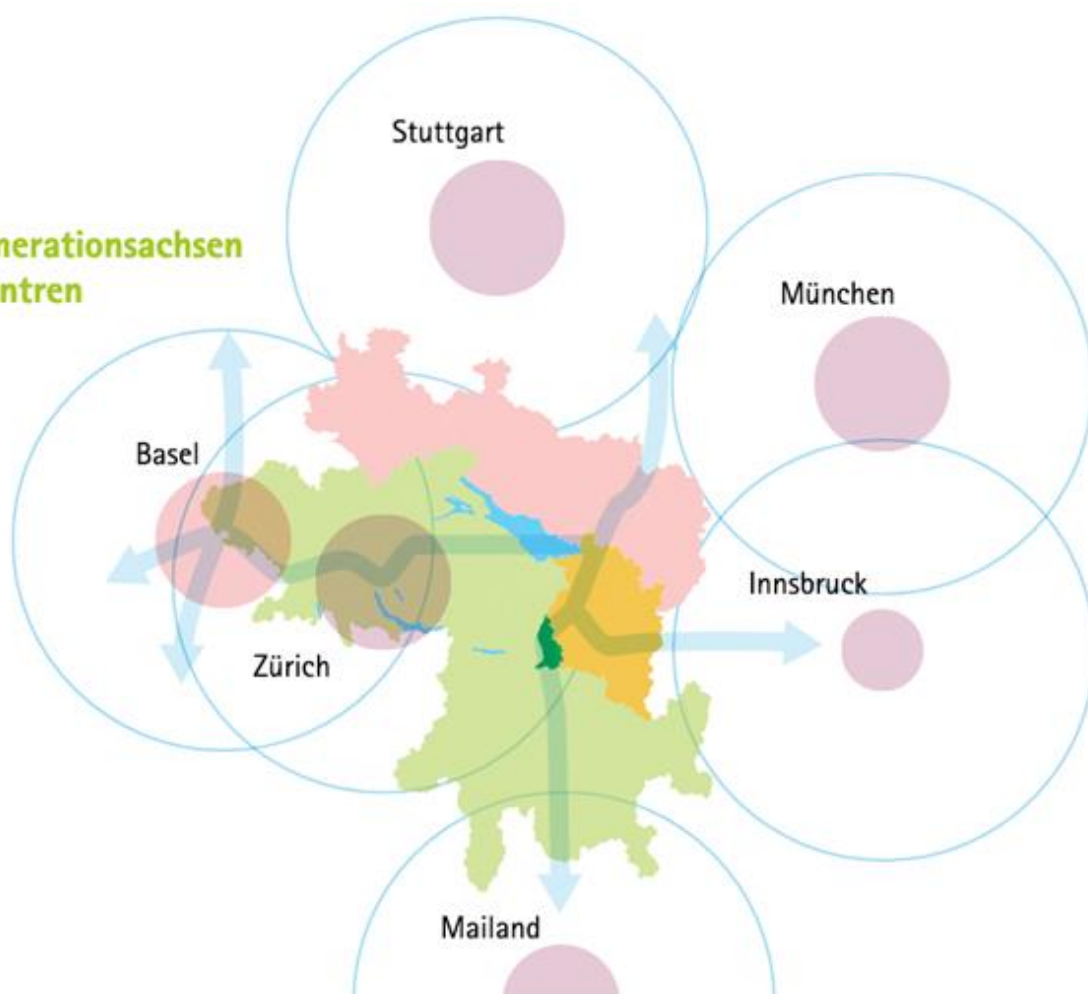


Abbildung 1: Die Bodenseeregion als Zwischenraum europäischer Metropolräume
Quelle: DACH+ 2017

muszentren und (alt-)industrialisierte Orte. Ulm, das Vorarlberger und das Schweizer Rheintal, der Raum Konstanz oder die Region St. Gallen. Das Allgäu, der Bregenzerwald und das Toggenburg hingegen sind Beispiele für Räume, die stark ländliche Gemeinden genauso umfassen wie Tourismuszentren und (alt-)industrialisierte Orte. In der Region befinden sich somit städtische und „verstädterte“ Gebiete mit hoher Dichte sowie stark ländliche Gebiete in direkter Nachbarschaft zueinander. Ein klares metropolitanes Zentrum – vom Großraum Zürich einmal abgesehen – fehlt der Bodenseeregion. Stattdessen ist der Raum durch eine stark polyzentrische Struktur mit mehreren mittelgroßen Städten geprägt, die für die einzelnen Teilräume oberzentrale Funktionen übernehmen. Dieses Städtenetzwerk rund um den Bodensee ist historisch gewachsen und beeinflusst auch heute noch die gesamte Entwicklung des Raumes.

In der Bodenseeregion (IBK-Gebiet) leben derzeit 4,1 Millionen Menschen. Die mittlere Bevölkerungsdichte betrug Ende 2019 etwa 315 Einwohner:innen pro km². Damit liegt der Bodenseeraum

in der mittleren Bevölkerungsdichte teils deutlich über den Werten für Deutschland (232), der Schweiz (215), der EU (118) und Österreich (107). Die Bevölkerungszahl in der Region ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Die Verdichtungsräume am nördlichen Bodenseeufers, im oberen Rheintal oder im Raum St. Gallen weisen im Zeitraum 1992-2014 Wachstumsraten von bis zu 80 Prozent auf (vgl. Scherer/Wullschlegler 2016). Die positive Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre ist im Wesentlichen auf Zuwanderung zurückzuführen, welche sich insbesondere auf der Schweizer Seite und in den deutschen Landkreisen bemerkbar machte. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen sagen voraus, dass dieses bisherige Bevölkerungswachstum auch in den kommenden Jahren fast unvermindert weitergehen wird. Ähnlich dynamisch entwickelt sich auch die Wirtschaft in der Bodenseeregion. Es ist seit Jahrzehnten ein fast kontinuierlicher Anstieg der Beschäftigtenzahlen festzustellen. Dabei spielt der Industriesektor eine zentrale Rolle. Unternehmen wie ZF Friedrichshafen AG, Airbus, Zeppelin, Liebherr, Doppelmayr, Zumtobel oder

Hilti – um nur einige zu nennen – sind Namen, die in ihren jeweiligen Bereichen zu den Weltmarktführern zählen (vgl. Scherer u.a. 2016).

Doch die Bodenseeregion darf nicht nur auf diese Funktionen als Wirtschafts- und Wohnstandort reduziert werden. Sie ist mehr und übernimmt vielfältige räumliche Funktionen für die Region selbst, aber auch für andere Räume. Die Region ist geprägt durch eine polyvalente Nutzung und ist heute gleichzeitig beliebte Ferienregion, leistungsfähiger Wirtschaftsstandort, attraktive Wohngegend, überregional bekannter Produktionsstandort für landwirtschaftliche Produkte und Trinkwasserspeicher für mehr als sechs Millionen Menschen. Mit ihrer jahrhundertealten Kulturlandschaft und den vielfältigen Naturräumen gehört die Region zu den Naturräumen von europäischer Bedeutung und nimmt schon seit langem im Natur- und Landschaftsschutz international eine Vorreiterrolle ein.

ZUNEHMENDE RAUMNUTZUNGSKONFLIKTE

Aufgrund der zahlreichen Funktionen, die der Bodenseeraum gleichzeitig erfüllen soll, spielen Raumnutzungskonflikte schon seit langem eine wichtige Rolle in der öffentlichen und der politischen Diskussion. Dabei steht insbesondere der zunehmende Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Konflikt mit dem Landschafts- und Naturschutz und auch mit der Land- und Forstwirtschaft. Der Schutz der sensiblen Bodenseelandschaft vor der zunehmenden Verbauung ist dabei kein neues Thema. Bereits 1926 gründete sich die "Internationale Arbeitsgemeinschaft zum Schutz des Bodenseeufer", die das Ziel verfolgte, die Bodenseelandschaft vor der zunehmenden Verbauung zu schützen. Und auch in den folgenden Jahrzehnten stand das Thema einer Zersiedelung der Landschaft immer wieder auf der politischen Agenda. Erinnert sei hier an den „Bodenseeerlass“ von 1972 mit dem Verbot des Baus von Hochhäusern im Uferbereich, den beiden (baden-württembergischen) Bodenseeuferplänen mit ihren regionalplanerischen Geboten einer seefernen Bebauung oder den verschiedenen Bodenseeleitbildern – auf die weiter unten ausführlich eingegangen wird – die immer auch auf den Schutz der Bodenseelandschaft zielten (vgl. Drexler 1980). Nicht zu Unrecht gilt die Bodenseeregion deshalb auch als eine der Wiegen des Landschaftsschutzes und teilweise als Vorbild für grenzüberschreitende Raumplanung.

In den letzten Jahren haben sich die Raumnutzungskonflikte nochmals verschärft. Die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum wurde zu einem der drängendsten Standortprobleme in großen Teilen der Bodenseeregion. Der Druck auf den Wohnungsmarkt ist groß, die Fläche knapp

und der Preis für Wohnraum hoch. Dies führt u.a. dazu, dass vielerorts in der Bodenseeregion bereits heute der bestehende Fachkräftebedarf nicht mehr ausreichend durch Zuwanderung gedeckt werden kann und die Bevölkerung stark mit dieser Situation belastet ist. Gleichzeitig ist der regionalen Bevölkerung bewusst, dass der zunehmenden Zersiedelung der Landschaft und dem Flächenverbrauch dringend entgegengewirkt werden muss, um die Bodenseelandschaft zu erhalten und damit auch die hohe Lebensqualität, die diesen Raum auszeichnet (vgl. DenkRaumBodensee 2020).

Die zunehmende Sensibilität der regionalen Bevölkerung für den Flächenschutz zeigt sich in verschiedenen politischen Diskussionen gerade auf kommunaler Ebene. So wurde z.B. die Ausweisung eines neuen Industriegebietes in einer Volksabstimmung in Vorarlberg abgelehnt oder neue Quartiersentwicklungen, wie bspw. in der Stadt Konstanz, werden intensiv öffentlich diskutiert. Die Herausforderung für die räumliche Planung, hier „Lösungen“ für die Raumnutzungskonflikte zu finden, ist dabei ein Thema, das in ähnlicher Ausprägung in allen Teilregionen der internationalen Bodenseeregion festgestellt werden kann. Überall stehen die öffentlichen Einrichtungen der kommunalen und regionalen Ebenen vor schwierigen Abwägungsprozessen zwischen dem Erhalt von Grün- und Freiflächen und der Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum. Die räumliche Planung ist hier gefordert, entsprechende Lösungskonzepte zu entwickeln. Dabei kann und muss auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Bodenseeregion und ihr Governance-System

In der Bodenseeregion wird schon seit langem intensiv auch politisch über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass es sich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion also nicht um ein neues Phänomen handelt, sondern dass schon seit langem bei konkreten Problemsituationen die Grenzen bewusst überschritten wurden. So sind in der Region bereits Mitte des 19. Jahrhunderts erste Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstanden, die auch heute noch Gültigkeit haben. Hierzu gehören bspw. (i) der Staatsvertrag zur Regulierung des Abflusses des Bodensees zwischen dem Großherzogtum Baden, den Königreichen Württemberg und Bayern, dem Kaiserreich Österreich-Ungarn und der Schweizerischen Eidgenossen-

schaft im Jahr 1857 oder (ii) die Kooperationsvereinbarungen zwischen den Schifffahrtsunternehmen am Bodensee zur Abstimmung der Linien, der Fahrpläne sowie der Preise im Jahr 1858.

PHASEN DER ENTWICKLUNG

Im Laufe der langjährigen Geschichte können in der Bodenseeregion verschiedene Phasen der grenzüberschreitenden Kooperation unterschieden werden, mit jeweils unterschiedlichen Treibern, die die Kooperation in der Phase beeinflusst bzw. begründet hatten. Dabei zeigt sich deutlich, dass das jeweilige grenzüberschreitende Governance-System immer zwingend mit dem übergeordneten Thema im Zusammenhang steht, dass in der jeweiligen Phase die Zusammenarbeit „dominiert“. Schnell & Scherer (2014) unterscheiden hier folgende Phasen der Zusammenarbeit am Bodensee:

- Die Entstehungsphase: Treiber der Entwicklung war die gemeinsame Nutzung des Allmendegutes „Bodensee“ und die Notwendigkeit, die Nutzung dieses Gutes zu koordinieren, um Übernutzungen zu vermeiden. So wurden, wie oben erwähnt, schon Mitte des 19. Jahrhunderts Staatsverträge zur Regulierung des Abflusses des Bodensees oder der Kooperation der Schifffahrtsunternehmen am Bodensee getroffen.
- Die Nachkriegsphase: Treiber der Entwicklung war das gesellschaftliche Bedürfnis nach einem Austausch mit dem Nachbarn als Beitrag zur „Völkerverständigung“.
- Die Umweltphase: Treiber der Entwicklung war die Notwendigkeit, der feststellbaren Übernutzung des Bodensees entgegenzuwirken. 1959 gründeten die Bodenseeanrainer die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IKGB).
- Die Regionalisierungsphase: Treiber der Entwicklung war der Versuch, auf kommunaler Ebene eine „Gegenbewegung“ zu den zentralistischen Bestrebungen der staatlichen Ebene zu initiieren. 1972 findet die erste Bodenseekonferenz statt, aus der schließlich 1979 die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) entsteht.
- Die Europäisierungsphase: Treiber der Entwicklung waren die zunehmende politische Integration Europas und das politische „Nein“ der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR. Dadurch wurden als Gegenreaktion in den Ostschweizer Kantonen die grenzüberschreitenden Kooperationsbemühungen massiv ausgebaut. Ein Zeichen dafür waren

der Beitritt der Kantone Appenzell, Zürich sowie des Fürstentum Liechtenstein zur IBK in den 1990er-Jahren. 1991 erfolgt zudem die Gründung des Internationalen Bodenseerats (IBR), der sich als zivilgesellschaftliche und beratende Institution versteht.

- Die Fördermittel-Phase: Treiber der Entwicklung war die Bereitstellung von Finanzmitteln (v.a. Interreg-Förderungen), mit denen in Europa Anreize für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte geschaffen wurden. Ein Beispiel unter vielen ist die Internationale Bodensee-Hochschule, die seit 1998 Universitäten und Hochschulen rund um den See vernetzt.

Diese geschichtliche Auflistung zeigt deutlich, dass in der Bodenseeregion grenzüberschreitende Institutionen keine neuartigen Entwicklungen sind. Auf einer grundsätzlichen Ebene können dabei zwei unterschiedliche Beweggründe grenzüberschreitender Kooperationen identifiziert werden. Auf der einen Seite ist ihr Entstehen oft eine Reaktion auf die gemeinsame Nutzung eines Allmendegutes, wie in diesem Fall des Bodensees, bzw. ein Ansatz, um die negativen Effekte einer möglichen Übernutzung dieses Gutes zu verhindern. Auf der anderen Seite kann festgestellt werden, dass externe „Impulse“ und Anreize, wie z.B. das „EWR-Nein“ oder das Interreg-Förderprogramm ebenfalls kooperationsfördernde Reaktionen regionaler Akteure hervorrufen. In jeder dieser verschiedenen Entwicklungsphasen sind immer wieder neue grenzüberschreitenden Institutionen entstanden, die teilweise formell über Staatsverträge geregelt sind, wie z.B. im Gewässerschutz mit der IGKB oder in der Schifffahrt ISKB. Andere Institutionen sind eher informell organisiert, wie z.B. der Bodenseerat oder der Städtebund Bodensee, oder basieren auch auf privatrechtlichen Vereinbarungen, wie z.B. die Internationale Bodensee Tourismus GmbH. Im Laufe der Jahre ist so in der Bodenseeregion eine Vielzahl verschiedener grenzüberschreitenden Institutionen entstanden, die oft nur informell organisiert sind und die auch stark untereinander vernetzt sind. Aufgrund dieser stark netzwerkartigen Struktur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit vielfältigen unterschiedlichen Institutionen unterscheidet sich die Bodenseeregion – wie in verschiedenen Studien herausgearbeitet werden konnte – grundsätzlich von (fast) allen anderen Grenzregionen in Europa. Im Vergleich mit anderen europäischen Grenzregionen zeigt nämlich, dass diese einerseits viel stärker formell organisiert sind und in der Regel sogar über eine staatsvertragliche Basis verfügen. Andererseits zeigt die Analyse auch, dass die meisten Grenzregionen über eine zentrale Organisation verfügen, die im Zentrum der gesamten grenzüberschreitenden

Kooperation steht und die in der Regel auch das jeweilige grenzüberschreitende Governance-System gestaltet und koordiniert (vgl. BMVBS 2011, Scherer & Zumbusch 2015).

DIE BODENSEEREGION ALS VERNETZTES SYSTEM

Auffälligstes Kennzeichen des Systems der grenzüberschreitenden Kooperation in der Bodenseeregion ist sein hoher Vernetzungsgrad. Systematische Betrachtungen ergeben eine erstaunlich hohe Anzahl von Institutionen, in denen über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet wird: wurden im Jahr 1991, als erstmals eine entsprechende Analyse (Müller 1991) durchgeführt wurde, rund 100 Kooperationen beschrieben, wurden bereits 2015 um die 600 grenzüberschreitend aktive Institutionen identifiziert (vgl. Schnell & Scherer 2014). Defacto gibt es heute kaum ein Themenfeld im Bodenseeraum, in dem nicht grenzüberschreitend zusammengearbeitet wird. Die Palette reicht dabei von der Regierungschefkonferenz der IBK-Länder, über staatsvertragliche Kommissionen, Konferenzen der Parlamentarier und Städte, spezielle Bodensee-Sportverbände, bis hin zum Bodenseekirchentag oder der Vereinigung der Bodenseekapitäne.

Abbildung 2 zeigt eine schematische Darstellung der Stakeholder der Bodenseeregion, wie sie in einer Reihe von Workshops für die Entwicklung eines Bodenseeleitbildes erarbeitet wurde. Diese Grafik stellt wichtige Stakeholder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer Beziehung zur IBK schematisch dar. Diese werden dabei nach drei Kriterien unterschieden:

- Bindungsgrad im Verhältnis zur IBK (Kreise von innen nach außen): institutionelle Einbindung, institutioneller Austausch, regelmäßiger Kontakt, Projektbeziehung, keine Bindung;
- Thematische Orientierung der Institution (drei Felder): politisch-querschnittsorientiert, funktional-problemorientiert, gesellschaftlich-integrativ;
- Raumbezug im Vergleich zum IBK-Raum (Form): Deckungsgleich (Oval), Schnittmenge (Rechteck), Teilmenge (Dreieck).

In der Abbildung wurden nach diesen Kriterien rund 50 Institutionen eingeordnet, die mit der IBK in Beziehung stehen und die für das Governance-System der Bodenseeregion relevant erscheinen. Dabei sind nur wenige Institutionen im räumlichen Perimeter wie die IBK tätig. Die meisten In-

stitutionen bewegen sich in Teilräumen der Bodenseeregion oder umfassen auch Gebiete außerhalb des IBK-Raums.

Die Stakeholder-Map bestätigt das Ergebnis vorangegangener Analysen: viel stärker als in anderen Regionen wird am Bodensee funktional-problemorientiert kooperiert (Schnell & Scherer 2014). Weit über die Hälfte aller Institutionen befassen sich mit der Bearbeitung konkreter Themen oder der Lösung konkreter Problemstellungen, etwa im Tourismus, im Gewässerschutz, bei der Hochschulzusammenarbeit oder im Standortmarketing. Die räumlichen Perimeter dieser Kooperationen sind sehr unterschiedlich, da sie in der Regel den Funktionsräumen folgen, die das jeweilige Problemfeld bestimmen. Es schließen sich jeweils die Akteure zusammen, die für die konkrete Lösung eines Problems notwendig sind. Eine Folge davon ist, dass es für die Bodenseeregion nicht eine einzige feste und verbindliche Raumabgrenzung gibt, sondern dass Handlungsräume je nach konkreter Themenstellung unterschiedlich ausfallen können.

Im Unterschied dazu gibt es einige grenzüberschreitende Institutionen, die sich themenübergreifend und gesamtregional mit der Bodenseeregion beschäftigen. Im Mittelpunkt steht dabei die IBK als Gemeinschaft von mittlerweile zehn Landes- und Kantonsregierungen rund um den Bodensee. Die IBK ist territorial orientiert und hat sich als politische Plattform und zentrale Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion etabliert (vgl. Scherer 2017a). Die IBK ist darüber hinaus mit ihren Kommissionen auch stark im funktional-problemlösungsorientierten Bereich engagiert. Im Unterschied zu anderen funktionalen Institutionen bezieht sie sich aber gesamthaft immer wieder auf einen verbindlichen Perimeter, d.h. alle Mitglieder der IBK arbeiten in den Kommissionen oder Arbeitsgruppen zu verschiedenen Handlungsfeldern mit. Auf der Arbeitsebene und vor allem in Projekten, die auf bestimmte Problemlösungen zielen, kommen aber bei der IBK variable Geometrien zum Tragen (unterschiedliche Perimeter z.B. bei Tageskarte Bodensee, Lehrlingsaustausch, IBH-Kooperationen, Interreg-Projekten oder Kooperationen mit anderen Grenzräumen).

Daneben bestehen andere politische Institutionen wie die Parlamentarische Bodensee-Konferenz (IPBK) oder der Städtebund Bodensee mit jeweils institutionalisierter Bindung oder der Bodenseerat als ideell-politisches Gremium. Im Gegensatz zu anderen Grenzregionen sind Institutionen wie der Bodenseerat eher informell organisiert und treten, auch aufgrund fehlender Ressourcen oder Kapazitäten, eher selten an die Öffentlichkeit, sondern wirken mehr nach innen.

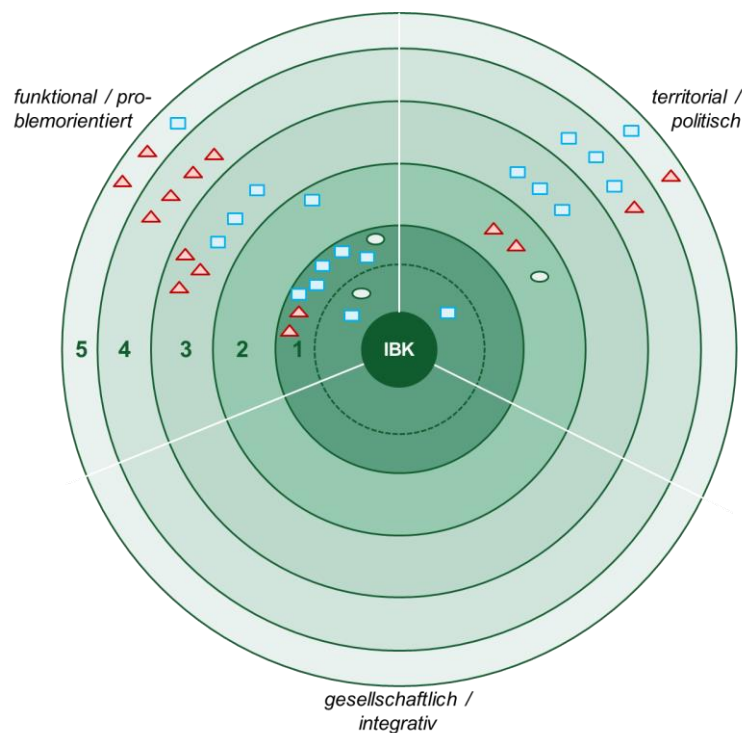


Abbildung 2: Eine Stakeholder-Map der Internationalen Bodenseekonferenz
Quelle: Scherer 2017b

Neben den vielen funktional-problemlösungsorientierten und den wenigen politisch-territorialen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit existieren im Bodenseeraum aber noch zahlreiche weitere Kooperationen und Initiativen, die eher auf gesellschaftliche Ziele orientiert sind. Diese Initiativen agieren aber weitgehend unabhängig von der IBK und basieren zumeist auf direkten persönlichen Begegnung der Menschen aus den Regionen in den vier Staaten. Sie sind daher auch nicht in Abbildung 2 enthalten. Auch diese Institutionen unterscheiden sich stark in der Abgrenzung ihrer Kooperationsräume. Zumeist erfolgt dieser anhand eines Identitätsraumes (z.B. Bodensee, alemannische Kultur). Die Akteure in diesen Kooperationen definieren selbst, wer dazu gehört respektive wer sich zugehörig fühlt, etwa der Internationale Bodensee-Club, der Verein für Geschichte des Bodensees, die AG Bildung für Nachhaltige Entwicklung Bodensee oder der Bodensee-Feuerwehrbund (vgl. Scherer 2017).

EINE LANGE TRADITION DER GRENZÜBERSCHREITENDEN RAUMPLANUNG

Wie dargelegt, wird bedingt durch naturräumliche, kulturelle und wirtschaftliche Verflechtungen am Bodensee schon seit langem in Politik und Planung intensiv über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet. Diese Kooperationen bezogen sich bereits in der Anfangsphase der Zusammenarbeit Mitte des 19. Jahrhunderts auf Themen im

Umgang mit der „Nutzung“ des Raumes und des Bodensees. Zu nennen sind hier beispielsweise Übereinkommen im Bereich des Fischereiwesens (1893) oder zur Schifffahrts- und Hafenordnung (1867). Auch die grenzüberschreitende räumliche Planung in der Bodenseeregion kann, wie Bullinger (1977) zeigt, auf eine über 50-jährige Tradition zurückblicken: In der Folge der ersten europäischen Raumordnungsministerkonferenz 1970 wurden auch eine Deutsch-Schweizerische und eine Deutsch-Österreichische Raumordnungs-konferenz als grenzüberschreitende Institutionen gegründet, um sich mit übergeordneten räumlichen und verkehrlichen Strukturfragen zu beschäftigen. In dieser Zeit hatte die Raumplanung ohnehin einen hohen Stellenwert, weshalb die Raumplaner auch eine Vorreiterfunktion in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernahmen. Als inhaltliche „Vorläufer“ dieser planerischen Zusammenarbeit können die „Mainauer Gespräche“ angesehen werden, die von Graf Lenart Bernadotte 1956 ins Leben gerufen wurden und auf denen wichtige Fragen des Landschaftsschutzes und der Landesplanung diskutiert wurden. Mit der „Grünen Charta von der Mainau“ wurden erstmals 1961 wichtige Grundsätze für den Landschaftsschutz und die Raumplanung formuliert, die vor dem Hintergrund der Bodenseeregion entwickelt, aber überregionale Geltung haben sollten. In dieser Grünen Charta wurden für diese Zeit sehr visionäre, fast revolutionäre Ziele für den Landschaftsschutz formuliert. Diese visionären Gedanken prägten noch für einen längeren Zeit-

Grüne Charta von der Mainau (Auszug)

V Um des Menschen willen ist der Aufbau und die Sicherung einer gesunden Wohn- und Erholungslandschaft, Agrar- und Industrielandschaft unerlässlich:

Deshalb ist zu fordern:

1. eine rechtlich durchsetzbare Raumordnung für alle Planungsebenen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten;
2. die Aufstellung von Landschaftsplänen, von Grünordnungsplänen in allen Gemeinden für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen;
3. ausreichender Erholungsraum durch Bereitstellung von Gartenland, freier Zugang zu Wäldern, Bergen, Seen und Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten, stadtnäherer Freiraum in Wohnungsnähe für die tägliche Erholung, stadtnaher Erholungsraum für das Wochenende und stadtferner Erholungsraum für die Ferien;
4. die Sicherung und der Ausbau eines nachhaltigen fruchtbaren Landbaus und einer geordneten ländlichen Siedlung;
5. verstärkte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung eines gesunden Naturhaushaltes, insbesondere durch Bodenschutz, Klima- und Wasserschutz;
6. die Schonung und nachhaltige Nutzung des vorhandenen natürlichen oder von Menschenhand geschaffenen Grüns;
7. die Verhinderung vermeidbarer, landschaftsschädigender Eingriffe, z.B. beim Siedlungs- und Industriebau, beim Bergbau, Wasserbau und Straßenbau;
8. die Wiedergutmachung unvermeidbarer Eingriffe, insbesondere die Wiederbegrünung von Unland;
9. eine Umstellung im Denken der gesamten Bevölkerung durch verstärkte Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Bedeutung der Landschaft in Stadt und Land und die ihr drohenden Gefahren;
10. die stärkere Berücksichtigung der natur- und landschaftskundlichen Grundlagen im Erziehungs- und Bildungswesen;
11. der Ausbau der Forschung für alle den natürlichen Lebensraum angehenden Disziplinen;
12. ausreichende gesetzgeberische Maßnahmen zur Förderung und Sicherung eines gesunden Lebensraumes.

Abbildung 3: Grüne Charta von der Mainau (Auszug)

Quelle: <https://www.mainau.de/de/grune-charta.html>
(Abruf 28.07.2021)

raum die Philosophie der räumlichen Planung in der Bodenseeregion, auch wenn manche wirklich gegensätzliche Projekte zur gleichen Zeit Eingang in die amtlichen Raumplanungen der Bodenseeanrainerländer gefunden hatten. Zu nennen sind hier z.B. die Überlegungen zur Schiffbarmachung von Hochrhein und Bodensee (mit einem großen Freihafen an der Rheinmündung) oder eine Autobahnbrücke über den Bodensee zwischen Meersburg und Konstanz.

1983: INTERNATIONALES LEITBILD FÜR DAS BODENSEEGEBIET

Sichtbares Zeichen des langjährigen Austausches der Raumplaner über die Grenzen der Bodenseeregion hinweg in den beiden Raumordnungskonferenzen war 1983 das "Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet". Dieses galt damals als methodisch anspruchsvolles Entwicklungsleitbild seiner Art und war in seiner internationalen Einbindung neuartig (vgl. Partzsch 1984, Türke 1984). Trotz der vier unterschiedlichen Rechtssysteme, insbesondere was die Raumplanung anbelangt, und ungeachtet der Tatsache, dass das Bodenseeleitbild keine rechtliche Verbindlichkeit hatte, gingen von ihm wichtige Impulse für die räumliche Entwicklung der Bodenseeregion aus (vgl. Mäding 1984). Inhaltlich ist das Leitbild durch eine klare Ausrichtung auf den Schutz des Sees und der Uferzone gekennzeichnet. In der Präambel wird zwar betont, dass „es nicht Aufgabe des Bodenseegebietes sein kann, als ‚ökologischer Ausgleichsraum‘ Belastungen zu beheben, die in entfernteren Räumen entstanden sind“, trotzdem ist eine ökologische Ausrichtung des Leitbildes unübersehbar. Während die Leitsätze zum Schutz des Sees und der Uferzone, sowie der Natur- und Landschaftsschutz an vorderster Stelle stehen, nehmen die Aussagen zu Wirtschaft und Verkehr hintere Plätze ein. Die räumliche Abgrenzung des Bodenseegebietes folgte ebenfalls primär nach dem Kriterium des Schutzes des Sees. Raumplanerisch stellen (i) die schematische Aufteilung des Gebietes in einen Uferbereich und einen seefernen Bereich und (ii) die Empfehlung zur Lenkung der zukünftigen Siedlungsentwicklung auf bestimmte Schwerpunkte im seefernen Bereich die zentrale strategische Ausrichtung des Leitbildes dar. Insgesamt war das Leitbild von einer räumlichen Verteilungs- und Steuerungsperspektive gekennzeichnet. Auf einer größeren Maßstabsebene verdeutlichte das Leitbild eine grenzüberschreitende Koalition der Anrainerregionen gegenüber den politischen Zentrumsregionen, da man sich die eigenen Entwicklungschancen nicht durch die einseitige

Funktionszuweisung als Ausgleichsraum beschränken lassen wollte. Innerhalb des Bodenseegebietes zielten die Planer darauf ab, das Wachstum der Region ins Hinterland zu lenken. Blatter & Scherer (2006) erklären dieses stark nutzen- und schutzorientierte Leitbild durch das Advocacy-Modell. Seine Entstehung zeugt von der seinerzeitigen Durchschlagskraft der Advokaten-Koalition der grenzüberschreitenden Gewässerschützer. Mäding (1984) geht in diesem Zusammenhang auf die besondere Rolle und die besonderen Interessen des Landes Baden-Württemberg an der Entstehung des Bodensee-Leitbildes ein. Dadurch, dass der Kernraum Baden-Württemberg seit den 1960er Jahren von der Versorgung durch Bodenseewasser abhängig wurde, hatte das Land bereits 1975 ein "Gesamtkonzept für den Bodenseeraum" erstellt und hatte als 'Untertitel' im Bereich der Gewässerpolitik ein besonderes Interesse daran. Aus Sicht von „Stuttgart“ ist darum der Schutzgedanke für die Bodenseeregion aufgrund seiner Trinkwasserfunktion für die „Landeshauptstadt“ sehr hoch zu bewerten. In der Folge hat sich das eigentlich informelle Bodensee-Leitbild gerade für die räumliche Entwicklung sehr bewährt und hat in einem gewissen Umfang eine starke Bindungswirkung entfaltet, auch wenn diese eigentlich gesetzlich nicht bestand. So flossen die Ziele des Leitbildes z.B. hinsichtlich der seeabgewandten Bebauung vollumfänglich in die Bodenseeuferpläne der beiden baden-württembergischen Regionalplanungsverbände ein, wodurch diese Vorgaben bei der kommunalen Bauleitplanung zwingend zu berücksichtigen waren (vgl. Scherer 1993). Gleichzeitig wurden einzelne Ziele des Leitbildes auch durch verschiedene Gerichtsurteile quasi formalisiert, so unter anderem durch das Verwaltungsgericht Augsburg im Zusammenhang mit einer geplanten Yachthafen-erweiterung. Die Inhalte des Leitbildes wurden von den raumplanerischen Institutionen in der Bodenseeregion auch für konkrete Fachplanungen aufgegriffen und es wurden hier entsprechende grenzüberschreitende Konzepte erarbeitet, wie z.B. ein Rohstoffsicherungskonzept. Diese Konzepte wurden von den einzelnen raumplanerischen Institutionen aufgegriffen und in die jeweils eigenen verbindlichen Planungskonzeptionen, z.B. Richtpläne auf Schweizer Seite oder Regionalpläne nach deutschem Raumordnungsrecht aufgenommen und so implizit umgesetzt.

1994: LEITBILD DER INTERNATIONALEN BODENSEEREION

Anfang der 1990er Jahre kann, ausgehend von den Diskussionen in der Wissenschaft, insbeson-

dere im Umfeld der ETH Zürich, ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung festgestellt werden. An die Stelle von „technischen“ Planungskonzeptionen tritt zunehmend ein umfassend und integrativ ausgerichtetes Planungsverständnis (vgl. Lendi 1988). Dieses neue planerische Paradigma schlug sich auch in der grenzüberschreitenden Raumplanung in der Bodenseeregion nieder und es wurden entsprechende integrative Raumentwicklungskonzepte, wie z.B. das Strukturmodell Hochrhein (1991) oder das Impulsprogramm Eurégio Bodensee (1992), oft in breiten partizipativen Prozessen erarbeitet. Sie enthielten nicht nur planerische Vorgaben, sondern verfolgten alle einen klar projektorientierten Ansatz mit zahlreichen konkreten Entwicklungsprojekten. Inhaltlich standen nun meist Entwicklungsaufgaben im Fokus der räumlichen Planung und weniger die Verhinderung von Raumnutzungskonflikten.

Der gleiche Paradigmenwechsel kann beim Leitbild für die internationale Bodenseeregion aus dem Jahr 1994 festgestellt werden. Blatter & Scherer (2006) weisen darauf hin, dass nicht mehr die nationalstaatlichen Raumordnungskommissionen, sondern die Konferenz der Regierungschefs der Länder und Kantone das Leitbild erarbeitete und verabschiedete. Dies signalisierte die deutlich gewachsene Bedeutung und die politisch-inhaltlichen Neuausrichtung des Bodensee-Leitbildes im Kontext einer massiv intensivierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee seit Beginn der 1990er Jahre. Die Debatte um einen verstärkten Wettbewerb der Regionen im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes und die Lancierung der Gemeinschaftsinitiative Interreg durch die Europäischen Kommission zu Beginn der 1990er Jahre führten in der Bodenseeregion – wie in anderen europäischen Grenzregionen auch – zu einem Wettlauf um die institutionelle Besetzung des neu entstehenden politischen Raumes der Euregio Bodensee. Die Internationale Bodenseekonferenz IBK als quasi „staatliche“ Institution der grenzüberschreitenden Kooperation versuchte sich mit Hilfe des neuen Leitbildes als „Dachinstitution“ der Bodenseeregion zu positionieren.

Das „Bodensee-Leitbild“ der IBK besitzt, wie Blatter & Scherer (2006) aufzeigen, im Vergleich zum vorherigen Leitbild der Raumordnungskommission deutlich andere Ausgangspunkte, Ziele und inhaltliche Schwerpunktsetzungen: Während beim ersten Leitbild die grenzüberschreitenden Verflechtungen als Motiv zur Zusammenarbeit genannt werden, steht nun bei den Aufgaben des Leitbildes an vorderster Stelle, „die unverwechselbare Eigenart und die Besonderheit dieses Raumes unter den europäischen Regionen zu erhalten“ (IBK 1994: 8). Im Gegensatz zum ersten Leitbild ist es nicht mehr nur an die „Verantwortlichen in Politik

und Verwaltung“ gerichtet, sondern soll dazu beitragen, dass sich in der Bevölkerung ein „regionales Bodenseebewusstsein“ herausbildet (ebd.). Statt dem Schutz des Sees stehen nun die „grenzüberschreitende Kooperation als Grundlage der Regionalentwicklung“ und die Entwicklungsziele und -potentiale der Region am Anfang der Ausführungen. Die Leitsätze umfassen deutlich mehr Politikfelder als im ersten Leitbild. Zwar gibt es durchaus einige Kontinuitäten, insgesamt signalisiert das zweite Leitbild aber eine deutliche Abkehr von der Ausrichtung des ersten Leitbildes auf den Schutz des Sees durch die Steuerung der räumlichen Entwicklung hin zu einer Stimulierung der Entwicklungspotentiale der Bodenseeregion durch eine breite Mobilisierung der politisch-administrativen und gesellschaftlichen Akteure und durch verstärkte grenzüberschreitende Kooperation.

Was folgte, war eine gewaltige Entwicklung der nachbarschaftlichen Zusammenarbeit mit hunderten von Interreg-Projekten. Grenzüberschreitende Verflechtungen wurden nicht mehr nur räumlich oder kulturell verstanden (z.B. See, Landschaft, Umwelt, Verkehrswege, Kultur, Sprache). In den Fokus rückten andere Dinge wie die Vernetzung der Orte, an denen die Menschen Wissen produzieren und teilen, die Verflechtungen der Unternehmen untereinander sowie die Verbindungen in die Metropolräume wie Stuttgart, München, Zürich und weit darüber hinaus. Zunehmend gewann das Streben nach einer Wettbewerbsfähigkeit und nach der Inwertsetzung von Wachstumspotentialen die Oberhand.

Die thematische Ausweitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit manifestierte sich auch im Beitritt neuer Mitgliedsländer zur IBK: der beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden resp. Innerrhoden 1994 sowie der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein 1998 – was die Bodenseekooperation nicht nur um einen metropoliten Raum, sondern auch um eine vierte Nation bereicherte.

Für die grenzüberschreitende Raumplanung ist in dieser Zeit eine massive inhaltliche Veränderung der Aktivitäten festzustellen. Sie konzentrierte sich mehr auf konkrete Einzelprojekte, z.B. im Bereich des Öffentlichen Verkehrs, oder auf die Erarbeitung und Harmonisierung von Planungsgrundlagen. Wichtige Studien wurden u.a. im Rahmen von BodanRail 2020 oder im Rahmen des DACH+-Projektes erarbeitet. Dabei fällt auf, dass ab diesem Zeitraum für längere Zeit nur noch sehr begrenzt grenzüberschreitende planerische „Raumbilder“ entwickelt wurden, die anschließend Eingang in die teilregionalen Richt- oder Regionalpläne hätten finden können. Ein übergeordne-

tes und breit abgestütztes raumplanerisches Gesamtbild für die Bodenseeregion wurde vorerst nicht weiterverfolgt.

Die staatlichen Raumordnungskommissionen verloren an Schwung und die nationalen Akteure zogen sich mehr oder weniger komplett aus der Gestaltung der Grenzregion zurück. An ihre Stelle trat ab 2000 die durch die kantonalen und regionalen Planungsstellen getragene „Raumordnungskommission Bodensee“ (ROK-B), welche ihrerseits eng mit der IBK zusammenarbeitete. Die ROK-B umfasst zusätzlich zum Gebiet der IBK auf Schweizer Seite die Kantone Graubünden und Glarus sowie auf deutscher Seite die Landkreise Waldshut, Schwarzwald-Baar, Tuttlingen und das Ostallgäu. Gemäß Statut soll mit der ROK-B „die Zusammenarbeit im Bereich der räumlichen Ordnung und Entwicklung intensiviert werden, damit gemeinsame Synergien erkannt und die Chancen der Region besser wahrgenommen werden können“ (ROK-B 2011). Zudem wird seit 2018 zwischen der ROK-B und der IBK eine Leistungsvereinbarung auf Grundlage eines konkreten Arbeitsprogrammes für jeweils zwei Jahre abgeschlossen. Somit besteht eine formalisierte und verbindliche Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen und regionalen Raumplanungsbehörden in der Bodenseeregion.

2008: LEITBILD IBK

Nach einer Phase der starken Projektorientierung, intensiveren Vernetzung und der räumlichen Ausweitung sah sich die Bodenseeregion auch mit einer zunehmend internationalisierten Wirtschaft und einem intensiveren Standortwettbewerb der Regionen konfrontiert. Mit dem „Leitbild der Internationalen Bodensee-Konferenz für den Bodenseeraum“ (2008) wollte man deshalb die Stärken der benachbarten Räume auf kreative Art und Weise verbinden und einen Orientierungsrahmen mit Gesamtblick auf die Bodenseeregion schaffen (IBK 2008). Das Leitbild versuchte den Spagat zwischen einer Vision für die Bodenseeregion und einer realitätsnahen Leitschnur mit klaren Zielen und Maßnahmen für die Handlungsfelder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die kommenden zehn Jahre. Vorrangig richtete sich das Leitbild an die Arbeitsgremien der IBK sowie als Selbstverpflichtung an die eigenen Verwaltungen der Mitglieder. Zugleich wurde auch der Beitrag aller regionalen Akteure und der Menschen in der Region zu einer positiven Entwicklung betont. Daher richtete sich die IBK mit dem Leitbild explizit auch an Parlamente, Städte und Gemeinden, Verbände und an die Kooperationen der Wirtschaft.

Das Leitbild aus 2008 enthält Leitsätze und Zielsetzungen für acht Handlungsfelder, ergänzt

durch einen separaten Maßnahmenkatalog mit Impulsprojekten, der periodisch aktualisiert wurde (2010, 2013). Darunter waren Vorhaben wie die Erweiterung der Hochschulverbunds „Internationale Bodensee-Hochschule“, die Intensivierung des grenzüberschreitenden Wissens- und Technologietransfers oder neue Akzente in Bereichen wie Klimaschutz und Energie.

Im Handlungsfeld „Raumentwicklung“ des Leitbilds wurden etwa Grundlagenprojekte wie „Raumbeobachtung Bodensee“ oder zum „Europäischen Verflechtungsraum Bodensee“ verankert. Dazu sollte insbesondere das Interreg-Projekt „Zukunft der Raumentwicklung im Grenzraum Deutschland-Österreich-Schweiz-Liechtenstein“ der ROK-B einen Beitrag leisten, das konzeptionelle Gesamtsichten zum Bodenseeraum entwickeln und Möglichkeiten zur Integration in die Raumplanung der Projektpartner aus der gesamten Grenzregion Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein schaffen sollte.

Innerhalb dieses Projektes wurden wichtige Datengrundlagen und Grundlagenstudien für die Abstimmung der räumlichen Planung über die Grenzen hinweg geschaffen. Ein wichtiger Diskussionspunkt dabei waren die Überlegungen, ob und in welchem Umfang die Bodenseeregion als Metropolitanregion bezeichnet werden kann und ob dieser Raum über die entsprechenden metropolitanen Funktionen verfügt. Parallel zu den Arbeiten innerhalb der ROK-B und der IBK sind in diesem Zeitraum im Rahmen des Schweizer Agglomerationsprogrammes des Bundes mit den Agglo-Programmen Kreuzlingen-Konstanz, Rheintal und Werdenberg auf einer kleinregionalen Ebene mehrere räumliche Entwicklungsprojekte entstanden. In diesen Programmen wird auf der kommunalen Ebene über die Grenzen hinweg bei Fragen der Siedlungsentwicklung und der Verkehrspolitik zusammengearbeitet, entsprechende Strategien werden entwickelt und konkrete Projekte umgesetzt.

2017: LEITBILD IBK

Mit dem „Leitbild der IBK für die Bodenseeregion“ schlug die IBK im Jahr 2017 einen neuen Weg für ihre strategische Steuerung ein. Künftig sollten zwei zentrale Elemente kombiniert werden: Erstens das längerfristige „Leitbild für die Bodenseeregion“ mit den Grundprinzipien der Zusammenarbeit und Leitsätzen für die zukünftige Entwicklung der Region bis 2030; zweitens die IBK-Strategie mit Schwerpunkten und strategischen Maßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation und der IBK für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahre.

Durch diesen neuen Aufbau änderte sich die strategische Führung der IBK von einer Leitbildsteuerung mit festem Zeithorizont hin zu einem laufenden Strategieprozess mit Steuerung in kürzeren Zeiträumen. Die Führung wird dabei klar der Regierungschefkonferenz zugedacht. Bereits im Erarbeitungsprozess wurden aber regionale Anspruchsgruppen in Form von Expertengesprächen, Online-Umfragen, Strategieworkshops und Anhörungsverfahren einbezogen.

Das Leitbild enthält neben Grundprinzipien der Zusammenarbeit auch vier Leitsätze mit den Zielvorstellungen zur Bodenseeregion 2030, darunter ein Leitsatz zur „vielfältigen Raumstruktur und zukunftsfähigen Verkehrsanbindung“. Um diese Vision zu erreichen, wurden insgesamt acht strategische Schwerpunkte für die nächsten vier bis fünf Jahre formuliert und von den Regierungschefs beschlossen. Zu jedem Schwerpunkt sind dabei mögliche strategische Projekte genannt, die nach und nach ausgearbeitet werden (siehe Abbildung 4).

Für die Auswahl der strategischen Projekte und ihrer periodischen Wirkungsbetrachtung wurden Kriterien in den Bereichen Zielerreichung, Orientierung, Sichtbarkeit, Nachhaltigkeit und Machbarkeit beschlossen. Die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zur Beurteilung durch die politischen Gremien werden durch die jeweiligen Fachkommissionen der IBK bereitgestellt und im operativen Leitungsgremium (Ständiger Ausschuss) gewichtet und priorisiert.

Der Leitsatz zur vielfältigen Raumstruktur und zur zukunftsfähigen Verkehrsanbindung lautet: „Die Region zeichnet sich durch ein Städtetz und ein Netz von Natur- und Kulturlandschaften von herausragendem Rang aus. Die Raumentwicklung ist grenzüberschreitend abgestimmt und verfolgt den Grundsatz einer haushälterischen Bodennutzung. Die Siedlungsentwicklung soll nach innen erfolgen und ist ausgerichtet auf Lebensqualität sowie Energieeffizienz. Die Region ist optimal an internationale Verkehrsnetze angebunden und verfügt über ein leistungsfähiges und über Grenzen vernetztes Verkehrssystem, das an den Mobilitätsbedürfnissen der Gesellschaft ausgerichtet ist.“

Die zugeordneten strategischen Stoßrichtungen sind die „Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen für Raum und Verkehr“ sowie die „Verbesserungen der Rahmenbedingungen der Verkehrsanbindung durch grenzüberschreitende Abstimmung von Planungen und Initiativen“.



Abbildung 4: Die vier Leitsätze und die strategischen Schwerpunkte des IBK-Leitbilds 2017
Quelle: IBK 2017

Der aktuelle planerische Ansatz: Vom Leitbild zum Raumbild

Entsprechend dem neuen strategischen Ansatz der IBK werden die Aussagen des übergeordneten Leitbilds und der Strategie als Projektauftrag für die entsprechenden Kommissionen der IBK weiter konkretisiert: mit einem strategischen „Zielbild Raum und Verkehr“ sollen wieder abgestimmte „Raumbilder“ mit Blick auf die gesamte Grenzregion entstehen und vor allem gemeinsame Eckpunkte formuliert werden, wie sich die Bodensee-region räumlich auf längere Sicht entwickeln soll. Die Grundlage für ein solches „Zielbild Raum und Verkehr Bodensee“ sind die bestehenden räumlichen Konzeptionen und Planungen der Länder, Regionen und Kantone. Die Beweggründe für ein solches Projekt sind einer Lagebeurteilung zum IBK-Strategieprozess zu entnehmen: in der Bodenseeregion steigt die Flächennachfrage kontinuierlich, ebenso nehmen Konflikte zwischen Siedlung, Gewerbe, Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus tendenziell zu. Die metropolitanen Funktionen sind vorhanden, gehäuft im Raum Zürich, aber auch in den weiteren Knoten des Städtetetzes Bodensee. Sie sind aber verteilt im Bodenseeraum, untereinander noch wenig vernetzt und tragen so wenig zur Gesamtentwicklung bei.

Um diese Gesamtwirkung zu verbessern, haben die IBK-Regierungschefs die Raumordnungskommission Bodensee (ROK-B) zusammen mit der IBK-Kommission Verkehr beauftragt, ein räumliches Referenzbild für die Einbettung der verschiedenen Projekte zu entwickeln, das die wesentlichen Elemente aus den bestehenden Raumkonzeptionen und Vorhaben der Mitgliedsländer aufnimmt. Bis Mitte 2021 soll ein diskussionsfähiges Zwischenergebnis vorliegen, in dem Ziele und Handlungsbedarf für einzelne Raumtypen benannt und in Karten illustriert werden. Exemplarisch hierfür ist die in Abbildung 5 dargestellte erstmalige Abbildung der funktionalen Räume in der Bodenseeregion.

Seine richtungsweisende Wirkung für die Mitgliedsländer der IBK und die Regionen im IBK-Raum soll das Zielbild durch den Beschluss der Regierungschefs erhalten. Zugleich stellt das Zielbild explizit keine rechtliche Verpflichtung dar. Es wird also eine spannende Frage sein, inwiefern es gelingt, mit dem „Zielbild Raum und Verkehr“ aus einer Gesamtopitik der Raumentwicklung im Grenzraum konkrete Impulse in die konzeptionellen und rechtlichen Planungsgrundlagen der Bodenseeregion zu integrieren.

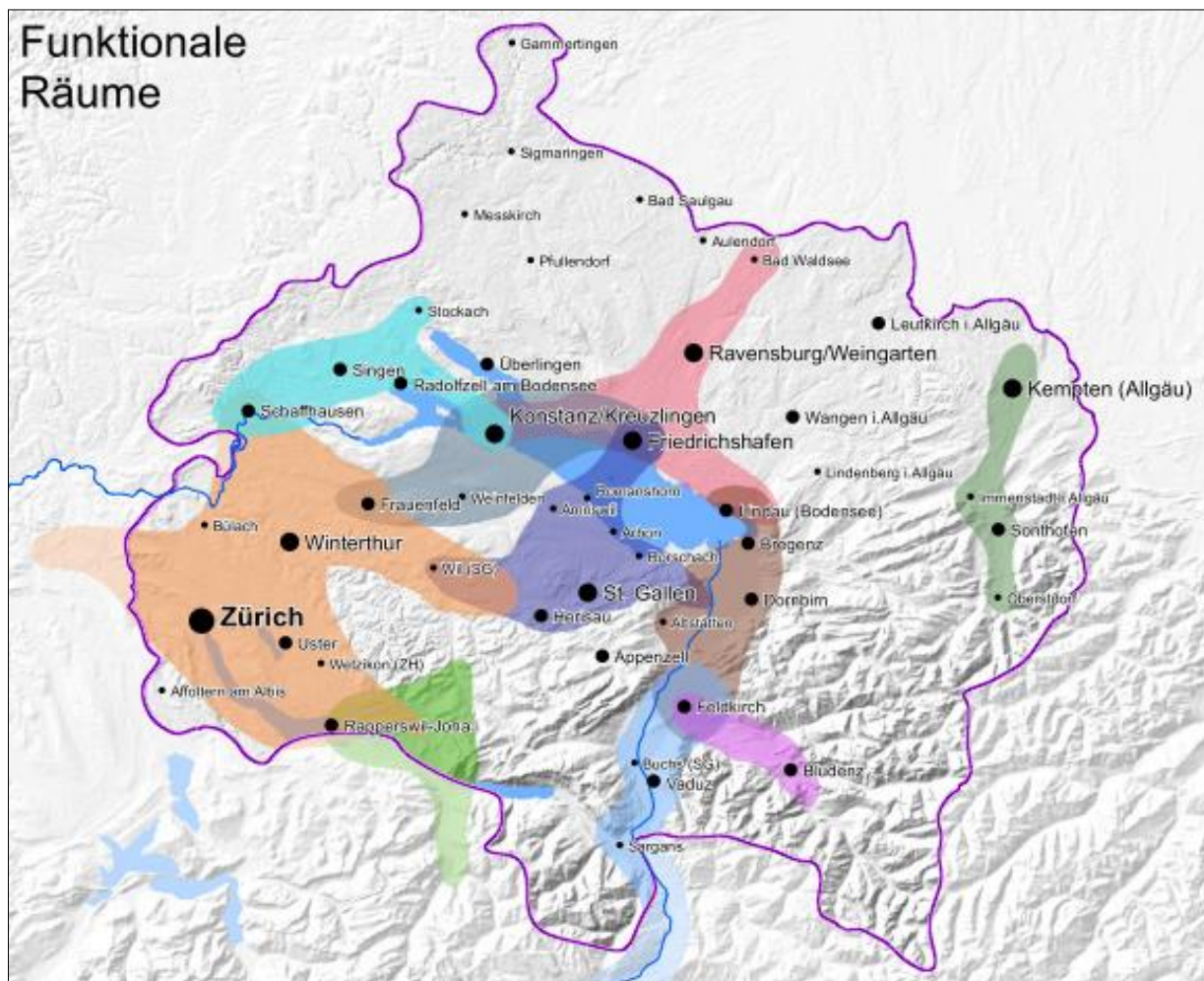


Abbildung 5: Funktionale Räume in der Bodenseeregion
 Quelle: IBK/ROK 2021, Kartographie RVHB

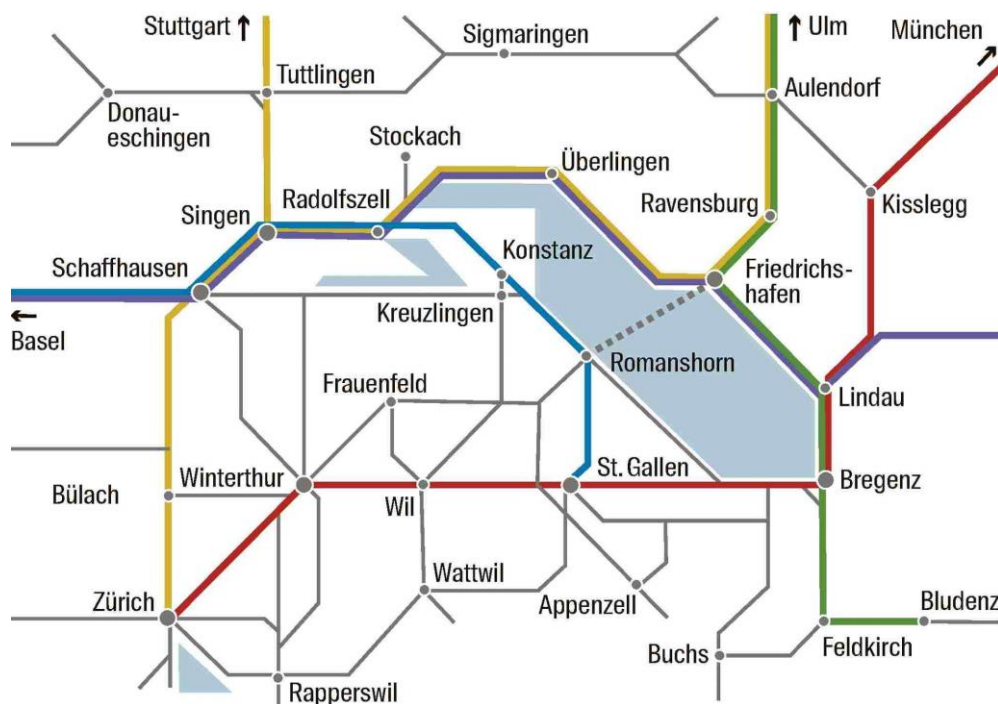


Abbildung 6: Vision eines Städtetetzes Bodensee im Schienenverkehr
 Quelle: sma in IBK 2020

Ein wichtiges politisches Anliegen der IBK für das Zielbild ist die Verbindung der beiden Themen Raum und Verkehr. In dem parallel zum Zielbild gestarteten IBK-Projekt BODANRAIL 2040 werden dessen Aussagen in ein neues längerfristiges Zielkonzept im Schienenpersonenverkehr für die Grenzregion übersetzt (siehe Abbildung 6). Dabei wird an dem aus dem Jahr 2000 stammenden Vorgängerprojekt BodanRail 2030 angesetzt und dessen überholtes Angebotskonzept mit einem ganz neuen Ansatz weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang werden konkrete Angebotsziele im Öffentlichen Verkehr definiert, für deren Umsetzung eine konsequente und zielgerichtete Abstimmung der nationalen Eisenbahnplanungen zwischen den Bodenseeanrainern erreicht werden soll. Erste Erfolge zeichnen sich bereits ab, indem ab Ende 2021 mit der „S7“ eine lange fehlende S-Bahn-Verbindung zwischen der Ostschweiz, Vorarlberg und dem bayrischen Lindau über die Grenze sowie vielfältige Anschlussmöglichkeiten realisiert werden können.

Eine Stärke des neuen Ansatzes liegt darin, dass mit dem „Zielbild Raum und Verkehr“ seit längerer Zeit wieder Raumbilder aus einer bodenseeweiten Gesamtsicht entstehen. Trotz aller Unterschiedlichkeit der bestehenden Philosophien und Rechtsgrundlagen in der Raumplanung in D-A-CH-FL kann dies funktionieren, weil man durch die langjährige Kooperation der regionalen Raumplanungsstellen auf sehr gute Datengrundlagen und auf ein Vertrauensverhältnis bauen kann. Als weitere Stärke könnte sich herausstellen, dass die IBK weitere grenzüberschreitende Akteure mit ins Boot nimmt, allen voran die Parlamentarier der Länder und Kantone, die in der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz (IPBK) zusammengeschlossen sind. Die IPBK hat sich bereits in der Entwicklung des Zielbilds Raum und Verkehr eingebracht (IPBK 2018).

Wie die vermeintliche Schwäche der fehlenden Verbindlichkeit des Zielbilds zum Tragen kommt, wird sich zeigen. Eine höhere Verbindlichkeit wäre jedenfalls nur durch eine entsprechende Rechtsgrundlage zu erreichen, was mit Aufwand und längeren Zeiträumen verbunden wäre, da sich die Rechtssysteme in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz teils erheblich unterscheiden.

Eine Bewertung von 50 Jahren grenzüberschreitender räumlicher Planung

Die Bodenseeregion ist eine der wenigen Grenzregionen, die auf eine über 50-jährige Geschichte der (institutionalisierten) grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der räumlichen Planung zurückblicken kann. Über den gesamten Zeitverlauf

zeigten sich immer wieder ähnliche Themen, mit denen die Raumplanung in der Bodenseeregion konfrontiert war: Wie geht man mit zunehmenden Raumnutzungskonflikten um? Wie kann der Flächenbedarf für die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung gedeckt werden? Wie kann der Natur- und Landschaftsschutz in der Bodenseeregion gewährleistet werden? Diese Fragen waren schon vor fast 100 Jahren aktuell und haben in allen Teilregionen der Bodenseeregion bis heute nichts von ihrer Relevanz eingebüßt.

Es stellt sich die Frage, ob die Raumplanung in der Bodenseeregion und hier vor allem die grenzüberschreitende Kooperation der Raumplaner nun „erfolgreich“ war und ob es gelungen ist eine „ausgewogene und abgestimmte räumliche Entwicklung“ zu gewährleisten. Grundsätzlich kann dazu festgehalten werden, dass es in der Bodenseeregion bislang gut gelungen ist, konstruktiv mit dem Spannungsfeld von Raumnutzung und Raumschutz umzugehen. Trotz der über den gesamten Zeitraum überdurchschnittlich hohen Nachfrage nach Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsflächen konnten auch die sensiblen und wertvollen Landschafts- und Naturräume weitgehend vor einer ausufernden Zersiedlung geschützt werden. Die Diskussionen über die Ausweisung der Bodenseeregion als UNESCO-Weltkulturlandschaft vor einigen Jahren zeigen eindrücklich, welche hohe Qualität die Landschaft der Bodenseeregion (immer) noch hat. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass in einzelnen Teilräumen der Region deutlich gegenläufige Entwicklungen festzustellen sind. Verantwortlich hierfür waren aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die jeweils nationalen Planungsbehörden auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene. Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass auch durch die Kooperation der Raumplaner über die Grenzen hinweg wichtige Impulse für die nachhaltige Raumentwicklung in der Bodenseeregion gesetzt werden konnten.

Betrachtet man diese Zusammenarbeit über den Zeitverlauf der vergangenen 50 Jahre, so zeigen sich zwei interessante Erkenntnisse: Zum einen spiegelten sich die jeweiligen „Moden“ in der Raumplanung sehr deutlich auch in den inhaltlichen Ausrichtungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wider, wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt wurde und worauf auch Blatter & Scherer (2006) bereits hingewiesen haben. Zum anderen zeigt sich, dass diese „Moden“ innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Raumplaner immer relativ frühzeitig aufgenommen wurden und so die Bodenseeregion in vielen Themen der räumlichen Planung zu einer Vorreiterregion geworden ist. Exemplarisch kann dies am Beispiel des Bodenseeleitbildes von 1984 aufgezeigt werden, aber

auch von dem aktuellen Zukunftsbild „Raum und Verkehr“ können solche Impulse erwartet werden. Ratti (1993) entwickelte ein Bild von Grensräumen als Kontaktzonen, bei denen Innovation für den Gesamtgrenzraum dadurch entsteht, dass Ideen über die Grenzen hinweg ausgetauscht werden und so Neues in den einzelnen Teilräumen entstehen kann. Genau dies zeigt sich bei der Zusammenarbeit der Raumplaner innerhalb der ROK-B, in dem neuartige Themen, die in den jeweiligen nationalen Expertenkreisen diskutiert werden, über die Grenzen hinweg diffundieren und so mittelbar Eingang in die jeweiligen teilregionalen Raum- und Regionalplanungsvorgaben erhalten haben. Gleichzeitig zeigt sich auch, dass die grenzüberschreitenden Kooperationen sich nicht nur auf die Teilhabe der „offiziellen“ Behördenvertreter beschränkt haben, sondern dass hier oftmals auch Vertreter aus den entsprechenden Wissenschaftssystemen beteiligt waren und so schnell neue Ideen Eingang in diese grenzüberschreitenden Diskussionen erhalten haben. Eine große Rolle für diesen fruchtbaren Wissenstransfer spielten einige Modellprojekte, die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten im Bereich der räumlichen Planung in der Bodenseeregion durchgeführt wurden. Dazu gehören mehrere Modellvorhaben der Raumordnung der deutschen Bundesraumordnung, etwa zu überregionalen Kooperationsräumen oder zu metropolitanen Grenzregionen, aber auch Studien zum Grenzraum im Rahmen von ESPON, der ARL oder der ÖROK (vgl. u.a. BMVBS 2011, ESPON 2021, Scherer & Gutjahr 2012). Innerhalb dieser Modellprojekte trafen sich regionale Planungsexperten aus den Behörden rund um den Bodensee mit Vertretern aus der Wissenschaft und privaten Planungsbüros. Intensive Diskurse zu neuen Themen der räumlichen Planung waren die Folge. Gleichzeitig sind so auch enge persönliche Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren über die Grenzen hinweg entstanden. Auf dieser Grundlage waren die Kooperationen schnell in der Lage, neue Themen auf

die Agenda zu bringen und bei Bedarf in grenzüberschreitenden Projekten zu vertiefen. Aktuelles Beispiel ist ein Interreg-Projekt zu Klimawandel und -anpassung in der Raumplanung im DACH+ Raum. Erleichtert wurde dieser „Innovationsaustausch“ auch durch die Tatsache, dass durch die Kooperationen meist neuartige Themen aufgegriffen wurden. Auch dass die Modellprojekte von nationalen oder europäischen Einrichtungen initiiert wurden, war dem Entstehen des Austauschs eher förderlich. Scherer (2006) spricht im Zusammenhang mit innovativer Regionalentwicklung von „structural holes“ oder von „political opportunity structures“, wodurch innovative Projekte erleichtert werden. Genau dies zeigt sich auch bei der grenzüberschreitenden Kooperation der Raumplaner:innen in der Bodenseeregion.

Ebenfalls hilfreich war es, dass von Seiten der Politik immer wieder recht klare Vorgaben hinsichtlich eines „Zukunftsbildes“ für die Bodenseeregion formuliert wurden. Im Sinne einer normativen Grundlage kann sich auch die grenzüberschreitende Raumplanung an diesem übergeordneten Bild orientieren und versuchen, dieses im jeweils eigenen planungsrechtlichen Rahmen entsprechend umzusetzen.

Die Erfahrungen aus der 50-jährigen Geschichte der Planungskoooperation Bodenseeregion haben aber auch gezeigt, dass wenn ein politisch abgestütztes „Zukunftsbild“ fehlt oder zu abstrakt bleibt, eine grenzüberschreitende Raumplanung keine tragfähige Basis hat. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass jede erfolgreiche grenzüberschreitende Raumplanung ein übergeordnetes Zukunftsbild, das durch die Dachstrukturen der Grenzregion politisch legitimiert ist, als Referenzrahmen braucht. Je stabiler die grenzüberschreitenden Planernetzwerke sind und je offener sie für Neues sind, desto besser funktioniert die grenzüberschreitende Abstimmung der Raumplanung – selbst wenn, wie im Bodenseeraum, völlig unterschiedliche Rechtssysteme bestehen.

LITERATUR

- Blatter, J. & Scherer, R. (2006): Die Bodenseeleitbilder - Spiegel der grenzüberschreitenden. In Brennpunkt Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit; Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik, S. 281-292.
- Bullinger, D. (1977): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet. Konstanz: Universität Konstanz
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) "Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen", Berlin.
- DACH+ (2017): Raumübersichten DACH+, o.O.
- DenkRaumBodensee (2020): Die Zukunft der Bodenseeregion. Ideen aus sechs Bürgerdialogen, Kreuzlingen

- Drexler, A.M. (1980): Umweltpolitik am Bodensee Baden-Württemberg, Konstanz: Universitätsverlag.
- ESPON 2021 (Hrsg.): LAKES. Spatial progress and integrated development opportunities of large lakes in Europe. Interim Report. Luxembourg.
- Fricke, C. (2015): Spatial Governance across Borders Revisited: Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions, in: *European Planning Studies*, Vol. 23, No. 5, 849-870.
- IBK (2008): Leitbild der Internationalen Bodensee-Konferenz für den Bodenseeraum. Konstanz: IBK-Geschäftsstelle.
- IBK (2017): Leitbild und Strategie der Internationalen Bodensee-Konferenz für die Bodenseeregion. Konstanz: IBK-Geschäftsstelle.
- IBK (2020): IBK-Jahresbericht 2019: 10 Nachbarn – 1 Raum. Konstanz: IBK-Geschäftsstelle.
- IBK/ROK-B (2021): Vernehmlassungsentwurf zum „Zielbild Raum und Verkehr für die internationale Bodenseeregion“. Konstanz: IBK-Geschäftsstelle.
- IHK Bodensee-Oberschwaben (2021): Intelligente und nachhaltige Transformation in der Bodenseeregion. Wettbewerbsbeitrag zur Region 2030, Weingarten.
- Lendi, M. (1988): Grundriss einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Leuenberger, Th. & Walker, D. (1992): Euroregion Bodensee - Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Impulsprogramm, Gutachten im Auftrag der deutschen, österreichischen und schweizerischen Bundesländer und Kantone der Bodenseeregion, St. Gallen.
- Mäding, H. (1984): Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung? in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 6, S. 265-271.
- Müller-Schnegg, H. (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Hallstadt: Rosch.
- Pallagst, K. & Hartz, A. (2018): Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen, in: Pallagst, K.; Hartz, A. & Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Arbeitsberichte der ARL 20, Hannover.
- Partzsch, D. (1984): Das Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet, ein Beitrag zur Lösung der grenzüberschreitenden Raumordnungsprobleme des Bodenseegebietes, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 6, S. 262-265.
- Ratti, R. (1993): How can existing barriers and border effects be overcome? A theoretical approach. In: Cappelin, R. & Batey, W. (Hrsg.): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, London, S. 60-69.
- Scherer, R. (1994): Der Einfluss der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung. Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluationsdiskussion in der Raumplanung. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer
- Scherer, R. (2006): Regionale Innovationskoalitionen: Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen. Beiträge zur Regionalwissenschaft, Band 6. Bern: Haupt Verlag.
- Scherer, R. (2017a): Eine Grenzregion als Wachstumsregion - was man von den Governance-Strukturen der Bodenseeregion lernen kann. In Heintel, Martin; Musil, Robert & Weixlbaumer, Norbert (Hrsg.): *Grenzen - Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 237-255.
- Scherer, R. (2017b): Überlegungen zur Optimierung des Governance-Systems der Internationalen Bodensee-Konferenz. Unveröffentlichtes Manuskript. St.Gallen.
- Scherer, R. & Blatter, J. (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltbereich. Erklärungen und Empfehlungen; in: EURES discussion paper, Nr. 34; Freiburg i.Br.: EURES.
- Scherer, R. & Gutjahr, M. (2012): Die Bodenseeregion: Eine Wachstumsregion im Vorborgenen, in: Kauffmann, Albrecht & Rosenfeld, Martin T.W. (Hrsg.): *Städte und Regionen im Standortwettbewerb, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238*, Hannover, S. 255-272.
- Scherer, R. & Schnell, K.-D. (2002): Die Stärke schwacher Netze. Entwicklung und aktuelle Situation der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der Regio Bodensee. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Baden-Baden: Nomos, S. 502-518.
- Scherer, R. & Wullschleger, N. (2016): Die (wirtschaftlichen) Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums. IMP-HSG Universität St.Gallen.
- Scherer, R. (Hrsg.) (2016): Bodensee 2030. Ein Blick in die Zukunft der Region. IMP-HSG Universität St.Gallen.
- Schnell, K. -Dieter & Scherer, R. (2014): Die Regio Bodensee – grenzüberschreitende Kooperation als Netzwerkmanagement: Die Region Bodensee – ein multifunktionaler Grenzraum. Berlin: Bundesministerium des Innern.

- Türke, Klaus (1984): Das Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet, Einführung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 6 (1984), S. 261.
- Zumbusch, K. & Scherer, R. (2015): Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Cooperations. Social Sciences, 4(3): 499–519.

ADRESSEN

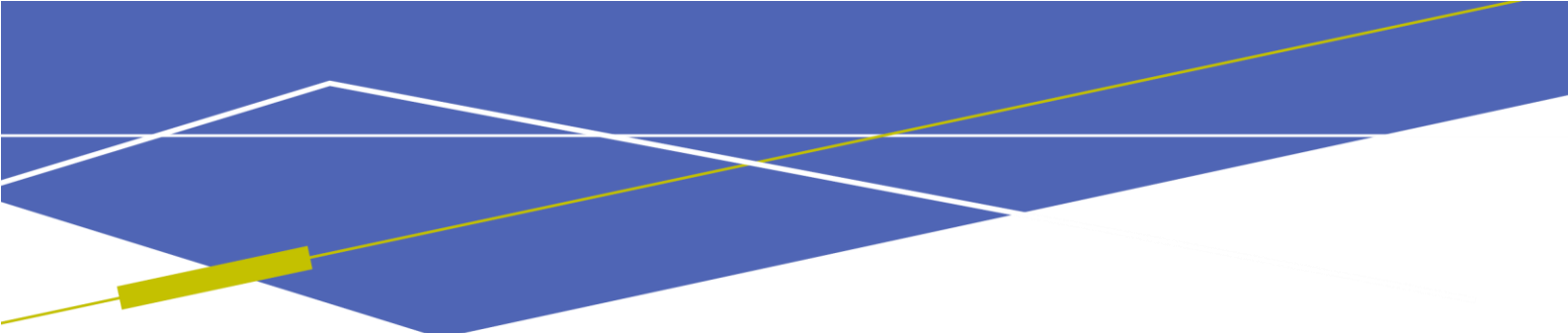
Dr. Roland Scherer, Direktor,
Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St.Gallen
Dufourstrasse 40, CH-9000 St.Gallen

Klaus-Dieter Schnell, Geschäftsführer
Internationale Bodenseekonferenz
Bücklestrasse 3e, DE-78467 Konstanz

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

DR. ROLAND SCHERER geboren 1965 in Markdorf (D). Studium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz (1986-1992). Im Jahre 2006 staatswissenschaftliche Promotion zum Thema Regional Governance an der Universität St. Gallen. Von 1992 bis 1997 Projektleiter am EURES-Institut für regionale Studien in Europa (Freiburg i. Br.) in den Bereichen Regionalentwicklung, grenzüberschreitende Kooperation und EU-Strukturfondsförderung. Lehrbeauftragter für Regionalökonomie an der Universität St. Gallen und an der Universität Konstanz (2007/2008). Seit 2000 Leiter der Abteilung Regionalwirtschaft, seit 2006 Vize-direktor und seit 2011 Direktor am heutigen Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG. Initiator und Leiter des DenkRaumBodensee, einem grenzüberschreitendem ThinkTank für die Bodenseeregion. Zahlreiche Publikationen, Forschungs- und Lehrerfahrung sowie langjährige Beratungs- und Projektleitungserfahrung in den Themenfeldern Regionalpolitik, Standortmanagement, Organisationsentwicklung, Wirkungsmessung und Evaluation von Förderprogrammen. Aufsichtsratsmitglieder Internationalen Bodensee Tourismus GmbH, Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL Akademie für Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Mitglied der strategischen Begleitgruppe des Schweizer Bundesrates für die Entwicklung des Berggebietes.

KLAUS-DIETER SCHNELL geboren 1964, Studium der Politikwissenschaft und der Psychologie an der Universität Konstanz (M.A.) und Nachdiplomstudium Raumplanung an der ETH Zürich (Dipl.-NDS ETHZ in Raumplanung). Ab 1991 tätig in Forschungs- und Beratungsprojekten zur Raum- und Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung und Tourismus. 1996-1998 Forschungsassistent am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, 1998-2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im Kompetenzzentrum Regionalwirtschaft am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG) der Universität St. Gallen. 1998-2007 Geschäftsführender Partner bei SSWP Beratung für Kommunal- und Regionalentwicklung in Ravensburg und Konstanz. Seit Mai 2007 Geschäftsführer der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) und Leiter der IBK-Geschäftsstelle mit Sitz in Konstanz. Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL Akademie für Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.



Die Strategieentwicklung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel für die Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027

Annika van Bebbber

Für die Interreg-Förderperiode von 2021 bis 2027 benötigen bayrisch-österreichische Euregios einen strategischen Rahmen, der die zentralen grenzüberschreitenden Herausforderungen der jeweiligen Region identifiziert und die Grundlage für die Förderung der Euregios durch Interreg bildet. Dieser strategische Rahmen muss zukünftig bei der Auswahl von grenzüberschreitenden Projekten, die die Euregios im Rahmen von Interreg in ihrer Entwicklung, Antragstellung und Umsetzung unterstützen, berücksichtigt werden. Dieser Aufsatz analysiert die erstmalige Aufstellung einer Strategie für die Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel für die Interreg-Förderperiode von 2021 bis 2027. Dazu wird die Euregio ZWK und ihr Gebiet zunächst vorgestellt und ihre thematischen Herausforderungen für die Zukunft dargelegt. Der Fokus liegt dann auf der Analyse des Inhalts, Kontextes und Prozesses der Strategieentwicklung im Herbst und Winter 2020 und der Onlinebeteiligung von regionalen Schlüsselakteur:innen bei der Strategieentwicklung.

Strategieentwicklung, Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel, Interreg 2021-2027, Partizipation

Développement de la stratégie de l'Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel au cours de la période de financement Interreg 2021 à 2027

Ce document analyse le développement d'une stratégie pour l'Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel pour la période de financement Interreg de 2021 à 2027 en présentant d'abord l'Euregio ZWK et son territoire et en soulignant ses défis thématiques pour l'avenir. L'accent est ensuite mis sur l'analyse du contenu, du contexte et du processus d'élaboration de la stratégie en automne et en hiver 2020 et sur la participation en ligne des acteurs clés régionaux à l'élaboration de la stratégie.

Développement de la stratégie, Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel, Interreg 2021-2027, Participation

Strategy development for the Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel in the Interreg funding period from 2021 to 2027

For the Interreg funding period from 2021 to 2027, Bavarian-Austrian Euregios need a strategic framework that identifies the key cross-border challenges of the region. This strategy forms the basis for the funding through the European Union and has to be considered when selecting the next cross-border projects for the

Euregio. This paper analysis the strategy development for the Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel for the new Interreg funding period from 2021 to 2027. First the Euregio ZWK and its territory will be introduced and its thematic challenges for the future are outlined. The focus of the paper lies on the analysis of the content, context and process of the strategy development in autumn and winter 2020 and the online participation of regional key actors.

Strategy development, Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel, Interreg 2021-2027, participation

ZITIERVORSCHLAG

Van Bebber, A. (2022): Die Strategieentwicklung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel für die Interreg-Förderperiode 2021-2027. In: *Borders in Perspective UniGR-CBS Themenheft*. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Vol. 7, S. 89-104, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Einführung

„Grenze kann auch Abgrenzung heißen. Und Abgrenzung ist der Nährboden für Vorurteile, Misstrauen und Berührungängste. Doch in den Städten und Gemeinden der Grenzregionen beginnen die Menschen, Kontakte zu knüpfen und gemeinsame Interessen zu erkennen. Daraus erwachsen Partnerschaft und Kooperation“ (Rogall-Grothe 2014: 4).

Durch die Europäische Integration und das Verschwinden von harten Grenzen durch die Realisierung des europäischen Binnenmarktes gibt es heutzutage fast überall in Europa grenzüberschreitende Kooperation (Kiefer 2014: 10; Perkmann 2003: 153; Brunn / Schmitt-Egener 1998: 12). Grenzen werden nicht mehr als Barriere, sondern als Potenzial für die Kooperation zwischen unterschiedlichen Behörden und Bürger:innen gesehen (Kiefer 2014: 11). Denn in den Grensräumen bestehen funktionale Abhängigkeiten und Verflechtungen, die sich nicht mit den politischen Grenzen decken (Perkmann 2003: 156; Scott 2005: 408). Deswegen besteht die Notwendigkeit, diese politischen und administrativen Grenzen zu überwinden, um räumliche Zusammenhänge zu erkennen und Lösungen für Entwicklungsprobleme dieser Räume zu finden (Scott 2005: 409). Allerdings entwickelt sich derzeit ein zunehmender Trend zum Nationalismus, was sich durch den Brexit, aber auch durch die Maßnahmen zum Schutz vor COVID-19 zeigt (Frankenberger 2016; Koch / Riedel 2020). Einzelne Staaten fokussieren sich verstärkt auf ihre eigenen Angelegenheiten und rücken von der Gemeinschaft der Europäischen Union ab (Frankenberger 2016). Dies wird auch zu Zeiten der COVID-19 Pandemie deutlich, als Mitgliedstaaten wieder Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen einführen (Lehmann 2020). Von den Grenzschießungen sind besonders die Grenzregionen betroffen, weil Menschen durch die Einschränkung der Freizügigkeit nicht mehr zu ihren Arbeitsstellen im Nachbarland pendeln können (ebd.). Positiv herauszustellen ist aber auch, dass besonders an der deutsch-französischen Grenze Krankenhäuser COVID-19 Patient:innen des jeweiligen Nachbarstaates aufnehmen (Ärzteblatt 2020). Offene Grenzen und grenzüberschreitende Kooperation sind deswegen für die Verwirklichung der Werte der EU sehr wichtig (Kiefer 2014: 11, 13). Die Kooperation kann nicht nur einen Beitrag für die Grenzregionen leisten, sie sorgt auch für Völkerverständigung, Stabilität und Solidarität innerhalb der EU (ebd.: 13).

Ein bekanntes Instrument zur grenzüberschreitenden Kooperation ist die Gemeinschaftsinitiative Interreg, welche zum Ziel hat, gemeinsame

Herausforderungen in Grenzregionen zu bewältigen und Trennwirkungen von Grenzen zu überwinden (Scott 2005: 411; Interreg Österreich – Bayern 2015a; Ritter 2009: 114). Im Rahmen des Programms können Projekte gefördert werden, die sich durch grenzüberschreitende Kooperation auszeichnen (Interreg Österreich – Bayern 2015b). Zur Implementierung des Interreg-Programms und für die Umsetzung der Projekte in der Region sind Euregios, auch Europäische Regionen genannt, zuständig (Scott 2005: 412; Euregio ZWK 2020b). Euregios sind grenzüberschreitende kommunale Zusammenschlüsse, die meist in Form von Vereinen mit der angrenzenden Nachbarregion kooperieren (ebd.). Durch die Euregios werden die Projekte vor Ort koordiniert und die Ziele und Ideen der Europäischen Union den Bürger:innen nähergebracht (Euregio ZWK 2020a). Mit dem Beginn der neuen Interreg-Förderperiode im Jahr 2021 bestehen vor allem hinsichtlich eines übergreifenden strategischen Rahmens neue Anforderungen an die Euregios.

Forschungsfragen und -methoden

Ziel dieses Beitrags ist es, die Strategieerstellung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel und ihren Beteiligungsprozess für die Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027 zu analysieren. Vor diesem Hintergrund wird folgende Forschungsfrage beantwortet: Wie funktioniert die Strategieentwicklung von Euregios für die neue Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027 in der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel?

Um einen Überblick zu geben, geht dieser Beitrag zunächst auf die Gemeinschaftsinitiative Interreg und seine Änderungen in dem Programmraum Österreich-Bayern in der neuesten Förderperiode 2021 bis 2027 ein. Weiterhin wird die Bedeutung von Akteur:innen bei der regionalen Strategieentwicklung aufgezeigt. Der zweite Teil dieses Beitrags fokussiert sich auf die Euregio ZWK. Hierbei wird dargelegt, vor welchen thematischen Herausforderungen die Euregio ZWK steht und welche Akteur:innen in der Strategieerstellung beteiligt werden und an welcher Stelle thematische Schwerpunkte liegen. Abschließend wirft der Beitrag einen kurzen Ausblick auf die Zukunft der Euregio ZWK. Zur Erarbeitung der Forschungsergebnisse und Beantwortung der Forschungsfrage wurde eine Mischung aus verschiedenen qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden verwendet. Zum einen wurden drei teilnehmende Beobachtungen von Online-Workshops zur Entwicklung der Strategie der Euregio durchgeführt. Wichtig ist dabei, dass es sich bei einer Beobachtung um eine selektive Wahrnehmung handelt, bei



Abbildung 1: Die sechs bayrisch-österreichischen Euregios im Programmraum Österreich-Bayern
Quelle: Fohim et al. 2018: 14.

deren Durchführung nicht alle Informationen wahrgenommen werden (Häder 2019: 322). Beim ersten Workshop am 08.10.2020 identifizierten die Teilnehmer:innen drei Themen als Grundpfeiler für die Strategie der Euregio, während bei drei weiteren Themenworkshops im November und Dezember zu den Themen Wissen / Bildung / Forschung, Naturraum / Umwelt / Klima und Tourismus / Kultur / Lebensraum Ziele und Projekte gesammelt wurden (Euregio ZWK 2020g: 8-11). Der Schwerpunkt der Beobachtung lag auf der inhaltlichen Erarbeitung der jeweiligen Thematik und der Interaktion und Beteiligung der Teilnehmer:innen.

Zum anderen wurden leitfadengestützte Expert:inneninterviews mit Petra Dolenga und Sabine Weizenegger geführt. Petra Dolenga ist Mitarbeiterin der Euregio ZWK und für die Organisation der Workshops zuständig. Das Interview wurde im Anschluss an den ersten Strategieentwicklungsworkshop geführt, um diesen direkt evaluieren zu können. Das zweite Interview wurde mit der Workshopmoderatorin Sabine Weizenegger vom Unternehmen ‚Akteure und Regionen‘ geführt, um vertieft auf die Strategieentwicklung und die Strategieworkshops einzugehen.

Interreg und Programmänderungen in der Förderperiode 2021-2027

Die Gemeinschaftsinitiative Interreg wurde 1990 durch die Europäische Kommission entwickelt und besteht in der Förderperiode V von 2014 bis 2020 aus dem Teil A grenzüberschreitende Kooperation, Teil B transnationale Kooperation und Teil C interregionale Kooperation (Europäische Kommission 2020a; Deppisch 2007: 61). Interreg V-A fördert 60 verschiedene grenzüberschreitende Förderprogramme, zu denen auch der Interregprogrammraum Österreich-Bayern gehört (siehe Abb. 1; Interreg Österreich – Bayern 2015b). Die Programmräume entwerfen dabei Kooperationsprogramme mit spezifischen, auf die Regionen angepassten Prioritäten und Zielen, auf dessen Grundlage Projekte gefördert werden können (ebd.). Für die einzelnen Programmräume aus Interreg A bedeutet die neue Interreg-Förderperiode, dass sie ein neues regionsspezifisches Kooperationsprogramm aufstellen müssen (Interreg Österreich – Bayern 2020b). Im Programmraum Österreich-Bayern, zu dem die Euregio ZWK angehört (siehe Abb. 1), treten folgende Änderungen in Kraft: Zunächst wurden für die neue Förderperiode von 2021 bis 2027 aufbauend auf den Herausforderungen der Programmregion neue Prioritätenachsen und spezifische Ziele entwickelt (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-

Bayern 2020: 14). Der Programmraum steht vor mehreren verschiedenen Herausforderungen, welche auch die gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands bestimmen (ebd.: 4, 13). Zum einen kennzeichnet sich der Programmraum durch ein Bevölkerungswachstum, welches meist in den Städten vorzufinden ist (ebd.: 4). Dieses wird auch durch eine Zuwanderung von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft bedingt (ebd.: 5). Zum anderen werden durch den demographischen Wandel die Einwohner:innen älter und es bilden sich mehr Einpersonenhaushalte (ebd.: 4f.). Weiterhin sind die Bekämpfung des Klimawandels und der Schutz sensibler Ökosysteme eine wichtige globale Aufgabe (ebd.: 13). Auch die COVID-19- Pandemie stellt die grenzüberschreitende Kooperation vor große Herausforderungen hinsichtlich ihrer Umsetzung und Koordination von grenzüberschreitenden Veranstaltungen und hinsichtlich resultierender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen (Interreg Österreich – Bayern 2020a; Chilla / Weizenegger 2020: 57f.).

Wichtigste regionsspezifische Herausforderung ist die bergige Topografie, welche die unterschiedlichen Teilregionen hinsichtlich ihrer Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur prägt und voneinander abgrenzt (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2020: 4). Die Region steht besonders vor der Herausforderung, wirtschaftliche Disparitäten zwischen den Teilregionen auszugleichen und einen drohenden Fachkräftemangel abzuwenden (ebd.: 13). Durch die Attraktivität als Urlaubsziel besteht in Zukunft die Gefahr von ‚Overtourism‘ (ebd.). ‚Overtourism‘ bedeutet, dass durch den Massenandrang von Tourist:innen Nutzungskonflikte entstehen und die Lebensqualität der Einheimischen und die Aufenthaltsqualität der Tourist:innen negativ beeinflusst wird (ebd.; Hospers 2019: 20). Aufbauend auf diesen Herausforderungen wurden die Prioritätsachsen und der Titel des Programms ‚zukunfts-fähig – nachhaltig – integriert‘ entworfen (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2020: 14). Unter Priorität eins ‚Zukunfts-fähig‘ werden Disparitäten abgebaut, um den Programmraum in Innovation und Wirtschaft zu positionieren, während Priorität zwei ‚Nachhaltig‘ einen nachhaltigen Programmraum, der die Biodiversität stärkt und dem Klimawandel vorbeugt, anstrebt (ebd.). Priorität drei und vier wollen ein gemeinsames und integriertes Vorgehen stärken, um die Lebensqualität zu sichern und gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklungsprozesse zu beginnen (ebd. 14f.).

Außerdem gibt es Änderungen bei den verschiedenen Projekten, die auf Grundlage der Prioritäten und Ziele entwickelt werden (ebd.: 35). Zum einen werden als kleinste Kategorie sogenannte people-

to-people Projekte eingeführt, welche bis zu einem Betrag von 5.000€ gefördert werden (ebd.). Dies sind kleine Maßnahmen, die lokale Begegnungen unterstützen und grenzüberschreitende Kooperation verdeutlichen (ebd.: 35). Im Rahmen eines people-to-people Projektes könnte beispielsweise ein grenzüberschreitender Marathon oder ein Schüleraustausch durchgeführt werden (Dolenga 09.10.2020: 500-502, 508). Zum anderen wird es neben Kleinprojekten mit einer Fördersumme von 35.000€ auch Mittelprojekte mit einer Fördersumme bis 100.000€ geben (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2020: 35; Dolenga 09.10.2020: 309-313). Als letzte Kategorie können obstacle-Projekte durchgeführt werden, welche dem Abbau von Grenzhindernissen aktiv begegnen und beispielsweise ein grenzüberschreitendes ÖPNV-Ticket umfassen (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2020: 35). Durch die Änderung der Projektstruktur ergeben sich zum einen prozedurale Herausforderungen für die Euregios, aber zum anderen auch neue Möglichkeiten für die einzelnen Euregios, vielfältigere Projekte und die grenzüberschreitende Vernetzung zu fördern (ebd.).

Für die Unterstützung bei der Antragstellung und Umsetzung der Projekte des Interregprogramms sind Euregios zuständig. Der Begriff Euregio wird oftmals als Abkürzung von Europaregion verwendet und ist ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von unterschiedlich organisierten grenzüberschreitenden europäischen Zusammenschlüssen auf kommunaler und regionaler Ebene (Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2005: 16). Euregios verfolgen das Ziel, die jeweiligen Grenzregionen zu stärken und die europäische Idee auf regionaler Ebene umzusetzen (ebd.: 16, 27). Weiterhin beabsichtigen sie, Netzwerke und Vertrauen aufzubauen, Barrieren in Grenzräumen abzubauen und gemeinsame Probleme zu lösen (ebd.: 27; Jurczek 2006: 53). Euregios können auf vielfältige Weise institutionalisiert sein und besitzen unterschiedliche Handlungskompetenzen (Deppisch 2007: 57-62). Sie unterscheiden sich im Grad ihrer Komplexität, in ihren Verflechtungen und in der Qualität ihrer Vernetzung und Kooperation (Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2005: 22). Sie sind aber wichtige Institutionen zur Vermittlung des europäischen Gedankens und zur Verbesserung der Lebensqualität in Grenzregionen (ebd.: 27; Deppisch 2007: 63). In der neuen Interreg-Förderperiode müssen die Euregios eine Strategie entwickeln, die die zentralen grenzüberschreitenden Herausforderungen der jeweiligen Region identifiziert und somit die Grundlage für die Förderung der Euregio durch Interreg bilden (Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2020: 34f.). Diese Strategie soll

an bereits vorhandene Strategiepapiere der Region anknüpfen und mit Entwicklungsträgern der Region zusammen entwickelt werden (ebd.: 35). Somit ist die wichtigste Änderung in der Interreg-Förderperiode von 2021 bis 2027, dass Euregios und die Projekte, die sie betreuen, zukünftig einen strategischen Rahmen benötigen (Beritelli 2020: 5).

Regionale Strategieentwicklung

Strategische Planung ist ebenso wie der Begriff der Strategie sehr vieldeutig und wird in unterschiedlichen Kontexten verschieden definiert (Kühn 2010: 87; Wiechmann 2008: 2, 12). Grundsätzlich sind Strategien Konzepte, welche Prioritäten setzen und einen Orientierungsrahmen für Akteur:innen bilden (Wiechmann 2008: 1). Es kann sich dabei um Leitbilder, Programme, Visionen, Pläne oder Zielkataloge handeln (ebd.: 13). Seinen Ursprung hat der Strategiebegriff im Militär, von wo aus er zunächst auf das Management von Unternehmen und dann in den 80er Jahren in den USA auf die öffentliche Verwaltung übertragen wurde (Kühn 2010: 86; Wiechmann 2018: 2610). Die europäische Debatte zu strategischer Planung im öffentlichen Sektor startete erst in den 90er Jahren und sah strategische Planung als Mittel, um die Defizite unkoordinierter Fachplanungen und Planungen durch Projekte zu überwinden (ebd.: 2611). Wichtig für eine Strategieentwicklung ist es, je nach Situation und Kontext, einen passenden Mittelweg für die Strategieentwicklung zu finden (Wiechmann 2008: 61). Nach Healey entstehen Strategien dynamisch über eine bestimmte Zeit, was aber nicht zwingend Schritt für Schritt geschehen muss (Healey 2007: 185f.). Weithin sind Strategien selektiv und fokussieren sich auf bestimmte Streitpunkte und lassen andere Themen außen vor (ebd.). Wichtig für die Strategieentwicklung ist auch die Einbeziehung und Überzeugung verschiedener Akteur:innen aus unterschiedlichen Netzwerken (ebd.: 182, 186). Um die Erfolge oder Probleme eines Strategieentwicklungsprozesses und der daraus entstehenden Strategie beurteilen zu können, werden Analysekonzepte benötigt. Diese dienen zur weiteren Untersuchung des Strategieentwicklung der Euregio ZWK. In der Strategieforschung haben sich dazu die drei Analysedimensionen Kontext, Inhalt und Prozess herausgebildet (Wiechmann 2008: 89f.). Jeder Kontext ist einzigartig und fungiert als ein statischer Rahmen, welcher die Inhalte und den Prozess der Strategieentwicklung strukturiert (ebd.: 90; de Wit / Meyer 2010: 10). Die Dimension Inhalt beschreibt den normativen Inhalt von Entscheidungen und Strategieentwicklung, während

die Prozessdimension den Verlauf der Strategieentwicklung und die dabei geschehenden Entscheidungs-, Willensbildungs- und Implementationsprozesse untersucht (Wiechmann 2008: 89f.). Die Prozessdimension untersucht auch, wer in die Strategieentwicklung involviert ist und zu welchem Zeitpunkt die Strategie erstellt wird (ebd.; de Wit / Meyer 2010: 5). Zur Reduzierung der Komplexität fokussieren sich Strategieanalysen in der Forschung meist auf eine der drei Dimensionen und dabei zumeist auf den Prozess oder den Inhalt (Wiechmann 2008: 90; de Wit / Meyer 2010: 6.). Wichtig ist allerdings, dass strategische Entscheidungsprozesse aufgrund ihrer wechselseitigen Beeinflussungen nur durch die Betrachtung aller drei Dimensionen erklärt werden können und deswegen bei einer Analyse die anderen Dimensionen auch zumindest untergeordnet betrachtet werden (ebd.; ebd.). Im Kontext der regionalen Strategieentwicklung kennzeichnen sich die drei Dimensionen durch Paradoxien (Wiechmann 2008: 243). Die Dimension des Inhaltes bewegt sich beispielsweise in einem Spannungsfeld zwischen Integration von verschiedenen Themen, um als gesamträumliche Strategie zu wirken und der Selektion von Themen (ebd.: 246). Weiterhin kann eine Strategie zu einer inhaltlichen Assimilation oder Diversifizierung der entsprechenden Region führen (ebd.: 217). Im Zuge der Globalisierung passen sich Regionen an die fortschreitenden Veränderungen und den internationalen Wettkampf an oder versuchen, durch Besonderheiten hervorstechen (ebd.). Ein Gegensatz der Prozessdimension ist beispielsweise der Ein- oder Ausschluss von Akteur:innen (ebd.: 248).

Strategieentwicklung in einer Region ist eine Herausforderung, weil Regionen aus vielen verschiedenen komplizierten Verflechtungen und Knotenpunkten bestehen, die sich gerade in Zeiten der Globalisierung ausprägen (Healey 2007: 171, 186; Wiechmann 2008: 91). Durch die europäische Integration und neue Fördermöglichkeiten durch europäische Strukturfonds und den technischen Fortschritt erlangen Regionen einen Bedeutungszuwachs (Wiechmann 2008: 91; Benz / Kilper 2018: 858). Allerdings sind deutsche Regionen meist schwach institutionalisiert und verfügen über wenige Ressourcen, weswegen Strategien nur bei Bedarf aufgestellt werden (Wiechmann 2008: 108). Eine Strategieentwicklung bedarf vielfältiger Organisation, weil viele verschiedene Akteur:innen der Region aufeinandertreffen und verschiedene administrative Ebenen zusammenarbeiten müssen (Healey 2007: 171, 186). Die Einbindung von Akteur:innen ist ein wichtiges Element bei regionaler Strategieentwicklung, um demokratische Legitimität und die Akzeptanz der Strategie in der Gesellschaft zu gewährleisten

(Healey 2007: 186; Kühn 2010: 93). Außerdem bedarf es eines Regionalbewusstseins und eines guten Informationsaustausches, damit Zusammenarbeit möglich ist und Alleingänge von bestimmten Akteur:innen vermieden werden. (Wiechmann 2008: 122f). Meist handelt es sich bei den Teilnehmer:innen an regionaler Strategieentwicklung um Organisationen und nicht um Individuen, weil diese eine zu hohe Distanz zur regionalen Ebene besitzen und eine Bürger:innenbeteiligung mit den vielen Einwohner:innen einer Region schwer umzusetzen ist (ebd. 119). Zu den Beteiligten an regionaler Strategieentwicklung zählen öffentliche Teilnehmer:innen, wie Kommunalpolitiker:innen und die Verwaltung, und private Akteur:innen, wie Vereine, Unternehmen und Interessengemeinschaften (ebd.: 117). Die Macht und Steuerungsmöglichkeiten liegen dabei meist bei den öffentlichen Stakeholdern, wie der Verwaltung und den Landräten. (Wiechmann 2008: 119f.; Kühn 2010: 95). Die Verwaltung steuert zum einen den Prozess der Strategieentwicklung und erarbeitet fachliche Grundlagen (Wiechmann 2008: 120; Kühn 2010: 91). Alle Teilnehmer:innen an Strategieentwicklungsprozessen sind durch ihre persönlichen Fähigkeiten und Handlungsorientierungen geprägt (Deppisch 2007: 18). So ergeben sich unterschiedliche Handlungsspielräume, die in Kombination mit unterschiedlichen Interaktionsformen, wie Kooperation oder Egoismus, Einfluss auf die Strategie haben (Mayntz / Scharpf 1995: 52, 57). Eine Untersuchung dieser vielfältigen Zusammenhänge kann sich sehr komplex gestalten (ebd.: 50). Strategieentwicklung ist durch die verschiedenen Meinungen und Interessen konfliktgeladen und führt nicht immer zu einer erfolgreichen Strategie (Healey 2007: 171). Durch den Prozess bilden sich allerdings neue Kontakte und Netzwerke, die für andere Aufgaben und die weitere Entwicklung der Region oder weitere Netzwerke nützlich sein können (ebd.: 186). Abschließend lässt sich sagen, dass Akteur:innen eine wichtige Bedeutung für den regionalen Strategieentwicklungsprozess haben. Form und Mitwirkungsmöglichkeiten der Akteur:innen unterscheiden sich allerdings je nach Kontext, Situation und vorhandenem Machtgefüge. Deswegen ist jede regionale Strategieentwicklung individuell und einzigartig (de Wit / Meyer 2010: 7).

Fallbeispiel der Euregio ZWK

Die Euregio ZWK wurde 1998 nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union gegründet und ist für den Landkreis Garmisch-Partenkirchen auf bayrischer Seite und den Planungsverband

Zwischentoren des Bezirk Reuttes und das Seefelder Plateaus auf österreichischer Seite zuständig (Euregio ZWK 2020a; Euregio ZWK 2020b; Deppisch 2007: 132). Die österreichischen Gebiete sind nur durch den Landkreis GAP miteinander verbunden, sodass die Euregio auf Deutschland ausgerichtet ist (siehe Abb. 2; Fohim et al. 2018: 20). In der Region lebten im Jahr 2017 ca. 100.000 Menschen, von denen 85.000 auf bayrischer Seite, 6.200 im Planungsverband Zwischentoren und 8.500 auf dem Seefelder Plateau lebten (ebd.; Dolenga 09.10.2020: 131f.). Die Euregio ist demnach durch eine ungleiche Verteilung der Bevölkerung und Fläche gekennzeichnet (Fohim et al. 2018: 20). Bei der gesamten Region handelt es sich um einen ländlich geprägten Raum, der trotzdem eine positive Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung aufweist (Dolenga 2020b: 4; van Bebber 2020a: 53, 114-116). Das Karwendel- und Wettersteingebirge bilden eine Barriere zwischen dem bayrischen und den österreichischen Teilgebieten und erschweren die Erschließung und Mobilität, da nur wenige Straßen durch das Gebirge führen (ebd.: 4; ebd.: 51f.). Das Gebiet kennzeichnet sich durch viele Schutzgebiete und ist wegen dieser Schutzgebiete und der Gebirgslandschaft eine beliebte Region für Tourist:innen (van Bebber 2020a: 63-65). Der wirtschaftliche Fokus der Region liegt neben dem Tourismus in der Chemie- und Maschinenbauindustrie und der Herstellung von Futter und Nahrungsmitteln (ebd.: 64f., 68-70).

Die Euregio ZWK hat getreu ihres Grundsatzes „grenzübergreifend Menschen verbinden“ (Euregio ZWK 2020c) zum Ziel, einen attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum in ihrer Region zu erreichen und grenzübergreifende Kooperation zu fördern (ebd.). Zu ihren Aufgaben gehört die grenzübergreifende Programmraumentwicklung, die Unterstützung bei der Programmumsetzung und der Kleinprojekteservice (Euregio ZWK 2020a). Dazu zählen die Organisation von Veranstaltungen, Medienarbeit und die Betreuung bei der Antragstellung und Umsetzung von Kleinprojekten (ebd.). Organisiert ist die Euregio ZWK als vertraglich fixierte, grenzüberschreitende Arbeitsgemeinschaft mit einer Geschäftsstelle in Garmisch-Partenkirchen (Euregio ZWK 2020d). Insgesamt handelt es sich bei der Euregio ZWK im Vergleich mit den anderen fünf bayrisch-österreichischen Euregios um eine gebiets- und bevölkerungsmäßig kleine Euregio mit begrenzten Ressourcen (Fohim et al. 2018: 20f.).

Von 2014 bis 2020 hat die Euregio ZWK 14 sehr vielfältige grenzüberschreitende Kleinprojekte unterstützt (Euregio ZWK 2020e). Sechs dieser Projekte sind dem Themenbereich Bildung und vier

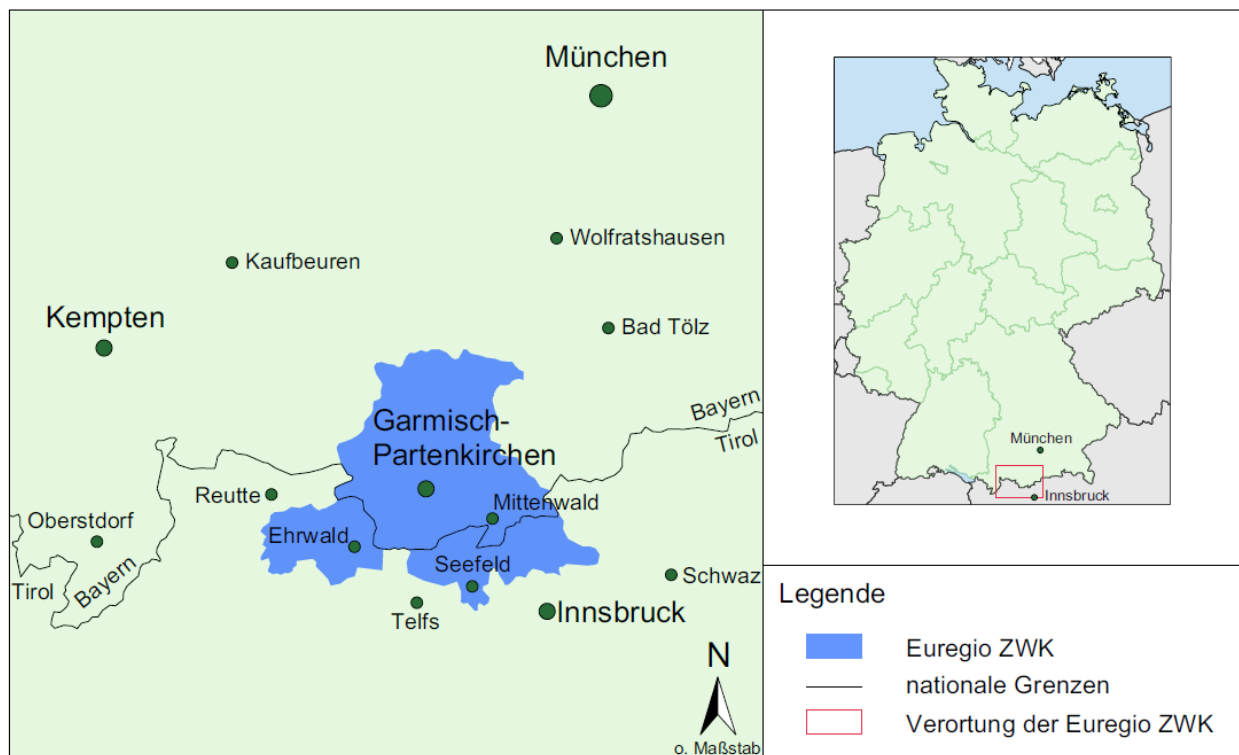


Abbildung 2: Gebiet der Euregio ZWK

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Chilla / Weizenegger 2020: 11; Euregio ZWK 2020g: 3.

dem Themenbereich Kultur zuzuordnen (ebd.; Dolenga 09.10.2020: 28-30, 44). Daneben gibt es aber auch Projekte in den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Mobilität (Euregio ZWK 2020e). Die Projekte reichen von der Verbesserung des ÖPNVs, der Einrichtung eines Frauenforums bis zur Aufarbeitung der grenzüberschreitenden Bergbaugeschichte (ebd.). Neben einer Vielfalt von Projekten gibt es auch eine Vielfalt von Akteur:innen, die in die Projekte eingebunden sind (ebd.). Am häufigsten werden Projekte von Gemeinden oder Landkreisen initiiert (ebd.). Neben den Akteur:innen aus Politik und Verwaltung engagieren sich auch private Akteur:innen wie Tourismusverbände, die Feuerwehr oder die Naturparke (ebd.; Deppisch 2007: 136). Im Rahmen des Kleinprojektes zur Grundlagendatenermittlung der Euregio wurden die Verflechtungen der in Projekten formell engagierten Projektpartner:innen in unterschiedlichen Themenbereichen analysiert und verortet, ob die Teilnehmer:innen aus dem Gebiet der Euregio selbst oder aus externen Gebieten stammen (Chilla / Weizenegger 2020: 38-42). Im Vergleich zwischen den Kleinprojekten der Interreg-Förderperiode 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 steht fest, dass letzterer Förderperiode mehr Akteur:innen engagiert sind und diese auch im Vergleich zur vorherigen Förderperiode öfter aus externem Gebiet kommen (ebd.: 41). Die meisten Beteiligten sind in den Bereichen Tourismus, Kultur, Gesellschaft und Soziales eingebunden, gefolgt von Umwelt und Raumentwicklung

(ebd.: 42). Diese Themengebiete sind auch durch eine hohe Vernetzung zu externen Akteur:innen geprägt (ebd.). Wenige interne und externe Stakeholder und Verflechtungen sind in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft und Forschung und Governance zu finden (ebd.). In diesen Themengebieten können durch eine Mobilisierung von weiteren Interessierten und eine bessere Verbindung zwischen diesen in Zukunft mehr Projekte entstehen (ebd.). Die Verflechtungen und die Anzahl an Akteur:innen spiegelt sich auch in den realisierten Projekten wider, welche zum Großteil den Themenbereichen Bildung und Kultur zuzuordnen sind (Chilla / Weizenegger 2020: 41f.; Dolenga 09.10.2020: 28-30, 44). Für die Strategieentwicklung ist zu entscheiden, ob als Themenschwerpunkte für die Strategie Bereiche mit guter Vernetzung ausgewählt werden oder eine Konzentration auf schwächere Themenfelder mit wenigen Akteur:innen und Vernetzungen erfolgt (Euregio ZWK 2020g: 4).

HERAUSFORDERUNGEN UND POTENZIALE DER EUREGIO ZWK

Aus den vorliegenden regionsspezifischen Gegebenheiten lassen sich für die Zukunft der Euregio ZWK Herausforderungen, aber auch Potenziale ableiten. Als ein Potenzial gilt das anwachsende Netzwerk aus „kooperationswillige[n] Akteure[n]“ (Chilla / Weizenegger 2020: 59), welche sich in

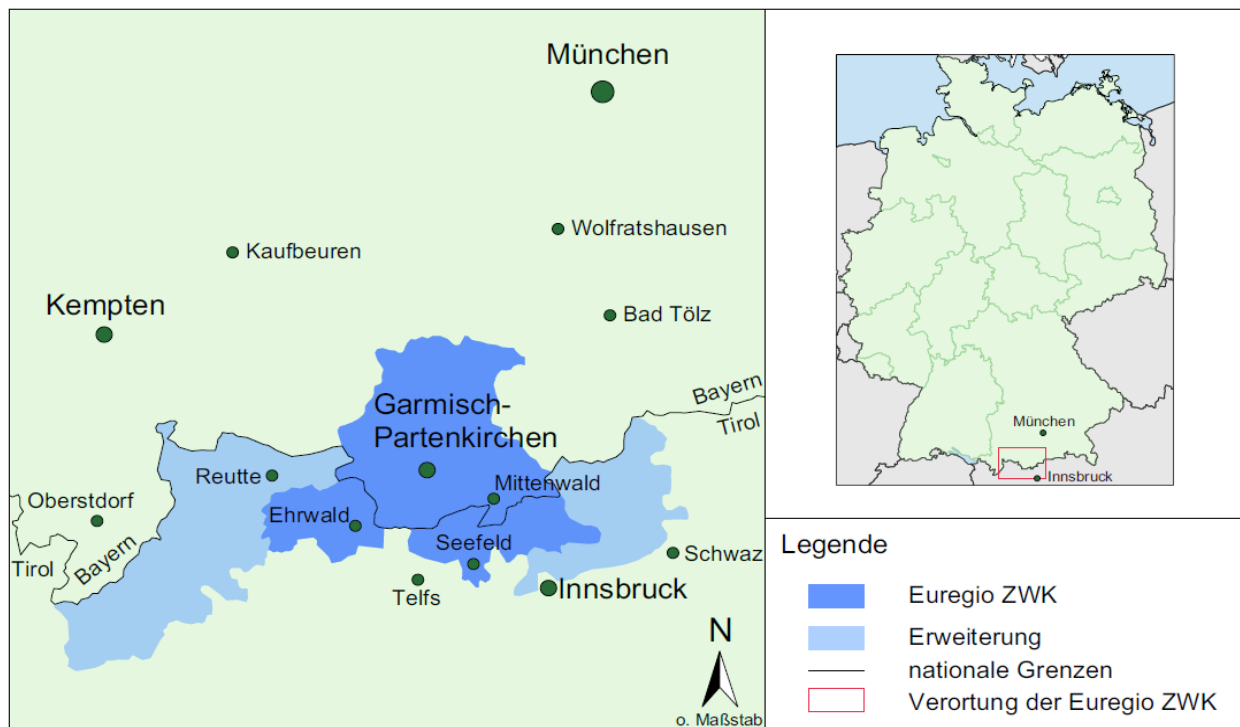


Abbildung 3: Erweiterung des Gebiets der Euregio ZWK Ende 2020

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Chilla / Weizenegger 2020: 11; Euregio ZWK 2020g: 3

grenzüberschreitenden Projekten engagieren und somit einen Beitrag zur grenzüberschreitenden Vernetzung leisten (ebd.: 59-61). Dies spiegelt sich im Anstieg der Verflechtungen und Anzahl von Akteur:innen im Vergleich der vorherigen zur heutigen Förderperiode wider (ebd.: 41). Durch die neu eingeführten people-to-people Projekte sind in der kommenden Förderperiode auch mehr Bürger:innenbegegnungsaktivitäten möglich, welche die Sichtbarkeit der Euregio und ihrer grenzüberschreitenden Kooperation bei den Bürger:innen und potenziellen neuen Akteur:innen erhöhen können (Dolenga 09.10.2020: 475f., 495-503). Ein weiteres Potenzial für die Euregio besteht in ihrer Ende 2020 durchgeführten Gebietserweiterung (ebd.: 123-125, 143; siehe Abb. 3). Durch die Erweiterung vergrößert sich das Gebiet der vorher sehr kleinen Euregio und das zuvor bestehende Ungleichgewicht der Einwohner:innen zu Gunsten der deutschen Seite wird relativiert (ebd.: 123-128). Das Seefelder Plateau wird flächenmäßig um den gesamten Naturpark Karwendel ergänzt, während das Außerfern nun nicht mehr nur den Planungsverband Zwischentoren einschließt, sondern den gesamten Bezirk Reutte (ebd.: 129-135). So werden ca. 32.000 Einwohner:innen Teil des Gebietes der Euregio ZWK (ebd. 132f.). Das Außerfern ist dann Teil der Euregio ZWK und der Euregio via Salina, weil zu beiden Euregiogebieten Verflechtungen bestehen und diese im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation gestärkt werden (ebd.: 157-162, 168-170). Diese Erweite-

rung kann die Entwicklung der Euregio ZWK positiv beeinflussen, da nun mehr Gemeinden und Einwohner:innen Teil der Euregio sind und es somit mehr potenzielle Akteur:innen gibt, die sich in Projekten engagieren können (ebd.: 129-132). Allerdings bedeutet ein größeres Gebiet auch mehr Aufwand und Verantwortung für die Mitarbeiter:innen der Euregio, weil in diesen Gebieten Werbemaßnahmen durchgeführt werden müssen und potenziell mehr Projektanträge eingereicht werden (ebd.: 326-328). Dieser entstehende Mehraufwand knüpft an die Herausforderung an, dass die Euregio über wenig Ressourcen verfügt (Fohim et al. 2018: 21, 36). So besitzt die Geschäftsstelle der Euregio nur eine Vollzeitstelle, welche viele verschiedene Aufgaben erfüllt und dafür über vielfältige Kompetenzen verfügen muss (Dolenga 09.10.2020: 329f; Fohim et al. 2018: 36). Dementsprechend bleibt wenig Kapazität für Zusatzaufgaben, die neben den notwendigen Aufgaben durchgeführt werden können (Fohim et al. 2018: 39). In der letzten Interregevaluation des bayrisch-österreichischen Programmraums wurde auch angemerkt, dass unter anderem die Euregio ZWK sich auf die Vorgaben von Interreg fokussiert und wenig über das Programm hinausdenkt (ebd.: 32). Dies lässt sich allerdings mit den geringen Ressourcen der Euregio und der Abhängigkeit von Interreg-Mitteln erklären (ebd.: 21, 56). In Zukunft muss die Euregio einen eigenen Weg zwischen einer Fokussierung auf Interreg oder einer vermehrt eigenständigeren Position in der Region wählen (ebd.: 57).

Die Euregio ZWK steht aber auch vor einigen deutschlandweiten und regionsspezifischen Herausforderungen, die auch die gesamten bayrisch-österreichischen Euregios betreffen. Dazu zählen die COVID-19-Pandemie, der Klimawandel und der demographische Wandel (Chilla / Weizenegger 2020: 59). Besonders die COVID-19-Pandemie erschwert aktuell die grenzüberschreitende Kooperation aufgrund der Grenzschließungen sehr, weil grenzüberschreitende Treffen weder für die Euregiomitarbeiter:innen noch für Projekte in Präsenz möglich sind. Auch das schnell wechselnde Pandemiegeschehen macht Planungen für zukünftige Treffen in Präsenz schwierig, weil hierbei immer die Gefahr einer kurzfristigen Absage besteht (Dolenga 09.10.2020: 61-67, 84, 392-402). Spezifisch für die Region der Euregio ZWK sind die Gefahr des ‚Overtourism‘ durch die Attraktivität als Urlaubsregion und der Fachkräftemangel durch Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte (Chilla / Weizenegger 2020: 59). Außerdem erschwert das bergige Relief die Erreichbarkeit zwischen den Tälern (ebd.). In einer Analyse der Euregio ZWK aus dem Jahr 2007 weist Deppisch darauf hin, dass innerhalb der Region vermehrt ein kommunales und nicht regionales Denken vorzufinden ist (Deppisch 2007: 142). Als sogenanntes „Kirchturmdenken“ (ebd.: 137) beschränkt sich die Reichweite der Gedanken auf die eigene Gemeinde und das eigene Tal (ebd.: 142f.). Diese Beobachtung ist zwar schon älter, allerdings wird sowohl in der für die Strategieentwicklung erstellten SWOT-Analyse, als auch bei den Themenworkshops vermehrt angesprochen, dass kommunales Denken in der Region verbreitet ist (Chilla / Weizenegger 2020: 59; van Bebber 2020c: 151-154). So verweist die SWOT-Analyse auf eine fehlende Grenzraumidentität und auf „mögliche Konkurrenzsituationen“ (Chilla / Weizenegger 2020: 59) zwischen den Tälern in Bezug auf Tourist:innen, Arbeitskräfte und Fördermittel (ebd.). Die Euregio ZWK steht somit vor der Herausforderung, mehr Akteur:innen in die gemeinsame regionale Identität einzubinden und Akteur:innen besser zu vernetzen, um Blickweisen über die eigene Gemeinde hinaus auf die grenzüberschreitende Region zu erweitern.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Euregio in Zukunft vielen Herausforderungen begegnet, aber durch die Erweiterung des Gebiets eine deutlich positive Entwicklung angestoßen wurde, die der Euregio neue Möglichkeiten bietet. Die Potenziale und Herausforderungen der Euregio dienen außerdem als wichtige Grundlage für die Strategieerstellung und werden in den Workshops auch mit den Teilnehmer:innen diskutiert.

STRATEGIEENTWICKLUNG DER EUREGIO ZWK

Im Folgenden wird die Strategieentwicklung der Euregio ZWK aufbauend auf den drei Analysekatégorien der Strategieforschung Kontext, Prozess und Inhalt und die Beziehungen der Akteur:innen untersucht. Der Fokus liegt dabei auf der Dimension des Inhaltes.

Für die Strategieentwicklung ist zunächst der Kontext wichtig, weil dieser als strukturierender Rahmen des Inhaltes und Prozesses der Strategieentwicklung fungiert. In dem Beispiel der Euregio ZWK bilden die zuvor erwähnten Rahmenbedingungen der Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027 den Hintergrund. Die Strategieentwicklung wird auch durch die vorhandenen Ressourcen, Akteur:innen und Gegebenheiten der Region geprägt. Einen weiteren wichtigen kontextuellen Baustein bilden in Zeiten der COVID-19-Pandemie Online-Plattformen und Videokonferenzmöglichkeiten, weil grenzüberschreitende Veranstaltungen aufgrund unterschiedlicher COVID-19 Fallzahlen und Grenzschließungen oft nicht möglich sind (van Bebber 2020a: 11-13). Onlinebeteiligung bringt auf der einen Seite eine Zeitersparnis und senkt die Reisekosten (Weizenegger 26.11.2020: 45). Auf der anderen Seite bestehen möglicherweise Vorbehalte und technische Schwierigkeiten bei der Nutzung. Persönliche Begegnungen, wie sie in Präsenzworkshops möglich sind, finden nicht statt (ebd.: 42-44). Positiv festzuhalten ist aber, dass Onlineplattformen und Videokonferenzen der Euregio ZWK in den Zeiten der COVID-19-Pandemie ermöglicht haben, Personen bei der Strategieentwicklung einzubinden und die Beteiligung nicht ausfallen musste.

Die Analysedimension des Prozesses legt den Fokus auf die Entscheidungsfindung der Strategie und die Form und den Zeitpunkt der Strategieentwicklung. Die Strategieentwicklung für die Euregio ZWK begann Anfang Juli 2020, indem ein Kleinprojekt bei Sabine Weizenegger und Tobias Chilla der Universität Erlangen in Auftrag gegeben wurde, welches grenzüberschreitende Grundlagen der Region und der Euregio ermittelt (Euregio ZWK 2020f: 2; Weizenegger 2020b: 3). Das Grundlagenprojekt beinhaltet eine Netzwerkanalyse, eine kartografische Darstellung des Euregiogebietes und eine SWOT-Analyse zur Ermittlung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der Euregio (van Bebber 2020c: 43-47). Das Projekt ist wichtig, da es grenzüberschreitende Grundlagendaten liefert, welche bisher kaum vorlagen, und die Strategie darauf aufbauen kann (Euregio ZWK 2020g: 3). Als nächster Schritt fand ein erster Informationstermin mit regionalen Schlüsselakteur:innen am 03. August 2020 statt, auf das ein

interaktiver Workshop zur Ermittlung der drei Themenbereiche der Strategie am 08. Oktober 2020 folgte (Euregio ZWK 2020g: 10). Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Workshops wurden drei Themenbereiche formuliert, zu denen es weitere vertiefende Workshops gab (Dolenga 09.10.2020: 376-378). Die Themen der Workshops umfassten Wissen / Bildung / Forschung, außerdem Naturraum / Umwelt / Klima und Tourismus / Kultur / Lebensraum (Weizenegger 2020a: 1; Weizenegger 2020b: 1; Weizenegger 2020c: 1). Das Thema Tourismus ist bereits als fester Baustein der Strategie seitens der Interreg-Geschäftsstelle vorgeschrieben (van Bebber 2020a: 204f.). Die Euregio Mitarbeiter:innen werden aufbauend auf den Informationen der Beteiligung bis Sommer 2021 die Strategie fertig stellen und das Kooperationsprogramm Österreich-Bayern wird abschließend über die Strategie entscheiden (ebd.: 206f.; Dolenga 09.10.2020: 439-442). Somit besteht der Prozess der Strategieentwicklung der Euregio ZWK aus einem linearen Vorgehen mit verschiedenen Schritten.

Der Inhalt der Strategie bestimmt, welche Themen in die Strategie integriert werden und ob sich die Region mit Hilfe der Strategie diversifiziert oder an andere Regionen anpasst. Die Inhalte für die Strategie ergeben sich aus dem Kleinprojekt der Grundlagenermittlung, internen Beratungen der Euregio-Mitarbeiter:innen und den vier Workshops mit regionalen Akteur:innen. Der erste Workshop Anfang Oktober identifizierte drei Schwerpunktthemen für die Strategie und traf somit eine Auswahl relevanter Themengebiete (van Bebber 2020a: 35-37, 192f.). Dabei wurden oft die Themen Umwelt, Bildung und Tourismus genannt (ebd.: 177-189). Wichtig waren aber auch der Fachkräftemangel, Mobilität und Lebensraum (ebd.). In den drei Themenworkshops diskutierten die Beteiligten die jeweiligen Oberthemen tiefergehend (Euregio ZWK 2020g: 10). Beim ersten Themenworkshop zum Thema Wissen / Bildung / Forschung sprachen die Beteiligten als Ziele ein besseres Kennenlernen und Vernetzen der Akteur:innen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an (Weizenegger 2020a: 11). Es wird beabsichtigt, besser über Bildungsangebote zu informieren und eine Netzwerkplattform zu schaffen (ebd.). Ein weiteres Ziel ist es, den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu verbessern und durch Fortbildungen und Kongresse durchgängiger zu gestalten (ebd.: 13f.). Wichtige Inhalte des Workshops Naturraum / Umwelt / Klima waren eine erhöhte Aufmerksamkeit für Natur- und Klimaschutz durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit und eine grenzüberschreitende Vernetzung regionaler Produkte (van Bebber 2020b: 127, 140-142). Ein weiteres Ziel ist es, E-Mobilität und Car-

sharing zu fördern und eine gemeinsame grenzüberschreitende Besucherlenkung der Tourist:innen zu erreichen (ebd.: 131f., 141). Letzteres wurde auch im Workshop zum Thema Tourismus / Kultur / Lebensraum genannt (van Bebber 2020c: 170-174). Wichtig für die weitere Entwicklung der Tourismusregion ist eine verbesserte Mobilität des ÖPNVs, um den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren (ebd.: 170f.). Für Fachkräfte im Bereich des Tourismus wird eine bessere Vernetzung durch eine Fachkräfteplattform und eine bessere grenzüberschreitende Anerkennung von Berufsabschlüssen angestrebt (van Bebber 2020c: 98-101, 133f.). Auch die kulturellen Einrichtungen möchten stärker untereinander vernetzt werden und durch verbesserte Öffentlichkeitsarbeit mehr Aufmerksamkeit erlangen (ebd.: 121-123). Insgesamt werden neben einer besseren Öffentlichkeitsarbeit vor allem regionale Probleme, die mit Tourismus in Verbindung stehen, genannt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Strategieentwicklung ist die Einbindung und Interaktion der Akteur:innen bei den Beteiligungsworkshops. Alle Teilnehmer:innen besitzen eine unterschiedliche Handlungsorientierung und eigene Ressourcen, Fähigkeiten und Motive, die sie in die Strategieentwicklung einbringen. Bei der Strategieentwicklung der Euregio ZWK wurde eine Kerngruppe aus fünfzehn regionalen Schlüsselakteur:innen beteiligt, welche für die jeweiligen Themenworkshops mit weiteren Akteur:innen ergänzt wurden (Dolenga 09.10.2020: 298f., 304-306). Die Beteiligten werden mit Hilfe der Workshops miteinander bekannt gemacht und besser vernetzt und können ihr Wissen einbringen (ebd.: 259f., 417f.; van Bebber 2020c: 35f.). Bei den Akteur:innen handelt es sich um Vertreter:innen von Organisationen, Gemeinden oder Landkreisen (van Bebber 2020b: 22-35). Die Teilnehmer:innen sind zunächst individuelle Akteur:innen, die aber als Vertreter:innen von Organisationen korporative Akteur:innen für ihre jeweilige Organisation sind. Die Organisator:innen strebten an, für verschiedene Handlungsfelder aus möglichst allen drei Teilregionen der Euregio Vertreter:innen einzuladen (Dolenga 09.10.2020: 251-255). Dies ist allerdings nicht immer gelungen, weil beispielsweise das Seefelder Plateau ein kleines Gebiet ist und wenige Einwohner:innen besitzt (ebd.: 255f.). Wichtig ist auch, dass nicht alle Beteiligten zuvor mit Interreg in Verbindung gekommen sind (van Bebber 2020b: 39f.). Auf diese Weise konnte das Netzwerk der Euregio um neue Akteur:innen erweitert werden (ebd.: 40-44).

Zur Kerngruppe zählen Akteur:innen aus den Themenbereichen LAG Management, Tourismus, Naturparke, Klimaschutz, Mobilität, Wirtschaftsförderung und Politik (Euregio ZWK 2020f: 1). Für

den ersten Strategieworkshop wurde die Kerngruppe um Akteur:innen aus dem Bereich Soziales und Forschung und den Naturpark Tiroler Lech erweitert (ebd.: 3; van Bebber 2020a: 23-30). Der erste Workshop gab die Möglichkeit, schriftliche Ergänzungen zu den Ergebnissen des Grundlagenprojektes insbesondere der SWOT-Analyse vorzunehmen und in Kleingruppen mögliche Schwerpunktthemen der Strategie zu diskutieren (van Bebber 2020a: 105f., 123f., 166-168). Die Ergänzungen bezogen sich zumeist auf Aspekte aus dem jeweiligen Arbeits- und Themenbereich, in dem die Akteur:innen beschäftigt sind (ebd.: 125-162). In den drei weiteren Themenworkshops wurden die Anwesenden auf ähnliche Weise beteiligt. Es nahmen immer mindestens 20 Personen an den Workshops teil, wobei speziell Akteur:innen aus dem jeweiligen Themenbereich eingeladen wurden (Weizenegger 2020a: 3f.; van Bebber 2020b: 29-35; van Bebber 2020c: 21-30). Dazu zählten beispielsweise Vertreter:innen des Landkreises GAP im Bereich Frauen und Integration, Personen aus dem Umwelt- und Energiebereich oder Akteur:innen der Olympiaregion Seefeld (ebd.). Zu den Themenworkshops wurden bereits Akteur:innen aus dem ganzen Bezirk Reutte eingeladen, welcher ab Ende 2020 als Gebiet in die Euregio beitreten wird (van Bebber 2020b: 36f.). So ist sichergestellt, dass die Strategie auch zu den Regionen der Gebietserweiterungen passt (ebd.). Außerdem waren einige der Akteur:innen in mehreren Workshops anwesend und hatten somit mehr Gelegenheit, ihre Anliegen zu präsentieren und unterschiedliche Personengruppen auf diese hinzuweisen (van Bebber 2020c: 31-35).

Die Themenworkshops boten verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung (van Bebber 2020b: 15f.). Zunächst gab es eine Umfrage bezüglich der Organisation und Kontakten zu Kolleg:innen im jeweiligen Arbeitsbereich im Nachbarland (ebd.: 66-72). Dabei kam heraus, dass die Workshop-Teilnehmer:innen einen guten Informationsstand zu ihrem Arbeitsfeld im jeweiligen Nachbarland verfügen (van Bebber 2020b: 73-75; van Bebber 2020c: 69-71). Weiterhin teilte die Moderatorin die Teilnehmer:innen in Kleingruppen mit verschiedenen Themenüberschriften ein, wobei den Themenüberschriften die Expert:innen in den jeweiligen Themenbereichen zugeordnet wurden (van Bebber 2020b: 88f.). Auf diese Weise gab es keine Durchmischung der Expert:innen, sondern eine Fokussierung auf den spezifischen Arbeitsbereich (ebd.: 92-97). Dies war auf der einen Seite sinnvoll, um in dem spezifischen Themenfeld Verbesserungswünsche, Ziele und Projektideen zu finden (ebd.). Auf der anderen Seite konnte so aber auch kein themenübergreifender Austausch

stattfinden und keine themenübergreifenden Kontakte geknüpft werden (ebd.). Abschließend benannten die Beteiligten im Chat ihre an die Euregio gerichtete Wünsche (ebd.: 160-162). Insgesamt war für die regionalen Schlüsselakteur:innen durch den vielseitigen Einsatz der Videoplattform Zoom die Möglichkeit gegeben, sich zu beteiligen und einen eigenen Beitrag zu leisten (van Bebber 2020b: 15-19). Für Akteur:innen, die zu dem Workshop eingeladen waren, aber nicht teilnehmen konnten, besteht die Möglichkeit, nachträglich ihre Anregungen der Euregio zukommen zu lassen (van Bebber 2020a: 202). Die Workshops waren durch Respekt und Interaktion auf Augenhöhe geprägt (ebd.: 30f.; Dolenga 09.10.2020: 548f.) Es traten keine Konflikte auf und die Wortbeiträge innerhalb der Diskussionen waren ausgeglichen (Dolenga 09.10.2020: 540-546; van Bebber 2020c: 167f.).

An den schriftlichen und mündlichen Beiträgen der Workshops lassen sich die Motive der jeweiligen Akteur:innen ablesen. So wollten viele auf Probleme, Projekte und Informationen aus ihren spezifischen Arbeitsbereichen hinweisen, um in Zukunft von der Euregio oder anderen Anwesenden bei Problemen Unterstützung zu erhalten (van Bebber 2020a: 123-162; van Bebber 2020b: 92-95). Diese Sammlung von verschiedenen Informationen und Problemen war aber auch ein Ziel der Workshops (van Bebber 2020c: 35f.). Trotz der jeweiligen Motive und dem in der Region vorhandenen kommunalen Denken waren die Teilnehmer:innen offen für Gespräche über andere Themenbereiche, Projekte oder Probleme in den grenzüberschreitenden Nachbarregionen (ebd.: 148-153; Dolenga 09.10.2020: 546-550). Die Workshops konnten außerdem einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung von Akteur:innen und der Ausweitung des Netzwerkes der Euregio leisten (van Bebber 2020c: 201-203). Akteur:innen ohne Interregferfahrung wurden auf die grenzüberschreitende Kooperation aufmerksam (ebd.: 36-38). Außerdem sammelten die Beteiligten bereits erste konkrete Projektideen, welche in der Interreg-Förderperiode mit Hilfe von einigen der anwesenden Schlüsselakteur:innen als Klein- oder Mittelprojekt umgesetzt werden können (ebd.: 177-181).

Abschließend lässt sich festhalten, dass in den Workshops 51 verschiedene öffentliche und private regionale Schlüsselakteur:innen eingebunden wurden (van Bebber 2020a: 21-29; van Bebber 2020b: 21-35; van Bebber 2020c: 17-30; Weizenegger 2020a: 4). Bürger:innen der Region waren nicht beteiligt (Euregio ZWK 2020f: 3). Die Akteur:innen kamen aus unterschiedlichen Themenbereichen, wie zum Beispiel Soziales, Klimaschutz, Bildung und Forschung und besaßen zum Großteil bereits Erfahrungen mit Interreg (van

Bebber 2020a: 24-27; van Bebbber 2020b: 39f.). Die wichtigsten Themen der Strategieentwicklung der Euregio decken sich mit den Überschriften der drei Themenworkshops Wissen / Bildung / Forschung, Naturraum / Umwelt / Klima, Tourismus / Kultur / Lebensraum. Innerhalb dieser Themenfelder waren der Natur- und Klimaschutz, eine bessere Vernetzung regionaler Produkte, E-Mobilität und Besucherlenkung wichtige Themen (van Bebbber 2020b: 140-142; van Bebbber 2020c: 170-174). Für die zukünftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird eine bessere Vernetzung der Akteur:innen und eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit genannt (ebd.; ebd.). Die Themen decken sich mit den Themenbereichen, die in der Netzwerkanalyse als bereits gut vernetzt herausgestellt wurden. Einzig den Bereich Forschung, in dem aktuell wenige Stakeholder involviert sind, nahmen die Akteur:innen mit in die Schwerpunktthemen auf (Euregio ZWK 2020g: 10). Sie sprachen somit aktuelle Themen und gesamtdeutsche Entwicklungen, aber auch regionsspezifische Themen, die bereits gut vernetzt sind, an.

Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass grenzüberschreitende Kooperation wichtig ist, um in peripheren Räumen die Lebensqualität zu erhöhen und den europäischen Zusammenhalt zu fördern. Durch gemeinsame Projekte werden grenzüberschreitende Probleme gelöst und Disparitäten abgebaut. Euregios leisten dafür einen großen Beitrag. Für eine gezieltere zukünftige Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation wurde im Rahmen von Interreg eine regionsspezifische Strategieentwicklung für die Euregios angestoßen. Regionale Strategieentwicklung ist aufwendig, weil in Regionen oft wenig Ressourcen zur Verfügung stehen und viele Akteur:innen und Interessen in die Strategieentwicklung eingebunden werden.

Im Fallbeispiel der Euregio ZWK funktionierte die Strategieentwicklung für die Interreg-Förderperiode 2021 bis 2027 nach einem Fahrplan mit bestimmten Schritten. Zunächst wurde eine Grundlagenermittlung in Auftrag gegeben, die grenzübergreifende Daten ermittelte und auf deren Grundlage eine SWOT-Analyse erstellt wurde. An die Grundlagenermittlung knüpften ein Informationstreffen für regionale Schlüsselakteur:innen und vier interaktive Workshops zur Beteiligung der Akteur:innen an. In einer abschließenden Phase im Sommer 2021 wird die Strategie verschriftlicht. Dieses Vorgehen ähnelt somit einer linearen Strategieerstellung. Zum einen wurde eine SWOT-Analyse erstellt, welche allerdings nicht

den Anspruch hat, alle Grundlagendaten zu erheben, weil gerade in grenzüberschreitenden Regionen sozioökonomische Daten nicht vorliegen. Zum anderen ist die Strategie nicht emergent entstanden, sondern folgte bestimmten Schritten und wurde von den Euregiomitarbeiter:innen beaufsichtigt, welche die Strategie abschließend formulieren. Allerdings konnten mit der Beteiligung der Akteur:innen verschiedene Ideen und Probleme eingebracht werden und erste Projektideen konnten spontan durch die Diskussion über die Herausforderungen der Euregio entstehen. Regionale Strategieentwicklung bewegt sich weiterhin in einem Spannungsfeld zwischen Assimilation oder Diversifizierung der Region und dem Ein- und Ausschluss von Akteur:innen. Ob die Strategie die Region der Euregio ZWK zu einer diversifizierten oder assimilierten Region bewegt, kann erst mit Abschluss der Strategieformulierung und einem möglichen Vergleich mit den Strategien der anderen bayrisch-österreichischen Euregios bewertet werden. Zwar wird jede Strategie ihre regionsspezifischen Herausforderungen haben, aber globale Themen wie der Klimawandel und regionale Themen wie der Tourismus, der ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die bayrisch-österreichischen Grenzregionen ist, werden sich in allen Strategien wiederfinden. In die Strategieentwicklung wurden regionale Schlüsselakteur:innen und somit korporative Akteur:innen eingebunden. Von Bürger:innenbeteiligung wurde unter anderem vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und den entstehenden Kosten, für die bereits über wenig Ressourcen verfügende Euregio, abgesehen. Insgesamt war die Akteur:innenbeteiligung aber von großer Bedeutung, da eine Beteiligung in der Art und Größe bis dato in der Euregio ZWK nicht stattgefunden hat.

Abschließend betrachtet brachte der Strategieentwicklungsprozess der Euregio ZWK einige Vorteile. Mit der Strategie kann die Euregio zielgerichtet vorgehen und entwickelt Eigenständigkeit. Außerdem ist die Strategie in der neuen Interreg-Förderperiode eine Voraussetzung für die Fördergelder, welche die Euregio dann abrufen kann. Durch den Prozess der Strategieentwicklung konnten zum einen grenzüberschreitende Grundlagendaten ermittelt und grenzübergreifende Karten erstellt werden, welche zuvor nicht vorlagen. Zum anderen wurden die eingebundenen Teilnehmer:innen erneut für die grenzüberschreitende Kooperation sensibilisiert und das Netzwerk der Euregio wurde gestärkt und weiter ausgebaut. Die Einbindung der Akteur:innen erhöht außerdem die Akzeptanz der Strategie in der Bevölkerung und gewährleistet demokratische Legitimität. Die Sammlung erster Projektideen für die neue Förderperiode trägt dazu bei, dass diese Ideen bis zu Beginn der Periode weiter ausreifen können.

Nachteile bei der Strategieentwicklung ergaben sich durch COVID-19, weil die Beteiligungsveranstaltungen nicht in Präsenz, sondern online stattfanden. In Präsenzveranstaltungen hätten weitere Akteur:innen beteiligt werden können und es hätten persönliche Begegnungen und Austausch stattfinden können. Insgesamt ist eine abschließende Bewertung des Strategieentwicklungsprozesses der Euregio ZWK noch nicht möglich, weil die Strategie noch nicht abschließend formuliert ist und dann noch angenommen werden muss. Der jetzige Stand der Strategieentwicklung ist aber positiv zu bewerten.

Nach Fertigstellung der Strategie kommen auf die Euregio neue Aufgaben und Anregungen der Workshop Teilnehmer:innen zu. Zunächst bedarf es mit der neuen flächen- und einwohnermäßigen Erweiterung der Euregio einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit, um neue Akteur:innen anzuwerben und den Bürger:innen in der Region den Gedanken grenzüberschreitender Kooperation zu vermitteln (Weizenegger 26.11.2020: 131f.). Es ist wichtig, dass die Euregio in Zukunft sichtbarer für die Bewohner:innen und die Akteur:innen der Region wird (ebd.). Weiterhin gilt es, das bestehende Netzwerk zu pflegen und den Netzwerk Teilnehmer:innen durch gemeinsame Veranstaltungen

die Gelegenheit zu geben, neue Kontakte zu knüpfen (ebd.). Die Workshop Teilnehmer:innen wünschen sich außerdem Hilfe bei der Antragstellung für Kleinprojekte und bei der Bereitstellung des Eigenanteils für diese (van Bebber 2020b: 164f., 172-174). Während der Strategieentwicklung hat sich gezeigt, dass Online-Videokonferenzen eine gute Möglichkeit bieten, grenzüberschreitend Akteur:innen zu erreichen (Chilla / Weizenegger 2020: 47). Diese Formate sollen auch in Zukunft eingesetzt werden, um grenzüberschreitende Absprachen zu erleichtern und Reisekosten und Zeit zu sparen. Eine qualitätsvolle Moderation kann dabei sehr hilfreich sein, um alle Akteur:innen in den Diskurs integrieren zu können.

Für eine weitere Forschung wäre es interessant, die abschließenden Ergebnisse der Strategieentwicklung der Euregio ZWK zu betrachten und mit den Strategien der anderen bayrisch-österreichischen Euregios zu vergleichen. So könnte herausgestellt werden, was andere Euregios bei der Strategieentwicklung besser gemacht haben und was die Euregios für die nächste Förderperiode voneinander lernen können.

LITERATUR

- Ärzteblatt (2020) Deutsche Krankenhäuser nehmen COVID-19-Patienten aus Italien und Frankreich auf, [online] <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/111286/Deutsche-Krankenhaeuser-nehmen-COVID-19-Patienten-aus-Italien-und-Frankreich-auf> [Accessed 02.01.2021].
- Benz, A and Kilper, H. (2018) 'Governance', in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 5th ed., Verlag der ARL, Hannover, pp. 857-865.
- Brunn, G. and Schmitt-Egner, P. (1998) 'Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung', in: Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen, Bd. 3: Brunn, G. and Schmitt-Egner, P. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis, Nomos Verlag, Baden-Baden, pp. 7-27.
- Deppisch, S. (2007) Governance in grenzüberschreitenden Regionen: Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch-bayerischen Euregios, Verlag Dorothea Rohn, Dortmund.
- de Wit, B. and Meyer, R. (2010) Strategy: Process, Content, Context: an international perspective, 4th ed., Cengage Learning EMEA, Andover.
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020a) Aufgaben, [online] <https://www.euregio-zwk.org/unsere-euregio/aufgaben> [Accessed 21.11.2020].
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020b) Euregio ZWK, [online] <https://www.euregio-zwk.org/unsere-euregio/euregio-zwk> [Accessed 21.11.2020].
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020c) Gemeinsam grenzenlos gestalten, [online] <https://www.euregio-zwk.org/> [Accessed 21.11.2020].
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020d) Organisation, [online] <https://www.euregio-zwk.org/unsere-euregio/organisation> [Accessed 21.11.2020].
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020e) Projekte, [online] <https://www.euregio-zwk.org/projekte> [Accessed 22.11.2020].
- Europäische Kommission (2020a) Interreg: European Territorial Cooperation, [online] https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/ [Accessed 20.10.2020].
- Fohim, E. and Scherer, R. and Zumbusch, K. (2018) Evaluation der Tätigkeiten der Euregios im Rahmen des INTERREG V-A Programms Österreich-Bayern 2014-2020, St. Gallen.

- Frankenberger, K.-D. (2016) Die neue Wucht des Nationalismus, [online] unter: <https://www.faz.net/aktuell/brexit/nach-brexit-referendum-neue-wucht-des-nationalismus-14305755.html> [Accessed 21.09.2020].
- Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2005) „Europaregionen“ – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen. Reihe: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Bd. 169, Eigenverlag, Wien.
- Häder, M. (2019) Empirische Sozialforschung Eine Einführung, 4th ed., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Healey, P. (2007) Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times, Routledge, Abingdon.
- Hospers, G.-J. (2019) Overtourism in European Cities: From Challenges to Coping Strategies, CESifo Forum, 20(3), pp.20-24.
- Interreg Österreich – Bayern 2014 – 2020 (2015a) INTERREG Österreich – Bayern 2014-2020: gemeinsam grenzenlos gestalten, [online] <https://www.interreg-bayaut.net/> [Accessed 19.09.2020].
- Interreg Österreich – Bayern 2014 – 2020 (2015b) Programminhalte, [online] <https://www.interreg-bayaut.net/programm/programminhalte/> [Accessed 19.09.2020].
- Interreg Österreich – Bayern 2014 – 2020 (2020a) COVID-19 Aktuelle Informationen der Programmverwaltung, [online] <https://www.interreg-bayaut.net/aktuelle-informationen-verwaltungsbehoerde/> [Accessed 24.10.2020].
- Interreg Österreich – Bayern 2014 – 2020 (2020b) Fristverlängerung d. öffentlichen Konsultation. Der Entwurf des inhaltlichen Kooperationsprogramms für die Periode 2021-2027 ist da – Rückmeldungen und Anmerkungen sind willkommen!, [online] <https://www.interreg-bayaut.net/inhaltlichen-kooperationsprogramms-rueckmeldungen/> [Accessed 19.11.2020].
- Jurczek, P. (2006) ‚Grenzräume in Deutschland: grenzüberschreitende Entwicklung und grenzübergreifende Kooperation‘, EUROPA REGIONAL, 14(2), pp. 50-60.
- Kiefer, A. (2014) ‚Europe on the threshold of a new dimension in cross-border co-operation‘, in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung: Ein Erfahrungsaustausch, Berlin, pp. 10-15.
- Koch, M. and Riedel, D. (2020) Die Pandemie wird zur Belastungsprobe: Kann Corona die EU zerstören?, [online] <https://www.handelsblatt.com/politik/international/nationalismus-die-pandemie-wird-zur-belastungsprobe-kann-corona-die-eu-zerstoeren/25703124.html?ticket=ST-2225085-uZbJHihB0j3p59DSWgTC-ap1> [Accessed 21.09.2020].
- Kühn, M. (2010) ‚Strategiebildung in Städten – zwischen Government und Governance, Planung und Politik‘, Reihe: Planungsgrundschau, Bd. 18. Berlin, pp. 85-99.
- Lehmann, T. (2020) Kontrollen und Personalmangel wegen Corona: An der Grenze, [online] <https://www.spiegel.de/politik/coronavirus-grenzkontrollen-und-personalmangel-a-4b60ad48-9fd3-4f29-8e10-79d6a7edaded> [Accessed 19.09.2020].
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995) ‚Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus‘, in: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Campus Verlag, Frankfurt, pp. 39-72.
- Perkmann, M. (2003) ‚Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation‘, European Urban and Regional Studies, 10(2), pp. 153-171.
- Ritter, E.-H. (2009) Europäische Raumentwicklungspolitik: Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation, Verlag Dorothea Rohn, Detmold.
- Rogall-Grothe, C. (2014) ‚Grußworte‘, in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung: Ein Erfahrungsaustausch, Berlin, pp. 4-5.
- Scott, J. (2005) ‚Grenzüberschreitende Raumordnung‘, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4th ed., Verlag der ARL, Hannover, pp. 408 – 414.
- Verwaltungsbehörde INTERREG Österreich-Bayern 2014-2020 (2020) Entwurf des Kooperationsprogramm INTERREG Bayern-Österreich für die Förderperiode 2021-2027 zur öffentlichen Konsultation Mai/Juni 2020, Entwurf.
- Wiechmann, T. (2008) Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Verlag Dorothea Rohn, Dortmund.
- Wiechmann, T. (2018) ‚Strategische Planung‘, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 5th ed., Verlag der ARL, Hannover, pp. 2609-2621. Unveröffentlicht.
- Beritelli, P. (2020) Grundzüge der grenzüberschreitenden Strategie für das INTERREG VI-A Programm Österreich-Bayern 2021-2027, Entwurf, St. Gallen.

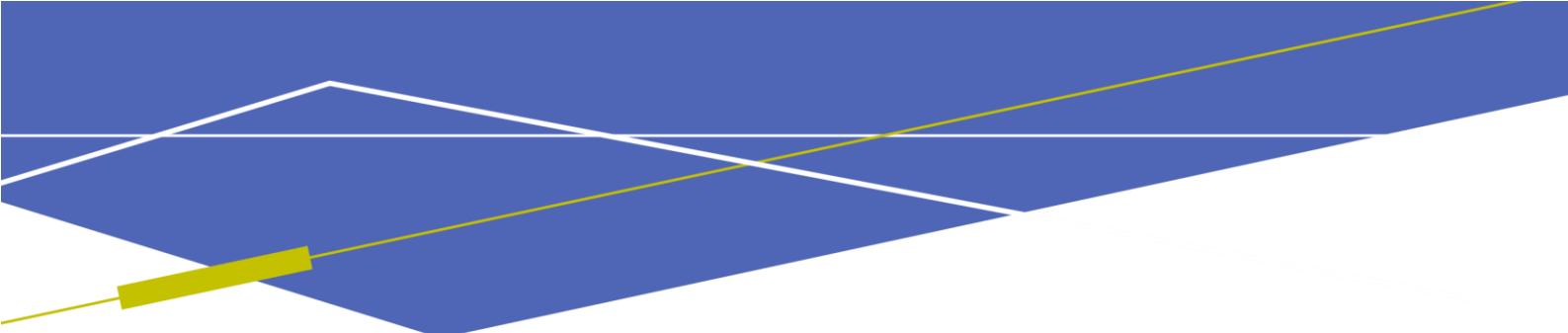
- Chilla, T. and Weizenegger, S. (2020) Bericht zur „Grundlagenermittlung und Prozessbegleitung für integrierte Grenzraumentwicklung in den Euregios via salina und ZWK in Zusammenarbeit mit Euregio Inntal und Regionalmanagement Schwaz“ Evs46.
- Dolenga, P. (09.10.2020) *Interview vom 09.10.2020*.
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020f) Protokoll : Abstimmungstreffen mit den Schlüsselakteuren für regionale Entwicklung in der Euregio ZWK zur Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (2020g) Protokoll: 1. Strategie-Workshop der Euregio Zugspitze – Wetterstein – Karwendel (ZWK): Euregio ZWK-Strategie: Fördergrundlage für Interreg-Projekte in der Förderperiode 2021-2027.
- van Bebber (2020a) *Beobachtungsprotokoll Strategieworkshop* am 08.10.2020.
- van Bebber (2020b) *Beobachtungsprotokoll Strategieworkshop* am 26.11.2020.
- van Bebber (2020c) *Beobachtungsprotokoll Strategieworkshop* am 02.12.2020.
- Weizenegger, S. (2020a) Themen-Workshop der Euregio Zugspitze – Wetterstein - Karwendel Themenbereich 1 „Wissen/Bildung/Forschung“ am Di, 10.11.2020, 13.30 – 16.30 Uhr: Dokumentation des Online-Workshops.
- Weizenegger, S. (2020b) Themen-Workshop der Euregio Zugspitze – Wetterstein - Karwendel Themenbereich 2 „Naturraum/Umwelt/Klima“ am Do, 26.11.2020, 09.00 – 12.00 Uhr: Dokumentation des Online-Workshops.
- Weizenegger, S. (2020c) Themen-Workshop der Euregio Zugspitze – Wetterstein - Karwendel Themenbereich 3 „Tourismus/Kultur/Lebensraum“ am Mi, 02.12.2020, 09.00 – 12.00 Uhr: Dokumentation des Online-Workshops.
- Weizenegger, S. (26.11.2020) *Interview vom 26.11.2020*.

ADRESSE

Annika van Bebber, B.Sc. Raumplanung, TU Dortmund

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

ANNIKA VAN BEBBER studiert seit Oktober 2016 an der Technischen Universität Dortmund Raumplanung. Nach einem Auslandssemester 2019 in Sardinien hat sie im Februar 2021 ihren Bachelor of Science erfolgreich abgeschlossen. Im Rahmen ihrer Bachelorarbeit beschäftigte sie sich intensiv mit der Strategieentwicklung der Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel. Während des Studiums war sie für zwei einhalb Jahre als studentische Hilfskraft beim Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht tätig. Derzeit befindet sie sich im Masterstudiengang Raumplanung und strebt Anfang 2022 den Abschluss an.



„Für Tesla existiert die Grenze zwischen Berlin und Brandenburg nicht“: Territorialität und Grenzen bei Großprojektplanungen.

Eva Eichenauer und Peter Ulrich

Der Beitrag untersucht anhand der Tesla-Ansiedlung zwischen Berlin und der deutsch-polnischen Grenze, wie über Megaprojektplanungen Territorialität und Grenzziehungen in lokalen Medien konstruiert wird. Das Bauvorhaben der Tesla-Gigafactory in der ostbrandenburgischen Gemeinde Grünheide bei Berlin überschreitet Grenzen von Politik-, Verwaltungs- und Planungsräumen und schafft somit in mehrfacher Hinsicht grenzüberschreitende funktionale Räume. Der Artikel möchte einen Beitrag zum sozialräumlichen Verständnis der Regionalplanung und -entwicklung von Megaprojektansiedlungen in grenzüberschreitenden Regionen und regionalen Peripherien leisten. Dazu wird die Berichterstattung von drei Tageszeitungen aus Berlin, Ostbrandenburg und Westpolen analysiert und mit der Darstellung in offiziellen Planungsdokumenten gespiegelt. Es zeigt sich, dass Territorialität und Grenzen je nach medialem Öffentlichkeitsraum unterschiedlich konstruiert werden. Einerseits wird ein Wirtschaftsraum konstituiert, der nicht nur Gemeinde-, sondern auch Staatsgrenzen überschreitet. Andererseits sind Grenzziehungen und Abgrenzung essentieller Teil der Berichterstattung.

Tesla, Medienanalyse, Metropolregion Berlin-Brandenburg, Polen, Raumplanung, Regionalentwicklung

"Pour Tesla, la frontière entre Berlin et le Brandebourg n'existe pas": territorialité et frontières dans la planification de projets à grande échelle.

En prenant l'exemple de la colonie Tesla entre Berlin et la frontière germano-polonaise, cet article examine comment la territorialité et les démarcations frontalières sont construites dans les médias locaux à travers la planification de méga-projets. Le projet de construction de la Gigafactory de Tesla dans la commune de Grünheide, dans le Brandebourg oriental, près de Berlin, franchit les frontières des espaces politiques, administratifs et de planification et crée ainsi des espaces fonctionnels qui traversent les frontières à plusieurs égards. L'article vise à contribuer à la compréhension socio-spatiale de la planification régionale et du développement des méga-projets d'implantation dans les régions transfrontalières et les périphéries régionales. À cette fin, les reportages de trois quotidiens de Berlin, du Brandebourg oriental et de la Pologne occidentale sont analysés et mis en parallèle avec la représentation dans les documents de planification officiels. Il est démontré que la territorialité et les frontières sont construites différemment selon la sphère publique médiatique. D'une part, un espace économique est constitué qui traverse non seulement les frontières municipales mais aussi celles des États. D'autre part, les frontières et la démarcation sont une partie essentielle du reportage.

Tesla, analyse des médias, région métropolitaine de Berlin-Brandebourg, Pologne, aménagement du territoire, développement régional.

„For Tesla there is no boundary between Berlin and Brandenburg“: Territoriality and Borders in Megaproject Planning

This contribution examines how territoriality and boundaries in mega project planning are medially constructed by looking at the local media coverage of the Tesla Gigafactory in Grünheide, near Berlin. The mega project and its expected impacts not only transcends boundaries between the federal states of Berlin and Brandenburg but also the international border with Poland. It also crosses boundaries of administrative and planning spaces creating a multitude of cross-border functional spaces. To understand the socio-spatial implications of mega projects for regional planning and development the paper analysis the media coverage of three regional daily newspapers (Berlin, East Brandenburg, West Poland) and discusses it against the background of official planning documents. It shows that the construction of territoriality and borders is strikingly different in all three newspapers. On the one hand, an economic space is constructed that transcends not only community borders, but also nation states. On the other hand, we find that the delimitation and drawing of boundaries is an essential part of the media coverage.

Tesla, Media anaysis, Metropolitan region Berlin-Brandenburg, Poland, Regional development, Spatial Planning

ZITIERVORSCHLAG

Eichenauer, E. and Ulrich, P. (2022): „Für Tesla existiert die Grenze zwischen Berlin und Brandenburg nicht“: Territorialität und Grenzen bei Großprojektplanungen. In: *UniGR-CBS Borders in Perspective Themenheft*. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Vol.7, S.105-118, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Einführung

„Das Ufo ist gelandet“ – so wurde ein Brandenburger Regionalgespräch betitelt, das Anfang Juni 2021 vom Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung in Erkner bei Berlin organisiert wurde und bei dem Wissenschaftler:innen und regionale Entscheidungsträger:innen öffentlich über die Ansiedlung der ersten europäischen Gigafactory des E-Autobauers Tesla im fünf Kilometer entfernten brandenburgischen Grünheide diskutierten. Wie der Veranstaltungstitel vermuten lässt, ist diese Ansiedlung nicht ganz ohne Widersprüche zu betrachten. So prallen unterschiedliche Welten aufeinander: der entgrenzte, dynamische, globale Innovations- und Mobilitätsmythos einer globalen Startup-Kultur und die vermeintlich begrenzende und starre brandenburgische Verwaltung. Das Vorhaben hat seit der Verkündung im November 2019 ein großes regionales und überregionales Interesse ausgelöst. Neben wirtschaftlichen Effekten, wie der Schaffung von Arbeitsplätzen, wird politischer Seite die Hoffnung gehegt, dass sich ein territoriales Wirtschafts- und Innovationscluster mit dem nah gelegenen Berlin, der Flughafengemeinde Schönefeld und der Nähe zu Polen herauskristallisiert. Verbunden damit ist die Hoffnung, dass die erwarteten positiven Effekte nicht nur in der Gemeinde Grünheide spürbar sind, sondern auch in peripheren Orten der Hauptstadtregion.

Mit dem Projekt sind aber auch Konflikte verknüpft. Teslas Plan sah zum Zeitpunkt der Verkündung der Standortentscheidung im November 2019 vor, dass bereits im Sommer 2021 die Produktion starten sollte – ein für das deutsche Genehmigungsrecht unvorstellbar enger Zeitrahmen. Tesla ist mit zahlreichen rechtlichen, administrativen und planungsbezogenen Beschränkungen konfrontiert, die bei dem US-amerikanischen Konzern nicht immer auf Verständnis stoßen. Verbände und Initiativen hingegen bemängeln, dass Einwendungen und umweltrechtliche Bedenken, wie Natur- und Artenschutz, Wasser- und Energieverbrauch oder infrastrukturelle Auslastungen im Verfahren nicht ausreichend Berücksichtigung fanden. Die Raumordnungs- und Genehmigungsbehörden des Landes Brandenburg prallen auf die Dynamik eines globalisierten Unternehmens, die nachhaltige und resiliente Strategien und Konzepte regionaler Raumplanung und -entwicklung zwischen Stadt-, Landes- und Staatsgrenzen erschweren.

Diese Studie geht diesen aktuellen Entwicklungen nach und untersucht explorativ, wie über die Tesla-Ansiedlung Territorialität und Grenzziehungen von Räumen verhandelt wird. Dazu wird die Berichterstattung von zwei deutschen und einer polnischen Tageszeitungen analysiert und mit der

Darstellung in offiziellen Planungsdokumenten gespiegelt. So möchte der Artikel einen Beitrag zum sozialräumlichen Verständnis der Regionalplanung und -entwicklung von Megaprojektansiedlungen in grenzüberschreitenden geographisch peripheren Regionen leisten.

Die wissenschaftliche Literatur, die sich auf das Teslawerk in Grünheide bezieht, ist noch überschaubar. Teslas Standortstrategien wurden beleuchtet (Cooke, 2020; Breul and Neise, 2020), sowie die Bedeutung Teslas für die Elektroautoindustrie in Deutschland (Clausen and Olteanu, 2020) oder auch im Kontext der Gewerkschaftsforschung (Minchin, 2021) bearbeitet. Schließlich nähern sich Leibenath und Kurth (2021) diskursanalytisch der Ansiedlung und identifizieren anhand von Mediendokumenten drei Diskursstränge, die das Verhältnis von Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung in der Debatte um die Tesla-Ansiedlung thematisieren. Fragen von Territorialität und Raumplanung blieben bislang unbeleuchtet.

Wenn auch methodisch etwas anders gelagert als die diskurstheoretisch informierte Analyse von Leibenath und Kurth (2021), soll auch in dieser Studie eine Medienanalyse durchgeführt werden, die die Konstruktion von Räumlichkeiten über die Konstruktion von Territorialität und Grenzen in den Blick nimmt. Dazu wird zunächst kurz in die zentralen Begriffe der Analyse, sowie die räumlichen Kontexte des Untersuchungsgegenstandes eingeführt. Nach Bemerkungen zur Datenauswahl und zum methodischen Vorgehen folgt die inhaltsanalytische Untersuchung der Mediendebatte in drei regionalen Tageszeitungen: dem Berliner Tagesspiegel, der Märkischen Oderzeitung und der Gazeta Lubuska. In einem zweiten Schritt soll diese Analyse mit den öffentlichen Planungsdokumenten gespiegelt und mit Blick auf ihre Relevanz für das Verständnis von Grenzen und Territorialität im Einzugsgebiet Teslas diskutiert werden.

Territorialität und Grenzüberschreitung in der Planung von Megaprojekten

Die Tesla-Ansiedlung in der brandenburgischen Gemeinde Grünheide kann im Kontext von Megaprojektansiedlungen diskutiert werden (Söderlund, Sankaran and Biesenthal, 2017). Megaprojektansiedlungen haben nicht nur für den Ort der Ansiedlung eine Relevanz – vor allem in Bezug auf die notwendigen Infrastrukturen, sondern tätigen auch wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Effekte auf die Region, das Land oder gar die internationale Ebene und sind „large-scale,

complex ventures“ (ibid, p. 5). Gleichzeitig werden für eine effiziente, ressourcenarme und infrastrukturenschonende Planung, Umsetzung und Entwicklung kommunale Lösungen gebraucht, die von der lokalen Ebene umgesetzt werden. Das Bauvorhaben der Tesla-Gigafactory in der ostbrandenburgischen Gemeinde Grünheide bei Berlin hat Effekte auf einen weitläufigen Raum, der Grenzen von Politik-, Verwaltungs- und Planungsräumen überschreitet.

Im Zuge solcher Megaprojekt- und Innovationsansiedlungen werden somit auch grenzüberschreitende funktionale Räume durch mehrfache Raum- und Grenzüberlagerungen konstruiert und etabliert. Damit besteht ein besonderer Diskussionsbedarf in Bezug auf Territorialität und Grenzüberschreitungen.

Mit Territorialität ist ein Konzept gemeint, das einen Herrschafts-, Kompetenz- oder funktionalen Raum beschreibt (Chilla, Evrard and Schultz, 2012, p. 961). Herrschafts- und Kompetenzräume waren lange politische Räume der Macht, die sich entlang der Grenzen von Staatlichkeit orientiert haben. Aber mit zunehmender globalisierter Wirtschaft, internationaler Migration und dem Klimawandel ist der „fixed link“ zwischen dem physischen Territorium und dem „Container“ der staatlichen Souveränität und Begrenzung sukzessive korrodiert (Chilla, Evrard and Schultz, 2012, p. 963). Des Weiteren wurden diese Prozesse von grenzüberschreitenden (Perkmann, 2002; Nelles and Durand, 2014; Ulrich and Scott, 2021) oder soft, fluid oder functional spaces (Jauhainen and Moilanen, 2011) auch durch politische und institutionelle Unterstützung im europäischen Mehrebenensystem gefördert (Benz and Dose, 2010). Beispiele hierfür sind etwa Wirtschaftsregionen (Trippel, 2018; Cappellano and Rizzo, 2019), Euroregionen (Haselsberger and Benneworth, 2010) oder Metropolregionen (Keating, 1997; Blotevogel and Danielzyk, 2009; Nelles and Durand, 2014), denen eine konkrete Funktion zugeschrieben wird und die zumeist kommunale, regionale und auch nationale Verwaltungsgrenzen überschreiten.

Räume, die eine konkrete Funktion übernehmen, sind meist weiche Räume (soft spaces). Nach Ostrom sind es Handlungsarenen (arena of action) (Ostrom, 1994), die auf formelle Institutionen und kommunal abgegrenzte Verwaltungsräume treffen, die partiell nicht kompatibel sind. Grenzen verstehen wir in diesem Zusammenhang als komplexe und multidimensionale Gebilde

(Gerst et al. 2018). Neben nationalen Grenzen (*border*), etwa zwischen Deutschland und Polen, können auch andere Arten von Grenzen (*boundary*), etwa rechtliche, administrative, symbolische, soziokulturelle und politische, gezogen werden. Administrative und rechtliche Grenzen, sowie teils unklare Zuständigkeiten beeinflussen die Wirkungs- und Entfaltungsmöglichkeiten von Handlungsarenen. Administrative Grenzen durchschneiden so beispielsweise Energieregionen als neuartige Handlungsräume der Energiewende (Gailing and Röhring, 2015). Nationalstaatliche Grenzen überschreitende Handlungsarenen zeigen sich z.B. im wirtschaftlichen Kontext (Trippel, 2018; Cappellano and Rizzo, 2019) oder in Bezug auf grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturen (Caesar, 2016). Je nach Relevanz, funktionaler Zuschreibung und wirtschaftlicher sowie infrastruktureller Verknüpfungen auf andere und höhere administrative und territoriale Ebenen kann man auch von Skalierungen oder scaling/ re-scaling sprechen (Smith, 2003; Gualini, 2006; Brenner, 2008; Nelles and Durand, 2014). Zusammenfassend sehen wir Grenzen als komplexe räumlich-administrative Trenngebilde (zwischen Gebietskörperschaften und auch Nationalstaaten, siehe dazu Gerst et al. 2018) und Skalen als verschiedene administrative Ebenen (Gemeinde-, Landkreis- und Landesebene). Territorialität steht bei uns für eine räumliche Ausprägung von Herrschaft, Kompetenz und funktionalen Zuschreibungen, wobei diese räumlichen Ausprägungen auch Grenzen und Skalen überschreiten können (siehe Abbildung 1).

Der Tesla-Standort Grünheide ist in vielschichtige räumliche und planerische Kontexte eingebunden. Zum einen liegt die Gemeinde innerhalb der Metropolregion Berlin-Brandenburg. Eine Metropolregion bildet einen „mehr oder weniger fest institutionalisierte[n] Kooperationsraum lokaler und regionaler Akteure“ (Blotevogel and Danielzyk, 2009, p. 24) und liegt üblicherweise quer zu landes- und regionalplanerischen Räumen. Die Metropolregion Berlin-Brandenburg, die sich selbst „Hauptstadtregion“ nennt (LEP HR 2019, §1 [1]), ist jedoch deckungsgleich mit dem dazugehörigen länderübergreifenden Planungsraum, der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg. Die Planungsregion teilt sich dabei in drei Strukturräume auf: Zum einen das Berliner Stadtgebiet, weiterhin das „Berliner Umland“, zu dem auch die Gemeinde Grünheide zählt, sowie der „erweiterte Metropolenraum“ (Abbildung 2).

Territorialität			Kategorien	Beispiele
	Raumordnung	<i>fixed territory</i>	Staatliche Raumordnung	Deutsches Raumordnungsgesetz
		<i>soft spaces/ arena of action</i>	Funktionale Handlungsräume	Metropolregion, Wirtschaftsregion, Euroregion, Oder-Partnerschaft
	Skalen/ Skalarität	Lokal vs. Regional;	Gemeinden, Landkreise vs. Bundesland	Grünheide, Oder-Spree vs. Brandenburg
		Skalenübergreifend	Über Gemeinden/ Landkreise hinweg	z.B. LK Oder-Spree, Berlin & Frankfurt (Oder)
	Grenzen	Administrative Grenzen	Grenzen zwischen Gemeinden, Landkreise, Bundesländer, Stadt und Land	Landkreisgrenze zwischen Oder-Spree und amtsfreie Stadt Frankfurt (Oder); Grenze zwischen Bundesländer Berlin-Brandenburg
		Nationale Grenzen	Grenzen zwischen Nationalstaaten	Deutsch-polnische Grenze
		Grenzübergreifend		Grenzüberschreitung Berlin-Brandenburg, Deutschland-Polen, Erkner-Grünheide

Abbildung 1 : Territorialität – Raumordnung, Skalen/Skalarität & Grenzen.

Quelle : Eigene Darstellung

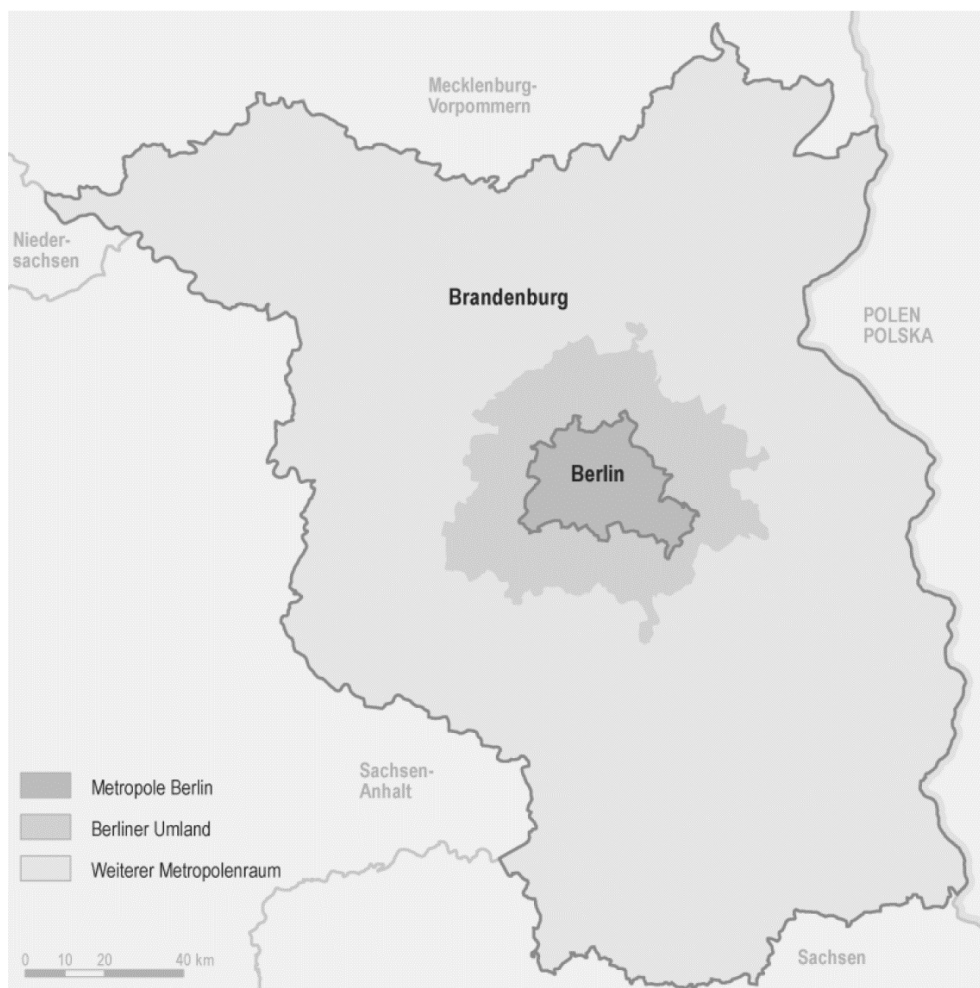


Abbildung 2: Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg.

Quelle: SenSW und MIL, 2018, p. 9

Gminas (Gemeinden) in der Wojewodschaft Lubuskie. Die Euroregion kann dabei auch als europäisierter Raum auf regionaler Ebene angesehen werden, wo Begegnungstreffen und Projekte zwischen Deutschen und Polen umgesetzt werden. Nach Bekanntgabe der Tesla-Standortentscheidung wurde Grünheide in einen weiteren räumlichen Zusammenhang gebracht. Um mit den weitreichenden planerischen Herausforderungen, die mit der Tesla-Ansiedlung einhergehen, umgehen zu können, wurde zwischen Mai 2020 und März 2021 ein Tesla-Umfeldkonzept entwickelt (Abbildung 3) an dem neben der Gemeinsamen Landesplanung, der Regionalen Planungsgemeinschaft und dem Landkreis Oder-Spree 22 Brandenburger Städte und Gemeinden, sowie der Berliner Bezirk Treptow-Köpenick beteiligt waren (TSP 30.03.2021)

Am Beispiel des Tesla-Standortes Grünheide zeigt sich die Vielschichtigkeit formeller und informeller Planung sowie administrativer Zuständigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland. Neben generellen transnationalen Flows und funktionalen und fluiden Handlungsarenen gibt es im deutsch-polnischen Grenzraum auch grenzübergreifende infrastrukturelle, wirtschaftliche und politische Governance-Institutionen und Arenen. Wie diese übereinander gelagerten regionalen Bezüge und grenzübergreifenden Verbindungen im Rahmen der Tesla-Ansiedlung verhandelt werden, wird im Folgenden im Rahmen einer Medienanalyse untersucht.

Datenerhebung und Analysemethode

Zur Analyse von gesellschaftlich konstruierten Aushandlungsprozessen von Territorialität und Grenzen in einer grenzübergreifenden Metropolregion werden Zeitungsartikel der regionalen Leitmedien einer qualitativen Inhaltsanalyse (Kuckartz, 2014) unterzogen. Dafür wurden zwei deutsche und eine polnische Tageszeitungen ausgewählt, so dass sowohl ein Mehrebenenblick, als auch eine Staatsgrenzen überschreitende Perspektive einbezogen wird. Die Berliner Tageszeitung „Der Tagesspiegel“ (TSP) ist fokussiert auf Berlin und Brandenburg als Bundesländer. Die Märkische Oderzeitung (MOZ) ist eine regionale Tageszeitung in Ostbrandenburg. Sie nimmt die lokale Perspektive in den Blick und deckt die Landkreise Uckermark, Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree, sowie die kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder) ab. Die westpolnische Regionalzeitung Gazeta Lubuska stammt aus der Wojewodschaft Lubuskie, die östlich der Oder an das Bundesland Brandenburg grenzt, und befasst sich auch mit grenzüberschreitenden Themen. Um einen detaillierten Einblick in die Berichterstattung zu erhalten wurde der Samplingzeitraum möglichst weit gefasst. Er erstreckt sich auf die Zeitspanne zwischen Ankündigung der Standortwahl durch den Tesla-Gründer Elon Musk bei der Verleihung des Goldenen Lenkrads am 12. November 2019 und der Veröffentlichung des Umfeldkonzepts am 31. März 2021. Als Datengrundlage dienen die online verfügbaren Artikel der Tageszeitungen. Dies birgt einige methodische Unsicherheiten. Während der Tagesspiegel über ein umfassendes und frei zugängliches Onlinearchiv verfügt, innerhalb dessen gezielt per Schlagwortsuche und Eingrenzung des Suchzeitraums nach relevanten Artikel gesucht werden konnte, musste bei der Artikelsammlung der MOZ auf die Suchmaske von google news zurückgegriffen

werden. Weiterhin ließen sich Artikel, die nur Online erschienen sind und nicht später in der Printausgabe auftauchten, nicht immer erkennen. Daher werden alle von uns identifizierten Artikel als Zeitungsartikel behandelt, unabhängig von ihrem Erscheinungsformat (siehe dazu Taddicken, 2019).

Das Sampling erfolgte in zwei Stufen. Zuerst wurde das Suchwort „Tesla“ für den Tagesspiegel und Gazeta Lubuska bzw. „Tesla ‘MOZ.DE’“ für die google news Suche in die entsprechenden Suchmasken eingegeben. Dies ergab für den Tagesspiegel im ausgewählten Suchzeitraum 509 Treffer. Für die MOZ wurden über 200 Artikel, für die Gazeta Lubuska rund 100 Artikel oder Webseiten gefunden. Im zweiten Schritt wurden Artikel, die nicht die geplante Gigafactory in Grünheide zu einem der zentralen Themen hatte, aussortiert. Das betraf z.B. Artikel, in denen Tesla nur im Rahmen einer Aufzählung von Großprojekten erwähnt wurde, auf andere Medienformate verwiesen wurde oder allgemeine Entwicklungen zum Automobilmarkt. Ebenfalls aussortiert wurden Satireartikel, die insbesondere im Tagesspiegel auftauchten. Nach diesem Schritt ergaben sich für den Tagesspiegel 223 Artikel, für die MOZ verblieben 188 und für die Gazeta Lubuska neun Artikel. Analysiert wurde nur das Textmaterial. Bilder und die im Fall der Berichterstattung häufig auftauchenden Darstellungen von Gebietsplänen wurden aus der Analyse ausgeklammert. Zur Auswertung bedient sich der Aufsatz einer qualitativen thematischen Inhaltsanalyse (Kuckartz, 2014, p. 69ff.). Durch den Fokus auf systematische Kategorisierung und Ordnung können so auch vergleichsweise große Textmengen qualitativ erfasst und analysiert werden.

Zunächst wurden die Artikel als vollständigen Analyseinhalt behandelt und anhand ihrer Über- und Unterschriften kategorisiert. Die vorwiegend thematischen Kategorien wurden dabei sowohl konzept-basiert dem Fokus der Analyse entsprechend festgelegt, als auch daten-basiert im Verlauf der Materialsichtung insbesondere mit Blick auf die gesetzten Schwerpunkte in der Berichterstattung (Kuckartz, 2019). Artikel, die auf Inhalte zur regionalen Entwicklung, Territorialität und Grenzen (etwa zu Polen, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften) verwiesen (z.B. durch Nennung von Regionen und Orten oder inhaltlich relevante Aspekte wie Siedlungsentwicklung, Verkehrsinfrastruktur und Wasserversorgung), wurden für die weitere Analyse beibehalten und die übrigen Artikel verworfen. Für den Tagesspiegel ergaben sich an dieser Stelle 63 Artikel, für die MOZ 48. Für die Gazeta Lubuska wurden die neun Artikel aus der zweiten Samplingstufe beibehalten. Alle Artikel wurden mit MAXQDA offen ko-

diert und einer eingehenden Interpretation unterzogen, die schließlich in der folgenden thematischen Analyse mündet.

Analyseergebnisse

GENERELLER ÜBERBLICK DER BERICHTERSTATTUNG

Um die thematische Inhaltsanalyse in ihren medialen Kontext einbetten zu können, wird kurz ein Überblick über die allgemeine Berichterstattung zu Tesla in Grünheide gegeben (siehe Abbildung 4).

Nach der Verkündung im November 2019, dass Tesla bei Berlin eine Gigafactory bauen möchte, war das Medieninteresse im Tagesspiegel enorm hoch, es entstanden zahlreiche Berichte, die sich vorwiegend mit der Bedeutung der Tesla-Ansiedlung für die Region Berlin-Brandenburg befassten. Deutlich zu erkennen ist der Knick in der zahlenmäßigen Berichterstattung im März 2020, was insbesondere dem Aufkommen der COVID-19-Pandemie in Deutschland zuzuschreiben ist. Inhaltlich ändert sich der Schwerpunkt ebenfalls: die Berichterstattung des Tagesspiegels bezieht sich spezifischer auf Fragen der Wasserversorgung, Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsentwicklung und es dominieren Berichte zum Baufortschritt und dem Stand der Genehmigung, sowie der Proteste im weiteren Verlauf des Jahres 2020 und im ersten Quartal 2021.

Anders als beim Tagesspiegel ist die Berichterstattung über die Tesla-Ansiedlung in der MOZ im November 2019 noch recht verhalten. Nach dem „Corona-Knick“ im März 2020 pendelt sich die Be-

richterstattung ab Juni 2020 auf etwa zehn Artikel pro Monat ein. Zum Jahreswechsel steigt die Anzahl der Artikel und überholt bisweilen die Berichterstattung im Tagesspiegel zahlenmäßig. Wir können hier also ein spiegelverkehrtes Bild in der Berichterstattung herauslesen. Der Fokus der Berichterstattung ist stets ein regionaler auf Ostbrandenburg und die dortigen Gemeinden und Landkreise gerichtet. Während es anfänglich viel um generelle Fragen der Wirtschaftsentwicklung für die Region in Ostbrandenburg geht, gehen die Artikel im Verlauf spezieller auf Fragen der Wasserversorgung, des Genehmigungsverfahrens und des Naturschutzes ein. Mit dem konkreter werdenden Bau der Fabrik nimmt die Berichterstattung an Fahrt auf und thematisiert verstärkt alltagsrelevante Fragen der Anbindung und Infrastrukturen in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, der Daseinsvorsorge des Wohnens. Die Themen in den Artikeln der Gazeta Lubuska sind vor allen Dingen die Nähe der Fabrik zu Polen, die Schaffung von zahlreichen und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen für polnische Arbeitnehmer:innen und mögliche Hürden, diese tatsächlich zu bekommen.

TIEFERGEHENDE ANALYSEERGEBNISSE

Im Tagesspiegel gibt es vier hauptsächliche territoriale Bezugsgrößen: Das Land Berlin, das Land Brandenburg, die Gemeinde Grünheide und die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Das ist, gemessen an der berlinzentrierten, landespolitischen Ausrichtung der Zeitung, nicht überraschend. Dies zeigt sich auch in der Darstellung der Verflechtungsbeziehungen, die sich vorwie-

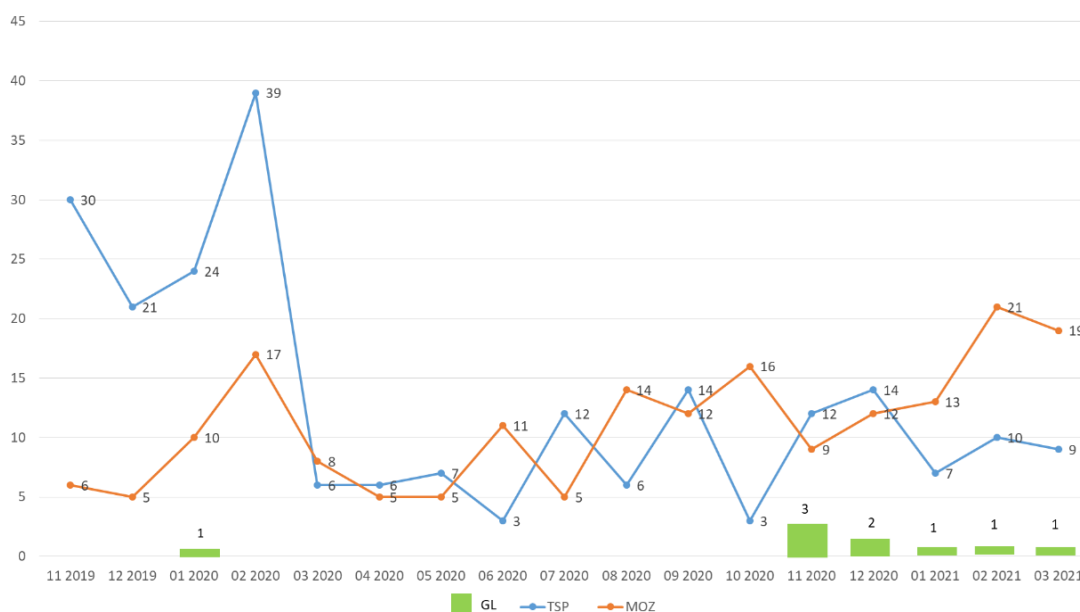


Abbildung 4 : Anzahl der Artikel mit Teslabezug im Tagesspiegel und der MOZ (NOV 2019-März 2021).
Eigene Darstellung

gend auf länderübergreifende funktionale Verflechtungen zwischen Berlin und Brandenburg beziehen. Anders sieht es bei der MOZ aus: Sie geht dezidiert auf einzelne Orte in ihrem regionalen Einzugsgebiet ein und nimmt die konkreten lokalen Aus- und Wechselwirkungen in den Blick. Die Gazeta Lubuska fokussiert grenznahe Orte, bezieht aber die Wirkung Teslas auf die gesamte Region Westpolen. Im Folgenden soll die mediale Konstruktion von Territorialität und Grenze entlang drei regionaler Dimensionen eingehender analysiert werden.

TERRITORIALITÄT UND GRENZE(N) AUF EBENE DER LÄNDER: DIE HAUPTSTADTREGION

Die mediale Darlegung der Metropolregion macht insbesondere die Debatte um wechselseitige Standortvorteile deutlich. Dabei wird sowohl die gegenseitige Abhängigkeit und Bereicherung hervorgehoben, als auch die regionalen Spezifika betont. Berlins Wirtschaftssenatorin Ramona Pop sieht die Differenzierung der Räume Berlin und Brandenburg ganz klassisch so: „Bei Ansiedlungen kann Brandenburg Flächen bieten, Berlin die Dynamik einer Metropole“ (TSP 12.12.2019). In erster Linie hat Brandenburg also das, was Berlin fehlt und umgekehrt: Fläche für Industrie und Siedlungsentwicklung einerseits und den Reiz einer internationalen Metropole andererseits (MOZ 16.11.2019). Auch für sogenannte „Rückkehrer“ wird die Metropolregion durch die Tesla-Ansiedlung und die damit verbundenen Arbeitsangebote attraktiv (MOZ 18.12.2019). Weiterhin spielen die Verflechtungsbeziehungen zum erweiterten Metropolraum eine wichtige Rolle, insbesondere die Wissenschaftsstandorte Cottbus und Senftenberg in der Lausitz werden erwähnt (TSP 10.12.2019). Fokussiert wird hier auf die planungstheoretische Debatte um „dezentrale Konzentration“ von Wirtschaftsstandorten in Brandenburger Mittelstädten, die das Potenzial haben, Berlin von dem aktuellen Druck auf Flächen und Infrastrukturen zu entlasten (TSP 10.12.2019). Tesla kann hier ein wichtiger Impulsgeber sein, den erweiterten Metropolraum mit der Entwicklung in Berlin und im Berliner Umland zu verschränken.

Neben den wechselseitigen Verflechtungsbeziehungen und funktionalen Differenzierungen der beiden Bundesländer zeigt sich auch immer wieder, wie sich beide zwar einerseits als Teil der Metropolregion sehen, andererseits aber auch als eigenständige Akteure begreifen. In einem ersten Interview betont Brandenburgs Wirtschaftsminister Steinbach: „Es betrifft ja nicht nur die Haupt-

stadtregion und Brandenburg. Es ist ein fantastisches Signal für den Wirtschaftsstandort Deutschland und strahlt auch auf unser Nachbarland Polen aus. [...] Das Werk wird eine Magnetwirkung für die gesamte Region haben“ (TSP 13.11.2019a). Der bundeslandübergreifende Raum wird nicht ohne die Betonung der regionalen Eigenständigkeit angesprochen. Ländergrenzen zwischen Berlin und Brandenburg werden hier einerseits in der Hauptstadtregion aufgehoben, nur um umgehend durch die Hervorhebung des Landes wieder eingeführt zu werden. So wird ein Tweet der Berliner Wirtschaftssenatorin Ramona Pop zitiert: „Wer Visionen hat, kommt nach Berlin! Willkommen in der Metropolregion, Tesla!“ (TSP 13.11.2019b). Auch hier wird ein Wechselspiel von Einbindung und Abgrenzung deutlich. Dabei zeigen sich auch Konflikte innerhalb der Metropolregion. Der Brandenburger Ministerpräsident Woidke kritisiert, Berlin würde die Metropolregion nur bis zum Autobahnring denken – ein Gebiet, in das auch die Tesla-Ansiedlung fällt. Die Region außerhalb, also das, was im gemeinsamen Landesentwicklungsplan „erweiterter Metropolraum“ genannt wird, würde von Berlin vernachlässigt (MOZ 30.11.2019). Die Raumwahrnehmungen in Bezug auf wirtschaftliche Entwicklung sind hier also durchaus unterschiedlich.

Grenzüberschreitungen von Teslas Strahlkraft werden ausgeweitet über die Metropolregion nach ganz Deutschland hinaus bis hin zur Überschreitung nationalstaatlicher Grenzen Richtung Polen. Neben der individuellen Standortqualität Grünheides wird die Metropolregion Berlin-Brandenburg als Marke und wichtiger Standortfaktor betont (TSP 13.11.2019a).

TERRITORIALITÄT UND GRENZE(N) AUF REGIONALER EBENE: GRÜNHEIDE UND OST-BRANDENBURG

Unterhalb der Ebene der Länder und der Metropolregion dominieren andere Territorialitäten und Grenzbezüge. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Abschiebung auf niedrigere Ebenen, wie Gemeinden oder Landkreise, sondern auch um die Darstellungen anderer regionaler Zusammenhänge. Eine Strahlkraft Teslas wird hier nicht nur auf die Metropolregion und den Wirtschaftsstandort Deutschland bezogen, sondern die Metropolregion wird hier in kleinere Teilräume, nämlich in „die Hauptstadt, aber auch die Landkreise Oder-Spree, Dahme-Spreewald und Märkisch-Oderland sowie die Stadt Frankfurt und Polen“ (MOZ 23.06.2020) untergliedert.

Territorialität ist hier sehr kleinteilig gefasst. Die „Strahlkraft Teslas“ zeigt sich anhand zahlreicher

Beispiele, die sich eine positive regionale Entwicklung durch die Ansiedlung versprechen. Frankfurt (Oder) will sein Gewerbegebiet für Tesla-Zulieferungsfirmen ausweiten und verspricht sich dadurch wirtschaftliche Entwicklung, Steuereinnahmen und Arbeitsplätze (MOZ 10.11.2020). Rüdersdorf und Fürstenwalde erwartet positive Entwicklungen im Bereich Bevölkerungszuwachs und Infrastrukturausbau (MOZ 18.04.2020, MOZ 14.11.2020). In Hoppegarten hingegen werden die Entwicklungspläne durch von Tesla angespornte, private Investoren in Wohnbauprojekten kritisch gesehen. Tesla ist hier nicht nur eine regionale Entwicklungschance, sondern führt auch zu weiteren infrastrukturellen Investitionen und zu Flächendruck, insbesondere in den bereits prosperierenden Speckgürtelregionen Berlins (MOZ 16.03.2021).

Mit Blick auf die Standortgemeinde Grünheide, der „Tesla City“ (MOZ 30.01.2020) zeigen sich insbesondere die Zuständigkeitsgrenzen in Bezug auf politische oder Planungsentscheidungen. Die Eingebundenheit in und die Grenzen des Mehrebenensystems werden durch das Zitat des Bürgermeisters besonders betont: „Mit dem Beschluss am 15. Dezember [Änderung des Bebauungsplans zur Verbesserung der Verkehrsanbindung des Teslawerks] haben wir unsere Hausaufgaben als Gemeinde gemacht. Jetzt liegt es am Kreis und am Land [...]. Ich begleite das, um die Interessen der Grünheider zu wahren. Mit dem B-Plan ist unsere unmittelbare Einflussnahme beendet. Die Verantwortlichkeiten liegen jetzt in anderen Händen“ (MOZ 30.12.2020). Gleichzeitig wird auf die globale Bedeutung und plötzliche Eingebundenheit in globale Entwicklungen verwiesen, wenn der Bürgermeister von Grünheide internationale Medien begrüßt (MOZ 30.12.2020). Der bislang übliche räumliche Wirkungs- und Wahrnehmungskreis wird durch Tesla erheblich ausgedehnt.

Eine zentrale überörtliche territoriale Bezugsgröße ist Ostbrandenburg, das die Brandenburger Landkreise östlich von Berlin umfasst. Von Tesla werden insbesondere wirtschaftliche Impulse erwartet, die nicht nur die direkte Berliner Umlandregion und den Landkreis Oder-Spree betreffen, sondern auch auf die Nachbarlandkreise ausstrahlt und die gesamte Region von der Uckermark im Norden bis in den Süden der brandenburgischen Lausitz erfasst (MOZ 02.01.2020, MOZ 29.02.2020, MOZ 02.03.2021). Der Landrat von Oder-Spree spricht von einer „Riesenchance für Ostbrandenburg“ (MOZ 24.06.2020), betont aber auch die prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Nordosten der Region, hier werden sich Arbeitsplätze auch für den „von Arbeitslosigkeit stark gebeutelte[n] Raum im Dreieck zwischen Prenzlau, Templin und Eberswalde“ (MOZ

29.02.2020) erhofft. Aus diesem „Schwung für die Region östlich von Berlin“ wird sich sogar ein „Strukturwandel hin zu Elektromobilität und erneuerbaren Energien“ für den gesamten ostdeutschen Raum erhofft (MOZ 25.09.2020). Teslas Territorialität geht hier weit über die Grenzen der Metropolregion hinaus bis in die Strukturwandelregionen Sachsens und Sachsen-Anhalts. Dabei werden auch territoriale Konkurrenzen ausgespielt und neue regionale Bezugsräume eingeführt wie ein Verweis auf die „Subventions-Region Lausitz“ oder im Kontext einer aufstrebenden, grenzübergreifenden „Metropolregion Berlin-Stettin“ (MOZ 10.03.2021).

Einerseits wird Tesla durch die zahlreichen territorialen Bezüge ganz praktisch und „handfest“ verhandelt. Es geht um konkrete Orte und Projekte, die umgesetzt werden und dort Wirkung entfalten sollen. Gleichzeitig wird dies verknüpft mit der Erwartung eines einschlägigen positiven Inputs für einen überörtlichen territorialen Kontext. So wird eine „Tesla-Region“ geschaffen, die sich weit über den ostbrandenburgischen Raum hinaus streckt.

TERRITORIALITÄT UND GRENZE(N) AUF GRENZREGIONALER EBENE: DIE DEUTSCH-POLNISCHE GRENZREGION

Dabei stößt die „Tesla-Region“ schnell an die nationalstaatliche Grenze zu Polen. Grenzüberschreitende territoriale Zusammenhänge werden vor allem über die Themen Arbeitsplätze, Pendelbewegungen und Verkehrsinfrastruktur abgebildet. Neue Arbeitsplätze, die Möglichkeit in einem globalen und innovativen Unternehmen tätig zu sein und die Zugangsmöglichkeiten zu diesen neuen Arbeitsplätzen sind die meist genannten Inhalte in der Berichterstattung der Gazeta Lubuska. Räumlich bezieht sich die Zeitung insbesondere auf die grenznahen und grenzüberschreitenden Räume entlang der deutsch-polnischen Grenze. Immer wieder wird die Nähe der Gigafactory zu den westpolnischen Städten Kostrzyn nad Odrą und Słubice genannt. Bezeichnend ist, dass das Werk vorwiegend als „bei Berlin“ liegend dargestellt wird (GL 18.01.2020), der eigentliche Ort Grünheide, dessen räumliche Nähe im Fokus der Berichterstattung steht, wird jedoch erst später eingeführt (GL 05.11.2020). Der Grenzstadt Frankfurt (Oder) wird eine Schlüsselfunktion zugewiesen, die Tesla-Ansiedlung auch in die Region Westpolen zu integrieren.

Das Arbeitsamt dort rekrutiert auch Arbeitskräfte aus Polen (GL 10.11.2020; 28.11.2020), eine Kanzlei berät in Bezug auf arbeitsrechtliche Fragestellungen (GL 28.11.2020) und die Regionalzugverbindung aus der Grenzstadt bietet die

Chance, zur Fabrik über Schiene anzureisen (GL 10.03.2021). Der an der Oder und Grenze gelegenen Stadt kommt damit eine Vermittlerfunktion bzgl. Arbeitsmarkt und sozialem und infrastrukturellem Zugang zwischen Deutschland und Polen zu. Auch hier werden die territorialen Bezüge aus regionaler Sicht dargelegt.

Im Gegensatz zu der auf Zukunftschancen orientierten Berichterstattung der Gazeta Lubuska fokussieren Tagesspiegel und MOZ auf mögliche Probleme der grenzüberschreitenden Entwicklung. Einerseits wird die Gefahr einer zusätzlichen Belastung der ohnehin schon überlasteten Straßenverkehrsinfrastruktur befürchtet (MOZ 04.02.2020), andererseits spielen Pendelbewegungen über die Schiene von und nach Polen keine Rolle. Selbst bei Diskussionen um nötige Verkehrsinfrastruktur werden grenzüberschreitende Planungen nicht thematisiert und das, obwohl vermutet wird, dass viele Arbeitskräfte aus der deutsch-polnischen Grenzregion kommen werden (MOZ 30.11.2019, TSP 25.01.2020). Werden Zugverbindungen nach Polen thematisiert (TSP 07.09.2020), spielt die Strecke entlang des Teslawerkes keine Rolle. Geht es um die engere Taktung der Regionalbahn an der das Werk liegt, wird Polen nicht erwähnt (MOZ 26.01.2021) und das, obwohl ihr Endhaltepunkt die Grenzstadt Frankfurt (Oder) ist und damit ein zentraler Übergang für potenzielle Werksarbeiter:innen. Die polnische Gazeta Lubuska hingegen weist auf die Bahnverbindung und damit auf die Anbindung Teslas an die deutsch-polnische Grenze hin (GL 10.03.2021). Zwar erwartet Brandenburgs Wirtschaftsminister durch die Gigafactory eine „Magnetwirkung für die ganze Region“, die bis nach Polen reiche (TSP 13.11.2019), jedoch wird jenseits der Erwähnung möglicher polnischer Arbeitskräfte (TSP 30.11.2019, TSP 25.01.2020) diese grenzüberschreitende Wirkung nicht weiter thematisiert. Auch die evidenten infrastrukturellen Verbindungen in der deutsch-polnischen Grenzregion (MOZ 04.02.2020, MOZ 11.10.2020) bleiben im Hinblick auf die Ansiedlung von Tesla erstaunlich unberücksichtigt und spielen selbst im Umfeldkonzept keine explizite Rolle (TSP 30.03.2021).

Aus der Perspektive der Berliner und Brandenburger Berichterstattung scheint es, als sei Polen kaum relevant für die vertieften wirtschaftlichen wie planerischen Debatten um die Tesla-Ansiedlung. Zwar zeigt sich, dass innerhalb des nationalen Territoriums Deutschlands Grenzen permanent überschritten werden, wie der Bezug auf die Strukturräume der Metropolregion oder der regionalen Handlungsräume, wie die Region Ostbrandenburg und sogar der Bezug zum erweiterten ostdeutschen Raum zeigen: Eine Tesla-Region entsteht, die vom Norden Brandenburgs bis

in die sächsische Lausitz reicht. Während innerstaatliche Gebietskörperschafts- und Regionsgrenzen hier permeabel scheinen, stößt die medial konstruierte Tesla-Region auf die räumlich nahe, aber durable nationalstaatliche Grenze zu Polen.

Mediale Grenzziehungen und Territorialität im Spiegel regionaler Planung – eine Diskussion

Wie die Analyse zeigt, lohnt es sich die Tesla-Ansiedlung in Grünheide räumlich zu betrachten. Durch ihre besondere Lage bei Berlin, im ländlichen Brandenburg und der Nähe zu Polen tätigt sie räumliche Effekte in verschiedenen thematischen Bereichen und wird je nach medialem Öffentlichkeitsraum unterschiedlich diskutiert und wahrgenommen. So variieren die Berichterstattung im Tagesspiegel, der MOZ und der Gazeta Lubuska in ihren Themen durch ihre Perspektive auf die Metropolregion Berlin-Brandenburg, die lokale Ebene in Ostbrandenburg oder die regionale Perspektive der Wojewodschaft Lubuskie östlich der Oder. In den medialen Raumkonstruktionen sind dabei verschiedene Territorialitäten zu identifizieren, die sich teilweise auch überlagern und verstärken: Neben festen Zuständigkeiten und Abgrenzungen z.B. nach der deutschen Raumordnungsstruktur (z.B. in Bezug auf Genehmigungsverfahren) werden auch weitere thematische oder funktionale Territorialitäten aufgemacht, die auch landkreisübergreifend sind – so wie „Ostbrandenburg“ oder mit einem erweiterten Metropolregion-Begriff (z.B. Berlin-Stettin). Mit der dynamischen Tesla-Ansiedlung wird auf einmal von einer „Gewinnerregion“ oder „Industriestandort“ gesprochen – so wird „der Osten und der Südosten Brandenburgs mit dem neuen Flughafen BER, der Tesla-Ansiedlung und dem Wachstum in Berlin [...] die Möglichkeit [ge]geben, in den kommenden Jahren ein Hotspot der wirtschaftlichen Entwicklung zu werden“ (MOZ 01.02.2020). Die Tesla-Region wird dabei auch als eine abstrakte grenzüberschreitende Gesamtregion dargestellt, die Verwaltungs- und Staatsgrenzen überschreiten kann, wenn sie denn ihre volle Wirkung entfaltet. Hier wird deutlich, dass ein Wirtschaftsraum konstituiert wird, der auch als *soft space* oder *funktionaler Handlungsraum* zu greifen ist. Ähnlich wie bei der „Tesla-City“ Grünheide (MOZ 30.1.2020) wird ein Raum mit Bedeutung der Wirtschaft, Innovation und innovativer Industrie konstruiert, der auch das Potential hat, weiter zu wachsen, denn „Für Tesla existiert die Grenze zwischen Berlin und Brandenburg nicht“ (TSP 30.03.2021). Dem

nach werden medial funktionale Räume und Bezugspunkte geschaffen, die Verwaltungs- und Gebietskörperschaften grenzübergreifend innerhalb Deutschlands sind, allerdings nur symbolisch auch grenzüberschreitend über die deutsch-polnische Grenze sind.

Gleichzeitig werden in der Berichterstattung – eher bei der MOZ als bei dem Tagesspiegel und der Gazeta Lubuska – auch immer wieder in abgegrenzter Gemeinde- oder Landkreislogik thematische Bereiche diskutiert – etwa Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen und Daseinsvorsorge-Fragen, die in den Grenzen der Raumordnung umgesetzt werden.

In Bezug auf die Kooperation mit Polen wird in den Tageszeitungen nur teilweise eingegangen – in Statements von Wirtschafts- und Politikakteur:innen wird Polen genannt, aber eher symbolhaft und nicht konkret grenzübergreifend weitergedacht, sondern beispielhaft genannt. Das verwundert, da laut Cooke (2020) die Nähe zu Polen ein zentraler Standortfaktor für die Gigafactory in Grünheide ist. Auch in der Medienberichterstattung wird kaum über grenzüberschreitende funktionale Räume – also soft oder fuzzy spaces – debattiert, etwa gemeinsame Wirtschafts- oder Euroregionen. Wenn überhaupt wird Polen im Tagesspiegel und in der MOZ nur im Kontext von Verkehrs- und Pendlerströmen und Arbeitsplätzen erwähnt. In der Gazeta Lubuska geht es hingegen vor allen Dingen über die Attraktivität bei Tesla zu arbeiten und die räumliche Nähe und guten Autobahn- und Schienenanschluss der polnischen Grenzregion zu der Fabrik (in Fahrzeit und physische Distanz gemessen). Frankfurt (Oder) wird hier als Verbindungsstadt gesehen, wo infrastrukturell und in Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt eine Grenzüberschreitung möglich ist.

Die grenzüberschreitende Dimension der räumlichen Tesla-Auswirkung ist funktionaler Natur und ist aufgrund der physischen Nähe zum polnischen Arbeitsmarkt gegeben. Polen wird in diesem entgrenzten Wirtschaftsraum partiell erwähnt, aber weder in der räumlichen Planung noch in der medialen Debatte auf deutscher Seite grenzübergreifend mitgedacht. Das spiegelt sich auch in dem Ende März 2021 vorgelegten landesplanerischen Konzept zur Entwicklung des Umfelds der Tesla-Gigafactory Berlin-Brandenburg in Grünheide (Mark) und der darin befindlichen Marktanalyse „zum Mehrbedarf an Arbeitskräften und dessen Wohnsitznahme in der Region“. In dem gemeinsamen Landesplanungsdokument wird der Untersuchungsraum „nur“ auf der deutschen Seite in Bezug auf einen engeren und weiteren Bezugsraum gelegt, der sich bis Frankfurt (Oder) und die polnische Grenze im Osten erstreckt (Gemeinsame Landesplanung 2021: Marktanalyse, S. 81). Wie das Beispiel aus der

Umfeld- und Marktanalyse der gemeinsamen Landesplanung zeigt, findet eine grenzüberschreitende Planung zwischen Berlin und Brandenburg über Landkreise hinweg in Form von funktionalen Räumen statt. Der Untersuchungs- und Planungsraum endet aber an der deutsch-polnischen Grenze, wie es in der Marktanalyse auch erklärt wird. Das kann unterschiedliche Gründe haben, etwa verschiedene Datenverfügbarkeiten. Territorialität im Tesla-Kontext ist hier also eher innerstaatlich, aber Landesgrenzen überschreitend zu verstehen. Formen der grenzübergreifenden Planung, in der auch zukünftig verstärkt Tesla eine Rolle spielen könnte, finden sich aber dafür etwa in anderen grenzübergreifenden Planungskontexten, etwa dem gemeinsamen Zukunftskonzept 2030 für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum, der vom gemeinsamen deutsch-polnischen Raumordnungsausschuss koordiniert wird. In diesem visionären grenzübergreifenden Planungskontext sind solche Großunternehmensansiedlungen im Grenzraum auch in einer Verflechtungsraumplanung zu berücksichtigen.

Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag hat sich zum Ziel gesetzt, explorativ zu untersuchen, wie über die Tesla-Ansiedlung Territorialität und Grenzziehungen in geographisch peripheren Regionen verhandelt wird. In diesem Zusammenhang wurde die Berichterstattung in zwei deutschen und einer polnischen Tageszeitungen analysiert und in der Diskussion mit den offiziellen Planungsdokumenten reflektiert. So möchte der Artikel einen Beitrag zum räumlichen Verständnis der Regionalplanung und -entwicklung von Megaprojektansiedlungen am Beispiel von Tesla und Grünheide in der Metropol- und Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in grenzüberschreitenden regionalen Peripherien leisten. Wie die Studie gezeigt hat bestehen verschiedene Formen von Territorialität, die unterschiedlich funktional ko-existieren. Die Grenze zwischen den Bundesländern wird in der Berichterstattung aufgehoben, um Grenzen in anderen Kontexten wieder einzuführen. Die räumliche Beziehung zu Polen wird von Politik- und Wirtschaftsvertreter:innen symbolisch genannt, aber in den medialen Diskursen sowie der Umfeldanalyse der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg nicht weiter vertieft oder grenzüberschreitend gedacht. Gleichzeitig wurde in den analysierten Zeitungsartikeln kein Bezug zu einem grenzüberschreitenden Verflechtungsraum, wie er vom deutsch-polnischen Raumordnungsausschuss etwa angedacht ist, hergestellt. In der

räumlichen Planung ist das der Ort, wo auch in Bezug auf die Tesla-Ansiedlung und ihre wirtschaftliche sowie infrastrukturelle Verknüpfung grenz

überschreitend geplant werden kann. An diesem Punkt kann weiterführende Forschung ansetzen.

NOTIZ

ⁱ Berlin ist Mitglied in der Oder-Partnerschaft und dem deutsch-polnischen Verflechtungsraum 2030.

LITERATUR

- Benz, A., and Dose, N. (2010) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Blotevogel, X. and Danielzyk X (2009) ‚Leistungen und Funktionen von Metropolregionen‘, in Knieling, J. (Ed.) *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 22-29.
- Brenner, N. (2008) *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Breul, M. and Neise, T. (2020) ‚Tesla kommt - Die Metropolregion Berlin-Brandenburg als neues Automobilzentrum?‘, *Geographische Rundschau*, Oktober 2020, pp. 46-49.
- Chilla, T., Evrard, E. and Schulz, C. (2012) ‚On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context‘, *European Planning Studies*, Vol. 20 No. 6, pp. 961-980.
- Cappellano, F. and Rizzo, A. (2019) ‚Economic drivers in cross-border regional innovation systems‘, *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 6 No. 1, pp. 460-468.
- Clausen, J. and Olteanu, Yasmin (2020) ‚Tesla als Start-up in der Automobilbranche: Vom Pleitekandidat zum Gamechanger‘, *Working Paper Forschungsförderung*, No. 199, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Cooke, P. (2020) ‚Gigafactory Logistics in Space and Time: Tesla’s Fourth Gigafactory and Its Rivals‘, *Sustainability*, Vol. 12 No. 5, 2044.
- Gailing, L. and Röhring, A. (2015) ‚Was ist dezentral an der Energiewende? Infrastrukturen erneuerbarer Energien als Herausforderungen und Chancen für ländliche Räume‘, *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 73 No. 1, pp. 31-43.
- Gerst, D., Klessmann, M., Krämer, H., Sienknecht, M. and Ulrich, P. (2018) ‚Komplexe Grenzen‘, *Themenschwerpunkt im Journal Berliner Debatte Initial (BDI)*, No. 1/18,
- Gualini, E. (2006) ‚The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales‘, *European Planning Studies*, Vol. 14 No. 7, pp. 881–904.
- Haselsberger, B. and Benneworth, P. (2010) ‚Do Euroregions have a future? Strategy- Making and Policy Delivery in Multi-Area Euroregions‘, *disP – The Planning Review*, Vol. 183 No. 4, pp. 80–94.
- Jauhainen JS and Moilanen H. (2011) ‚Towards Fluid Territories in European Spatial Development: Regional Development Zones in Finland‘, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 29 No. 4, pp. 728-744.
- Kuckartz, U. (2014) *Qualitative Text Analysis. A Guide to Methods, Practice & Using Software*, Sage, London, Sage.
- Kuckartz, U. (2019) ‚Qualitative Text Analysis: A Systematic Approach‘, in G. Kaiser and N. Presmeg (Eds.), *Compendium for Early Career Researchers in Mathematics Education*, Springer International Publishing, Basel, pp. 181-197.
- Leibenath, M. and Kurth, M. (2021) ‚Naturschutz und (Grüne) Ökonomie: das Beispiel der Kontroverse um die geplante Tesla-Ansiedlung in Brandenburg‘, *Natur und Landschaft*, Vol. 96 No. 6, pp. 293-299.
- LEP HR (2019), *Anlage zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR)*, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil II Nr. 35 vom 13. Mai 2019
- Minchin, Timothy J. (2021) ‚The factory of the future? Historical continuity and labor rights at Tesla‘, *Labor History*, DOI: 10.1080/0023656X.2021.1940115
- Nelles, J. and Durand, F. (2014) ‚Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg‘, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21 No. 1, pp. 104–122.

- Perkmann, M. (2002) *The rise of the Euroregion: A bird's eye perspective on European cross-border co-operation* (Online Publication Department of Sociology, Lancaster University).
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) and MIL (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung) (2018) *Raumordnungsbericht 2018. Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Potsdam.
- Smith, N. R. (2003) 'Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National Europe', in Brenner, N. et al. (eds.) *State/Space: A Reader*, Wiley, Malden, MA, pp. 227–238.
- Söderlund J., Sankaran S., and Biesenthal C. (2017) 'The past and Present of Megaprojects', *Project Management Journal*, Vol. 48 No. 6, pp. 5-16.
- Taddicken M. (2019) 'Analyse von Zeitungsartikeln und Online-Nachrichten' in: Baur N. and Blasius J. (eds.) *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 1157-1164.
- Tripl, M. (2018) Innovationsdynamiken und Integrationsprozesse in grenzüberschreitenden Wirtschaftsregionen: Grenzen als Triebkräfte und Barrieren verstärkter Zusammenarbeit. In M. Heintel, R. Musil, & N. Weixlbaumer (Hrsg.), *Grenzen*, Wiesbaden: Springer VS, pp. 135–157.
- Ulrich, P. and Scott, J. W. (2021) *Cross-Border Governance in europäischer Regional Kooperation*, Nomos, Baden-Baden.

ADRESSE(N)

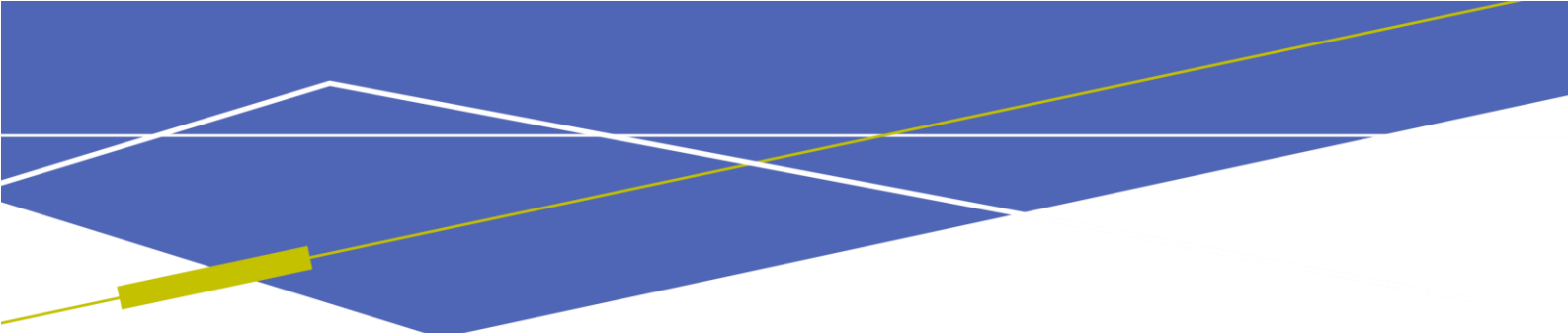
Eva Eichenauer, wiss. Mitarbeiterin, Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstr. 29-31, 15537 Erkner, Deutschland. Akad. Mitarbeiterin, Fachgebiet Regionalplanung, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg. Konrad-Wachsmann-Allee 4, 03046 Cottbus, Deutschland, Email: eva.eichenauer@b-tu.de

Peter Ulrich, wiss. Mitarbeiter, Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstr. 29-31, 15537 Erkner, Deutschland. Akad. Mitarbeiter, Fachgebiet Regionalplanung, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg. Konrad-Wachsmann-Allee 4, 03046 Cottbus, Deutschland, Email: peter.ulrich@b-tu.de

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

EVA EICHENAUER ist Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung und am Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Sie forscht zu gesellschaftlichen Konflikten in der Energiewende und ihrer Umsetzung aus kommunaler Perspektive. Zuvor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK). Dort beschäftigte sie mit Energiekonflikten und nachhaltigen Lebensstilen. Ihre weiteren Forschungsschwerpunkte sind Demokratisierungsprozesse und nachhaltige Transformation in Europa und Insel-Südostasien. Sie studierte Soziologie und Südostasienwissenschaften in Potsdam, Berlin und Georgetown/Malaysia.

DR. PETER ULRICH ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung und am Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Sein Studium der politischen Kommunikation und Europa-Studien absolvierte er in Passau, Vigo (Spanien) und Frankfurt (Oder). Er ist Mitglied des Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), in dem er seit 2014 geforscht und gelehrt hat. Peter Ulrich wurde im Jahr 2019 an der kulturwissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) promoviert. Er beschäftigt sich mit Governance, Kooperation und (sozialen) Innovationen im Mehrebenensystem und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Polen und in Europa.



Tourism and spatial planning in the European cross-border zones context

Andrea Szekely

This theoretical contribution, helps to understand how the tourism flows before the COVID 19 aera functioned in the different cross-border regions and how it can work after the re-start of the tourism. The paper focus on, how spatial structure can influence some of the visitors' behavior in the case of cross-border regions. I apply the tourism flow effect on the different functional urban areas of cross-border region described by ESPON program to create an analytical tool. Not only tourist attractions but also spatial structure affects the supply and demand of tourism in border areas. Through this type of spatial structure analysis, the author relay more the spatial planning studies with tourism studies in the cross-border regions.

border, cities, cross border regions, tourism flow, spatial development, model, COVID-19 sanitary crise

Tourismus und Raumplanung im Kontext der europäischen grenzüberschreitenden Regionen

Dieser theoretische Beitrag hilft zu verstehen, wie der Tourismus vor der Corona Krise in den verschiedenen grenzüberschreitenden Regionen funktioniert und wie er nach dem Neustart des Tourismus funktionieren kann. Das Papier konzentriert sich darauf, wie die räumliche Struktur einen Teil des Besucherverhaltens bei grenzüberschreitenden Regionen beeinflussen kann. Ich wende den vom ESPON-Programm beschriebenen Tourismusfluss-Effekt auf die verschiedenen funktionalen städtischen Gebiete der grenzüberschreitenden Region an, um ein Analysetool zu entwickeln. Nicht nur Touristenattraktionen, sondern auch die räumliche Struktur beeinflussen Angebot und Nachfrage des Tourismus in Grenzgebieten. Durch diese Art der Raumstrukturanalyse verbindet die Autorin Raumplanungs- und Tourismusstudien in grenzüberschreitenden Regionen.

Grenzen, Städte, Grenzüberschreitende Regionen, Touristenstrom, Räumliche Entwicklung, Model, Corona Krise

Tourisme et aménagement du territoire dans le contexte des zones transfrontalières européennes

Cette approche théorique permet de comprendre comment les flux touristiques avant la crise sanitaire COVID 19 fonctionnaient dans les différentes régions transfrontalières et comment cela peut fonctionner après le redémarrage du tourisme. L'article se concentre sur la manière dont la structure spatiale peut influencer certains comportements des visiteurs dans le cas des régions transfrontalières. J'applique l'effet de flux touristique sur les différentes zones urbaines fonctionnelles de la région transfrontalière décrites par le programme ESPON pour créer un outil d'analyse. Non seulement les attractions touristiques, mais aussi la structure spatiale affecte l'offre et la demande de tourisme dans les zones frontalières. À travers ce type d'analyse de la structure spatiale, l'auteur ajoute une pierre à s'approcher les études d'aménagement du territoire et les études touristiques dans les régions transfrontalières.

frontière, villes, régions transfrontalières, flux touristique, développement spatial, model, crise sanitaire

SUGGESTED CITATION

Andrea Szekely (2022): Tourism and spatial planning in the European cross-border zones context . In: *UniGR-CBS Borders in Perspective thematic issue*. Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Vol. 7, pp. 119-130, DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-2d9a-9e>

Introduction

The role and importance of cross-border regions has been in focus of scientific research for a long ago. The regional policy of the EU has a wide set of instruments (INTERREG, ESPON) and urban programs. (URBAN, URBACT) for these special areas where different cultures meet, and cooperation is in need. From economical and geographical point of view, these peripheral zones are “too far” from the centers to easily manage them without any financial deficit. “Tourist region” models appeared in tourism geography literature when mass tourism became important in the long period of peace after World War II. However, only a few models of cross-border tourist regions are known, most of them are based on North American evidence. We comprehensively apply a spatial structure point of view to get insight into tourism flow (any type of visitors who cross the international border) and thereby we consider the given spatial structure (the geographical position of cities, trail, roads, other built infrastructure to the international border) and analyze the impact on tourism (through tourism flow) over this grid. Our goal is to show in a theoretical way the mechanism of tourism flows in different cross-border territories. These categories come from the work of the ESPON team about identified real European agglomeration constellation towards international borders. Our contribution to their finding is to offer an understandable explication of detected tourism flows based on different composition of cities on both sides of the border. Considering the actual sanitary crise, and the possible regulations the author goes further with the analysis and offer some possible versions of flows according to the closedness/openness of the border. In this paper, the cross-border region, and cross border tourism are treated by a generalized vision on the territories through flows. After World War II, the closed boundaries of Central and Eastern Europe ceased in the development of spatial structures inside the national borders. At the same time, Western European border areas developed organically, and urban centers shaped cross-border agglomerations. The soundest example is the French-Belgian cross-border metropolis. After the political changes of around 1990, common socio-economic interest based cross-border cooperation has become possible in Eastern Europe. This process is encouraged by the EU through its cohesion policy, namely Interreg Central Europe program. The analysis of cross-border agglomerations is one of the main axes of modern regional research.

We are searching the answer for our research questions: How spatial structure influence the visitors/ tourist behavior in the case of border region? How from spatial planning point of view can a cross-border region be prepared to receive visitors?

The following part of the paper is constructed as in the second chapter we show the theoretical background and nexus of cross-border regions and tourism. In the third chapter we focus on the typology of cross-border urban areas and develop theoretical background of the tourism flow before the COVID-19 sanitary crise. In the fourth chapter we go further to apply the suggested tourism flow effect on some selected functional urban areas in these post-COVID-19(?) time. On the base of the level of openness/ closedness of the international border, we forecast the existence of tourists flows in the different cross-border regions. Then we summarize our results.

Theoretical background

The theoretical background of the cross-border regions and tourism is large, overlapping, and complex. The cross-border regions were treated at first, by geographers (Timothy, 2000, Minghi 2005,) economists (Ratti-Reichmann, 1993, Weidenfeld 2013) border studies researchers (Brunet-Jailly, Payan and Sawchuk, 2008) Because of the higher specialization of interest and scientific evolution in the subject later, urbanists (Friedman, 2010), spatial planners (Faludi, 2018) architects, international relations specialists (EU especially) and tourism related scholars also work on. Since the 1990s the tourism studies gain more importance and begin to be more specialized related to the increasingly growing tourism industry and the need of help from research side. New sub-fields are born like heritage, urban/city tourism (Richards, 2015), destination marketing (D'Agnella and Go, 2009), place branding. The last related field to the cross-border regions and tourism is the destination management (Kozak-Buhallis, 2019).

The United Nations World Tourism Organization (UNWTO) defines tourism as “a social, cultural and economic phenomenon which entails the movement of people to countries or places outside their usual environment for personal or business/professional purposes. These people are called visitors (which may be either tourists or excursionists; residents or non-residents) and tourism has to do with their activities, some of which imply tourism expenditure” (World Tourism Organization UNWTO, 2019b).

Tourism was in international phenomenon with more than 1 billion tourist arrivals (World Tourism

Organization UNWTO, 2020) all over the world before the arrival of COVID-19 sanitary crisis in 2020. 2019 was a year of strong growth with 1,481 billion total international tourist receipts (+3 %) on the world; what WTO can register. Between 2009 and 2019 exceeded growth in world GDP (44%) was accomplished giving a real weight to the tourism industry worldwide.

By the registers of the UNWTO in 2018, the number of international tourist arrivals grew 5 % to reach 1,4 billion mark (World Tourism Organization, UNWTO, 2019a). This figure was reached two years ahead of UNWTO forecast, most likely due to the relatively strong global economy, a growing middle class in emerging economies, technological advances, new business models, affordable travel costs and visa facilitations. (World Tourism Organization, UNWTO, 2019a).

The increasing number of international visitors are partly the key figures of our proposed model, their possible flow will be detailed in the chapter 2.

In Europe, due to the increasingly free movement (inside of the Schengen zone); we were witnesses to the strong presence of visitors in the last fifteen years mainly in big cities. The whole tourism industry presumes (UNWTO, 2019a), the presence of the so-called middle-class travelers "who made a 'once-in-a-life trip' often visiting an entire country or even a whole continent during their trip. They are likely to switch from one destination to another or for one choice to another during their travel. They look for short experiences but with more destinations on a single trip encompassing either short or long distance." (Kozak & Buhalis, 2019).

One of among the existing travel strategy is to choose a guided multi destination trip (their program is planned long months before, in that case, a tourism expert will create an attractive vacation package full of valuable programs to consume, and the tourist will hopefully enjoy it. The list of attractions to be visited depends on the knowledge of the tourism expert (partly city based: churches, famous public squares, buildings, museums, visitor centers) The destination management organizations (DMOs) of a region/city work on place branding/marketing to attire the attention for all stakeholders. In all cases, whether individuals or being on a guided tour their trip can be called multi destination trips. From the flow analysis point of view this type of trip will be relevant.

From touristic point of view there is a wide range of motivations among tourists, contradicting several forms of tourism. Within strictly defined border regions and considering border functions (if not barrier, at least filtering)ⁱ, the range is narrowerⁱⁱ and depending on the models, we will

reduce analyzed forms of tourism (e.g. in the case of urban areas, we do not consider rural tourism or inland water tourism). For our above-mentioned spatial structure point of view, definition of border regions by Schmitt-Egner and Brunn (1998) is the most determinant: "the border region is a spatial part and a regional system, completed by the border and its characteristics." (Schmitt-Egner and Brunn, 1998)

A couple of studies entertained the relationship of border and tourism (see e. g. Matznetter 1979, Timothy 1995, Wachowiak 2006, Caccamo 2007), and chiefly two topics are considered: shopping tourism (see cases of Banfi et al 2005, or Butler and Timothy 1995, and Ohsawa 1999) and case studies of cross-border national parks, while Gelbman and Timothy (2011) had a special focus on exclaves. These papers analyze the tourism infrastructure and tourism flow.

Matznetter's (1979) pioneer work was the first to enlighten the fundamentals of the spatial structure relationship between borders and tourism. In his paper, he distinguished three cases: (a) tourist region far away from border line, (b) tourist region directly on the border without continuity (and tourism) on the other side of the border, (c) two tourist areas adjoin or fuse on the border. This typology neglects whether tourist regions are influenced by the border zone location or not.

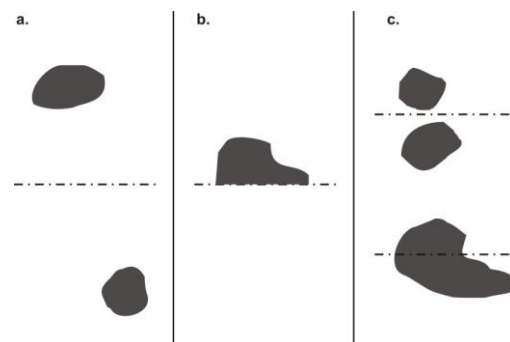


Figure 1: Borders and tourism areas
Matznetter (1979)

THE TYPOLOGY OF CROSS-BORDER URBAN AREAS AND APPLICATIONS FOR THEIR TOURISM FLOWS

The methodology to define and monitor statistically cities and agglomerations (European Union, 2017) in European level stays always a big challenge, because of the huge difference of city-types, scales (national regulations about the city nominations) and landscapes of the European Union countries.

In the frame of the ESPON program, the general characterization of urban areas was developed nationwide in the territory of UE from 2005. Knowledge of these elements is necessary to understand the cross-border phenomena. The author following ones mirror the clearest versions from different stages of the program.

Basically, the city is a densely populated node with a true urban landscape and a historical core. Therefore, researchers have approached those characteristics by considering at first all municipalities (NUTS 5 level) with more than 650 inhabitants/km². Then all the contiguous municipalities with this threshold of density were added to define central or morphological urban areas.

However, in some cases, municipalities have a true urban character but do not reach the level of 650 inhabitants/km², due for instance, to some specificities of the delimitation the municipality. (a large part of the territory is occupied by a lake, or mountains or forests). Therefore, all the municipalities with more than 20 000 inhabitants have also been taken into consideration.

In some other cases, very densely populated municipalities are in fact very small, isolated entities with only a few thousand inhabitants: therefore, they have not considered municipalities or sets of contiguous municipalities not reaching the 20 000-inhabitant threshold, even if they meet the density criteria.

In some other cases, sets of contiguous municipalities (cities, towns, middle size towns), each reaching the 650 inhabitants/km², and/or the 20 000-inhabitant threshold, from a very large area, which is in fact structured by different nodes centralities, each with a clear identity, this being the case in some large conurbations. Different cities have been identified, but only when the different nodes are clearly identified as such the upper levels of the urban hierarchy in the national studies of the urban networks. The limits between these contiguous cities are then based on the limits between their labor pools, if available. (ESPON Project 1.4.3. 2006)

The Morphological Urban Area (MUA) is the above defined city. The continuity may be checked on the on-line maps Geoportal, Google Earth or Via Michelin. The large conurbations are split into its urban knots, (i.e. separated urban zones) only if they have clear individual identity and they are morphologically separated. This approach allows comparison of cities by economic and functional aspects.

The Functional urban area (FUA) is the labor pool of the above defined morphological urban area (MUA). The first estimation of FUAs has been prepared in the ESPON 1.1.1 project (Nordregio (2005) and it was corrected in the ESPON 1.4.3.

project. The final definition of the FUA in that project:

- FUA population over 50 000 inhabitant and urban core with more than 15 000 inhabitants (i. e. excludes those artificially large "urban" areas with minor urban core).

- or FUA population more than 0,5 % of national population and urban core with more than 15 000 inhabitants. (i. e. in less populated countries smaller FUAs were taken into account)

- smaller FUAs were included if they had at least local importance in transport, knowledge or decision-making functions or regional importance in administrative, tourism or industrial functions. (ESPON Project, 1.4.3. 2006°)

Since delimitation, the population of MUAs and FUAs has classified cities by the Groupe de travail parlementaire franco-belge, 2006 : The following categories were enrolled:

MEGA cities: > 1 million inhabitants (FUA);

metropolis: > 500 000 inhabitants (FUA);

poli-metropolis: large conurbation, two MEGAs with centers at least 60 km from each other (ad-joint or separated by a smaller city or one MEGA and a smaller city at least 30 km from each-other:

large city: > 250 000 inhabitants (FUA);

medium city: >150 000 inhabitants (FUA);

small city: > 50 000 inhabitants (FUA).

Nowadays, several organizations focused on cities extend, re-use and analyze the FUA like European Urban Knowledge Network, Eurocities, EU-OECD, 2019.

One of the most recent approaches generalizes the concept of FUA. Stats Nz, 2021 define FUA as "FUAs are based on the linkages between where a person lives and where they work, shop, access health care, and recreate – what can be called a person's activity space."

We can group the earlier classified cities - if they are in the border regions - by their size and relation to the national border. Large cities are marked by square, medium and small cities by circle, FUAs by hatching. The symbol for a national border is a double line.

The analysis of the different spatial configurations shows the importance of the functional urban area (FUA) which is the labor pool of the morphological urban area. If it is common, people in this area will not leave their usual environment when they move within the FUA, so they are considered as locals.

Their participation in the local tourism industry (hotels, monuments) is quite rare but as a classical visitor on events, or as a consumer in the cross-border shopping centers are quite usual.

An important contribution is emerged as the FUA can be the base of for delimitation of tourism. The importance is FUA is maintained in the ESPON

program in 2018 also, this methodological constructed unit. This proposition highlights the difference between personal and community spatial cognition when the FUA is wider for a community of the city than for a single citizen or a household. During the analysis we use as our base two forms of tourism: a) "local" tourism: this type of flows identifies mainly (but not restrictively) shopping tourism. Red arrows on the figures 2-10.

b) "long distance" tourism: this type of tourist flows arrives from long distance (mainly from abroad) with special or cultural interest (heritage tourism) or to spend spare time with passive tourism. Other types of tourism (e. g. culinary, sport, wellness, health or medical tourism, industrial tourism) could be analyzed in this context, but here we are focusing only these types. Blue arrows on the figures 2-10. (Szekely, 2014)

In the next part of this chapter, we show the nine different types of transborder FUAs in nine drawings identified by the ESPON program in 2006. In each case, on a second drawing the tourism flow directions can be found with red and blue arrows (if applicable). Red color distinguishes the local tourism flow and blue for the long-distance tourism flow. We amplify them with explications about the different directions of tourism flow in each case.

Type 1. Twin – cities, generally quite small, sometimes a former single city. Cut by a border, each with their own FUA even if some transborder commuting is present. The most known example is Görlitz-Zgorzelec on the German-Polish border, or Komárom-Komarno on Hungarian-Slovakian border.

In this case of twin cities, we can discover "local" and "long distance" tourism. Local tourism is often realized in the form of shopping tourism when prices of goods and services of the two countries are different. Shopping tourism turns towards lower prices; it is unidirectional if an important price level difference between the two sides of the border is present. The flow of tourists can be bidirectional if relative prices of products are significantly different. Important services accessible only in either of towns also attract visitors (e.g. sport centers).

Long distance (international) visitors may have an interest only for border crossing or the comparison of the two sides of the border. Existing cultural attractions of the twin city can also be a goal for the flow of tourists. (Szekely, 2007)

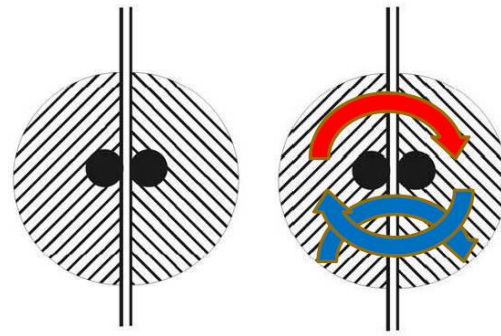


Figure 2: Twin cities

Source: based on ESPON Project 1.4.3.

Type 2: a metropolis or a large city, with a morphological area extending across the border in the neighboring country, through suburban areas or small cities, included in the FUA of the main city. Typical examples: Basel (CH) – Saint-Louis (FR) – Lörrach (DE) or Geneva (CH) – Annemasse (FR). The key question of the cooperation is the common network of cross-border public transport. In the case of not local organizations (e.g. national railway company), the responsibility of these systems encounters legal problems. Sometimes the necessary infrastructure of the large city is in the neighboring country. (e.g. Basel – Saint-Louis). Ideally this type of institution should imply a cross-border urban management community. Due to the EU programs and efforts made by the municipalities, the cross-border infrastructure was reinforced.

In this case local tourism does not exist. According to the definition of the World Tourism Organization (UNWTO) visitors must leave their usual environment (domicile and workplace). The same Functional Urban Area is situated around the main city and around the small one; the border space is not divided into two different FUAs so potential visitors do not leave their usual environment.

Long-distance tourism appears in the type 2. The main city can hold more attractions, famous sights and can have more marketing on an international level (place branding) because of its size. The long-distance visitor can be in transit in the small city going to the main city. If the visitor arrives directly at the main city, the small city has less chance to be visited. Tourism flow from the main city to the small city exists only if the small city's attraction is so telling (culturally or economically) that the international tourists will visit it at any price. It happens occasionally that the attraction of the small city is of that type. However, in the case of transit regions attractions of the large city generate tourism in the small one.

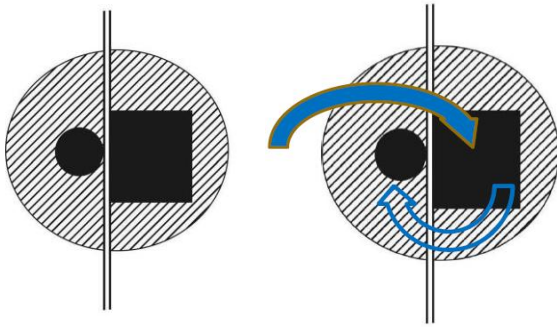


Figure 3: A metropolis or a large city, with a morphological area extending across the border
Source: ESPON Project 1.4.3, 2006.

Type 3: A metropolis or a large city with a contiguity in the neighboring country to smaller cities with their own FUA or sending quite few commuters to the main city in the other country. This variant reduces the necessity for a common management community. (except for the transport and the technical networks). Generally, the small city benefits from the proximity of the services of the large city. One of the suitable examples is Kehl.

In this case, the existence of the border is so strong, that it is able to cut off the FUA of the large city/metropolis. The two different FUAs assure the analysis of the local tourism. Shopping tourism may be important as a product of the strong barrier function of the border. Long-distance cross-border tourism depends on local attractions and the level of common network (public or private transport, well planned and coordinated activities of a destination management authority). The low level of common network may partly block tourism as well. If there is not any organized common transport network between the large city and the small city on the other side of the border, the flow of international tourism/ long-distance tourism is weak: who will rent a car to go shopping or to see some second-order attractions on the other side of the border?

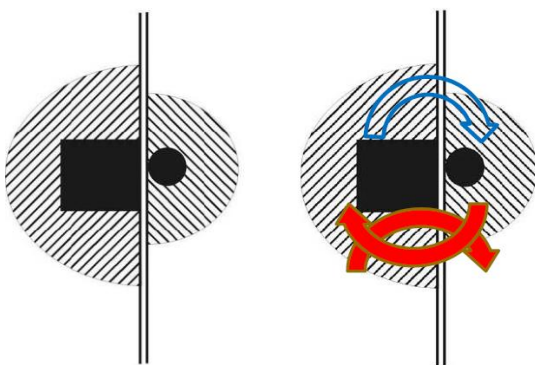


Figure 4: A metropolis or large city, with contiguity in the neighbor country to smaller cities
Source: author's design based on the ESPON Project 1.4.3 (2006)

Type 4: a small transborder area with a quite well integrated common commuting basin. Because of the smaller size, the management problems are smaller than in the Type 2. Our soundest examples are Esch-sur Alzette (LU) – Audun-Le-Tiche (FR) or Longwy (FR) – Pétange (LU) – Aubange (BE).

In this case, local tourism does not exist in the lack of different FUAs. In the border area price levels are typically equal; just some special goods (e.g. fuel) are interesting for shopping on an international level. If there are various attractions in the area, all are visited; tourists generally do not know in which country they are (unless the countries have different currencies). The flow of international tourism is free and easy, it may concern each part of the border area. The connectivity of the small cities is assured by relatively good quality roads.

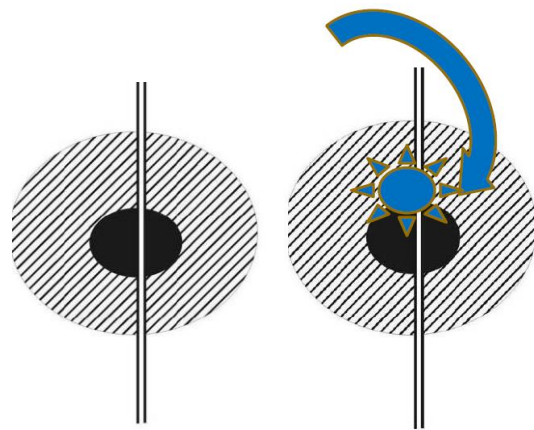


Figure 5: A small transborder urban area with a quite well integrated common commuting basin
Source: ESPON Project 1.4.3, (2006)

Type 5: a metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighboring country, possibly with a scattered network of secondary centers. The large urban region around Luxembourg is a good example, whose FUA continues in Belgium, France, and Germany, with secondary centers like Arlon in Belgium, sometimes morphologically cross-border areas of Type 4 (Longwy-Pétange-Aubange; Esch-sur-Alzette-Audun-le-Tiche. At least two main questions of transnational interactions arise: the accessibility of the large city (labor) and the improvement of the educational system of the workforce supplier country. In 2020; Luxembourg made free its public transport system for everyone at first in the world. (Luxembourg Destination Management Organization, 2021) The Luxembourgish government can positively influence in that way the use of public transport, creating more sustainable base even for tourism flow inside in his territory.

A larger scale of geographical scope distinguishes this type from the type 4, thereby the

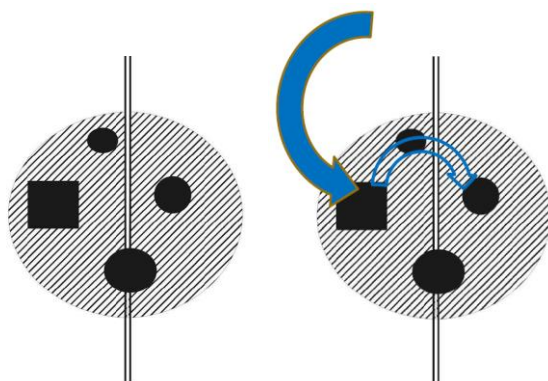


Figure 6: A metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbor country.

Source: author's design based on the ESPON Project 1.4.3, (2006)

wider focus puts forth new flows and governing forces, however local problems and possible examples are the same. Type 6. Two metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential MUAs, (e.g. Heerlen (NL) and Aachen (DE)). The relatively high and similar importance of the cities spurred them on to set up common promotion strategy and common image.

The tangential FUAs assure the interpretation of local tourism. In this case of local tourism shopping may be important. Whenever there is common tourism marketing, the tourists in one country will also visit the other city; if not, it will be accidental. The relatively equal size of cities, the geographical proximity, the neighborhood, and the presence of three different States has double effect. The large cities recognize the advantages of acting together and organize common tourism destination management and common city marketing. (Tosun et al., 2005). So, they can complement each other. In this case not only the two cities, but also the whole cross-border region can benefit from the positive effect of long-distance tourism. Moreover, the common tourism destination management organization is a good instrument to increase the role of tourism in the cross-border region. If the common promotion is not in place, the tourism will be accidental on one or the other side of the border.

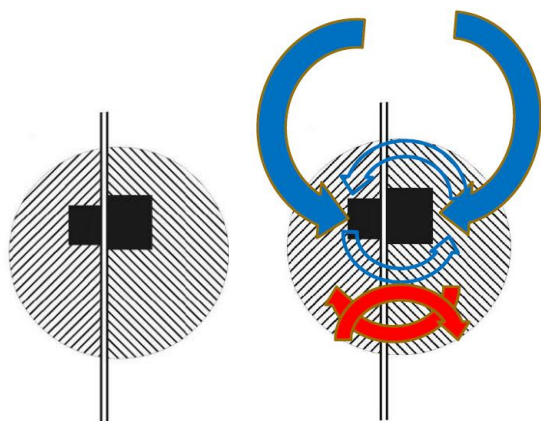


Figure 7: A metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbor country. Source: ESPON Project .1.4.3. (2006)

Type 7. Two or more metropolises or large cities on each side of the border, with tangential FUAs. This is a variant of Type 6 with a larger distance between the cities, the typical example is Wien (AU) Bratislava (SK) (as their FUAs stretch to the border line, against type 8)

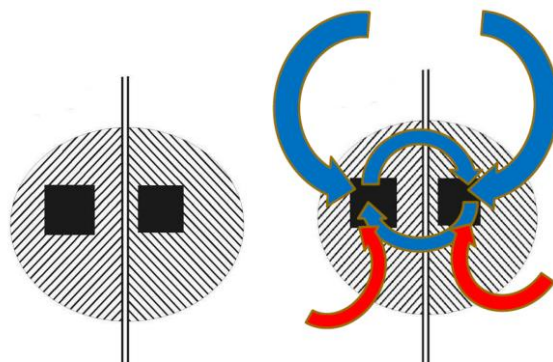


Figure 8: Two or more metropolises or large cities on each side of the border, with tangential FUAs.

Source: author's design based on the ESPON Project 1.4.3, (2006)

Type 8. A transborder FUA type without contiguity; the case with metropolises or large cities quite close to each other (about 50 km) and cooperating possibly across the border but without contiguity between their FUAs; for example, Hasselt-Genk, Maastricht, Aachen and Liège or Hasselt-Genk Eindhoven. If there is any cooperation, (see contact structure, MAHLL or Interreg networks), contact is occasional.

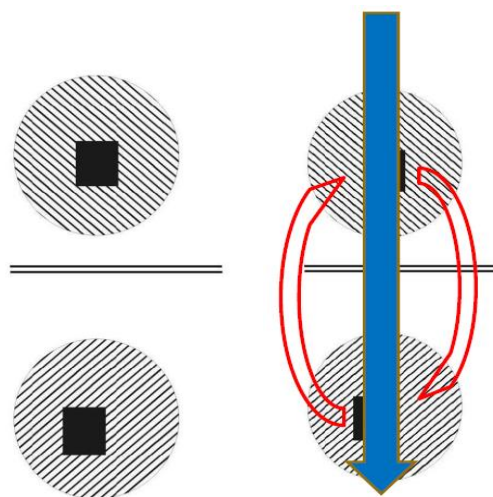


Figure 9: A transborder FUA without contiguity

Source: ESPON Project .1.4.3. (2006)

Global strategies fall into competition conflict, because they are far enough from each other to avoid the common use of infrastructure. The cities are enough large to attract investors and activities individually. The huge intellectual (universities) or health service infrastructures (hospitals)

tals) are restricted by national rules, and their willingness for cross-border cooperation can be reinforced by the intellectual hubs.

In type 8 only guided tourist group will visit both cities (as part of a planned multi-destination trip) as long-distance visitors. Mc Kercher and Lew (2006) called this case "Touring point to point" in their tourist behavior typology (territorial models in local destinations). The high number of examples of this type of flows is detected in the recent paper of Kádár – Gede (2021). Among the individual tourists only a few will pass their spare time in both cities. Shopping tourism may be important if the price levels are quite different (at least for a larger group of goods or services) between the two countries as transaction costs can be higher due to the geographical distance.

Type 9: A "city divided by a border" transborder type without or with very few contacts between the two sides of the border, so without any transborder functionality. It was the case of Berlin (DE) before the reunification in 3rd of October 1990 or Nicosia (CY) today.

This special geopolitical situation does not favor the flow of local tourism consequently, local tourism is legally possible. From the point of view of international tourism, the existence of this type of city is a tourist attraction itself. In some cases, border crossing may be highly appreciated program for international tourist (mainly when it is prohibited for the local population). The discovery of differences between the two sides of the border can also be a special program for long distance tourists.

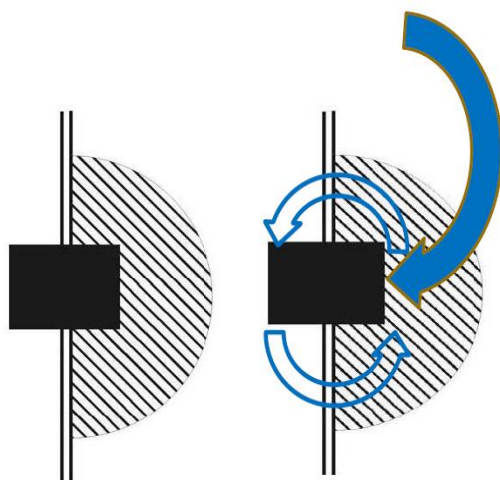


Figure 10: A transborder FUA type without contiguity
Source: ESPON Project .1.4.3. (2006)

APPLICATION OF THE TOURISM FLOW MODEL IN THE NEW COVID-19 AFFECTED ERA

In 2020, the elan of tourism arrivals was suddenly stopped on global and on national level by the restriction of the free movement in order to stop the pandemic worldwide. The international borders were mainly closed among countries in front of the flows of visitors. The tourist arrivals dropped by 87% in January 2021 compared to the year 2020. (World Tourism Organization UNWTO, 2021).

The time of the re-opening process of borders is impending. The previously developed theoretical framework of flows on urban agglomerations can be perfectly applied to the new border context.

We distinguish 3 static cases among countries to the border function:

Case 1: The borders are **closed** between the two countries. The two countries apply restrictions regulations on their territories. Therefore, no flows to show and analyze.

Case 2: The borders are **open** among the two countries. For the flow effects, see figures in the previous chapter.

Case 3: In country A the border is **open**, regulations allow to enter. In country B, border is **closed**. Its national regulations prohibit the entrance.ⁱⁱⁱ

We continue our analysis with this last case.

In that case, international long-distance flow from country A towards B is blocked because of the closedness of the border of country B. From country B towards A, local tourism can be continued. The long-distance tourism is stopped.

We take the previously presented types to analyze specific asymmetries and distortions created by the asymmetric border functions.

The first interesting type is Type 2 (Figure 3): a metropolis or a large city, with a morphological area extending across the border. The closed border on the side of the metropolis can badly affect the whole cross-border territory because the international flow is totally cut. There is a possibility of local flow from the large city towards the small city located in the other country, but the small city is a destination for the long-distance tourists. In this combination of cities, tourism will not be able to really restart with the same dynamic without international tourists.

In Type 3 (Figure 4): a metropolis or large city, with contiguity in the neighbor country to smaller cities, because of the theoretical existence of local tourism flows, more detailed analysis is needed. If the country where the small city is situated close to the border do not let enter everyone, the flow from the country with the metropolis will be cut. However, the flow towards the large city is

still possible, but its volume remains not important. In the opposite case, when the other country with the metropolis closes its border, the international flow will be stopped. At the same time, the local flow towards the country with the little town is still to be possible. In that case, the service providers and the infrastructure in the country can become rapidly overcharged.

For Type 4 (Figure 5): a small transborder urban area with a quite well integrated common commuting basin, another type of tension is created. Because of the deep integration, the country which closes its border, cuts the flow, and the tourists, if they are present, stay on the other country. The service providers on the open side are economically relative winners, but the restoration services can be easily overcharged. Meanwhile, on the closed side a higher proportion of bankruptcies are foreseen. From planning point of view, spatial planning experts on national scale can prepare a counterbalance plan or act for this service asymmetry.

In the case of Type 5 (Figure 6): a metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbor country, the situation is similar to Type 2, but more complex. If the country on the left side stays with open border, the international long distance tourism flow will survive, with a high loss on the closed side, and with complex survival strategies in the city cut by the border. If the country on the right side stays open, tourism flows disappear.

In the case of Type 8 (Figure 9): A transborder FUA without contiguity, if any of two countries closes its border, the flow of long-distance (international) tourists will stop. This type of international flow was quite frequent and dense in Europe before the sanitary crisis. After the restart of tourism among special more planetary friendly circumstances it can regain his importance. This example is important to show that multi-country trips can be fully blocked by one country.

Conclusion

As the evidence of the existing typology reveals, cities in cross-border regions have a role not only in the organization of the space, but also in the organization of tourism flows. Their direct and indirect role (over the volume of their tourism attraction) depends on their size and their geographical situation relative to the border. Tourism

can exist only if there is at least partially free flow of persons across the border (semi-permeable border type).

If we know how tourism flows function in cross-border regions, the stakeholders can more easily create conditions to better manage this two-components flow (local and long-distance). It can also optimize the use of urban and natural resources. The liaison between spatial planning, placemaking and destination marketing is clear. The common element is the possible regulation of the public space, one of the working tools of the spatial planners. Classical spatial planning tools and actions in the cross-border region context reveal not to be sufficient as Durand shows (Durand and Decoville, 2018), because in the shared cross-border region with shared common identity the spatial planning has to be more flexible towards its borderlanders, bridging them "over" the borders. The author suggests the deeper harmonization of city destination management tools with the spatial planning plans and actions.

In tourism, borders, border crossings and different level of development (asymmetry) may be also a tourist attraction (Timothy, 1995) even if the starting point of the trip is a small city or a large city. Generally, tourism is not determined by the city size. Some types of tourism do not depend at all on city size (e.g. dental tourism) while others (e.g. heritage tourism, cultural tourism) are size influenced.

The paper highlights the importance of the FUAs in the tourism studies and especially in the cross-border regions. This existing and still emerging methodological tool gain more and more importance next to tourism in different other policy areas as urban sprawl, housing, climate adaptation.

During the crisis caused by the COVID-19 all over the world, the phenomenon of tourism is stopped at any form. The reliance of these activities maintain a huge attention of the experts, professionals, international organizations. Mostly all participants agreed on the fact that the reliance of the tourism is necessary as fast as it possible, but its form has to be more sustainable and safer for maintaining our one planet. The author's theoretical approach can help EGTC authorities' decisions in tourism planning and reliance of tourism in the framework of cross-border-cooperation.

NOTES

ⁱ For border functions see Hansen (1983) and Ratti R. – Reichman (1993).

ⁱⁱ Hardi explains functional differences between border regions and transborder regions by the openness of the border and its cross-border functions. See Hardi (2000) and Hardi (2001)

ⁱⁱⁱ Seeing purely through border studies lenses this situation is problematic. We need to pay more attention on the flow management from security reasons because the theoretically invisible borderline (which is normally in the case of green border) is the same between the two countries, and two different regulations from the two neighboring countries must be satisfied.

REFERENCES

- Banfi, S. Filippini, M. and Hunt, L. C. (2005) 'Fuel tourism in border regions: The case of Switzerland', *Energy Economics*, Vol. 27 No. 5, pp.689 – 707.
- Brunet-Jailly, E. T Payan, and Sawchuk, GD. (2008) 'The emergence of border regions along the Mexican - US Border and in Europe: Lessons for Canada' *Annals of the Association of American Geographers* Vol.53 No. 3 pp.407 –428.
- Butler, R. W. and Timothy, D. J. (1995) 'Cross-border shopping. A North American Perspective.' *Annals of Tourism Research*, Vol. 22 No. 1, pp.16 – 34.
- Dijkstra, L. Poelman, H. and Veneri, P. (2019) The EU – OECD Definition of a Functional Urban Area OECD Regional Development Working Papers 2019/11, <https://dx.doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Durand F., Decoville A. (2018) Establishing Cross-Border Spatial Planning. In: Medeiros E. (eds) European Territorial Cooperation. The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_12
- D'Angella, F. and Go, F. M. (2009) 'Tale of two cities' collaborative tourism marketing: Towards a theory of destination stakeholder assessment.' *Tourism Management*, Vol. 30 No.3, pp. 429–440
- ESPON Project 2006 [online] <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/studies-and-scientific-support-projects/study-urban-functions> (Accessed 14 October 2007)
- ESPON Compass 2018 [online]; http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Themes/Urbanisme/COMPASS_Final_Report.pdf (Accessed 14 April 2021)
- European Union (2017) Methodological manual on city statistics, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 58p.
- Cacomo, J-L. (Ed) (2007) *Tourisme & Frontières*, 1st. ed., L'Harmattan, Paris
- Faludi, A. (2018) *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, 1st ed, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton
- Friedman, J. (2010) Place and place -making in cities: a global perspective *Planning Theory & Practice*, Vol: 11 No. 2, pp. 149-165.
- Gelbman, A. and Timothy, D. J. (2011) 'Border complexity, tourism and international exclaves. A case study' *Annals of Tourism Research*, Vol. 38 No. 1, pp.110 – 131
- Groupe de Travail Parlementaire Franco-Belge (2006) 'Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe', 96 p.
- Hardi, T. (2000) 'Államhatárok és regionális együttműködések.' in Horváth, Gy. Rechnitzer, J. (Eds), Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, pp. 595-615.
- Hardi, T. (2001) 'Az egységes határrégiók kialakulásának feltételei – lehetséges határrégiók a Kárpát medencében' PhD thesis, Győr-Pécs
- Kádár, B. and Gede M. (2021) 'Tourism flows in large scale destination systems' *Annals of Tourism Research*, Vol. 87 No. , pp. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103113>
- Kozak, M. & Buhalis, D. (2019) 'Cross-border tourism destination marketing; Prerequisites and critical success factors' *Journal of Destination Marketing Management*, Vol. 14 <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2019.100392>
- Lew, A. and McKercher, B. (2005) 'Modeling Tourist Movement A Local Destination Analysis' *Annals of Tourism Research*, Vol. 33 No. 2, pp.403 – 423.
- Luxembourg Destination Management Organization, <https://www.visitluxembourg.com/en/free-transport-in-luxembourg> (Accessed 13 April 2021)
- Matznetter, J. (1979) 'Border and Tourism: Fundamental relations.' in Gruber, G. and Lamping, H. (Eds.) *Tourism and Borders: Proceedings of the Meeting of the IGU Working Group -Geography of Tourism*

and Recreation. Institut für Wirtschafts- und Sozialgeographie der Johann Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt, pp. 61-73.

- Minghi, J.V. (2005) 'Boundary Studies in Political Geography' *Annals of the Association of American Geographers* 53(3):407 - 428
- Nordregio (2005) ESPON 111. *Potentials for polycentric development in Europe*. Stockholm
- Ohsawa, Y. (1999) 'Cross-border shopping and commodity tax competition among governments.' *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 29 No.1, pp.33 – 51.
- Ratti, R. and Reichman S. (1993) *Theory and practice of transborder cooperation*. Helbling&Lichtenhahn, Basel
- Richards, G. (2015) Events in the network society: the role of pulsar and iterative events Event management
- Schmidt-Egner, P. and Brunn, G. (1998) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Theorie, Empirie, Praxis, Nomos, Baden-Baden
- Stats NZ (2021) Functional Urban Areas – Methodology and classification Retrieved from www.stats.govt.nz
- Szekely, A. (2007) 'Multicultural challenges in the twin city of Komárom /Komarno (SK/HU) ', in Janicki, W. (Ed.) *European Multiculturalism -as a Challenge Policies Successes and Failures*, Marie-Curie Skłodowska University, Lublin, ISBN: 978-83-7270-556-9, pp. 209-220.
- Szekely, A. (2014) 'Towards a typology of Cross-border Tourism regions', *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Seria Oeconomica* Vol. 77 No. 4. pp. 114-130.
- Tosun, C., Timothy, D. J., Parpairis, A., and MacDonald, D. (2005) 'Cross-border cooperation in tourism marketing growth strategies'. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 18(1), 5–23.
- Timothy D. J. (2001) *Tourism and political boundaries*, London, Routledge
- Wachowiak, H. (2006) *Tourism and Borders*. Ashgate, Aldershot
- Weidenfeld, A. (2013) Tourism and cross border regional innovation system, *Annals of Tourism Research*, Vol. 42 No. 1, pp.191 – 213
- World Tourism Organization UNWTO (2018), *UNWTO International Tourism Highlights, 2018*, UNWTO, Madrid, DOI: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419876>
- World Tourism Organization UNWTO (2020), *UNWTO Tourism Highlights, 2019*, UNWTO, Madrid, DOI: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>
- World Tourism Organization UNWTO (2019a), *International Tourism Highlights, 2019 Edition*, UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284421152>
- World Tourism Organization (2019b), *UNWTO Tourism Definitions*, UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420858>

ADDRESS

Andrea Szekely, Independent researcher, associated member LOTERR, University of Lorraine, Campus Lettres 23, boulevard Albert 1er BP 3397 54000 NANCY CEDEX 15, szekelyandree@gmail.com

BIOGRAPHICAL NOTE

ANDREA SZEKELY, Associated Member of the University of Lorraine, LOTERR and INRAE, SAD-APT.

The focus of her general research activity is geopolitics of borders (tourism, spatial structure, cross-border cooperation, border cities, minorities) and spatial development (rural zones, cognitive maps). Graduated in Master in urbanism at the University of Metz in 1999, Double degree of PhD (French-Hungarian) Doctor of Geography from the University of Sorbonne and University of Szeged.

cbs.uni-gr.eu
borderstudies.org

 @unigr_cbs



Interreg
Grande Région | Großregion
Fonds européens de développement régional | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

